

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

GRADUATE SCHOOL IN SOCIAL AND POLITICAL
SCIENCES

Dipartimento di Science Sociali e Politiche

Dottorato in Sociologia

XXVII ciclo

SPS/08

**L'EMERGENZA COME FRAME COGNITIVO E
ORGANIZZATIVO NELLA RISPOSTA AL FENOMENO
DELLE MIGRAZIONI FORZATE**
L' Italia e il caso dell' "Emergenza Nord Africa"

Tesi di Dottorato di
Emanuela Dal Zotto

Supervisor: Prof. Enzo Colombo

Coordinatore del dottorato: Prof. Luisa Leonini

Anno Accademico
2013/2014

Indice

| | |
|---|----|
| Introduzione | 5 |
| 1. IPOTESI E METODOLOGIA DELLA RICERCA..... | 12 |
| 1.1 Ipotesi e domande della ricerca..... | 12 |
| 1.1.1 Prima ipotesi: l'emergenza come frame cognitivo..... | 13 |
| 1.1.2 Seconda ipotesi: la dimensione organizzativa del frame dell'emergenza .. | 14 |
| 1.1.3 Terza ipotesi: l'emergenza ingrandisce per far scomparire?..... | 15 |
| 1.2 Metodologia | 17 |
| 1.2.1 Il contesto e la scelta dei casi | 17 |
| 1.2.2 Tecniche utilizzate..... | 18 |
| 2. MIGRAZIONI FORZATE, EMERGENZA, FRAME..... | 23 |
| 2.1 Definire le migrazioni forzate | 23 |
| 2.1.1 Dai Refugee Studies ai Forced Migration Studies | 23 |
| 2.1.2 La figura del rifugiato..... | 28 |
| 2.1.3 Le prospettive sociologiche..... | 32 |
| 2.1.4 Le dimensioni del fenomeno | 37 |
| 2.2 Emergenza e migrazioni forzate..... | 39 |
| 2.2.1 Disastro, emergenza, crisi..... | 39 |
| 2.2.2 Le migrazioni (forzate) come esempio di emergenza contemporanea | 45 |
| 2.3 L'utilità del concetto di <i>frame</i> nell'analisi del rapporto tra emergenza e migrazioni (forzate)..... | 48 |
| 2.3.1 Il concetto di <i>frame</i> | 48 |
| 2.3.2 <i>Frame</i> e migrazioni..... | 50 |
| 3. L'ITALIA DI FRONTE ALLE MIGRAZIONI FORZATE: ALCUNE NECESSARIE PREMESSE | 54 |
| 3.1 Gli arrivi via mare | 54 |
| 3.1.1 Invasione, irregolarità ed emergenza: tre idee associate agli arrivi via mare | 55 |
| 3.1.2 Dagli arrivi via mare alla costituzione di un sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati..... | 60 |
| 3.2 L'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione in Italia | 67 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.1 Lo SPRAR e i CARA, un sistema strutturato? | 67 |
| 2.2.2 Il diritto d’asilo in Italia..... | 75 |
| 4. DALLE “PRIMAVERE ARABE” ALL’ “ENA”. QUANDO L’EMERGENZA PRENDE FORMA..... | 80 |
| 4.1 Prima fase: gli arrivi dalla Tunisia..... | 82 |
| 4.1.1 L’esodo biblico e la decretazione dello stato di emergenza | 82 |
| 4.1.2 Lampedusa e l’elemento securitario | 86 |
| 4.1.3 Ventimiglia, l’Europa e l’elemento umanitario | 91 |
| 4.2 Seconda fase: gli arrivi dalla Libia e l’istituzione del piano “Emergenza Nord Africa” | 98 |
| 4.2.1 Gli arrivi dalla Libia: quali e quanti migranti? | 98 |
| 4.2.2 Il piano di accoglienza “Emergenza Nord Africa” | 102 |
| 4.2.3 L’emergenza è (in)finita | 108 |
| 4.3 Il coinvolgimento della Protezione Civile e l’aspetto finanziario dell’emergenza | 114 |
| 5. L’EMERGENZA A LIVELLO LOCALE | 119 |
| 5.1 Il <i>frame</i> dell’emergenza a livello locale: aspetti generali | 122 |
| 5.1.1 Il ruolo degli enti locali | 122 |
| 5.1.2 Il rapporto tra frame dell’emergenza e sistema d’ accoglienza a livello locale..... | 125 |
| 5.1.3 Il frame dell’emergenza e le rappresentazioni dei migranti a livello locale | 132 |
| 5.1.4 Un esempio di street level bureaucracy: la chiusura dell’emergenza e la carta d’identità | 141 |
| 5.2 Tra eccezionale ed ordinario. Modelli locali di risposta all’emergenza | 144 |
| 5.2.2 Bergamo e il “sistema parallelo” | 145 |
| 5.2.3 Pavia e Mantova: dall’emergenza allo SPRAR..... | 146 |
| Conclusioni | 151 |
| Bibliografia | 159 |
| Appendice | 174 |
| Traccia di intervista ANCI..... | 174 |
| Traccia di intervista al Capo Dipartimento della Protezione Civile | 176 |

| | |
|--|-----|
| Traccia di intervista comuni/enti locali..... | 178 |
| Traccia di intervista al Ministro dell'Interno durante ENA | 180 |
| Traccia di intervista al Soggetto Attuatore per la Regione Lombardia/Prefetture | 182 |
| Traccia intervista Commissione Territoriale..... | 185 |
| Traccia intervista gestori degli alberghi e responsabili delle strutture di accoglienza | 187 |
| Elenco provvedimenti analizzati nell'analisi documentaria | 189 |

Introduzione

Agli inizi dell'estate del 2011, alcuni mesi prima di sostenere l'esame d'ingresso alla scuola di dottorato, mi fu offerta la possibilità di lavorare all'interno di una struttura che normalmente offriva servizi di accoglienza ai migranti presenti sul territorio della città e che in quella situazione, mi fu spiegato, si trovava alle prese con un' «emergenza». La situazione era tale da richiedere urgentemente la presenza di nuovi operatori nella struttura, indipendentemente dalla loro esperienza. Non mi si sapeva dire con nessuna certezza quanto il lavoro sarebbe durato e nemmeno quali sarebbero state le mie mansioni.

All'epoca avevo già un lavoro e mi attendeva la scrittura del progetto da presentare per l'ammissione alla scuola di dottorato, quindi rifiutai. Considerata la situazione di «emergenza» mi offrii comunque di dare una mano, partecipando qualche ora alla settimana come volontaria all'attività della struttura.

L' «emergenza» di cui mi si stava parlando era rappresentata dall'arrivo sul territorio della provincia di persone che «erano fuggite dalla Libia, ma non erano libici» e che, mi fu inoltre spiegato, avevano fatto «domanda d'asilo, ma senza averne i requisiti». Quelle persone erano in ogni caso fuggite da una situazione di pericolo e cominciai a chiedermi quale protezione fosse per loro possibile e soprattutto se il piano di accoglienza straordinario organizzato dalla Protezione Civile potesse in qualche modo rappresentare in questo senso un'opportunità o un limite.

Non avevo mai incontrato prima, pur occupandomi di immigrazione, il tema dei richiedenti asilo e quell'offerta di lavoro inaspettata fu per me lo stimolo a cercare di comprendere cosa quell' «etichetta» comportasse per le persone su cui veniva apposta, concentrandomi fin da subito sul ruolo che nei loro percorsi ricopriva il sistema di accoglienza dei paesi di transito o di destinazione. Decisi di farne l'oggetto della mia proposta di ricerca e cominciai a raccogliere informazioni. Quello che trovai immediatamente evidente furono l'eterogeneità dei percorsi dei richiedenti asilo e l'influenza che sulle traiettorie di questi percorsi esercitano sia la frammentarietà del sistema di accoglienza che la diversa portata, in termini di tutela e diritti, delle differenti forme di riconoscimento della protezione.

Tale eterogeneità è bene espressa dalla categoria delle “migrazioni forzate” (Castles 2001) ritenuta, a partire dai primi anni 2000 più utile della sola categoria dei “rifugiati” (limitata all’idea di persecuzione individuale prevista dalla Convenzione di Ginevra del 1951) a descrivere la varietà delle esperienze di coloro che sono costretti a lasciare la propria casa o il proprio paese per via, non solo del rischio di subire persecuzioni individuali, ma anche in seguito a situazioni di insicurezza e violenza generalizzate o di grave rischio ambientale.

Parallelamente all’estendersi del numero di situazioni che possono essere ricomprese nella categoria delle migrazioni forzate, si è assistito ad un progressivo moltiplicarsi ed indebolirsi delle forme di protezione, imputabile alla necessità dei cosiddetti paesi sviluppati, in modo particolare di quelli europei, di far convivere con le sempre maggiori restrizioni all’immigrazione di tipo economico la propria autorappresentazione di stati democratici e quindi impegnati nella difesa del rispetto dei diritti umani.

Quella delle migrazioni forzate è una categoria che ad oggi, considerando anche la situazione degli sfollati interni, supera i 50 milioni di persone, un numero mai così alto dalla fine della guerra fredda, sintomo di un mondo costellato da conflitti e crisi umanitarie che costringono sempre più persone alla fuga. Davanti all’evidente legame di causa-effetto tra queste situazioni di forte instabilità e pericolo e il moltiplicarsi delle persone in cerca di protezione, parlare, come viene fatto sempre più frequentemente a questo proposito, di emergenze (cioè di eventi che irrompono in modo del tutto imprevisto e improvviso in una situazione di normalità) solleva dal mio punto di vista una serie di interrogativi sulle rappresentazioni di questo fenomeno e sul loro significato. Questo soprattutto per quanto riguarda i paesi del Nord globale, quelli dove nel contemporaneo regime dei rifugiati ha sede il centro del processo di etichettamento dei migranti forzati (Zetter 2007) e che, tutti insieme, ne accolgono all’incirca il 14% .

In Italia di emergenza relativamente alle migrazioni forzate si è iniziato a parlare nel 1991, con l’arrivo di decine di migliaia di albanesi in fuga dall’instabilità del proprio paese: da allora l’emergenza ha rappresentato una cornice per le diverse manifestazioni dell’immigrazione nel Paese e per il fenomeno degli arrivi irregolari

via mare in modo particolare, una cornice che si è dimostrata capace anche di dare forma alle risposte, in termini di politiche, a questo fenomeno. Dopo gli arrivi di migranti nel periodo delle cosiddette Primavere Arabe, nel periodo più recente, sono stati catalogati sotto “emergenza”, anche quelli avvenuti nell’ambito dell’operazione umanitaria-militare Mare Nostrum¹ e quelli che, anche dopo la fine dell’operazione, hanno continuato a verificarsi fino a questi giorni. Per ciascuna di queste emergenze è stata predisposta una risposta *ad hoc*, dai contorni e dai contenuti spesso indefiniti, che è andata a sommarsi alle altre possibili traiettorie dei percorsi dei migranti forzati presenti nel frammentato e confuso quadro del sistema di accoglienza italiano.

Proprio l’indefinitezza delle misure di accoglienza e l’incertezza vissuta dai richiedenti asilo rispetto al proprio destino, che ho potuto cogliere a proposito del piano di accoglienza straordinario del 2011, sono ciò che mi ha condotto a riflettere sul concetto di emergenza e sul suo legame con le migrazioni (con quelle forzate in particolare) al punto da decidere di farne l’oggetto della mia ricerca. Nel settembre del 2011, quando è maturata la mia proposta di progetto, ancora non potevo sapere che l’emergenza sarebbe stata prorogata fino al 2013, con alcuni strascichi giunti anche ad ottobre. E non potevo nemmeno immaginare che dal 2013 a tutt’oggi il concetto di emergenza avrebbe continuato ad avere avuto un ruolo da protagonista nei discorsi e nelle politiche relative all’immigrazione in Italia. Circostanze che mi hanno convinto ancora di più della necessità di portare avanti una riflessione sui suoi contenuti e la sua applicazione al campo di studi delle migrazioni forzate con l’obiettivo, non solo di comprenderne la portata in termini di ricadute sul sistema di accoglienza italiano, ma anche con quello di mettere in luce quali sue dimensioni rendano quella dell’emergenza una prospettiva così seducente da non poter essere abbandonata. Questo non solo per quanto riguarda le migrazioni, ma anche relativamente al sempre più ampio ventaglio di fenomeni sociali che vengono oggi definiti in termini di emergenza.

¹ Pochi mesi dopo la chiusura dello stato di emergenza dichiarato in occasione dell’arrivo di migranti in fuga dalle Primavere Arabe, nel mese di ottobre 2013 due naufragi in cui perdono la vita 600 persone portano all’avvio dell’operazione Mare Nostrum. Nel 2014, anno che corrisponde alla piena attività dell’operazione, vengono intercettati e portati in Italia circa 170 000 migranti.

I risultati della mia ricerca sono raccolti in queste pagine, suddivise in cinque capitoli.

Il primo capitolo è composto da due parti. Nella prima parte vengono illustrate le tre ipotesi da cui prende avvio questa ricerca, mentre nella seconda parte si dà conto al lettore delle principali scelte compiute da un punto di vista metodologico per il suo svolgimento e, in particolare, di come sono stati selezionati i contesti e il campione e di quali sono state le tecniche utilizzate.

Nel secondo capitolo vengono introdotti, da un punto di vista teorico, i tre concetti fondamentali attorno ai quali si sviluppa la ricerca: il concetto di migrazioni forzate, quello di emergenza e quello di *frame*. Dal momento che questo lavoro si inserisce nel campo delle migrazioni forzate, si è ritenuto opportuno presentare, attraverso la rassegna della letteratura, la simultanea evoluzione in tempi moderni delle figura di rifugiato a migrante forzato e del campo di studi dei *refugee studies* a *forced migration studies*. Successivamente vengono presentate le principali prospettive sociologiche da cui il tema delle migrazioni forzate è preso in considerazione e in particolare le tre posizioni in cui si articola il dibattito scientifico sulla questione: quella realista, quella nominalista e quella che fa riferimento alla teoria dell'etichettamento, rappresentata soprattutto dai lavori di Roger Zetter, in cui si colloca anche questo lavoro. Questa parte del capitolo si conclude con la presentazione dei dati relativi alle dimensioni assunte dal fenomeno a livello globale.

Nella seconda parte del capitolo viene preso in esame il concetto di emergenza. Dopo aver ripercorso la sua evoluzione all'interno del ramo della sociologia cosiddetta dei disastri, la riflessione si estende alla sua concezione come immaginario sociale nella contemporanea società del rischio e dell'incertezza: è in questo contesto che vengono tratteggiate le principali dimensioni dell'emergenza di cui ci si servirà nell'analisi empirica dei dati e che le migrazioni forzate vengono presentate come esempio di emergenza contemporanea. Nell'ultima parte del capitolo viene infine introdotto l'ultimo dei concetti che hanno funto da riferimenti teorici per questo lavoro e cioè quello del *frame*. Questo concetto vede la sua applicazione in un ampio numero di campi disciplinari e risulta difficile darne una definizione univoca. Per questa ragione si è scelto di concentrarsi qui su quella che si è ritenuta più funzionale

nel rispondere ai quesiti posti all'inizio di questo lavoro ovvero la definizione goffmaniana che insiste sulla dimensione cognitiva e al contempo organizzativa del *frame* in grado, dal mio punto di vista, di spiegare la coerenza tra la definizione di una situazione in termini di emergenza e le azioni, di tipo straordinario, che ad essa seguono. Il capitolo si chiude con due esempi di utilizzo del concetto di *frame* applicato all'ambito delle migrazioni: il primo è quello che ne fa Dal Lago (1999) per evidenziare, in quella che chiama la tautologia della paura, il rafforzarsi a vicenda delle rappresentazioni e delle azioni relative all'immigrazione come minaccia. Il secondo caso è invece relativo allo studio di Campomori (2008) sull'influenza che l'adozione di determinati *frame* esercita sulla definizione delle politiche migratorie a livello locale.

Il terzo capitolo ha l'obiettivo di offrire al lettore le coordinate necessarie alla comprensione del contesto italiano per quanto riguarda il fenomeno degli arrivi irregolari via mare e il sistema di accoglienza per i migranti forzati. Nella prima parte del capitolo viene infatti presentato il fenomeno cosiddetto degli "sbarchi" e quella che è la sua relazione con le sue rappresentazioni più frequenti ovvero quelle di invasione, irregolarità ed emergenza. A questo scopo vengono ricostruite sia la sua evoluzione nel tempo che nei numeri e ne vengono analizzate le diverse componenti dal punto di vista dei profili dei migranti che giungono sulle coste del paese attraverso questo canale di ingresso. In questa parte del capitolo viene messo in luce il ruolo che gli arrivi via mare hanno avuto sia nel dare origine alla loro rappresentazione in termini di emergenza che nell'indurre alla costituzione di un sistema di accoglienza per la ricezione dei migranti e per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Nella seconda parte del capitolo, per rendere al lettore più agevole rilevare successivamente le differenze con il sistema di accoglienza straordinario allestito nel 2011, viene presentata l'organizzazione dell'attuale sistema ordinario per l'accoglienza dei richiedenti asilo e per i rifugiati e ne vengono altresì presentate le carenze che hanno in diversi momenti reso necessario ricorrere a misure *ad hoc* per l'accoglienza. Per favorire inoltre una migliore comprensione delle anomalie e dei processi generati dal ricorso ad una definizione emergenziale degli arrivi via mare del

2011, in particolare per quanto riguarda i suoi effetti sul diritto alla protezione internazionale, il capitolo si conclude con alcuni cenni sul diritto d'asilo in Italia, in modo particolare per quanto riguarda le procedure per il riconoscimento.

Il quarto capitolo è dedicato interamente all'analisi di quanto accaduto nel periodo oggetto della ricerca a livello nazionale. Le prime due parti del capitolo descrivono rispettivamente le due grandi fasi dell'emergenza ovvero quella degli arrivi della Tunisia e quella degli arrivi dalla Libia. La prima parte è a sua volta scandita dai momenti che hanno portato alla costruzione del *frame* dell'emergenza tramite la valorizzazione dell'elemento securitario (vale a dire: la definizione degli arrivi dalla Tunisia in termini di emergenza da parte degli attori del livello nazionale, la decretazione dello stato di emergenza, la situazione di crisi a Lampedusa ed il suo successivo "svuotamento") e al suo dissolversi grazie alla valorizzazione dell'elemento umanitario (la crisi di Ventimiglia e il rilascio del permesso temporaneo per ragioni umanitarie ai tunisini). La seconda parte del capitolo è legata soprattutto all'elemento umanitario del *frame* dell'emergenza, utilizzato questa volta per definire le persone in arrivo dalla Libia come richiedenti asilo e dare vita ad un sistema di accoglienza parallelo a quello ordinario organizzato dalla Protezione Civile. Dopo i passi che hanno portato alla costituzione del piano di accoglienza "ENA" (dall'acronimo Emergenza Nord Africa), vengono descritti i suoi caratteri di straordinarietà, derivanti del ricorso al *frame* dell'emergenza, e i loro effetti sulle pratiche dell'accoglienza, tra cui il suo auto-alimentarsi. L'incertezza che l'emergenza introduce nell'organizzazione del sistema viene analizzata singolarmente nella terza e ultima parte di questo capitolo, attraverso l'esempio della disponibilità e della gestione delle risorse finanziarie legate alla dichiarazione dello stato di emergenza.

Seguendo ancora una volta nell'articolazione della ricerca la struttura organizzativa del piano di accoglienza, il quinto e ultimo capitolo si sposta al livello locale per restituire al lettore i risultati della parte empirica della ricerca volta ad indagare la declinazione e la riproduzione del *frame* dell'emergenza a questo livello. Nella prima parte del capitolo vengono trattati gli aspetti generali della declinazione del *frame* a livello locale ed in particolare: il ruolo degli enti locali nel piano

straordinario di accoglienza, il rapporto tra il *frame* dell'accoglienza e l'organizzazione di questa al livello locale, le rappresentazioni più ricorrenti dei migranti accolti nei diversi territori all'interno del piano d'accoglienza. Sempre in questa prima parte del capitolo viene riportato un caso particolare, quello del rilascio della carta d'identità da parte dei comuni ai richiedenti asilo, per rendere più efficacemente l'idea di come l'incertezza introdotta nel sistema di accoglienza dall'adozione del *frame* dell'emergenza a livello nazionale, abbia consentito agli attori del livello locale di disporre di ampi margini di discrezionalità nell'erogazione dei propri servizi secondo il modello della *street-level bureaucracy*.

Nella sua seconda parte il capitolo, e l'intero lavoro, si chiudono con un confronto tra i tre casi studio selezionati per la ricerca e vale a dire le province di Mantova, Bergamo e Pavia. In particolare il confronto è organizzato nella contrapposizione del modello bergamasco che, pure disponendo sul proprio territorio di un progetto del sistema di accoglienza ordinario riproduce il *frame* dell'emergenza gestendo l'accoglienza legata al piano ENA secondo una logica di straordinarietà, e il modello invece delle province di Mantova e Pavia, dove il *frame* dell'emergenza funge da catalizzatore delle energie disponibili sul territorio, nell'ambito del privato sociale e della società civile, originando un mutamento in direzione dell'ordinarietà, rappresentata in entrambe le province dalla costituzione di una rete di accoglienza.

1. IPOTESI E METODOLOGIA DELLA RICERCA

1.1 Ipotesi e domande della ricerca

Il 17 dicembre 2010, per protestare contro l'ennesimo sopruso subito da parte della polizia, Mohamed Bouazizi, un giovane venditore ambulante tunisino, si diede fuoco nella cittadina di Sidi Bouzid: questo gesto viene fatto coincidere con l'avvio delle contestazioni che l'anno seguente attraversarono numerosi paesi del Nord Africa e del Medio Oriente e che condussero in quella regione a una stagione di sconvolgimenti politici conosciuta come quella delle "Primavere Arabe". Tra le conseguenze di questi avvenimenti ci fu l'arrivo sulle coste italiane, nel 2011, di circa 60 mila persone partite principalmente dalla Tunisia e dalla Libia.

Già dopo i primi di questi ingressi il Governo italiano decise di decretare, il 12 febbraio, lo stato di emergenza, fino al 31 dicembre, sull'intero territorio nazionale.

Nel mese di aprile vennero presi nuovi provvedimenti che tracciarono tra le persone in arrivo profonde distinzioni unicamente in considerazione del momento del loro ingresso in Italia e del luogo della loro partenza: un decreto del Presidente del Consiglio del 7 aprile accordava infatti a tutti i cittadini tunisini giunti in Italia entro la mezzanotte del 5 aprile un permesso temporaneo della durata di sei mesi per ragioni umanitarie; contemporaneamente furono ripristinati gli accordi bilaterali tra Italia e Tunisia per il contrasto all'immigrazione clandestina secondo i quali tutti i tunisini sbarcati dopo quella data erano da considerarsi immigrati irregolari e, in quanto tali, sarebbero stati espulsi. Tutti gli altri migranti, salpati principalmente dalla Libia, furono invece accolti all'interno del piano di accoglienza denominato "Emergenza Nord Africa" (ENA) della cui organizzazione era stata incaricata, in virtù del vigente stato di emergenza, la Protezione Civile.

Il piano di accoglienza prevedeva che tutte le regioni (all'infuori dell'Abruzzo) accogliessero un numero di persone proporzionato a quello della loro popolazione e che, con lo stesso principio, provvedessero ad una loro distribuzione nelle diverse province. Per l'accoglienza furono utilizzate strutture convenzionate *ad hoc* con la

Protezione Civile che, nella maggior parte dei casi, non avevano alcuna esperienza nell'accoglienza dei migranti.

Tutti coloro che si trovavano all'interno delle strutture dell'Emergenza Nord Africa avevano di fatto presentato una richiesta di protezione internazionale: questo provocò un improvviso e forte aumento nel numero delle domande d'asilo processate solitamente dalle Commissioni territoriali e fece sì che i tempi di attesa per l'ottenimento dei colloqui e dei loro risultati si dilatassero fino a superare l'anno. Per questa ragione, all'arrivo del 31 dicembre, l'alto numero di richieste di protezione ancora pendenti rese impossibile la chiusura dell'emergenza che venne invece prorogata più volte per terminare definitivamente soltanto nel 2013.

Si configurò così un sistema di accoglienza per richiedenti asilo parallelo a quello ordinario caratterizzato sia da un alto grado di incertezza delle persone accolte rispetto al proprio destino e delle organizzazioni e degli attori coinvolti nell'accoglienza rispetto alle proprie funzioni, sia da ampi margini di discrezionalità di questi ultimi nella messa in atto delle misure di accoglienza.

E' a partire da queste vicende, descritte qui in modo sintetico, che ho formulato le tre ipotesi che hanno guidato il mio lavoro di ricerca.

1.1.1 Prima ipotesi: l'emergenza come frame cognitivo

Il numero delle persone giunte in Italia nel 2011 di riflesso a quanto stava accadendo in Tunisia e Libia fu certamente significativo, ma se confrontato con il numero di arrivi sulle coste italiane negli anni precedenti e con quello di coloro che fuggirono nei paesi limitrofi alla Libia in seguito alla guerra, non sembra essere stato di per sé sufficiente a generare una situazione di emergenza (Marchetti 2012). Di emergenza, tale da richiedere misure straordinarie ed urgenti, si parlò invece nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 febbraio 2011, emergenza argomentata attingendo sia al repertorio simbolico relativo alla sicurezza dei cittadini italiani e alla garanzia dell'ordine pubblico, sia a quello del dovere umanitario di accogliere le persone in fuga dalla guerra Nord Africa (Campesi 2011).

La prima ipotesi da cui prende avvio questo lavoro è quindi che l'emergenza abbia costituito il *frame*, la cornice di significato, all'interno del quale gli sbarchi del 2011 sono stati rappresentati ed interpretati.

Rispetto a questa prima ipotesi la ricerca intende verificare: quali premesse, quali modalità e quali strumenti hanno consentito di rappresentare e interpretare l'arrivo delle persone in fuga dal Nord Africa come emergenza; quali relazioni si possono cogliere tra il ricorso ad un *frame* dell'emergenza umanitaria-securitaria e il governo delle migrazioni forzate.

1.1.2 Seconda ipotesi: la dimensione organizzativa del frame dell'emergenza

Sulla base della definizione di Goffman (Goffman 2001 [1974]: 52) per il quale quello di *frame* sarebbe un concetto sì cognitivo, ma allo stesso tempo organizzativo, la seconda ipotesi qui formulata è che il ricorso al *frame* dell'emergenza per la rappresentazione e l'interpretazione degli arrivi di migranti del 2011 avrebbe contestualmente giustificato l'adozione di misure di tipo eccezionale, nelle quali le decisioni (nella forma di ordinanze e decreti) hanno di continuo sostituito la legge, dando origine ad un sistema di accoglienza parallelo a quello ordinario. La creazione di questo sistema parallelo avrebbe determinato la comparsa sulla scena dell'accoglienza di nuovi attori e nuovi luoghi (spesso dallo status indefinito), ma soprattutto confusione rispetto alla definizione giuridica dei migranti e ricadute sul diritto alla protezione. Un discorso ambivalente², che combinando incessantemente dimensione umanitaria e dimensione securitaria, avrebbe generato pratiche a loro

²«Il termine ambivalenza definisce una situazione molto circoscritta e particolare. Possiamo dire che si ha una configurazione ambivalente quando agiscono contemporaneamente due differenti istanze A e B, istanze che possono avere a che fare con le credenze, le motivazioni, i bisogni, gli statuti normativi, i valori, i sentimenti, i modelli di conoscenza. Tali istanze che possono riferirsi ad individui, gruppi o classi, sono in relazione tale da risultare tra loro contrapposte, irriducibili l'una all'altra, ineliminabili a vicenda, perché una garanzia dell'esistenza dell'altra; non possono essere risolte in una sintesi e creano un campo di tensione all'interno del quale agisce l'attore sociale. Questi dovrà muoversi lungo un continuum ai cui estremi si collocheranno A e B: in tal senso l'azione potrà di volta in volta spingersi in direzione di uno dei due poli dell'ambivalenza, senza però eliminare mai del tutto l'effetto dell'altro che, nel corso dell'azione potrebbe mutare o addirittura invertire, il rapporto precedentemente stabilito. In tale situazione l'attore non può trovare soluzione al conflitto, eliminando la contraddizione attraverso la scelta dell'uno o dell'altro elemento della contrapposizione. L'ambivalenza sembra invece consentire una strategia di alternanza tra i due poli, di allontanamento o di avvicinamento dagli stessi, di ridefinizione continua del punto di equilibrio, in una sorta di perenne movimento oscillatorio» (Calabrò 1997:4).

volta ambivalenti. Il coinvolgimento della Protezione Civile (un attore umanitario dotato però di poteri speciali anche di tipo securitario) e l'ideazione di un piano di accoglienza che, nel distribuire i migranti (trasformati in richiedenti asilo) tra strutture differenti, li isola e li costringe a tempi di attesa lunghissimi dei colloqui con le commissioni (colloqui, per altro, dall'esito incerto) potrebbero essere ad esempio frutto di questa ambivalenza. In linea con questa ipotesi sarebbero inoltre provvedimenti "riparatori" come il rilascio di un permesso temporaneo ai tunisini giunti prima del 5 aprile e la concessione di un permesso umanitario a tutti coloro in arrivo dalla Libia la cui richiesta d'asilo era ancora pendente alla fine dell'emergenza, che tanto somigliano e possono essere avvicinati alle sanatorie spesso utilizzate nelle politiche migratorie italiane.

Il ricorso al *frame* dell'emergenza può essere certamente letto come funzionale alla mobilitazione di fondi e all'ottenimento del consenso politico (spavento l'opinione pubblica e poi mostro la mia capacità di fronteggiare la minaccia), ma può essere visto anche come l'incapacità o l'impossibilità di leggere e trattare altrimenti il fenomeno delle migrazioni forzate e dei potenziali beneficiari di protezione internazionale. In altre parole, alla non cultura dell'accoglienza, si rimedia con la cultura dell'emergenza. Pertanto la ricerca intende verificare: quali pratiche, dal punto di vista organizzativo, sono state prodotte dall'utilizzo dell'emergenza come *frame*; quali conseguenze tali pratiche hanno comportato sui destinatari in termini di protezione; come la situazione è stata gestita, agita e subita dagli attori dell'accoglienza e come questi, ai diversi livelli, hanno contribuito alla produzione e alla riproduzione del *frame* dell'emergenza.

1.1.3 Terza ipotesi: l'emergenza ingrandisce per far scomparire?

Forse per la mancanza di una risposta adeguata in termini di accoglienza e protezione, della capacità e della volontà di leggere le migrazioni forzate come fenomeno connaturato alla società globale contemporanea, il ricorso al *frame* dell'emergenza umanitaria-securitaria potrebbe essere letto come uno strumento utilizzato a più livelli (a livello di Unione Europea, nazionale, locale) per ottenere consenso, legittimità all'azione politica e alla mobilitazione di fondi (Campesi

2011a). La terza e ultima ipotesi è che, in virtù di questo consenso, questa legittimità e questi fondi, il frame dell'emergenza abbia consentito poi di demandare il governo del fenomeno al sistema parallelo che, attraverso le misure eccezionali (e in quanto tali, difficili da monitorare) ne ha annullato l'impatto sociale e lo ha ridotto all'invisibilità. Nel caso dell'Emergenza Nord Africa, il governo italiano avrebbe enfatizzato l'arrivo delle persone in fuga dal Nord Africa, ora descrivendole come minaccia alla sicurezza dei cittadini italiani, ora come popolazione in cerca di riparo. Una volta data vita, grazie a questa enfasi, ad una situazione di emergenza ne ha affidato la gestione alla Protezione Civile, che con il suo piano di accoglienza ha distribuito il numero di profughi per le regioni italiane, che a loro volta li hanno distribuiti nelle province, che a loro volta li hanno distribuiti in differenti strutture locali (alberghi, case di accoglienza ...). A questo punto, in mancanza di una strategia comune di intervento, di uno status giuridico chiaro e definito e grazie alla discrezionalità decisionale consentita alle diverse realtà, l'emergenza non viene di fatto risolta, ma semplicemente resa invisibile all'opinione pubblica. I fondi stanziati per l'emergenza, un miliardo trecento milioni di euro dal febbraio 2011 (Sasso e Sironi, 2012), avrebbero seguito questo stesso percorso: destinati al piano di accoglienza della Protezione Civile, sarebbero stati spesi senza alcun controllo e con un ampio margine di autonomia dalle diverse strutture di accoglienza: nella maggior parte dei casi per fare fronte al sostentamento (potremmo dire al mantenimento della "nuda vita" (Agamben, 1995) dei profughi in attesa di conoscere il proprio destino (poche le "situazioni virtuose", in cui si è cercato di andare "oltre l'emergenza"). Pertanto la ricerca intende verificare se sia legittimo parlare di un corto circuito istituzionalmente creato: dichiarare una presunta emergenza e gestirla con mezzi e modi che di fatto non l'hanno risolta, ma solo resa invisibile; quali elementi hanno determinato un'eventuale eterogeneità delle risposte a livello locale, in altre parole, se sia possibile individuare variabili significative che consentano di disegnare una tipologia delle situazioni che si sono determinate.

1.2 Metodologia

1.2.1 Il contesto e la scelta dei casi

Questo lavoro si concentra sul ricorso ad un *frame* di tipo emergenziale nella definizione degli arrivi dal Nord Africa in seguito agli sconvolgimenti conosciuti come Primavera Arabe e sul prendere forma dell'emergenza nelle rappresentazioni e nelle pratiche congruenti a tale *frame*. Il periodo preso in esame dalla ricerca è quello che va dall'avvio delle proteste sulla sponda meridionale del Mediterraneo alla chiusura del sistema di accoglienza straordinario organizzato in Italia, nominato Emergenza Nord Africa. Più precisamente, si tratta di un periodo che si apre con il suicidio del giovane Mohamed Bouazizi in Tunisia, il 17 dicembre del 2010 e termina nel momento in cui, con la dichiarazione formale della fine dello stato di emergenza in Italia, il 28 febbraio 2013, i migranti sono costretti a lasciare le strutture in cui erano stati accolti.

Il contesto è, quindi, quello italiano analizzato ai due livelli interessati dal piano di accoglienza e in cui il *frame* dell'emergenza si è declinato: quello nazionale e quello locale. In particolare, nel tracciare la mappa del contesto empirico della ricerca e nel selezionare i casi, si è cercato di ricalcare la geografia del piano di accoglienza organizzato dalla Protezione Civile. Il piano prevedeva l'equa distribuzione dei migranti giunti sul territorio nazionale tra le regioni e, in ciascuna regione, tra le singole province proporzionalmente al numero dei loro abitanti. Questo modello organizzativo in particolare ha significato la scelta, per il livello locale, della provincia come unità di analisi.

Considerata la struttura organizzativa del piano di accoglienza, che affidava ad un soggetto attuatore individuato a livello regionale il compito di raccordare l'accoglienza dei singoli territori, ho ritenuto opportuno, per una più efficace comparazione, selezionare tre casi provinciali all'interno della stessa regione, la Lombardia. La scelta di questa regione è da attribuire ad una mia più approfondita conoscenza di questo territorio. Essa si manifesta in una maggiore facilità di accesso al campo e in una maggiore capacità di interpretare e contestualizzare i dati raccolti.

L'individuazione delle province è stata predisposta cercando di individuare tre territori che si collocassero in una stessa fascia per estensione territoriale e per

numero di abitanti (anche perché questo significava, secondo i criteri del piano di accoglienza, l'aver accolto un numero di migranti piuttosto simile). Il secondo criterio ha riguardato invece la presenza o meno sul territorio provinciale di un progetto afferente al sistema nazionale per la protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati (lo SPRAR). Rispetto a questo secondo criterio ho proceduto non per somiglianza, ma per differenza, ritenendo che, nell'osservare il riprodursi del *frame* dell'emergenza a livello locale e i suoi effetti potesse costituire una variabile rilevante l'esistenza (o meno), a quel livello, di un sistema ordinario per l'accoglienza dei migranti forzati.

Alla luce di queste considerazioni la scelta del contesto empirico è caduta sulle province di Bergamo (dove un progetto SPRAR esiste fin dal 2006) e sulle province di Mantova e Pavia (che ne erano invece sprovviste nel 2011).

1.2.2 Tecniche utilizzate

Per lo svolgimento della mia ricerca mi sono avvalsa di due metodi propri della ricerca qualitativa: l'intervista discorsiva e l'analisi documentaria.

Le interviste discorsive sono state condotte secondo una traccia (riportata in appendice a questo lavoro) che ripercorreva, in ordine cronologico, le diverse fasi attraverso cui si è articolata l'Emergenza Nord Africa con l'obiettivo di giungere ad una ricostruzione dell'intera vicenda secondo il diverso punto di vista di ciascun intervistato e alla comprensione del contributo dato da ciascun attore al processo di produzione e riproduzione dell'emergenza. La traccia, oltre ad essere personalizzata sulla base del contesto specifico di appartenenza di ogni intervistato, si differenziava in alcune domande a seconda che il ruolo dell'intervistato all'interno dell'accoglienza fosse più decisionale (ad esempio: prefetture e sindaci) o operativo (ad esempio: operatori, volontari), questo sia per ricondurre meglio il contributo dato alla riproduzione del *frame* da parte di attori impegnati in ruoli differenti, che per raccogliere un maggior numero di informazioni sugli effetti che il *frame* dell'emergenza ha avuto sulle pratiche di accoglienza a livello micro.

Le interviste effettuate sono state 47: per la selezione del campione si è preceduto, come per l'individuazione del contesto empirico, seguendo lo schema

dell'organizzazione del piano di accoglienza della Protezione Civile, ovvero prevedendo la realizzazione di interviste a testimoni privilegiati per ciascuno dei livelli dell'accoglienza.

A livello nazionale sono stati intervistati tre attori che si ipotizzava avessero avuto un ruolo di primo piano nella definizione, a questo livello, degli arrivi dal Nord Africa in termini emergenziali e nella strutturazione del sistema di accoglienza: l'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni, l'allora Capo Dipartimento della Protezione Civile Franco Gabrielli e il responsabile del settore welfare e immigrazione dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). A livello regionale sono stati intervistati l'allora vicePrefetto di Milano, al quale era stato affidato il ruolo di soggetto attuatore del piano di accoglienza della regione Lombardia, e la presidente della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano, responsabile dell'esame di tutte le richieste d'asilo presentate dalle persone accolte in Lombardia nell'ambito del piano di emergenza. Per ciascuna provincia infine sono stati intervistati attori afferenti alle diverse istituzioni, organizzazioni e strutture coinvolte nell'accoglienza a quel livello. Le interviste realizzate a questo livello sono state principalmente volte ad investigare l'effetto a livello locale dell'assunzione di un *frame* dell'emergenza a livello nazionale e a comprendere il grado di partecipazione degli attori dell'accoglienza dei diversi territori alla riproduzione di tale *frame*. A questo scopo, sono rientrati nel campione intervistato rappresentanti delle prefetture (in quanto responsabili dello svolgersi dell'accoglienza nelle singole realtà provinciali), degli enti locali (Comuni e Province) sul cui territorio avevano sede strutture che aderivano al piano di accoglienza, i responsabili e agli operatori delle organizzazioni del privato sociale e della società civile impegnate nei servizi di accoglienza ai migranti all'interno dell'ENA e gli albergatori convenzionatisi con la Protezione Civile per accogliere persone nelle proprie strutture. Nonostante a livello locale abbia cercato di condurre un numero di interviste pari per ciascuna delle province considerate, un numero più alto di interviste (18) è stato realizzato in provincia di Pavia. In questo territorio infatti, il panorama del piano di accoglienza si è presentato più popolato di quello bergamasco e mantovano, sia per la distribuzione dei migranti in un numero più alto

di strutture nell'intera provincia, sia per la formazione, di fronte al verificarsi dell'emergenza, di una rete molto composta di attori impegnati nelle attività di accoglienza. La tabella sottostante offre un quadro sintetico della posizione degli intervistati e della loro distribuzione nei tre contesti considerati:

Fig. 1 – Interviste condotte nel corso della ricerca, per provincia

| | Istituzioni (Prefetture, Asl) | Enti Locali (Comuni, Province, Progetto SPRAR) | Terzo Settore (Associazioni, Coop coinvolte nell'accoglienza a vario titolo) | Privati |
|---------|-------------------------------------|--|---|---------|
| Bergamo | 2 | 5 | 4 | 4 |
| Mantova | 1 | 4 | 4 | 1 |
| Pavia | 2 | 5 | 6 | 5 |

La selezione dei brani di intervista da utilizzare nella stesura dell'elaborato finale è avvenuta seguendo la loro rilevanza relativa, cioè della loro coerenza con il *frame* oggetto dell'indagine. Inoltre ho provato a dare conto della regolarità empirica ovvero del riscontro di rappresentazioni simili che ritornano in interviste ad attori diversi riportando i relativi brani di intervista. La struttura di presentazione del materiale empirico è stata organizzata per offrire al lettore la possibilità di valutare, tuttavia, anche la presenza di posizioni eterogenee presentando quando opportuno modelli sinottici e dialettici fra i brani di intervista.

Una doverosa considerazione che va fatta a proposito della selezione del campione riguarda la mia decisione di non includervi i migranti che sono stati accolti nel piano Emergenza Nord Africa. Questa decisione, che può sembrare paradossale per una ricerca che ambisce a collocarsi nel campo degli studi sulle migrazioni forzate, si deve alla scelta del sistema di accoglienza come oggetto privilegiato dell'indagine e a quella del *frame* dell'emergenza come prospettiva analitica. Aspettandomi di incontrare nella ricerca una forte eterogeneità, dal punto di vista organizzativo, delle risposte del sistema di accoglienza alla sollecitazione rappresentata dall'emergenza, ho ritenuto più opportuno concentrare gli sforzi nell'analisi di questo aspetto, quindi sugli attori che agiscono nell'organizzazione dell'accoglienza. Questa scelta di metodo è avvenuta nella piena consapevolezza delle importanti ricadute che la strutturazione di un sistema di accoglienza definita da una cornice emergenziale comporta per le persone che sono accolte al suo interno, ricadute che non avrebbero

potuto essere prese a mio parere in esame in modo adeguatamente accurato e approfondito in una stessa ricerca.

Il secondo strumento metodologico utilizzato per lo svolgimento di questa ricerca è rappresentato dall'analisi documentaria e in particolare dall'analisi di documenti istituzionali: la particolarità di questi documenti, tra cui annoveriamo regolamenti, testi di legge, bilanci, è quella di essere «preposti a dare la versione ufficiale della realtà» (Arosio in De Lillo: 153). Questo non implica una loro neutralità, piuttosto essi esprimono le norme, i valori e i punti di vista di chi li ha redatti e della società a cui i loro autori appartengono. Per questa ragione, ipotizzando il ricorso ad un *frame* di tipo emergenziale da parte del governo centrale nel definire gli arrivi dal Nord Africa e nell'organizzare un sistema di accoglienza *ad hoc* per farvi fronte, ho preso in esame i principali provvedimenti che hanno scandito i diversi momenti dell'emergenza, dalla sua dichiarazione su tutto il territorio nazionale, il 12 febbraio 2011, alla decretazione della sua chiusura il 28 febbraio 2013. Per tutto questo periodo, come generalmente avviene in situazioni di emergenza, è stato infatti prodotto un alto numero di decreti, ordinanze e circolari (27 in tutto). Questi documenti sono stati esaminati per mezzo dello svolgimento di un' analisi tematica. Dopo un primo confronto con i documenti è stata predisposta una griglia di codifica con i temi che erano stati individuati come quelli principalmente espressi dal corpus di documenti. Questi temi, nel caso specifico della ricerca, corrispondevano alle dimensioni e alle caratteristiche riconducibili a quello che abbiamo chiamato il *frame* dell'emergenza. Successivamente per mezzo della tabella riportata sotto sono stati codificati i contenuti dei provvedimenti, mediante l'inserimento nella stessa di frammenti che potessero collocare ed evidenziare i diversi temi.

Fig. 2 – Modello di tabella di codifica utilizzata per l'analisi dei documenti

| Tema | Riferimento Documento | Frammento |
|------------------|-----------------------|-----------|
| EMERGENZA | | |
| URGENZA | | |
| STRAORDINARIETA` | | |
| ECCEZIONALITA` | | |
| NECESSITA` | | |
| SICUREZZA | | |
| UMANITARIO | | |
| QUANTITA` | | |
| NORD AFRICA | | |

La presentazione dei risultati di questo tipo di analisi all'interno del testo finale è avvenuta per mezzo di citazioni tratte dal testo finalizzate a evidenziare sia la presenza del *frame* dell'emergenza che dei temi ad esso collegati (ad esempio il tema della dimensione quantitativa dell'emergenza o il tema dell'intervento...).

Sia nel caso delle interviste che nel caso dei documenti, ciò che ci si trova ad analizzare non sono dei fatti, ma delle loro rappresentazioni. In questo risiede il rischio (inevitabile) legato all'interpretazione dei dati raccolti da parte del ricercatore, che risulta inevitabilmente, anche nei casi di maggiore cautela, inficiata dalla sua soggettività. Un secondo limite legato ad entrambe gli strumenti riguarda la loro parzialità: essi offrono al ricercatore una visione, per quanto estesa, sempre parziale del fenomeno che si sta osservando, rendendo impossibile ogni generalizzazione in termini assoluti (Cardano 2003).

2. MIGRAZIONI FORZATE, EMERGENZA, FRAME

In questo capitolo vengono introdotti dal punto di vista teorico i tre concetti che sono al centro del mio lavoro di ricerca.

Nella prima parte viene presentato il concetto di “migrazioni forzate” attraverso una rassegna degli studi che sono andati affermandosi su questo argomento, sia attraverso una panoramica dei momenti storici attraverso i quali la figura del rifugiato moderno ha preso forma e si è trasformata. Infine, verrà dedicato spazio al dibattito sociologico sulla definizione di rifugiato, con particolare attenzione alla teoria dell’etichettamento, assai rilevante per questo lavoro.

La seconda parte del capitolo è dedicata al concetto di “emergenza”. Attingendo dalla sociologia dei disastri verrà discussa la distinzione tra i concetti di disastro, di emergenza e di crisi e verrà introdotto il concetto di “vulnerabilità” che considero utile ad inquadrare le caratteristiche dell’emergenza come fenomeno sociale. Successivamente si prenderanno in esame l’affermarsi dell’emergenza come immaginario sociale contemporaneo, in grado di dare forma non solo alle definizioni della realtà, ma anche alle azioni, e il suo legame con le migrazioni e le migrazioni forzate in particolare.

L’ultimo concetto ad essere introdotto sarà, nella terza parte, quello di *frame*, quale mezzo per cogliere sia la dimensione cognitiva che quella organizzativa delle emergenze. In particolare, rispetto all’ambito delle migrazioni, verrà discusso il ruolo del *frame* nella produzione e nella riproduzione del discorso sull’immigrazione come emergenza a livello nazionale e locale e nella formulazione e nell’implementazione, sempre a livello nazionale e locale, di politiche e misure di risposta al fenomeno.

2.1 Definire le migrazioni forzate

2.1.1 Dai Refugee Studies ai Forced Migration Studies

Le definizioni e le categorie a cui si fa ricorso per la descrizione e l’organizzazione del fenomeno migratorio, lungi dal rendere conto di caratteristiche oggettive di tale fenomeno, riflettono invece prevalentemente quelli che sono gli interessi e le

aspettative delle società di destinazione, raccontandoci molto più di chi definisce piuttosto che di chi viene definito (Zanfrini 2007). Questo perché, come afferma Massey, «la mobilità è un evento prevalentemente sociale. Definire un movimento richiede di tracciare un riga e convenire che essa è stata attraversata. Dove tale linea venga tracciata geograficamente e amministrativamente è sostanzialmente una costruzione sociale e politica» (Massey 2002: 47). Nel caso dei rifugiati quest'opera di costruzione sociale risulta particolarmente evidente sia dalla trasformazione, in particolare nell'ultimo secolo, della figura del rifugiato e delle sue definizioni, che dallo sviluppo del campo di ricerca rappresentato dai *Refugee Studies*.

La riflessione sui rifugiati è nata in concomitanza del primo conflitto mondiale, per necessità di dare risposte alle questioni sollevate in Europa da un numero di sfollati mai conosciuto prima. Si tratta del punto di partenza di un processo che vedrà prendere forma i *Refugee Studies* e che Chimni (Chimni 2009) distingue in tre fasi.

La prima, compresa tra il 1914 e il 1945, coincide con il periodo interbellico: in questo momento l'attenzione viene rivolta principalmente ai risvolti "pratici" connessi alla presenza degli sfollati e spazia dall'analisi dell'attività della Lega delle Nazioni a considerazioni sui possibili benefici economici di una politica più liberale in materia di rifugiati da parte degli Stati Uniti d'America (Black 2001).

Durante la seconda fase che va dal 1945 al 1982, diviene centrale il dibattito sulla definizione di rifugiato in seguito alla Convenzione di Ginevra del 1951 che stabilisce chi, da un punto di vista giuridico, possa essere considerato tale. Si tratta anche della fase in cui, negli anni Settanta, si verificano i primi tentativi di rendere i *Refugees Studies* un ambito di ricerca autonomo e organico. In quegli anni il fenomeno (tutt'altro che riassorbitosi con la fine della Seconda guerra mondiale) diviene un problema crescente investendo sia quello noto allora come Terzo Mondo che i paesi ricchi del Primo Mondo, sempre più destinatari dei flussi. All'aumento di rilevanza corrisponde qui una sempre maggiore attenzione, come quella sollevata proprio in quegli anni dalle numerose persone in fuga via mare dal Vietnam del Sud (*idem*). Accanto alle analisi e alle raccomandazioni a proposito delle politiche, compaiono qui i primi contributi su aspetti problematici dell'esperienza dei rifugiati - quali ad

esempio quelli psicologici (Cohon 1981), linguistici (Kleinmann e Daniel 1981) o occupazionali (Finnan 1981) - e in direzione di una riflessione teorica (Kunz 1981).

La terza fase dell'evoluzione dei *Refugees Studies* si apre con il 1983 e può essere considerata quella dell'istituzionalizzazione di questo campo di studi. Tale passaggio viene segnato dalla nascita di numerosi centri di ricerca dedicati al tema dei rifugiati come l'*Oxford Refugee Studies Programme* fondato nel 1983 presso l'Università di Oxford e il *Center for Refugee Studies*, creato nel 1988 presso l'Università di York. Segno del «consolidamento di un settore di ricerca accademico e disciplinare sempre più vasto» (Zetter 1988: 2) è anche, nello stesso anno, la fondazione del *Journal of Refugee Studies*. Sono anni in cui i *Refugee Studies* conoscono una forte espansione, come indica il numero di pubblicazioni riconducibili a questo ambito che passa dagli 80 titoli citati dal *Social Science Index* negli anni Ottanta (Hein 1993) agli oltre 2 000 titoli presenti nella banca dati RefWorld dell'UNHCR nel 2001, in relazione soltanto ai tre anni precedenti (Black 2001). Sarebbe però un errore, come suggerisce Black nella sua rassegna sui 50 anni di *Refugee Studies* pubblicata nel 2001, pensare che il dibattito scientifico sulle questioni inerenti i rifugiati e le migrazioni forzate si esaurisca in contesti istituzionali fortemente specializzati come quelli appena ricordati. Tutt'altro che "ghettizzato" all'interno dei *Refugee* o dei *Migration Studies* (*idem*), tale dibattito si avvale infatti di numerosi contributi di studiosi appartenenti ai diversi campi del sapere, sintomo questo del carattere di forte interdisciplinarietà dell'argomento.

E' nel corso della terza fase, precisamente a metà degli anni Novanta, che avviene anche il passaggio dai *Refugee Studies* ai *Forced Migration Studies*: alcuni centri di ricerca cominciano ad offrire corsi universitari sulle migrazioni forzate, nascono nuove riviste, come la *Forced Migration Review* nel 1998, ma soprattutto si moltiplicano gli sforzi per dare al termine rifugiato un'interpretazione più ampia di quella definita dall'azione delle organizzazioni internazionali, che possa includere altre "tipologie" di migranti forzati e allargare il campo di indagine dei *Refugees Studies*.

In questo quadro emergono nuove categorie destinate ad attirare sempre maggiore interesse e ad acquisire popolarità presso ricercatori e *policymakers*. La prima è

quella degli IDPs (*Internally Displaced Persons* o sfollati interni), utilizzata per definire coloro che condividono con i rifugiati l'esperienza della fuga ma che, a differenza dei primi, rimangono all'interno di quegli stessi confini nazionali in cui ha sede ciò che minaccia la loro sicurezza (Davies 1998, Lee 1996). Nel 1999 compare l'ampio lavoro di Deng e Choen, *The Forsaken People: Case Studies of Internally Displaced*, che accosta le condizioni di persecuzione, marginalizzazione e alienazione dei rifugiati a quelle sperimentate dalla popolazione degli sfollati interni.

Rientrano in quella più ampia degli IDPs altre due categorie che vedono la luce nel corso della discussione sulla necessità di estendere il vocabolario dei *Refugees Studies* e il raggio di azione delle politiche rivolte ai rifugiati: si tratta degli *environmental refugees* (o rifugiati ambientali) - al centro del lavoro di studiosi (Myers and Kent 1995, Jacobson 1988, El Hinnawy 1985) e dell'attenzione dello United Nation Environment Program (UNEP) - e dei *development induced displacements* (o sfollati per via della realizzazione di opere di sviluppo) - anch'essi oggetto di pubblicazioni scientifiche (Cernea and McDowell 2000, Drèze *et al.* 1997, Thukral 1992, McDowell 1996, Scudder 1993, Parasuraman 1995, Gany *et al.* 1993) e al contempo di attenzione da parte delle organizzazioni internazionali (in particolare la Banca Mondiale).

Oltre che dall'emergere di queste nuove categorie il passaggio dai *Refugee* ai *Forced Migrations Studies*, osserva sempre Black, è stato caratterizzato dalla produzione di una letteratura tesa più alla documentazione di casi empirici relativi a diverse situazioni di *displacement* che non alla riflessione teorica sugli elementi costitutivi della figura del rifugiato (Black 2001). Un'osservazione questa che ci permette di introdurre qui le due principali critiche mosse nel tempo all'ambito dei *Refugee Studies*: non solo questo campo di ricerca si sarebbe sviluppato di pari passo con la necessità di dare delle risposte in termini di *policies* al fenomeno dei rifugiati (Chimni 2009), ma anche, secondo alcuni, all'aumento dell'interesse e dell'attenzione nei confronti di tale fenomeno non sarebbe corrisposto un sempre adeguato impegno per una sua elaborazione teorica e concettuale.

Rispetto alle prima critica Chimni sottolinea ad esempio che, se da un lato la conoscenza prodotta sul mondo dei rifugiati e delle comunità dei rifugiati nel corso

dell'espansione di questa disciplina ha contribuito a «contrastare l'immaginario del rifugiato come parassita, criticato la pratica dell'aiuto imposto, sottolineato la necessità di ascoltare le voci dei rifugiati e di adottare un approccio partecipativo, elaborato i diritti dei rifugiati, evidenziato i bisogni specifici di donne e bambini rifugiati, dedicato attenzione alla salute psicosociale dei rifugiati, sottolineato i problemi relativi all'integrazione dei rifugiati nelle società ospiti, individuato i pericoli dei rimpatri involontari e identificato i deficit delle agenzie governative ed intergovernative relative al welfare dei rifugiati», la conoscenza prodotta tra il 1980 e il 2005 «ha contribuito anche a dare forma e a giustificare le politiche occidentali» (*idem*: 15).

Tra gli autori della seconda critica ritroviamo invece Hein per il quale fino agli anni Ottanta la ricerca sui rifugiati si sarebbe accumulata senza la minima elaborazione concettuale, permettendo ai *Refugees Studies* adagiarsi sulla confortevole dicotomia tra immigrati come forma di migrazione economica e rifugiati come forma politica (Hein 1993: 44). E' lo stesso Black a far notare che sarebbe falso affermare che la riflessione teorica, inclusa quella sull'uso delle terminologia, sia assente dai *Refugee Studies* - come dimostrano i contributi di autori come Kunz (1981), Richmond (1988, 1993), Marx (1990) o dello stesso Hein - piuttosto, secondo lui, questi studi corrono il rischio di rinchiudersi in un «cul-de-sac intellettuale» concentrandosi sul sottolineare i tratti distintivi dei rifugiati o di altri gruppi di migranti forzati quando invece potrebbero servirsi di particolari situazioni di rifugiati per illuminare teorie più generali e contribuire allo sviluppo delle scienze sociali (Black 2001: 66).

Questo è l'approccio con cui Stephen Castles propone nel 2003 l'avvio di una «sociologia delle migrazioni forzate» che si definisca come parte di un più ampio progetto di comprensione dei processi di trasformazione sociale legati all'emergere di un ordine (o disordine) sociale globale. La necessità, secondo Castles è quella di inserire studi specifici di situazioni o di gruppi in altri più ampi relativi a strutture e relazioni - sociali, politiche ed economiche - globali e viceversa. Non possono esistere secondo Castles studi di carattere locale senza una comprensione del contesto globale, così come non è possibile una teorizzazione del globale che non abbia le basi

nella ricerca locale (Castles 2003: 8). Allo stesso modo, gli strumenti di un'unica disciplina non sono in grado di descrivere e analizzare adeguatamente la migrazione quale processo che coinvolge molteplici aspetti della vita umana e, pertanto, oltre che transnazionale il progetto di una sociologia delle migrazioni forzate deve necessariamente avere anche carattere interdisciplinare (*idem*: 9).

Solo alcuni anni prima Saskia Sassen invitava ad analizzare il fenomeno dei rifugiati, come il frutto di «numerosi processi intersecantesi» e suggeriva a chi «si proponga di capire il problema dell'immigrazione» di «analizzare in che modo, quando e per quali ragioni governi, poteri economici, *media* e popolazione dei paesi sviluppati si trovano coinvolti in tali processi» (Sassen 1999: 13).

2.1.2 La figura del rifugiato

Questa breve rassegna dello sviluppo dei *Refugees Studies* ci dà una prima indicazione di come non sia possibile far corrispondere in modo univoco a una sola realtà la definizione di rifugiato. La stessa definizione giuridica è differente nel tempo e nello spazio e vede mutare i suoi confini «in quanto prodotto storico della sedimentazione di processi e pratiche di riconoscimento sociale, appelli e istanze morali e lotte politiche, che trovano una traduzione formale date particolari condizioni politiche, culturali ed economiche in continuo mutamento» (Marras 2009: 80).

Anche per Malkki i movimenti forzati di persone hanno origini storiche e politiche tra loro assai diverse e coinvolgono individui che, sebbene accomunati dalla condizione di *displacement*, si trovano a vivere in situazioni e difficoltà molto differenti. Per questa ragione il termine rifugiato si rivela uno strumento analitico utile soltanto nel momento in cui, invece che designare una generica “tipologia” di persone o di situazioni, viene utilizzato come un'ampia categoria giuridica o descrittiva in grado di includere un largo ventaglio di status socio-economici, storie personali e condizioni psicologiche e dello spirito. I movimenti involontari o forzati di persone non sono altro che un aspetto di una vasta galassia di pratiche e processi culturali, politici e sociali (Malkki 1995: 496) e, per questa ragione, dovrebbe essere accantonata l'impresa di individuare un “proto-rifugiato”, di cui quello moderno

sarebbe il diretto discendente, per dedicarsi invece all'individuare quei momenti storici che hanno portato alla configurazione di nuovi soggetti (*idem*: 497). Cogliendo tale suggerimento, ripercorrerò in queste pagine le circostanze che, nei tempi recenti, hanno contribuito a rendere il fenomeno dei rifugiati come si presenta oggi.

Quella dell'asilo è un'istituzione di cui si ha traccia fin dall'antichità (Ferrari 2004), ma è con l'avvento della modernità che, nelle società occidentali, perde il suo significato prevalentemente religioso per acquisirne uno preminentemente politico. Se fino all'Ottocento infatti con il termine rifugiati ci si riferiva ai protestanti espulsi dalla Francia nel corso del diciassettesimo secolo, dopo i moti rivoluzionari che attraversarono l'Europa nel 1848 il termine venne utilizzato per indicare gli appartenenti alle *élite* di intellettuali in fuga per ragioni politiche. Costoro furono gli ultimi, per il loro esiguo numero e per la loro estrazione sociale, ad ottenere un trattamento benevolo nei luoghi del loro esilio (Sassen 1999: 44-45). A partire dal 1880 infatti, con la fuga degli ebrei dalla Russia zarista e quelle dai conflitti nei Balcani, i movimenti forzati di popolazione assunsero dimensioni "di massa" e cominciarono a coinvolgere differenti strati di popolazione. Sullo sfondo stavano prendendo forma gli stati (e i confini) nazionali, rispetto ai quali il rifugiato, portatore di una diversità etnica e culturale, rappresentava una minaccia. Da quel momento la chiusura cominciò a prendere il posto dell'accoglienza, mentre fuga ed emigrazione iniziarono a confondersi (*idem*: 77).

Con la fine della Grande Guerra l'autorità degli stati nazionali prese definitivamente il posto degli imperi sgretolatisi nel corso del conflitto e il fenomeno dei rifugiati iniziò ad assumere le caratteristiche con cui noi lo conosciamo oggi. Questo non solo perché la guerra lasciò dietro di sé un numero di sfollati fino ad allora sconosciuto (circa 9 milioni), ma anche perché, con la nascita degli stati nazionali e di un sistema di relazioni interstatuali, venivano gettate le fondamenta per il moderno regime dei rifugiati. Come illustra Sassen «Ciò che caratterizza l'Europa nel primo quarto del nostro secolo è pertanto, da un lato il costituirsi di masse di rifugiati e, dall'altro, l'intervento dello stato nel definirli e controllarli. Il nuovo ruolo assunto dallo stato e dal sistema interstatale contribuisce inoltre a prolungare la durata della condizione di rifugiato fino alla seconda generazione. Ciò era (ed è)

dovuto sia al fatto che ormai lo status di rifugiato è identificato con una categoria specifica, contraddistinta dalla mancanza di univoca appartenenza a uno stato o addirittura dalla non appartenenza ad alcuno stato; sia alla lentezza delle procedure necessarie per ottenere una nuova nazionalità e al numero ormai relevantissimo delle persone interessate, da cui l'internamento dei civili in immensi campi profughi, cosa mai verificatasi prima di allora» (*idem*: 78).

Per Malkki invece a consentire la comparsa della moderna versione del rifugiato, inteso sia come specifica categoria sociale e problema giuridico che come oggetto di conoscenza, sarebbe stato il contesto della Seconda guerra mondiale. Due processi in particolare avrebbero avuto, secondo lei, un ruolo determinante: la standardizzazione delle principali misure di gestione degli sfollati come fenomeno di massa e la loro successiva globalizzazione. Entrambe i processi sarebbero avvenuti sia nell'ambito istituzionale dell'assistenza e dell'amministrazione dei campi per i rifugiati che in quello (nascente) del diritto dei rifugiati (Malkki 1995: 499).

Nel periodo compreso tra il 1939 e il 1945 gli sfollati in Europa raggiunsero il numero di trenta milioni; alla fine del conflitto ancora undici di questi si trovavano al di fuori del proprio stato di appartenenza e bisognosi di assistenza (Zolberg *et al.* 1989: 21). Se queste presenze, dagli ultimi anni della guerra fino ai primi dopo la sua conclusione, rappresentarono principalmente un problema di ordine militare (Malkki 1985), con la costituzione, nel dicembre 1950, dello *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) si trasformarono in una questione di carattere sociale e umanitario. Appariva infatti evidente che un fenomeno di simili proporzioni non poteva più essere affrontato, come era stato fatto nel primo dopoguerra, con la nomina di alti commissari e l'adozione di misure circoscritte a particolari situazioni, ma c'era invece bisogno di una vera e propria politica per i rifugiati.

Accanto a quella organizzativa i governi europei colsero anche la fragilità della "condizione giuridica" dei richiedenti asilo politico (Van Aken 2008: 36), fragilità a cui risposero, il 28 luglio 1951, con l'emanazione della convenzione di Ginevra. Secondo quanto indicato nel suo primo articolo, era da considerarsi rifugiato:

chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.

Nel suo articolo 33, la Convenzione sanciva poi, a garanzia dei diritti dei richiedenti asilo, l'importante principio del *non-refoulement*, in virtù del quale:

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, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche.

La Convenzione di Ginevra si affermò presto come fondamentale riferimento per il diritto internazionale e la politica estera, nonostante alcuni importanti limiti. In primo luogo quello geografico e quello temporale, rimossi con il Protocollo di New York del 1967: nella definizione di rifugiato riportata dalla Convenzione di Ginevra si faceva infatti riferimento esclusivamente alle situazioni di sfollamento che avevano luogo in Europa e che avevano avuto la propria causa nella Seconda guerra mondiale, o comunque in avvenimenti anteriori al 1951. In secondo luogo non bisogna dimenticare che lo scenario in cui avvenne la ratifica della Convenzione era quello della contrapposizione tra il blocco Atlantico e quello Sovietico e che tale contesto portò in più di un'occasione ad un uso strumentale della Convenzione di Ginevra ad opera degli stati occidentali e ad una forte connotazione politica della figura del rifugiato: «la figura di rifugiato che emerge negli anni cinquanta e perdura fino alla fine degli anni Settanta è infatti essenzialmente politica, sovradeterminata politicamente. Così è in Occidente e in Europa per le centinaia di migliaia di profughi provenienti dal blocco comunista» (Rahola 2003: 95-96).

Oggi che assistiamo al dilagare di nuove forme di guerra, che coinvolgono sempre più civili e provocano la fuga di intere popolazioni (Kaldor 1999), potremmo forse indicare come ulteriore limite di quella definizione - che continua ad essere quella

utilizzata dai paesi ricchi (Marchetti 2006) - la sua insistenza sul carattere individuale della persecuzione. Documenti più recenti come la Convenzione sui rifugiati dell'Organizzazione dell'Unità Africana del 1969 e la Dichiarazione di Cartagena del 1984, adottata dai Paesi latino-americani, includono infatti nella definizione anche coloro che sono costretti a fuggire da situazioni di violenza generalizzata.

Con gli anni Sessanta, la decolonizzazione, la formazione di nuovi confini e il mutamento di quelli esistenti, la geografia del fenomeno dei rifugiati sembra spostarsi fuori dall'Europa, in particolare nel continente africano e in quello asiatico, al punto da trasformarsi, secondo alcuni autori, in un "problema del Terzo Mondo" o dei "paesi in via di sviluppo" (Gordenker 1983, Hamrell 1967, Harrel-Bond 1986, Hein 1993, Rogge 1987). In realtà se, come suggerito da Castles (Castles 2003), allarghiamo lo sguardo a quei processi, come le diseguaglianze tra Nord e Sud, che sono all'origine dei contemporanei flussi di rifugiati, e alle traiettorie percorse da tali flussi, non possiamo essere d'accordo con quegli autori. I cambiamenti che hanno investito il mondo dagli anni Cinquanta in poi hanno sì trasformato i movimenti forzati di persone e (il loro controllo), ma in ben altra direzione, rendendoli «incontrovertibilmente globali» (Malkki 1991: 503).

Alla globalizzazione del fenomeno dei rifugiati, per indicare il quale a questo punto diventa davvero utile l'ampia categoria delle migrazioni forzate introdotta da Castles (Castles 2003), non ha tuttavia corrisposto una globalizzazione della protezione: a fronte infatti della portata sempre più generale e universale dei riferimenti giuridici e delle dichiarazioni ad opera delle grandi organizzazioni internazionali, «il riconoscimento dello status di rifugiato rimane di responsabilità esclusiva dello Stato di accoglienza, che per diverse ragioni di opportunità politica, interna o internazionale assume definizioni più o meno ampie, più o meno severe» (Marchetti 2006: 35).

2.1.3 Le prospettive sociologiche

Per quanto riguarda la teoria sociologica, sulla definizione di "rifugiato" si sono confrontate nel tempo principalmente due posizioni, quella "realista" e quella "nominalista" (Hein 1993).

Secondo i realisti la categoria sociologica del rifugiato esiste di per sé come «immediato prodotto di pratiche di violazione dei diritti umani che costringono gli individui alla fuga» (Marras 2009: 80). Influenzati dalla teoria dei rapporti di spinta e attrazione (*push-pull theory*) essi distinguono rifugiati e migranti economici a partire dalle cause della migrazione: mentre i primi sarebbero mossi da fattori politici di spinta, i secondi sarebbero invece influenzati da fattori economici di attrazione. Di riflesso, mentre la migrazione dei rifugiati assume i caratteri della fuga, quella dei migranti economici appare come movimento volontario.

All'interno di questo filone viene individuata una generalizzabile «esperienza del rifugiato» che ripercorre alcuni veri e propri *topoi* quali «una fuga, un abbandono forzato, improvviso e non programmato; il viaggio come un vagare senza una meta non scelta o solo parzialmente stabilita; la migrazione si presuppone essere a senso unico (non circolare), senza ritorno; l'arrivo come un approdo da cui riprendere la lotta di “liberazione”; l'adattamento al contesto d'arrivo come un processo influenzato dal trauma della persecuzione e della violenza subita nel paese di origine, un altrove al quale si spera di fare ritorno; un ritorno agognato che smorzerebbe, (almeno inizialmente) il desiderio e gli sforzi di integrazione» (Marras 2009: 80).

La più significativa critica mossa ai realisti è che non sembrano prendere in considerazione il valore performativo della stessa definizione di rifugiato la quale, invece di descrivere una condizione presunta come oggettiva, contribuisce essa stessa alla costruzione e alla delimitazione della realtà che definisce.

Sul fronte opposto della discussione ritroviamo invece i nominalisti per i quali sociologicamente non sarebbe possibile distinguere tra l'agire sociale dei rifugiati e quello dei migranti economici, sia per quanto riguarda l'organizzazione della partenza, che per l'arrivo e l'adattamento alla società di approdo (Richmond 1993). Quella del rifugiato sarebbe pertanto solo una categoria burocratica, risultato degli interessi geopolitici, politici ed economici degli attori che di volta in volta la utilizzano per stabilire chi è o chi non è un rifugiato. Il rifugiato esisterebbe quindi soltanto come «portatore nominale di uno status legale; uno status che, in questa prospettiva, sembrerebbe non informare di sé il soggetto portatore» (Marras 2009: 81).

Nel 1991 l'articolo di Roger Zetter *Labelling Refugees: Forming e Transforming a Bureaucratic Identity* (uno dei paper più largamente citati nel settore dei *Refugee Studies*), introduce una terza voce nel dibattito sulla definizione di rifugiato che suggerisce di considerare quest'ultima come il risultato prodotto dalle pratiche delle istituzioni e della burocrazia in particolare. Rifacendosi al costruzionismo sociale, attraverso una teoria del *labelling*, Zetter esplora in che modo e con quali conseguenze le persone vengono etichettate come rifugiati e in che modo un'identità prende forma, viene trasformata e manipolata nel contesto delle politiche e, in particolare, delle pratiche burocratiche.

L'utilizzo che Zetter fa della teoria del *labelling* è quello proposto da Wood per cui il «*labelling* è un modo di fare riferimento al processo con cui sono stabilite le agende politiche e più in particolare al modo in cui le persone, concepite come oggetti delle politiche, sono definite in immagini convenienti» (Wood 1985: 1 in Zetter 1991: 44).

Si tratta innanzitutto di un processo di stereotipizzazione che comporta la formazione e la standardizzazione di categorie dai contorni netti, alle quali vengono associati bisogni presunti (cibo, riparo, protezione) e apparati per la distribuzione di questi. Si tratta di categorie, etichette, che riflettono i valori del sistema che le ha generate e che, a loro volta, danno vita a delle identità burocratiche, che prescindono da quelle personali. Attraverso questo processo, all'individualità e all'unicità di chi viene etichettato si sostituiscono atteggiamenti di lealtà e di conformità all'etichetta, che assegnano ad essa anche una funzione di controllo (Zetter 1991: 45).

In secondo luogo, quello di *labelling* è un processo non partecipativo di definizione che si basa sulla formulazione di giudizi e la messa in atto di differenziazioni. Poiché tale processo è insito nella natura dell'attività burocratica potrebbe avere luogo senza essere notato o senza essere messo in discussione, ma questo non significa in nessun modo che abbia carattere neutrale. Al contrario, le stesse procedure burocratiche, la distribuzione di risorse e gli interessi politici ad esse sottintesi, ci dicono che l'etichettamento dei loro destinatari e dei loro bisogni non è affatto neutrale (Rosenblat 1984 in Zetter 1991: 45) e che le etichette ci rivelano «il politico nell'apparentemente non politico» (Wood 1985: 6 in Zetter 1991: 45).

L'ultimo aspetto del processo di *labelling* è la sua dinamicità: non è infatti detto che i destinatari dell'attività delle istituzioni rimangano passivi e "leali" al ruolo loro assegnato, anzi possono fare oggetto di critica l'etichetta assegnata loro fino a modificarla sia, potremmo dire, "dall'interno", sia incidendo sulle politiche e le attività istituzionali (Zetter 1991) che la determinano.

Circa quindici anni dopo questo articolo Zetter riprende il concetto di *labelling* e i tre assiomi su cui su basa (la *formazione*, la *trasformazione* e la *politicizzazione di un'identità*) per dimostrare come la loro forza analitica non sia mutata nonostante i profondi cambiamenti che hanno attraversato il regime dei rifugiati. I processi di globalizzazione, le cosiddette "migrazioni miste" e le diverse configurazioni delle migrazioni forzate che caratterizzano l'età contemporanea, hanno portato ad un rimodellamento sia del regime dei rifugiati che dell'etichetta di rifugiato.

Due sono i mutamenti su cui si concentra in particolare Zetter (2007): il primo è lo spostamento del centro del sistema dei rifugiati nel Nord globale; il secondo è ben espresso da una parte del titolo del suo articolo, *More Labels, Fewer Refugees* (più etichette, meno rifugiati), che fa riferimento al sempre minore riconoscimento dello status di rifugiato come concepito (e protetto) dalla Convenzione di Ginevra, rispetto invece al moltiplicarsi di etichette che indicano oggi le diverse esperienze di migrazione forzata. A queste diverse etichette corrispondono sempre più numerose e deboli forme di protezione, che hanno reso l'asilo politico un privilegio per pochi. In questo senso, nell'età contemporanea, la "distribuzione" (ovvero le pratiche burocratiche per la richiesta e il riconoscimento) dello status di rifugiato avrebbe sostituito, nel corso del processo di *labelling*, quella dell'assistenza umanitaria nel dare vita a nuove identità e a nuove forme di controllo (Zetter 2007: 174).

Oggi, in contrasto con gli aspetti di stereotipizzazione e omogeneità che caratterizzavano l'etichetta di rifugiato in passato, la *formazione* di nuove e molteplici etichette per la definizione dei rifugiati riflette, secondo Zetter, la maggiore complessità delle cause e delle configurazioni delle migrazioni forzate, fortemente condizionate dalla globalizzazione.

Il processo di *trasformazione* dell'etichetta invece si presenta ora come la risposta a tale complessità mentre il suo frammentarsi attraverso le procedure burocratiche

appare in questo nuovo scenario come una necessità per la gestione delle “nuove” migrazioni (anche se non mutano gli effetti negativi che le etichette hanno su coloro che le ricevono). A proposito della frammentazione dell’etichetta, Manocchi suggerisce che non sia più utile chiedersi chi sia oggi il rifugiato, «perché questa etichetta non è più intelligibile, esplicativa», ma che sia invece più opportuno domandarsi «quanti tipi di rifugiato ci sono in circolazione?» (Manocchi 2012: 39). La risposta a questa domanda proviene dai protagonisti del processo di *labelling*, che non sono più le organizzazioni non governative che operano nel Sud del mondo, ma sempre più i governi del Nord, dove il processo di *labelling* si è trasferito.

L’ultimo passaggio infine, quello della *politicizzazione*, nel nuovo regime dei rifugiati avviene attraverso la proliferazione di etichette dal carattere peggiorativo o populista, volte a dare del rifugiato l’immagine di un approfittatore o di un privilegiato, anziché di una persona titolare del diritto alla protezione (Manocchi 2012: 40, Zetter 2007: 104). Per quanto riguarda la politicizzazione dell’etichetta è interessante osservare come essa abbia a che fare, più ancora che non le pratiche istituzionali e i processi di regolamentazione, con le ansie generate dalla minaccia rappresentata dall’ “altro” e dalle relazioni sociali tra i nuovi arrivati e le comunità di approdo. Ancora, il discorso sull’etichetta di rifugiato ha a che fare con la preoccupazione per l’affievolirsi, nell’età contemporanea, delle “identità” nazionali del passato. I migranti sono una potente rappresentazione di queste preoccupazioni, così come la specifica etichetta del rifugiato ne è un sinonimo. Tra i fattori che contribuiscono ad alimentare l’apprensione nei confronti dell’altro vanno annoverati l’ambiguità del discorso politico e dell’atteggiamento dei media nei confronti dei rifugiati, visti ora come vittime ora come approfittatori (Runnymede Trust 2005, Van Gorp 2005), l’ascesa dei partiti nazionalisti di destra in alcuni paesi europei e le politiche di accoglienza. Queste ultime non solo prevedono in diversi casi la detenzione dei rifugiati, ma agiscono anche disperdendoli forzatamente in comunità e contesti caratterizzati da situazioni di deprivazione e ineguaglianza e dal timore degli effetti che la presenza dei rifugiati può avere su di essi in termini di identità, lavoro e welfare (Griffiths *et al.* 2005, Craig *et al.* 2003, Zetter 2007: 185).

Secondo Bauman «l'attuale tendenza di ridurre drasticamente il diritto all'asilo politico, accompagnata dal ferreo divieto d'ingresso agli "immigranti economici", non indica affatto una nuova strategia nei riguardi del fenomeno dei profughi, ma solo l'assenza di una strategia e il desiderio di evitare una situazione in cui tale assenza possa causare imbarazzo» (Bauman 2005: 113). I rifugiati, fuggiti da un luogo in cui non possono tornare, ma allo stesso tempo "chiusi fuori" da qualsiasi altra nazione, continua Bauman, sono l'incarnazione dell'extraterritorialità, del simbolo dell' «odierna *precarité* della condizione umana, la causa prima delle paure e delle ansie dell'uomo moderno»: non potendo, tali ansie e paure, essere rivolte contro l'altra incarnazione della extraterritorialità, rappresentata dall' *élite* globale «che si muove ed opera al di fuori di qualsiasi controllo umano, troppo potente per potercisi confrontare», esse hanno finito con il dare origine «ad un sentimento popolare di rabbia e paura nei confronti dei rifugiati» (Bauman 2005: 114).

2.1.4 Le dimensioni del fenomeno

Quando ci si riferisce al fenomeno dei rifugiati, i numeri, come le definizioni, hanno difficilmente carattere neutrale. Statistiche e stime numeriche sono fondamentali per i soggetti coinvolti nella gestione del fenomeno, al punto che sulla base di queste organizzano la propria attività, e al pari delle definizioni contribuiscono ai processi di *labelling* (Marchetti 2006: 35-38).

In secondo luogo, le situazioni in cui si trovano a vivere le popolazioni interessate da queste statistiche e la porosità delle categorie utilizzate per la loro costruzione fanno sì che esse non possano essere considerate del tutto esaustive, ma che vadano invece intese soltanto come "stime".

La stima, appunto, più attendibile ed esaustiva delle dimensioni con cui si presenta oggi il fenomeno delle migrazioni forzate è con ogni probabilità quella diffusa dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, a cui ricorrerò ora per offrire quadro globale della situazione.

Alla fine del 2013, l'anno più recente per cui sono al momento disponibili dati completi, le persone costrette ad allontanarsi dalla proprie case in seguito a persecuzioni, conflitti, violenza generalizzata o violazioni dei diritti umani, erano 51

milioni e 200 mila, il numero più alto da quando, all'indomani della Guerra Fredda, si sono iniziati a raccogliere dati sulle migrazioni forzate. In particolare, solo nel 2013, sono state 8 milioni e 200 mila le persone sfollate all'interno dei propri confini nazionali e 2 milioni e 500 mila a cui è stato riconosciuto nel corso dell'anno lo status di rifugiato. Con un'immagine molto efficace l'UNHCR sottolinea la numerosità delle persone che vivono un'esperienza di migrazione forzata che, se riunite in uno stesso territorio, darebbero vita alla ventiseiesima nazione più popolosa al mondo.

Tornando al dato globale dei 51 milioni 300 mila migranti forzati registrati alla fine del 2013, i rifugiati, cioè le persone che hanno ottenuto l'asilo politico previsto dalla Convenzione di Ginevra, erano 16 milioni 700 mila (11 milioni 700 mila sotto il mandato dell'UNHCR e 5 milioni Palestinesi sotto il mandato dell'UNWRA, l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa dei rifugiati Palestinesi), gli IDPs 33 milioni 300 mila e i richiedenti asilo, cioè le persone che hanno presentato domanda d'asilo e sono in attesa di conoscerne l'esito, circa 1 milione 200 mila.

Più della metà dei rifugiati (il 53%) proviene da tre soli paesi: l'Afghanistan (2 milioni 560 mila), la Siria (2 milioni 470 mila) e la Somalia (1 milione e 120 mila). Per quanto riguarda i paesi riceventi, ad accogliere i rifugiati sono soprattutto i paesi in via di sviluppo, dove si trova oggi l'86% delle popolazione mondiale dei rifugiati (percentuale che dieci anni fa era del 70%). I paesi in assoluto meno sviluppati del mondo nel 2013 hanno da soli dato asilo a 2 milioni 800 mila rifugiati. In particolare, il Pakistan è stato il paese che ha accolto il più elevato numero di rifugiati a livello globale (1 milione 600 mila), seguito dalla Repubblica islamica dell'Iran (857 mila 400), dal Libano (856 mila 500), dalla Giordania (641 mila 900) e dalla Turchia (609 mila 900). Il Libano ha accolto il più elevato numero di rifugiati in rapporto alla popolazione nazionale, con 178 rifugiati ogni 1000 abitanti.

Quella dei migranti forzati è una popolazione molto giovane: la metà ha meno di diciotto anni, mentre solo il 4% supera i sessant'anni.

2.2 Emergenza e migrazioni forzate

2.2.1 *Disastro, emergenza, crisi*

Tra i processi di *labelling* che caratterizzano, secondo Zetter, il contemporaneo regime dei rifugiati è a mio parere possibile includere la forte tendenza di governi e organizzazioni internazionali a definire la questione delle migrazioni forzate in termini emergenziali e a organizzare in questi termini le proprie politiche e le proprie attività a livello internazionale nazionale e locale.

Quello di “emergenza” sembra essere divenuto oggi, in una società caratterizzata dal rischio (Beck 1992) e dall’incertezza (Bauman 1999), un concetto imprescindibile, utilizzato per dare conto di numerosissimi fenomeni e aspetti della vita sociale. In questo paragrafo verranno presentate alcune delle prospettive teoriche da cui esso viene preso in esame, cominciando da una distinzione preliminare tra il concetto di emergenza e quelli, ad essa strettamente connessi, di “disastro” e di “crisi”.

L’idea di disastro è legata ai primi studi sociologici sulle calamità naturali che hanno preso avvio negli anni Sessanta nelle università americane³ e che hanno dato origine al ramo della sociologia detto “dei disastri” (Drabek 1986, Dynes et al. 1987, Quarantelli 1987). Nel 1961 Fritz definiva i disastri come eventi imprevisti e incontrollabili, reali o di cui incombe la minaccia, «concentrati nel tempo e nello spazio, in cui una società, o una sua parte relativamente autosufficiente, affronta un grave pericolo e incorre in perdite per i suoi membri tali che la struttura sociale è distrutta e lo svolgimento di tutte o alcune delle funzioni essenziali della società è impedito» (Fritz 1961: 655).

Dal disastro scaturisce l’emergenza, che è invece un processo durante il quale le *routine* del sistema colpito sono sconvolte e i diversi attori sono richiamati allo svolgimento di compiti non ordinari (Lombardi 2005: 27).

³ Nel 1963 è stato fondato in Ohio il Disaster Research Center, primo centro al mondo per la ricerca sociale dedicata allo studio dei disastri, trasferito poi nel 1985 presso l’Università del Delaware. Il Centro si dedica alla ricerca sulla prevenzione dei disastri, sulla risposta a simili eventi e sul processo ripristino, da parte di gruppi, organizzazioni e comunità.

Per molto tempo l'utilizzo del concetto di emergenza è stato limitato ai disastri naturali, quali ad esempio le alluvioni o i terremoti e solo in misura ristretta è stato applicato ai disastri provocati dall'uomo, come quelli tecnologici. Oggi la prospettiva si è ampliata e viene adottata la definizione di crisi per tutti quei fenomeni che presentano i caratteri dell'emergenza, indipendentemente dalle loro cause. Mentre la tradizione americana però continua a preferire il concetto di disastro, sia esso naturale o provocato dall'uomo, per designare ogni «evento che colpendo un sistema sociale, a livello comunitario o societario, produce un danno osservabile attraverso l'interruzione del processo di sviluppo del sistema vittima; provoca l'emergere di comportamenti specifici non normali, cioè extra-routinari; si figura come un costo per il sistema biologico, in termini di morti plurime e feriti, e per il sistema economico e produttivo, in termini di interruzione dei processi e riorganizzazione delle risorse», negli studi europei - e italiani in particolare - si predilige il termine di emergenza per indicare un «input stressante e potente sotto diversi aspetti al quale il sistema reagisce con le procedure previste o improvvisate, per ritornare poi allo stato normale di equilibrio, al suo trend di sviluppo» (Lombardi 2005: 28).

Una tappa fondamentale nell'evoluzione di questo campo di studi è rappresentata dagli anni Ottanta e in particolare dall'introduzione di un ulteriore concetto, quello di vulnerabilità (Pelanda 1981), che arricchisce la ricerca sui disastri di un nuovo importante strumento interpretativo.

Con vulnerabilità di un sistema sociale, o di un suo sottosistema, si intende «la capacità, o l'incapacità, del sistema di dominare la variabilità del suo ambiente. Il concetto di vulnerabilità sociale si basa su due principi. Da un lato quello secondo il quale è l'organizzazione sociale a generare le precondizioni di ogni evento che viene poi definito come disastro. Dall'altro, quello secondo il quale esiste uno stretto legame tra le dinamiche sociali che seguono un disastro e lo stato di un sistema sociale prima del suo verificarsi» (Rostan 1998: 15).

L'introduzione dell'idea di vulnerabilità è particolarmente significativa perché sposta buona parte del significato di emergenza dall'evento scatenante per trasferirlo al sistema sociale. Questo significa che gli effetti della crisi sono già presenti nel sistema che viene colpito e sono proprio le caratteristiche della comunità investita dal

disastro, il contesto in cui è inserita e il suo rapporto con tale contesto, a determinare sia la portata del disastro che la possibilità di reagire ad esso (Lombardi 2005: 29-30, Rostan 1998: 15-16). Con il concetto di vulnerabilità muta insomma lo schema interpretativo utilizzato dallo studio dei disastri che non vede più questi ultimi come eventi esterni alla società, ma come una parte della sua struttura e, soprattutto, del suo mutamento.

Se da un lato la crisi sottrae i processi del sistema organizzativo al controllo degli attori ad esso preposti e rende pressoché vana «l'azione fondata sulla previsione e sul determinismo della interpretazioni “di sempre”», dall'altro, per via dell'ambiguità e dell'incertezza che la caratterizzano, essa rappresenta una occasione, potremmo dire unica, per individui o gruppi sociali, di agire in modo innovativo (Lombardi 2005: 36). Il disastro, che fino agli anni Sessanta (Fritz 1961) era stato considerato per lo più un problema sociale, dagli anni Ottanta comincia ad essere letto come un'opportunità di mutamento o come almeno come una parte di esso (Quarantelli 1989, Cavalli 1989). Va sottolineato che il mutamento non è la conseguenza diretta del disastro, ma è da esso reso possibile e questo significa, innanzitutto, che non è detto che si verifichi necessariamente. In secondo luogo, qualora si verifichi, l'esito del processo di mutamento non è affatto scontato e può condurre «verso il progresso oppure verso il re-gresso, lungo il cammino evolutivo della società» (Lombardi 2005: 36).

Secondo Vollmer la teoria sociologica, pur riconoscendo l'importanza che i disastri hanno dal punto di vista metodologico per l'analisi dell'ordine sociale, avrebbe fatto poca strada in direzione della loro elaborazione e, nonostante l'alto numero di studi empirici condotti (ad esempio nell'ambito dell'appena citata sociologia dei disastri), non si sarebbe giunti né ad un singolo paradigma teorico in grado di offrire un vocabolario sociologico che dia senso alla distruttività nelle sue differenti manifestazioni, né a un quadro analitico capace di mettere ordine tra i dati empirici e nell' "offerta" concettuale (Vollmer 2013: 7).

Piuttosto, continua Vollmer, le analisi dei disastri sono spesso incluse all'interno di narrative storiche più ampie, in qualità di situazioni circoscritte e transitorie che turbano l'ordine sociale. Gli scienziati sociali hanno fatto in questo senso un largo

utilizzo della categoria di crisi per interpretare le discontinuità occorse in vari aspetti della vita sociale: nello sviluppo economico (Schumpeter 1934, Mandel 1978), nella storia dell' "illuminismo" (Koselleck 1988, Horkeimer e Adorno 2002), nella "società industriale" (Birnbaum 1969), la sua legittimità (Habermas 1988) o la sua crescita (Meadows *et al.* 1972), o combinando una selezione di tali aspetti in modelli più ampi di sistemi di crisi (Farazmand 2004, Marshall and Goldstein 2006). Quello che si vuole qui sottolineare è come il dibattito sociologico sulla crisi, incapace di produrre una teoria generale con cui dare conto del modo in cui differenti manifestazioni dell'ordine sociale sono messe in discussione, si sia invece legato in diversi momenti a situazioni di crisi che hanno conosciuto grande popolarità nel discorso pubblico (Vollmer 2013: 10).

Negli ultimi trent'anni, ad esempio, il moltiplicarsi su scala globale di quelle che vengono definite "emergenze complesse"⁴, ha conferito grande rilevanza al tema dell'emergenza e l'ha reso oggetto di ampie riflessioni.

Le immagini drammatiche di disastri e delle loro conseguenze sono diventate una costante del contemporaneo paesaggio mediatico, alimentando sentimenti di compassione e solidarietà, calcoli di tipo strategico e richiamando all'azione delle organizzazioni non governative o alla messa in campo di operazioni militari. I disastri sono infatti incorporati nella logica globale dell'intervento che si basa su due elementi fondamentali: la temporalità dell'emergenza, utilizzata per giustificare lo stato di eccezione (Agamben 2013), e la combinazione del registro politico e di quello morale che si manifesta nella realizzazione di operazioni che sono allo stesso tempo militari e umanitarie (Fassin e Pandolfi 2010: 9-10, Pandolfi 2005).

Per Calhoun (2010), l'emergenza costituisce oggi un immaginario sociale, che dà forma sia alla comprensione della realtà che all'azione che segue tale comprensione. Il fatto che «le cose brutte succedono» non è di per sé sufficiente a spiegare la spettacolare rilevanza assunta dall'umanitarismo e dalle emergenze umanitarie negli ultimi trent'anni, piuttosto sia il concetto di "umanitario" che quello di "emergenza" sarebbero dei costrutti culturali che riflettono il cambiamento sociale. «"Emergenza"

⁴ Il termine «emergenza complessa» è divenuto popolare alla fine degli anni Ottanta per indicare quelle situazioni, considerate di emergenza appunto, frutto dell'intreccio di molteplici cause, naturali e umane, che coinvolgono numerosi attori locali e obbligano ad una risposta a livello internazionale.

è oggi il termine primario per fare riferimento a catastrofi, conflitti e per rappresentare la sofferenza umana. È vicino a termini come quelli di “disastro” e “crisi”, con i loro riferimenti semi-impliciti all’astrologia o ai momenti di svolta. Ma la parola “emergenza” indica quello che accade senza fare riferimento all’azione, alle congiunture astrali, ad altre cause o a particolari conseguenze. L’emergenza è un improvviso, imprevedibile, evento che emerge in rapporto ad un contesto di apparente normalità, che causa sofferenza e pericolo e che richiede una risposta immediata. L’uso è di solito secolare. L’uso della parola focalizza l’attenzione sull’evento e non sulle sue cause. Richiama a una risposta di tipo umanitario, non ad analisi politiche o economiche. È diventata un’unità di base degli affari internazionali, come la nazione. “Darfur” è più il nome di un’emergenza che di un luogo» (Calhoun 2010: 30).

I disastri che colpiscono oggi l’umanità hanno costellato anche tutta la sua storia, cosa rende allora l’emergenza un aspetto peculiare della contemporaneità? A questo contribuiscono numerosi fattori come l’indebolirsi della convinzione che le sofferenze umane siano inevitabili, il consolidamento del diritto internazionale e la comparsa di atti come la Convenzione di Ginevra, la trasformazione culturale nel modo in cui viene intesa l’umanità stessa, una nuova empatia e un nuovo interesse per la sofferenza “distante” (Boltansky 1999), lo sviluppo di una nuova capacità di rispondere a tale sofferenza, che affonda da un lato le sue radici nelle capacità infrastrutturali acquisite proprio per combattere guerre, per lo sviluppo di attività economiche, per la colonizzazione, e anche per il controllo politico, ma che dall’altro include la diffusione di organizzazioni e le istituzioni rivolte specificatamente all’azione umanitaria.

L’emergenza nell’immaginario sociale è concepita come inattesa, imprevedibile, breve e, soprattutto, come un’eccezione a qualche ordine; l’emergenza esplode all’improvviso, cogliendo un paese, una regione, il mondo, di sorpresa. A rafforzare questo senso diffuso di imprevedibilità contribuiscono i media, specialmente la televisione. I segnali del graduale deteriorarsi di una situazione, naturale o sociale, sono spesso presenti prima del manifestarsi dell’emergenza e possono essere colti, ma anche in questo caso essi rimangono confinati nelle riviste specializzate o nei dibattiti

tra gli addetti ai lavori, difficilmente raggiungono il grande pubblico dei notiziari e così, quando vengono trasmesse le immagini di persone in fuga o in attesa di ricevere soccorso, queste sembrano «comparse dal nulla» (Calhoun 2010: 30-31).

L'emergenza che porta persone e risorse all'azione umanitaria è una creatura della globalizzazione, ma anche di un particolare momento nella storia della globalizzazione. Può essere immaginata come tale perché i media esistono e mostrano i suoi effetti in tempo reale, perché esiste un *framework* ideologico che crea un legame con coloro che sono lontani e soffrono e perché esistono delle capacità organizzative che rendono possibile intervenire. Da un lato questa costituisce un'enorme conquista morale, la capacità di prendersi cura dello sconosciuto, dall'altro lato assistiamo alla costruzione di eventi in alcuni luoghi, che non proviene da quei luoghi, ma dal centro cosmopolita che è il Nord globale: conflitti alluvioni e carestie non sono falsi, ma l'immaginario dell'emergenza li sradica della dimensione locale per trasformarli in eventi globali.

La categoria dell'emergenza è quindi un modo di afferrare eventi problematici, un modo di immaginarli che enfatizza la loro apparente imprevedibilità, anormalità, brevità e che porta con sé l'idea che un intervento sia necessario. Per alcuni l'intervento può essere rappresentato dalla mera assistenza (cibo, medicine, ripari), per altri le emergenze possono e devono essere gestite. Buone pratiche, metodi e tecnologie potrebbero essere utilizzare per alleviare quanta più sofferenza possibile e forse per alleviare quanto più possibile le minacce all'ordine globale, ma le risposte alle emergenze sono focalizzate sul ripristinare l'ordine, non sul cambiarlo. La costruzione delle emergenze come eccezioni al normale ordine delle cose e dell'umanitarismo come azione speciale che esse richiedono fa da copertura a una sorta di sospensione degli altri interessi. Ci sono risposte che cercano di limitare i danni, istituzioni che condividono i costi, sforzi nella preparazione dei disastri per rendere le risposte future migliori, ma trasformare l'ordine mondiale – vale a dire renderlo più egualitario - per limitare future sofferenze non rientra nei programmi di chi gestisce l'emergenza (Calhoun 2010: 54-55).

La costruzione delle emergenze in termini di immaginario sociale dà forma alla definizione e alle retorica delle emergenze, ai modi in cui esse sono prodotte e riconosciute e, soprattutto, all'organizzazione dell'intervento (Musarò 2013: 43).

2.2.2 Le migrazioni (forzate) come esempio di emergenza contemporanea

La categoria dell'emergenza occupa un posto centrale nell'odierna «età delle migrazioni» (Castles e Miller 2012) che si caratterizza per la tendenza diffusa dei paesi Occidentali a definire il fenomeno migratorio sempre più in termini emergenziali e ad organizzare in questi termini le proprie politiche migratorie.

La rappresentazione delle migrazioni contemporanee come emergenza e le conseguenze di tale rappresentazione sono un esempio del modo in cui opera l'emergenza come immaginario sociale: nonostante infatti la mobilità sia una prerogativa dell'umanità fin dalla sua comparsa sulla terra e nonostante il suo aumento possa essere considerato come connaturato alla globalizzazione, le migrazioni sembrano manifestarsi sulla scena mondiale inaspettatamente, mettendone in discussione l'ordine e richiedendo un intervento, ora di tipo umanitario, ora securitario, per la loro gestione.

L'elemento umanitario e quello securitario, non operano distintamente, ma si rafforzano l'un l'altro. A partire dagli anni '70, il fallimento delle politiche dei lavoratori ospiti provocò nell'Europa Occidentale dapprima l'insediamento permanente della popolazione immigrata e successivamente l'aumento dell'immigrazione per ricongiungimento familiare e per ragioni umanitarie. L'incremento di una popolazione residente formalmente “non voluta”, e difficile da giustificare agli occhi dell'opinione pubblica, diede avvio alle cosiddette «politiche degli stop» (Zanfrini 2007: 121) e più in generale ad una securitizzazione della questione migratoria (Castles e Miller 2012: 241). Allo stesso tempo, l'impossibilità di respingere quanti arrivavano da aree di guerra o di forte instabilità, ha fatto sì che il motivo umanitario andasse via via ad accostarsi a quello securitario dando origine ad «un processo che si auto-alimenta in modo circolare» (Cuttitta 2012: 21). Riprendendo l'immagine della «mano sinistra dell'Impero», utilizzata da Agier per definire l'azione dell'apparato umanitario (Agier 2011: 200): «la securitizzazione

consente di considerare il fenomeno delle migrazioni come un'emergenza; il carattere emergenziale del fenomeno legittima a usare la mano destra per colpire, anzi impone di farlo; al tempo stesso, l'umanitarizzazione del medesimo tema impone di usare la sinistra per curare; il fatto stesso di dovere curare infine, non fa che rafforzare l'idea di emergenza, facendo ripartire da capo il processo». (Cuttitta 2012: 21).

Nonostante venga identificato prevalentemente come emergenza "umanitaria", il caso specifico dei rifugiati non fa eccezione all'ambiguità tra umanitario e securitario, come è possibile osservare dalle parole di Sadako Ogata, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati negli anni Novanta:

Quello dei rifugiati e degli sfollati è un tema tra i primi nella lista delle preoccupazioni internazionali oggi, non solo per il suo significato umanitario, ma anche per il suo impatto sulla pace, la sicurezza e la stabilità. Il mondo non può raggiungere un nuovo ordine senza occuparsi in modo efficace del problema del displacement (Ogata 1993, in Nyers 2006: 2).

Queste parole, richiamandosi ad una comune identità umana, mettono in relazione il significato umanitario della questione dei rifugiati, con i principi e le norme che conducono alla «pace, la sicurezza e alla stabilità» del sistema internazionale, ovvero al mantenimento di un ordine mondiale basato sulla cittadinanza come autentica identità politica. Secondo Nyers esse rivelano come la costituzione della normalità richieda l'identificazione della differenza, di un Altro attraverso cui la coerenza e l'unità degli stati sovrani e delle soggettività si costituiscono e vengono mantenuti ed i rifugiati, incorporati nel discorso dell'emergenza, come popolazione abietta, sono i depositari di questa alterità.

Per mezzo del concetto di sovranità (Schmitt 1985), l'incontro sé-altro può prontamente essere trasformato in un confronto sé-nemico, in cui i rifugiati vengono stigmatizzati, trasformati in pericolo e pertanto costruiti come minaccia allo stato-nazione e al soggetto-cittadino. Quello del rifugiato è un concetto limite che occupa l'ambigua classificazione cittadinanza-umanità: ciò che è presente al cittadino è assente nel rifugiato. Le qualità di visibilità, agency e discorso razionale, sono assenti nella convenzionale rappresentazione dei rifugiati che li marca come invisibili, senza voce, e soprattutto come soggetti non politici (Agier 2011, Mallki 1996, Nyers 2006).

Pensare allora alle emergenze come fa Benjamin (1968), ovvero pensando che esse non rappresentino l'eccezione ma la regola, può essere utile per svelare su quali (taciti) accordi e presupposti, si basi il "normale" ordine delle cose e per individuare le pratiche che sono all'opera per riprodurre e sostenere le prevalenti concezioni di ordine e normalità. (Nyers 2006: 2-3)

L'inquadramento della questione dei rifugiati per mezzo di termini come "crisi", "problema" o "emergenza politica complessa" contribuisce alla sua rappresentazione come problema "tecnico" che necessita di una soluzione. Una rappresentazione di questo tipo ha inciso e incide sugli sforzi internazionali messi in atto per farvi fronte, ma anche sulle identità stesse dei rifugiati, come emerge dall'esame delle misure *ad hoc*, temporanee, messe a punto per rispondere alle singole situazioni di *displacement*. In particolare agisce in questo modo la definizione di "emergenza umanitaria", che sembra essere divenuta la più popolare in uso tra i governi, gli operatori umanitari, i giornalisti e gli accademici e la cui peculiarità, come si è visto nel paragrafo precedente, è quella di catalizzare consenso attorno a una qualche forma di intervento che appare dettata dall'urgenza e da un senso di obbligo morale nei confronti degli individui e dei gruppi che si trovano in condizioni di instabilità e violenza. Il senso della necessità di intervenire, di formulare analisi e raccomandazioni che siano tempestive e rilevanti per le politiche accomuna tutti gli attori, nonostante i differenti punti di vista sul problema (Nyers 2006: 4-5).

L'elaborazione di risposte immediate, di carattere pratico e operativo rientra in una prospettiva che Cox definisce di *problem-solving*, una prospettiva che «prende il mondo come lo trova, con le relazioni sociali e di potere prevalenti e le istituzioni in cui è organizzato, come un framework dato per l'azione» e in generale funziona «permettendo a queste relazioni e istituzioni di agire agilmente affrontando efficacemente particolari fonti di problemi» (Cox 1986: 208). L'aspetto più interessante di questa prospettiva è la mancanza di volontà da parte di chi la adotta di essere riflessivo sulle proprie origini, sulle circostanze della propria azione e sugli obiettivi di questa. A tale mancanza di volontà contribuiscono poi non poco i tempi ristretti imposti dall'urgenza (Pandolfi 2005) che non lasciano spazio all'auto-critica.

Le crisi o le emergenze, nel caso particolare quelle relative ai rifugiati, non costituiscono un fatto auto-evidente che si impone naturalmente ad un osservatore esterno, come l'approccio *problem-solution* assume, piuttosto la crisi è una contestata costruzione sociale che include una varietà di pratiche politiche, culturali e identitarie tra loro concorrenti e, in questo senso, può essere utile una loro lettura attraverso il concetto di discorso.

Come ogni altro, il discorso dell'emergenza opera come sistema di esclusione: attraverso il discorso vengono categorizzati e valutati, regolati e controllati, gli oggetti e le pratiche che costituiscono il mondo; il discorso controlla quali oggetti, proposizioni e forme di analisi sono normali e quindi accettabili e quali no (Foucault 1972). In particolare, parlare di emergenze significa entrare in una relazione dicotomica con tutto ciò che è normale: tale relazione non né neutrale né simmetrica ed un evento viene considerato come una crisi nel momento in cui si discosta dall'ordinato stato delle cose. La certezza, la fiducia e l'ordine della normale esistenza, sono resi possibili dall'identificazione dell'emergenza, con i suoi caratteri di incertezza, paura e caos (Nyers 2006: 6-8).

I rifugiati rappresentano quindi l'aberrazione alla norma rappresentata dagli stati nazionali, un incidente che turba quello che Mallki chiama il "nazionale ordine delle cose" (Mallki 1995), il negativo del cittadino.

2.3 L'utilità del concetto di *frame* nell'analisi del rapporto tra emergenza e migrazioni (forzate)

2.3.1 Il concetto di *frame*

Il modo in cui il discorso sulle migrazioni come emergenza prende forma a livello nazionale e locale e le ricadute di un simile discorso sulla *governance* del fenomeno, possono essere indagati in maggiore profondità attraverso il ricorso ad un ulteriore concetto, quello di *frame*, in grado di cogliere simultaneamente e mettere in relazione tra loro le due dimensioni dell'emergenza, quella cognitiva e quella organizzativa.

Ad introdurre per primo il concetto di *frame* è stato Gregory Bateson, antropologo di formazione, i cui studi sulla mente hanno attraversato e influenzato diversi ambiti

disciplinari. Nel 1955, nel saggio *Una teoria del gioco e della fantasia*, egli parla di *inquadramento psicologico* definendolo come ciò che «è (o delimita) una classe o un insieme di messaggi (o azioni significative)» (Bateson 2005 [1972]: 228), ovvero ciò che ci permette di dare un significato ai messaggi che vengono scambiati all'interno di un certo atto comunicativo. In questo senso gli inquadramenti psicologici hanno secondo Bateson una funzione metacomunicativa in quanto forniscono istruzioni o assistenza per la comprensione dei messaggi che racchiudono (*idem*: 229-230).

Se è stato Bateson ad avviare la riflessione sul *frame*, principalmente nell'ambito della psichiatria, è a Goffman che bisogna arrivare per una sistematizzazione del concetto e l'applicazione di questo alla lettura della società. Nell'introduzione a *Frame Analysis* (1974) egli dichiara come obiettivo della sua opera quello di descrivere la struttura a cui gli individui ricorrono per rispondere alla domanda che si trovano ad affrontare in tutte le situazioni, sia in quelle consuete che in quelle più insolite e spiazzanti, ovvero «che cosa sta succedendo qui?» (Goffman 2001 [1974]: 52). Tale struttura è per Goffman sia una struttura di significato che permette di attribuire un senso a ciò che sta accadendo, sia una struttura organizzativa, dal momento che la risposta alla domanda «che cosa sta succedendo qui?» si può dedurre dal tipo di azioni intraprese dagli attori che prendono parte alla situazione. Una volta infatti che gli individui hanno compreso cosa sta accadendo, adattano le loro azioni a tale comprensione, e vi trovano riscontro nel mondo circostante (*idem*: 279). Rifacendosi a Bateson, Goffman definisce quindi il *frame* assumendo che «le definizioni di una situazione sono costruite in accordo con i principi di organizzazione che governano gli eventi – almeno quelli sociali – e il nostro coinvolgimento soggettivo in essi» (*idem*: 54). Così come il *frame* è sia un principio cognitivo che organizzativo, l'attività di *framing* è allo stesso tempo «sia l'attività cognitiva con cui l'individuo “inquadra” una situazione e la riconduce dentro un dato *frame* a lui familiare, sia l'attività organizzativa che fa sì che un flusso di attività sia guidato secondo le premesse di un *frame* e non di un altro». (Barisione 2011: 15)

Da un punto di vista teorico, il concetto di *frame*, attinge dalle prospettive della fenomenologia, del post-modernismo e dell'antirealismo. In modo particolare però, pur presentando anche elementi di derivazione interazionista e strutturalista, si

colloca in prossimità della prospettiva costruzionista per via della sua natura interattiva e processuale. Ai fini di questa ricerca è soprattutto interessante notare come il concetto di *frame*, includendo sia una dimensione individuale-cognitiva che una sociale-organizzativa, possa agire come ponte tra una prospettiva micro ed una prospettiva macro-sociologica (*idem*: 104).

Il concetto di *frame* trova la sua applicazione in diversi ambiti disciplinari non solo, pensando appunto a Goffman, la microsociologia, ma anche la linguistica cognitiva (Lakoff e Jhonson 1980), la psicologia dei processi decisionali (Tversky e Kahneman 1981), la sociologia politica dei movimenti sociali (Benford e Snow 2000), la sociologia delle comunicazioni di massa e della comunicazione politica (Entman 1993, Gamson e Modigliani 1989).

2.3.2 Frame e migrazioni

Per quanto riguarda le migrazioni, e in particolare il tema dell'immigrazione in Italia, il concetto di *frame* è stato utilizzato nella ricerca e nelle riflessioni sui *frame* dei media (Dal Lago 1999, Pogliano 2014) e della formulazione delle politiche (Campomori 2008).

Per Dal Lago, di fronte alla propria incapacità di affrontare i fenomeni migratori, la nostra società erige contro gli stranieri delle barriere costituite da forme empiriche di violenza e di discriminazione, ma anche barriere di natura politica. Per questa ragione accanto agli apparati repressivi civili e militari allestiti per la difesa dei confini ritroviamo una simbologia che trasforma «la distinzione puramente empirica tra noi e loro in una contrapposizione ontologica, cioè tra mondi radicalmente opposti» (Dal Lago 1999: 43).

I processi attraverso cui i migranti divengono nemici della società non si può spiegare secondo Dal Lago ricorrendo soltanto agli strumenti della sociologia delle migrazioni, quello dell'immigrazione è infatti un tema che catalizza conflitti materiali e simbolici, retoriche nazionali e locali, campagne comunicative (*idem*: 50) per l'analisi dei quali si presta, ad esempio il concetto di *frame*. All'interno di queste analisi, in particolare, il *frame* si presenta «una risorsa simbolica, naturalmente disponibile», «uno stampo già disponibile in cui i giornalisti si limitano a riversare i

“fatti”» (*idem*: 71), alimentando stereotipi che loro stessi hanno contribuito a creare, e che, a loro volta danno corpo al senso comune, andando a costituire il mondo anziché descriverlo.

I giornalisti rappresentano in realtà solo uno degli anelli di un meccanismo circolare, di cui il *frame* è protagonista e che Dal Lago chiama “tautologia della paura”. Partendo dall’enunciazione di Thomas per cui «se gli uomini definiscono le situazioni come reali, esse sono reali nelle loro conseguenze» (Thomas 1928) egli descrive, con riferimento agli stranieri come minaccia per la sicurezza, il modo in cui la definizione allarmistica di una situazione finisce col divenire oggettiva e predominante.

Il meccanismo prende via con l’attivazione di una risorsa simbolica (“gli stranieri sono una minaccia per i cittadini”) da parte di attori legittimi attraverso definizioni soggettive (“abbiamo paura, gli stranieri ci minacciano”). Successivamente, la stampa, attraverso la costruzione di ciò che è rilevante, la selezione delle notizie, le retoriche utilizzate, concorre a conferire oggettività a quanto accade (“gli stranieri sono una minaccia, come risulta dalle voci degli attori legittimi -sondaggi, inchieste...- nonché dai fatti che stanno accadendo”) e la risorsa simbolica si trasforma in *frame* dominante. Quando le voci degli attori legittimi, che nell’esempio sono i cittadini, vengono interpretate da un rappresentante o da un attore politico legittimo, il problema causa dell’ “allarme”, diviene una questione politica di rilevanza nazionale a cui segue la messa in campo di eventuali misure legislative, politiche e/o amministrative che confermano il “frame dominante” (Dal Lago 1999: 73-75).

Il meccanismo della tautologia della paura riprende a sua volta l’idea di “panico morale”: «ondate emotive nelle quali un episodio o un gruppo di persone viene definito come minaccia per i valori di una società; i mass media ne presentano la natura in modo stereotipico, commentatori, politici e altre autorità si pronunciano in diagnosi e rimedi finché l’episodio scompare o ritorna ad occupare la posizione precedentemente ricoperta nelle preoccupazioni collettive» (Cohen 1972 in Maneri 2001: 8). Si tratta di un fenomeno complesso a cui prendono parte vari attori e tutti vi esercitano un ruolo importante anche quando, di volta in volta, sono i gruppi di

interesse, i mass media, il potere politico, l'opinione pubblica a svolgere la funzione di catalizzatore. Come la tautologia della paura, anche il panico morale ha la caratteristica della circolarità: se da un lato infatti la definizione al centro dell'ondata porta alla messa in atto di particolari misure da parte delle istituzioni, dall'altro le misure adottate corroborano la forza della definizione (Maneri 2001).

La relazione tra la dimensione cognitiva e quella organizzativa del *frame* è esplorata, da Campomori con riferimento alla formulazione di politiche pubbliche relative all'immigrazione (Campomori 2008: 55). Campomori infatti indaga il processo di progettazione e l'implementazione delle politiche pubbliche attraverso tre dimensioni fondamentali, tra loro intrecciate: quella cognitiva (relativa alla modalità di rappresentazione e definizione del problema), quella organizzativa (che riguarda la densità e la qualità organizzativa messa in campo sull'immigrazione) e, infine, la dimensione della governance (che riguarda il confine tra intervento pubblico e intervento privato).

Campomori riprende la definizione di *frame* elaborata da Schön e Rein (1993, 1994) con il preciso scopo di analizzare le politiche pubbliche, secondo la quale «l'attività di *framing* consiste nella selezione, organizzazione, interpretazione e attribuzione di senso ad una realtà complessa, con il fine di ottenere dei riferimenti utili per conoscere quella realtà ed agire» (Campomori 2008: 55). A partire da tale definizione è possibile distinguere tra i *policy frames*, ossia i *frames* attivati in una particolare situazione di policy e che costituiscono un primo livello di specificità e i frame istituzionali, che costituiscono invece un livello più generale, dal quale gli attori fanno derivare i *policy frames*, con cui strutturano una serie di problemi. Infine, i *frame istituzionali* si possono considerare come l'espressione locale di un più ampio sistema di credenze condivise rappresentato dai *frames metaculturali* (Campomori 2008: 66).

Indagare la dimensione cognitiva delle politiche può però non rivelarsi semplice per più di una ragione. Innanzitutto perché, di fronte a una situazione di *policy* può essere difficile stabilire qual è il *frame* adottato da un attore istituzionale. In secondo luogo, bisogna tenere presente che i frame costruiti dal governo centrale nelle prime fasi della formazione della *policy* possono subire delle trasformazioni una volta

declinate al livello locale (Pressman e Wildavsky 1973) o a quello ultimo della *street level bureaucracy* (Lipsky 1980). Infine, un'ultima difficoltà che si può riscontrare in questa analisi è da attribuire alla differenza tra i *frames* retorici, impliciti nelle politiche dichiarate e i *frames* per l'azione, impliciti nelle politiche in uso, tra i quali spesso non c'è coincidenza.

3. L'ITALIA DI FRONTE ALLE MIGRAZIONI FORZATE: ALCUNE NECESSARIE PREMESSE

L'obiettivo di questo capitolo, di natura prevalentemente descrittiva, è quello di fornire gli elementi fondamentali per la contestualizzazione del caso oggetto di studio.

Nella prima viene presentato il fenomeno degli ingressi via mare di migranti in Italia e vengono fatte alcune considerazioni rispetto al rapporto tra la portata e le caratteristiche di tale fenomeno e alcune idee ad esso frequentemente associate nel discorso pubblico. Nella seconda parte, prendendo avvio dalla relazione tra “sbarchi” e migrazioni forzate, verranno ripercorse le tappe che, dai primi numerosi arrivi di cittadini albanesi nei primi anni Novanta ad oggi, hanno portato alla costituzione dell'attuale sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Insieme ai principali aspetti e ai maggiori limiti di questo sistema, infine, verranno presentati i tratti più significativi, ai fini di questo lavoro, del diritto di asilo in Italia.

3.1 Gli arrivi via mare

In un paese come l'Italia, con oltre 7 000 km di coste, il mare rappresenta il confine più esteso e anche quello più visibile. E' forse per tale ragione che gli ingressi dei migranti attraverso questa frontiera sono costantemente al centro del discorso pubblico pur costituendo, lo si vedrà tra poco, un aspetto quantitativamente minoritario dell'immigrazione nel suo complesso.

Ai fini di questo lavoro descrivere il fenomeno degli ingressi che avvengono via mare può essere utile per almeno tre ragioni. Innanzitutto perché tali ingressi costituiscono un esempio molto efficace di costruzione del discorso sull'immigrazione in termini di “emergenza” e del ruolo che definizioni ed etichette svolgono in tale costruzione. In secondo luogo perché questa modalità di ingresso, ad alto rischio per l'incolumità dei migranti⁵, è tra quelle più utilizzate dalle persone in

⁵ Dal 1988 sono morte lungo le frontiere dell'Europa almeno 21 439 persone. Di cui 2 352 soltanto nel corso del 2011, almeno 590 nel 2012, 801 nel 2013 e già 2 086 nei primi otto mesi del 2014. Questi

fuga da situazioni di conflitto o di crisi umanitaria che chiedono asilo in Italia. Infine perché è nel dare risposta alle “emergenze” provocate da momenti di particolare intensità degli arrivi via mare che il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati italiano ha preso forma nel tempo.

3.1.1 Invasione, irregolarità ed emergenza: tre idee associate agli arrivi via mare

Da quando, agli inizi degli anni Novanta, gli arrivi di migranti sulle coste italiane hanno acquisito una certa frequenza, parole come “invasione” o “assedio” (Cuttitta 2012: 28-29) hanno accompagnato il verificarsi degli sbarchi (parola ormai entrata nell’uso comune per definire quegli arrivi e che, a voler ben guardare, come “invasione” e “assedio” evoca scenari di tipo bellico). Basta tuttavia confrontare il numero di questi ingressi con il totale della popolazione immigrata presente in Italia per affermare che, non solo i numeri dell’immigrazione nel paese non sono quelli di un’invasione, ma anche che gli sbarchi non rappresentano che una frazione del fenomeno nel suo complesso. Se infatti negli ultimi 20 anni le presenze di stranieri in Italia si sono quasi decuplicate, passando da circa 500 mila (regolari) a 5 milioni e mezzo di unità (regolari e non) (ISMU 2014), gli arrivi via mare dal 1998⁶ ad oggi hanno interessato in tutto poco meno di 600 mila persone.

dati, aggiornati 4 ottobre 2014, sono stati raccolti dal progetto del giornalista Gabriele Del Grande “Fortress Europe” attraverso le notizie censite negli archivi della stampa internazionale degli ultimi 26 anni (cfr. <http://fortresseurope.blogspot.it/p/la-strage.html>, ultimo accesso 6 maggio 2015).

⁶ Anno da cui sono disponibili dati a livello nazionale.

Fig.3 – Arrivi via mare in Italia

| Anno | Arrivi |
|------------|----------------|
| 1998 | 38 142 |
| 1999 | 49 136 |
| 2000 | 26 817 |
| 2001 | 20 143 |
| 2002 | 23 719 |
| 2003 | 14 170 |
| 2004 | 13 635 |
| 2005 | 22 939 |
| 2006 | 22 016 |
| 2007 | 20 455 |
| 2008 | 36 951 |
| 2009 | 9 573 |
| 2010 | 4 406 |
| 2011 | 62 692 |
| 2012 | 13 267 |
| 2013 | 42 925 |
| 2014 | 170 100 |
| TOT | 591 086 |

Fonte: Ministero dell'Interno⁷

Una seconda idea che, accanto a quella dell'invasione, viene frequentemente associata agli arrivi via mare è che essi rappresentino la principale modalità di ingresso in Italia per i migranti "irregolari" (Pogliano 2014, Solano 2014). A questo riguardo, tenendo sempre presente che «le categorie utilizzate dalle società di arrivo per definire di volta in volta i migranti non esistono in "natura", ma sono il frutto di processi costruzione sociale che riflettono scelte di tipo politico-giuridico, atteggiamenti e vissuti della popolazione, sentimenti custoditi dalla memoria collettiva» (Zanfrini 2007: 16), ritengo occorra provare a scomporre la categoria dell'irregolarità nei diversi segmenti che la compongono, come suggerito da Sciortino (2006).

Quella dei migranti irregolari non è infatti una popolazione omogenea, ne fanno parte ad esempio quegli stranieri, cosiddetti *overstayers*, che dispongono di documenti regolari al momento dell'ingresso in un paese, ma che vi rimangono poi oltre la scadenza di questi, o ancora, quegli stranieri che utilizzano un visto turistico

⁷ Per quanto riguarda il periodo 1998-2010, i dati del Ministero a cui si fa riferimento sono quelli riportati in De Bruyker P., De Bartolomeo A., Fargues P., *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws, an policy options*, MPC RR2013/09, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico Fiesole (FI): European University Institute, 2013, p. 15; i dati invece per il periodo 2011-2014 sono riportati sul sito internet del Ministero stesso alla pagina http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf, ultimo accesso 6 maggio 2015.

per svolgere attività lavorativa (*working tourists*). Consideriamo irregolari anche coloro che giungono in un paese clandestinamente, ovvero privi delle autorizzazioni necessarie o eludendo i controlli al momento dell'attraversamento delle frontiere. Di questo ultimo segmento fanno parte, tra gli altri, i potenziali richiedenti asilo che, per trovare protezione al di fuori del proprio paese di origine, spesso non hanno altra possibilità che quella di viaggiare in modo clandestino appunto.

Da questa "scomposizione" possiamo trarre due prime considerazioni importanti. La prima è che non tutti coloro che chiamiamo irregolari sono entrati clandestinamente in un paese. La seconda è che non tutti coloro che varcano le frontiere sfuggendo ai controlli delle autorità, e che chiamiamo clandestini, vanno ad incrementare la popolazione di immigrati irregolari. A questo punto non ci resta che prendere in esame il peso di queste due componenti all'interno dell'immigrazione via mare verso l'Italia.

L'immigrazione irregolare sfugge per definizione alle statistiche ufficiali e spesso rappresenta una condizione transitoria, ragioni per cui, per descriverla dal punto di vista quantitativo ci si affida a delle stime, ancorché accurate. Rispetto alla proporzione tra ingressi clandestini e presenze irregolari in Italia, un quadro generale si può avere grazie ai dati raccolti dalla Commissione Europea nel corso del progetto *Clandestino*, per il quale nel periodo compreso tra il 2000 e il 2006, circa il 60-75 per cento dei migranti irregolari era costituito da *overstayers* e solo il 25-40 per cento era composto da persone che avevano attraversato clandestinamente le frontiere terrestri (20-30 per cento) o marittime (5-15 per cento) (European Commission 2009). Secondo queste informazioni, non solo non è possibile far coincidere perfettamente l'immigrazione irregolare con quella delle persone che entrano in Italia clandestinamente via mare, ma anche si nota che tra gli ingressi clandestini, quelli che avvengono attraverso il confine marittimo sono la minoranza, a dispetto dall'enfasi posta su di essi dai media e dal dibattito politico (De Haas 2008).

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, stando all'UNHCR (2009), il Mediterraneo rappresenta la porta principale da cui fanno il loro ingresso in Italia: nel 2008 più del 70 per cento delle richieste di protezione erano giunte da persone sbarcate sulle coste meridionali del Paese. Cinque anni dopo, nel 2013, il 66,4 per cento delle persone che

si trovavano all'interno del sistema di accoglienza italiano era entrato nel paese via mare, percentuale che raggiungeva l' 82,5 per cento se si considerano anche quanti occupavano i posti aggiuntivi attivati quell'anno dal sistema proprio per fare fronte agli arrivi di migranti sulle coste (ANCI *et al.* 2014: 98).

Riassumendo, sulle imbarcazioni che raggiungono l'Italia sono presenti quelli che, sempre l'UNHCR, definisce "flussi migratori misti"⁸. Potenziali richiedenti asilo e migranti volontari viaggiano frequentemente lungo le stesse (pericolose) rotte, senza i documenti necessari, affidandosi non di rado agli *smugglers* che le gestiscono. Non solo, come è già stato sottolineato nel capitolo precedente, le cause che spingono gli uni e gli altri alla partenza sono oggi sempre più intrecciate tra loro, tant'è che a distinguere i primi dai secondi sono soprattutto le politiche dei paesi di accoglienza, a loro volta messe in pratica per lo più sulla base della nazionalità di chi arriva. Al momento dell'ingresso in Italia, ciò che infatti incide di più sul destino riservato ai migranti, è la loro provenienza: se essa corrisponde a una situazione generalmente considerata di crisi umanitaria, essi saranno indirizzati alla procedura per la richiesta d'asilo e alle misure di accoglienza che ad essa corrispondono; se il paese di origine è invece considerato come sicuro e, ancora di più se con esso esistono degli accordi bilaterali per la riammissione di chi è emigrato clandestinamente, essi saranno destinati al rimpatrio.

Un' ultima questione relativa agli sbarchi ha a che fare con la definizione di emergenza. Come verrà più volte ripetuto nel corso di questo lavoro, benché l'emergenza sia uno dei *frame* più ricorrenti nella lettura degli arrivi via mare e nell'organizzazione delle risposte a tale fenomeno⁹, questo non può essere considerato, dal punto di vista della frequenza, un'emergenza. Se ci limitassimo infatti ad una definizione di emergenza di tipo frequentista, ovvero che considera come emergenza tutti quegli eventi rari, con un basso grado di probabilità di accadimento (Lombardi 2005: 29), dovremmo escludere gli ingressi via mare da tale

⁸ Cfr. <http://www.unhcr.it/cosa-facciamo/protezione/asilo-e-migrazioni>, ultimo accesso 6 maggio 2015.

⁹ In relazione agli sbarchi, lo stato d'emergenza è stato dichiarato, nell'intero territorio nazionale il 20 marzo 2002. Inizialmente valido fino al 31 dicembre dello stesso anno è stato da allora sempre rinnovato «di scadenza in scadenza, di governo in governo, tramite decreti annuali di proroga» (Cuttitta 2012: 20)

definizione, in quanto ormai costituiscono per l'Italia un fenomeno strutturale (Colombo A. 2012): basta uno sguardo ai dati riportati nella figura 1 per riscontrare come, dal 1998 ad oggi, il numero delle persone in arrivo sulle coste italiane sia sceso ben poche volte sotto le 20 mila unità, e per constatare che, nonostante oscillazioni anche considerevoli, gli sbarchi in questo lasso di tempo non si sono mai arrestati.

Considerando il carattere “misto” dei flussi di persone che giungono in Italia attraversando il Mediterraneo, i fattori che, all'origine, influenzano il loro andamento sono diversi. Numeri particolarmente alti di arrivi secondo questa modalità si sono registrati infatti non solo in concomitanza di conflitti e dell'acuirsi di particolari crisi (come accaduto ad esempio nel 1999, in corrispondenza di quella del Kosovo, e nel 2011, in seguito alle cosiddette “Primavere Arabe”), ma anche in anni che hanno conosciuto soprattutto il cronicizzarsi di situazioni di instabilità politica e il generale deteriorarsi delle condizioni di vita dal punto di vista economico e sociale in alcuni paesi (questo è avvenuto ad esempio nel 2008, quando sbarcarono sulle coste italiane 36 951 persone provenienti soprattutto da Nigeria, Eritrea e Somalia (ANCI *et al.* 2014) per il concorrere di elementi che rendevano – e rendono ancora oggi – estremamente difficoltosa la vita in quei paesi).

Un secondo ordine di fattori che incide sul numero degli sbarchi che avvengono ogni anno sulle coste italiane, ha a che vedere con le politiche di contrasto all'immigrazione clandestina. Il passaggio improvviso dai quasi 37 000 arrivi del 2008, alle poche migliaia dei due anni successivi (9 573 arrivi nel 2009 e 4 406 nel 2010), va ad esempio imputato non ad un miglioramento della situazione nei contesti d'origine, bensì alla firma, nel febbraio 2009 a Tripoli, del protocollo che dava attuazione al “trattato di amicizia partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la grande Giamahiria araba libica popolare socialista” sottoscritto l'anno precedente dall'allora Presidente del Consiglio Berlusconi e dal Colonnello Gheddafi. Questo accordo, in un suo capitolo prevedeva, attraverso la messa in atto di un sistema di pattugliamento delle frontiere, sforzi congiunti da parte di Italia e Libia per impedire l'arrivo di migranti sulle coste italiane.

3.1.2 Dagli arrivi via mare alla costituzione di un sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati

Il fenomeno degli sbarchi sulle coste italiane ha contribuito in modo significativo, a dare forma, negli ultimi venticinque anni, al sistema italiano di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati, un sistema che, dalla sua nascita ad oggi, si è caratterizzato per la continua tensione tra emergenza ed ordinarietà.

L'anno che segna l'avvio del processo che ha portato l'Italia a dotarsi di un sistema di accoglienza per le persone in cerca di protezione e per coloro che già l'hanno ottenuta, può essere a mio parere individuato nel 1991. Tra la fine degli anni Settanta e i primissimi anni Ottanta, l'Italia contribuì infatti sia alle operazioni di soccorso dei *boat people* nel mare indocinese che all'accoglienza di alcune migliaia di profughi vietnamiti a cui riconobbe lo status di rifugiati politici, ma fu solo nel 1991, con l'arrivo in pochi mesi di decine di migliaia di cittadini albanesi sulle proprie coste, che si trovò a dover rispondere ad un numero così alto e inatteso di persone in fuga dall'instabilità politica ed economica del proprio paese. Non solo: nel 1991, di fronte ai massicci arrivi di persone in fuga dall'Albania, l'Italia mise in campo per la prima volta misure straordinarie, legate all'eccezionalità del fenomeno, che manifestavano nello stesso tempo caratteri umanitari e di tipo securitario. Un'ambivalenza che, come l'oscillazione tra emergenza ordinarietà, ha contraddistinto fino ad oggi la risposta agli ingressi di migranti via mare.

Da questo punto di vista, la vicenda relativa all'afflusso dei cittadini albanesi in Italia può essere suddivisa in due fasi, una legata agli sbarchi avvenuti in marzo ed una a quelli avvenuti nel mese di agosto.

Il 7 marzo 1991 arrivarono nei porti di Brindisi, Bari e Otranto, a bordo per lo più di piccole imbarcazioni, circa 25 700 persone alla ricerca di prospettive migliori di quelle che poteva offrire loro l'Albania di quel tempo. Si trattava di persone che fuggivano dalla povertà, non da persecuzioni, e che giungevano in un paese, l'Italia, in cui la prima legge sull'immigrazione e l'asilo, la legge 39/1990 (legge Martelli), era appena entrata in vigore e non prevedeva forme di protezione diverse dall'asilo politico.

Il Paese era completamente sprovvisto di un piano di accoglienza e l'allora Presidente del Consiglio Andreotti procedette con la nomina a Commissario straordinario e coordinatore dell'emergenza del Ministro della Protezione Civile, Vito Lattanzio, che come unica risposta all'afflusso dei migranti stabilì di utilizzare le scuole come centri di accoglienza e di distribuire cibo e altri beni di prima necessità. Contemporaneamente alla completa disorganizzazione dello stato, si manifestò nei confronti di quanti erano arrivati in quei giorni una grandissima solidarietà da parte della popolazione: «Le parrocchie, le associazioni laiche di Brindisi, dei comuni e delle province vicine si impegnarono attivamente attraverso forme che potremmo definire autogestite, quando non addirittura spontanee. Furono, infatti, le cittadinanze e le istituzioni locali a organizzare un sistema di accoglienza per mezzo di una mobilitazione generale e immediata che si indirizzò soprattutto verso le scuole adibite a centri di accoglienza, così come verso gli ospedali e le parrocchie. La preparazione e la distribuzione di generi alimentari e di prima necessità si attivò tramite i comuni e le circoscrizioni, coinvolgendo molti singoli cittadini volontari» (Ravenda 2011: 47). In questa prima fase la percezione da parte delle popolazioni locali, alimentata dalle rappresentazioni mediatiche, fu quella di trovarsi dinanzi a «*piccati*, dirimpettai adriatici, grotteschi, appassionati della televisione da aiutare e accogliere. Una partecipazione delle cittadinanze e una sensibilità dell'opinione pubblica che, ben presto, vennero a mancare sostituite da una più organizzata e autoritaria azione da parte del Governo nazionale» (Ravenda 2011: 55).

Dopo alcuni giorni di esitazione, il governo italiano decise di accordare ai migranti un permesso di soggiorno temporaneo e straordinario di un anno (Circolare n. 19 del 14 marzo 1991 del Ministero dell'Interno), a cui fece seguito, un mese dopo, l'invito ai Prefetti a concedere permessi anche per motivi di lavoro (benché non compatibili con la posizione giuridica determinata precedentemente) per facilitare l'incontro con le offerte di lavoro avanzate da italiani ai cittadini albanesi (Circolare del Ministero dell'Interno del 15 aprile 1991) e favorire la loro inclusione nel tessuto sociale (ANCI *et al.* 2014: 21)¹⁰.

¹⁰ Secondo i dati del Ministero del Lavoro, alla fine del 1991 erano 11 mila gli albanesi occupati e 5 700 quelli iscritti alle liste di collocamento (ANCI *et al.* 2014: 21).

Solo pochi mesi dopo, l'8 agosto, i circa 20 mila cittadini albanesi che giunsero nel porto di Bari a bordo della nave Vlora, fecero esperienza di una risposta molto diversa dal momento che il Governo italiano aveva questa volta deciso di rimpatriare indistintamente tutti i nuovi arrivati.

In attesa del rimpatrio, migliaia di migranti vennero letteralmente rinchiusi, per circa una settimana, all'interno dello stadio della Vittoria, privi di qualsiasi assistenza. Erano bastati pochi mesi a far sì che le persone in arrivo dall'Albania venissero considerate migranti volontari invece che forzati e a far sì che, in virtù di questa definizione venissero detenuti e poi respinti, anziché accolti. Non c'erano diverse motivazioni all'origine delle due "ondate" albanesi, eppure la loro rappresentazione fu molto diversa. "Poveri disperati" da accogliere nel primo caso, una pericolosa "folla bestiale", pericolosa per l'ordine e la sicurezza nel secondo (Ravenda 2011: 58).

L'utilizzo dello stadio della Vittoria è l'esempio di un'altra costante del sistema di ricezione, in situazioni di emergenza, di coloro che sbarcano sulle coste italiane, ovvero l'utilizzo per il trattenimento dei migranti di luoghi «culturalmente - e giuridicamente - extraterritoriali» (Dal Lago 1999: 186). Di fronte infatti a individui di cui non è possibile determinare lo status giuridico (irregolari o richiedenti asilo?) si ricorre a strutture dallo status altrettanto incerto, spesso destinate nell'uso quotidiano o in precedenza a funzioni molto differenti: «[...] gli albanesi di Bari vengono trattati come bestie, non già perché lo stato italiano sia divenuto più feroce, ma semplicemente perché non sono disponibili immediatamente altre categorie giuridiche che consentono di trattarli come uomini e donne. In realtà, gli albanesi credono di trovarsi in Italia, ma sono altrove, in uno spazio extraterritoriale, meramente fisico, la cui unica funzione è il contenimento provvisorio» (Dal Lago 1999: 186)¹¹.

Il 1991, in seguito agli arrivi albanesi, è anche l'anno in cui l'Italia si confronta con un numero di richieste d'asilo senza precedenti nella sua storia: nel 1990 le domande d'asilo presentate erano state 4 600, principalmente da cittadini albanesi e

¹¹ Mentre per Dal Lago questo episodio sarebbe all'origine di tutto l'attuale sistema di centri di detenzione per stranieri, per Campesi (2011b: 190) esso sarebbe la matrice solo di uno dei segmenti istituzionali di questo sistema, quello della prima accoglienza o *preadmittance detention* (*idem*: 196).

rumeni. L'anno seguente, il 1991 appunto, il numero di coloro che richiesero protezione fu di 28 400. Di queste richieste d'asilo, 21 400 interessavano albanesi sbarcati nei porti della Puglia, anche se nel corso dell'anno solo in 1 000 ricevettero una risposta positiva dalla Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato, ovvero l'ottenimento dell'asilo politico.¹² L'unica misura di accoglienza prevista dalla neonata legge Martelli per i richiedenti asilo consisteva nell'erogazione di 34 000 lire al giorno per, al massimo, 45 giorni.

I primi sforzi di coordinamento nelle attività di accoglienza per coloro che formulano richiesta d'asilo si sono verificati in concomitanza della crisi balcanica, tra il 1991 e il 1995. In quegli anni giunsero in Italia dalla ex Jugoslavia circa 80 mila persone, anche se non si verificarono mai arrivi in massa come quelli che avevano invece riguardato poco prima i cittadini albanesi (ANCI *et al.* 2014: 24) e le rotte seguite non furono unicamente quelle marittime. Quanti raggiungevano il suolo italiano erano in fuga da un violento conflitto, ma ancora la normativa prevedeva la possibilità di richiedere e ottenere asilo soltanto alle vittime di persecuzioni individuali: dinanzi a questa lacuna si optò di nuovo per una misura straordinaria, ossia il rilascio di un permesso umanitario. Questo permesso aveva inizialmente la durata di 60 giorni, ma in seguito, grazie alla legge n. 390 del 1992, divenne possibile prorogarlo finché necessario. Di questa forma di protezione (che rimase in essere fino al 1997), tra il 1991 e il 1995 beneficiarono 57 mila persone (Hein 2010: 58). Questa legge, per la prima volta prevedeva interventi straordinari diretti a fronteggiare le esigenze degli sfollati accolti sul territorio nazionale «connesse alla ricezione, al trasporto, all' alloggio, al vitto, al vestiario, all'assistenza igienico sanitaria, all'assistenza socio-economica» per la realizzazione dei quali Presidente del Consiglio dei Ministri promuoveva e coordinava «l' attività dei Ministri competenti, delle amministrazioni dello Stato, degli enti locali, della Croce rossa italiana e di ogni altra istituzione e organizzazione operante per finalità umanitarie». L'opinione pubblica, fortemente colpita dalle atrocità che avevano luogo così vicino all'Italia, mostrò nei confronti dei profughi non solo accettazione, ma anche grande

¹² Dati retrospettivi e ormai consolidati della Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato, riportati in Godio G., *Sessant'anni di esilio*, pubblicato il 17 aprile 2011, su <http://viedifuga.org/?p=479>, ultimo accesso 6 maggio 2015.

accoglienza, al punto che enti locali, organizzazioni della società civile e singoli cittadini riuscirono a supplire con successo alla completa assenza di un sistema nazionale per l'accoglienza (ANCI *et al.* 2014: 24).

Sempre all'inizio degli anni Novanta, parallelamente alle prime forme di coordinamento nell'ambito dell'accoglienza dei richiedenti asilo o comunque delle persone in fuga da crisi umanitarie, cominciò a strutturarsi anche il sistema per la ricezione dei migranti (non solo di quelli forzati) in arrivo via mare.

Per dare una risposta ai continui arrivi sulle coste italiane (e su quelle pugliesi in particolare) di quanti fuggivano dagli accadimenti che si verificavano sull'altra sponda dell'Adriatico venne istituita la legge n. 563 del 1995, la cosiddetta "Legge Puglia" «che finiva per istituzionalizzare una prassi di gestione delle "emergenze sbarchi" basata sull'utilizzo della detenzione amministrativa degli stranieri appena giunti sulle coste italiane; prassi che si era affermata nei primissimi anni Novanta in concomitanza con il crollo dei regimi sull'altra sponda del mar Adriatico e l'arrivo dei primi *boat people* sulle coste pugliesi» (Campesi 2011b: 190). Questa legge consentiva ai Prefetti della Puglia, per gli anni 1995, 1996 e 1997, di creare lungo le coste tre centri d'accoglienza (il cui status giuridico non era chiaramente definito) per fornire una prima assistenza ai migranti che arrivavano via mare. Pur riferendosi ad un contesto circoscritto nel tempo e nello spazio questa legge non solo rimane ancora oggi il principale strumento normativo in materia di prima accoglienza ma anche, ormai vent'anni fa, nell'articolo 2¹³, esplicitava quelli che rappresentano ancora oggi i caratteri fondamentali della risposta italiana agli sbarchi: una risposta a «situazioni di emergenza» basata sulla necessità di combinare «le esigenze di prima necessità dei migranti» con le «attività di controllo della frontiera».

In virtù della legge Puglia sono stati istituiti gli attuali Centri di Accoglienza (CDA) e i Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA), che rispettivamente

¹³ Per far fronte a situazioni di emergenza connesse con le attività di controllo indicate all' articolo 1 e che coinvolgono gruppi di stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione è autorizzata, per ciascuno degli anni 1995, 1996 e 1997, la spesa di lire tre miliardi, da destinarsi anche alla istituzione, a cura del Ministero dell'interno, sentita la regione Puglia, di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore dei predetti gruppi di stranieri. Al relativo onere, da imputare ad apposito capitolo da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'interno, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, per l'anno 1995, al capitolo 4295 del medesimo stato di previsione e corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

«garantiscono prima accoglienza allo straniero rintracciato sul territorio nazionale per il tempo necessario alla sua identificazione e all'accertamento sulla regolarità della sua permanenza in Italia» e «ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia. In questi centri i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono fotosegnalati, possono richiedere la protezione internazionale»¹⁴. In periodi di particolare afflusso di migranti sulle coste italiane, in situazioni che vengono definite di emergenza, i Prefetti fanno riferimento alla legge Puglia anche per l'apertura su tutto il territorio nazionale di strutture di accoglienza straordinarie. L'attivazione di strutture di questo tipo è un'altra delle peculiarità che dagli anni Novanta ha caratterizzato a più riprese il sistema di ricezione italiano e che lo caratterizza ancora oggi. Nel tempo e sull'intero territorio nazionale, hanno così preso vita diverse forme di centri di accoglienza, tutti accomunati però - per via della lacunosità della norma - da un altissimo grado di incertezza sia per quanto riguarda lo status delle persone accolte che relativamente alle modalità di accoglienza¹⁵.

Verso la fine degli anni Novanta, l'acuirsi di un'altra crisi, quella del Kosovo, provocò un nuovo massiccio esodo verso l'Italia dall'altra sponda dell'Adriatico ed un aumento esponenziale delle richieste d'asilo che nel 1999 superarono le 37 318 (ANCI *et al.* 2014: 33). Nello scenario italiano dell'accoglienza, dinanzi a questa nuova crisi, fece la propria comparsa un nuovo attore, l'Unione Europea che, attraverso lo stanziamento di fondi straordinari, sostenne l'avvio di Azione Comune, un consorzio finalizzato alla realizzazione di un progetto per l'accoglienza dei kosovari in esilio. Il riferimento ad Azione Comune è fondamentale per comprendere la parte ordinaria e strutturata dell'attuale sistema nazionale in quanto introdusse il principio del lavoro in rete tra gli attori del terzo settore presenti sul territorio.

¹⁴ Le diverse tipologie di centri governativi per migranti e le loro funzioni sono indicate dal Ministero dell'Interno sul proprio sito internet alla pagina <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>, ultimo accesso 6 maggio 2015.

¹⁵ Come si vedrà successivamente in modo approfondito, strutture di questo tipo sono sorte ad esempio in Sicilia e in alcune altre regioni del Sud in una prima fase dell'Emergenza Nord Africa. In tempi ancora più recenti, vale a dire nel corso del 2014, in corrispondenza e dell'Operazione militare-umanitaria Mare Nostrum, sono state attivate su tutto il territorio nazionale strutture denominate CAS (Centri di Accoglienza Straordinari), individuate a livello locale dalle Prefetture come indicato dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 104 dell'8 gennaio 2014, e da quella successiva n. 2204 del 19 marzo 2014.

Il progetto, al cui finanziamento partecipava anche il Ministero dell'Interno, raccoglieva in tutto dodici organizzazioni dalla diversa natura (associazioni laiche, istituzioni di ispirazione religiosa, sindacati, organizzazioni non governative e anche un'organizzazione intergovernativa) e permise l'apertura di trenta centri d'accoglienza (per un totale di mille posti disponibili) situati in diverse regioni del Paese. La logica dell'intervento (anche questa ereditata dall'attuale sistema) era il superamento della mera prima assistenza per fornire invece accanto all'assistenza abitativa, supporti di tipo sociale, medico, psicologico e legale. Queste attività non raggiunsero soltanto quanti vivevano all'interno delle strutture previste dal progetto, ma anche ulteriori 15 mila persone che vivevano al di fuori dei centri.

Gli aspetti innovativi che caratterizzarono l'accoglienza dei richiedenti asilo (e di quanti avevano ricevuto un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie previsto dal decreto del Presidente del Consiglio del 12 maggio 1999) messa in atto attraverso Azione Comune furono, in primo luogo, la ripartizione degli oneri derivanti dall'accoglienza sull'intero territorio nazionale preferendo piccole strutture a grandi centri ed evitando la concentrazione eccessiva di persone assistite nei singoli territori e, in secondo luogo, il tentativo di creare un coordinamento orizzontale tra organizzazioni del terzo settore impegnate nell'ambito della solidarietà sociale, al fine di accogliere i migranti forzati disponendo di un ampio spettro di competenze.

Ciò che infine ritengo particolarmente interessante rilevare rispetto all'esperienza di Azione Comune è che non avrebbe probabilmente avuto luogo, senza l'input di un'emergenza rappresentata sì da un numero di domande di asilo mai registrato prima, ma anche dall'incapacità di dominare cognitivamente, ovvero attraverso i propri mezzi conoscitivi (Lombardi 2005: 29) il fenomeno delle migrazioni forzate.

Se Azione Comune era stata in grado di mettere in rete differenti attori dell'accoglienza e di attuare un'accoglienza che andava oltre il soddisfacimento dei bisogni primari delle persone accolte rimase tuttavia, ancora una volta, un'esperienza circoscritta alla contingente situazione di emergenza. Si dovette arrivare al 2001 perché venisse fatto il tentativo di sistematizzare le diverse forme di accoglienza sperimentate nei dieci anni precedenti e dare vita ad un sistema di ricezione strutturato a livello nazionale.

Nel 2001, infatti, il Ministero dell'Interno, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'UNHCR firmarono il protocollo che diede inizio al "Programma Nazionale Asilo": un progetto sperimentale per la realizzazione sul territorio nazionale di una rete di interventi integrati per ricevere e sostenere l'inclusione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione umanitaria. Gli obiettivi del PNA erano essenzialmente tre: la creazione di una rete capillare di servizi di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati; la promozione di misure volte all'inclusione sociale delle persone con lo status riconosciuto di rifugiati; la creazione di percorsi per il rimpatrio volontario assistito, con la collaborazione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) (Caponio 2004: 16).

Il PNA, seguiva un modello di *governance* multilivello, sia verticale che orizzontale: verticale perché comprendeva livello intergovernativo (UNHCR), il livello nazionale (Ministero dell'Interno) e quello locale (comuni raccolti dal ANCI); orizzontale perché coinvolgeva molte organizzazioni del terzo settore e le associazioni locali. Nel caso del PNA, l'innovazione principale era rappresentata da un coordinamento dei diversi livelli e tra i diversi attori. In particolare, i compiti di coordinamento venivano effettuati dalla Segreteria Centrale: attraverso un sistema computerizzato la segreteria era a conoscenza dei posti disponibili nei diversi centri di accoglienza e dei servizi erogati ed era in grado di combinarli con le necessità dei richiedenti asilo e rifugiati, su tutto il territorio italiano. Il programma coinvolse oltre 200 comuni per un totale di 63 progetti, che ricevettero e accolsero 3 781 persone nei primi due anni. Potremmo considerare il processo che ha portato alla creazione del PNA come un processo "bottom-up": un processo che muovendo dall'iniziativa di attori informali della società civile arriva alle arene pubbliche e formali (Zincone e Caponio 2004).

3.2 L'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione in Italia

3.2.1 Lo SPRAR e i CARA, un sistema strutturato?

Questa esperienza "sperimentale" della *governance* multilivello applicata all'accoglienza dei migranti forzati è confluita nell'odierno Sistema di Protezione per

Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), istituito dall'articolo 32 della legge 189/2002 (conosciuta come Bossi-Fini). Lo SPRAR è un sistema composto dalla rete degli enti locali che attuano a livello territoriale, con il sostegno del terzo settore e il finanziamento del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, interventi che intendono offrire ai suoi beneficiari percorsi di accoglienza integrata, vale a dire che (come era stato nello spirito di Azione Comune e del PNA) non si limitano ad una prima assistenza, ma mettono a disposizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati accolti una serie di servizi che vanno dal supporto legale per quanto riguarda la procedura per la richiesta di protezione al riacquisto di un'autonomia dal punto di vista abitativo e lavorativo. Il Fondo è coordinato dalla Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo all'interno del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.

All'interno del sistema SPRAR gli enti locali rivestono un ruolo considerato fondamentale: la loro partecipazione attiva al sistema (che si basa appunto sulla volontarietà dell'adesione da parte degli enti locali) è ritenuta il passaggio obbligatorio per la realizzazione di percorsi di inclusione socio-economica dei beneficiari nei territori in cui vengono accolti. I fondi sono assegnati infatti proprio in favore degli enti locali che, in partenariato con le organizzazioni pubbliche e del privato sociale di ciascun territorio, presentano progetti volti a fornire accoglienza ai richiedenti o titolari di protezione internazionale. I progetti vengono selezionati per mezzo di un bando indetto ogni tre anni (l'equivalente dell'arco di tempo per cui i progetti sono finanziati) dal Ministero dell'Interno. In poco più di 10 anni lo SPRAR è cresciuto passando da 2 800 persone accolte nel 2001 con il PNA a 7 823 persone accolte nel 2012 (anno in cui, insieme al 2011 e al 2013, l'intero sistema di accoglienza italiano si è confrontato con l'Emergenza Nord Africa, oggetto di questa ricerca). Nel 2012 i progetti finanziati all'interno del sistema SPRAR sono stati 151 (111 ordinari e 40 per le categorie vulnerabili) e le autorità locali coinvolte sono state 128, per un totale di 3 000 posti (SPRAR 2013: 14). Il collegamento tra i diversi livelli e i diversi progetti del sistema di ricezione è assicurato dal Servizio Centrale. Il Servizio Centrale è stato istituito dal Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione) che ne ha affidato la gestione all'ANCI,

l'Associazione dei Comuni Italiani. Tra i principali compiti del Servizio Centrale vi sono quello di monitorare la presenza di richiedenti e di titolari della protezione internazionale, quello di mantenere aggiornata la banca dati degli interventi a livello locale, la diffusione delle informazioni su tali interventi, fornire assistenza tecnica alle autorità locali per l'erogazione dei servizi di accoglienza e supporto ai servizi di informazione e orientamento attuati presso i centri governativi per richiedenti asilo di cui parlerò tra poco¹⁶.

Lo SPRAR accoglie sia richiedenti che titolari di protezione che siano stati segnalati al database del Servizio Centrale da parte di autorità locali appartenenti alla rete SPRAR, enti gestori dei progetti SPRAR territoriali, organizzazioni per la protezione, associazioni locali e/o nazionali, prefetture e Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA).

Coloro che vengono accolti nello SPRAR come richiedenti asilo vi rimangono fino alla notifica da parte della Commissione Territoriale dell'ottenimento della protezione e, dopo tale notifica, per altri sei mesi (che è appunto il periodo di accoglienza previsto per i titolari dello status di rifugiato o di una protezione sussidiaria o temporanea). Generalmente l'accoglienza si conclude al termine di un percorso finalizzato, come già sottolineato, al riacquisto dell'autonomia da parte dei beneficiari, ma anche per altre motivazioni come l'abbandono volontario del progetto SPRAR, l'adesione del beneficiario ad un progetto di rimpatrio volontario assistito o la sua espulsione (questa può avvenire nel caso in cui una o più persone si rendano protagoniste di episodi in serio conflitto con lo spirito e le regole del Sistema SPRAR). Il periodo di permanenza all'interno dei progetti può essere prorogato per alcune ragioni particolari come ad esempio (caso frequente in questo momento di crisi economica) la difficoltà dei beneficiari a collocarsi nel mercato del lavoro. Infine, qualora la Commissione Territoriale si pronunci negativamente rispetto alla domanda d'asilo, il richiedente potrà ricevere assistenza legale per formulare il ricorso rimanendo all'interno dello SPRAR per tutto il tempo necessario alla procedura.

¹⁶ Cfr. <http://www.sprar.it/index.php/il-servizio-centrale>, ultimo accesso 6 maggio 2015.

Il caso dello SPRAR rappresenta un interessante esempio di *governance* multilivello (Piattoni 2010) del fenomeno delle migrazioni forzate anche perché, oltre ad includere il livello di governo nazionale e quello locale, si inserisce nel quadro delle politiche sovranazionali: allargando infatti lo sguardo non si può non osservare come la creazione e il consolidamento dello SPRAR siano avvenuti in concomitanza con l'avvio del processo (oggi tutt'altro che concluso) di armonizzazione della politica europea in materia di asilo.

Tra il 2001 e il 2008, l'Italia ha recepito a questo proposito tre Direttive europee: la “Direttiva accoglienza” che indica quali debbano essere le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (Direttiva 2003/9/CE recepita in Italia con decreto legislativo 140/05); la “Direttiva qualifiche” che stabilisce secondo quali standard debbano avvenire la qualificazione e il riconoscimento dello status di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale (Direttiva 2004/83/CE, recepita con decreto legislativo 251/07); la “Direttiva procedure” che indica le norme minime da seguire per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (Direttiva 2005/85/CE, recepita con decreto legislativo 140/2005)¹⁷. Sempre a livello europeo, va poi annoverato il regolamento di Dublino che stabilisce quale sia lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo.¹⁸ Questo regolamento è particolarmente rilevante perché vincola la procedura per la richiesta di protezione al primo paese considerato sicuro in cui il richiedente asilo è stato identificato.

Il quadro normativo europeo costituisce il principale riferimento per quanto riguarda l'asilo in Italia, dal momento che il Paese ad oggi non possiede una legge organica a tale proposito. Il diritto d'asilo in Italia è sancito dall'articolo 10 della Costituzione ed è regolamentato per mezzo del Testo Unico sull'Immigrazione (legge

¹⁷ Di fronte alle difformità che nonostante queste direttive continuavano a riscontrarsi tra i diversi Stati membri in termini di misure di accoglienza, di percentuali di riconoscimento e di procedure per la richiesta d'asilo, l'Unione Europea ha emesso negli ultimi anni delle nuove direttive (nuova “Direttiva accoglienza” 2013/33/UE, nuova “Direttiva qualifiche” 2011/95/UE, nuova “Direttiva procedure” 2013/32/UE). Al momento l'Italia ha ratificato solo la nuova “Direttiva qualifiche” con decreto legislativo 18/2014.

¹⁸ Anche del Regolamento di Dublino è in essere oggi una nuova versione, la terza, entrata in vigore nel luglio 2013.

n. 286 del 1998), così come modificato dalla legge Bossi-Fini (legge n. 189 del 2002).

I progetti SPRAR non sono l'unica forma istituzionale di accoglienza per i richiedenti protezione in Italia: accanto ad essi infatti la legge 189/2002 istituì anche i Centri di Identificazione (CID) per la detenzione dei richiedenti asilo privi di documenti. Con il decreto legislativo 25/2008 essi furono sostituiti dai Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati (CARA): «Sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato per un periodo variabile di 20 o 35 giorni lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato»¹⁹. La responsabilità di questi centri, pianificati a livello nazionale dalla Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, a livello locale è affidata alle Prefetture che a loro volta ne affidano la gestione, attraverso un bando pubblico, ad enti, associazioni o cooperative. A questi, come previsto dal contratto per la fornitura dei servizi all'interno dei centri, approvato con Decreto Ministeriale del 21 novembre 2008, viene richiesto di assicurare l'assistenza alla persona (fornitura di vitto, alloggio ed effetti personali, assistenza sanitaria, assistenza psico-sociale, mediazione linguistico culturale) ed il servizio di pulizia ed igiene ambientale. Considerato che la durata della permanenza nei CARA non dovrebbe superare i 35 giorni, in questi centri non è previsto lo svolgimento di attività finalizzate all'integrazione²⁰ dei richiedenti asilo nella società.

Oltre alla funzione, un'altra sostanziale differenza tra lo SPRAR e i CARA è che mentre il primo si basa sull'accoglienza diffusa, ovvero sull'accoglienza di piccoli gruppi di persone nei diversi territori, i CARA sono (ad oggi) undici²¹ grandi centri,

¹⁹http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/dipartimento/direzioni_centrali/servizi_civili/uffici/attivita/, ultimo accesso 6 maggio 2015.

²⁰ Integrazione qui intesa come «una partecipazione attiva e piena, in condizioni di eguaglianza e mutuo riconoscimento, alla vita delle società riceventi, senza implicazioni incombenti di carattere normativo che rimandino a un'assimilazione culturale forzata» (Ambrosini e Marchetti 2008: 21).

²¹Dato del Ministero dell'Interno aggiornato al mese di marzo 2015, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf, ultimo accesso 6 maggio 2015.

concentrati per lo più nelle regioni costiere dell'Italia meridionale, che ospitano da qualche centinaio ad alcune migliaia di persone.

Per coloro che all'interno di un CARA sono stati identificati e hanno avviato la propria richiesta d'asilo il passaggio nell'accoglienza del sistema SPRAR non avviene affatto in modo automatico (e per qualcuno non avviene affatto). A causa della carenza di posti nello SPRAR infatti, sono molti i richiedenti asilo che rimangono all'interno dei CARA ben oltre il limite massimo dei 35 giorni e a volte per tutta la durata della procedura della domanda d'asilo. Se al sottodimensionamento si aggiunge il secondo principale limite dell'accoglienza italiana, ovvero la lentezza con cui ai richiedenti asilo vengono comunicati prima la data del colloquio con la Commissione Territoriale e poi il suo esito, non è raro incontrare nei CARA persone che si trovano lì in attesa anche da mesi o addirittura da più di un anno, come riscontrato nell'ambito di numerose ricerche²².

L'esistenza di una simile situazione relativa ai CARA, ci permette di fare alcune riflessioni sull'attuale sistema per i richiedenti asilo in Italia. Il limitato numero di posti nello SPRAR innanzitutto impedisce il passaggio armonico di quanti transitano dai CARA ad un'accoglienza che potremmo definire di secondo livello e fa sì che, di fatto, CARA e SPRAR si configurino come due sistemi paralleli anziché come due tappe di uno stesso percorso. Non solo: poiché l'accoglienza nei CARA dovrebbe essere limitata a poche settimane è, come descritto poco sopra, ridotta alla semplice sussistenza. Questo porta molti richiedenti asilo a vivere prolungati periodi di forte incertezza, ma soprattutto, in alcuni casi, ad abbandonare queste strutture prima che la procedura della domanda di protezione giunga al termine, preferendo all'attesa una vita in condizioni di irregolarità.

²² Cfr. "Il diritto alla protezione", una ricerca condotta dall'Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI, in collaborazione con A.I.C.C.R.E (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa), Caritas Italiana, Communitas Onlus e Ce.S.Pi. (Centro Studi politiche internazionali), tra il 2008 e il 2010, http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=2040&l=it.html, ultimo accesso 6 maggio 2015; "Assessment Report: Health Situation at EU Southern borders - Migrant Health, Occupational Health, and Public Health - ITALY", ricerca condotta dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, nell'ambito del progetto europeo "Equi-Health", http://equi-health.eea.iom.int/images/SAR_Italy_final.pdf, ultimo accesso 6 maggio 2015.

Dalla panoramica dell'attuale sistema di accoglienza italiano e della sua evoluzione tracciata in queste pagine intendo trarre due considerazioni che serviranno da riferimento nel procedere con la lettura di questa tesi.

La prima considerazione è che a partire dall'arrivo via mare di decine di migliaia di albanesi nel 1991, l'Italia si è dotata poco a poco di un sistema di ricezione per fare fronte agli arrivi di migranti via mare e, soprattutto per l'accoglienza dei migranti forzati. Tuttavia, le lacune e le ambiguità normative che caratterizzano alcuni segmenti di questo sistema (ad esempio la primissima accoglienza, ancora regolata dalla legge Puglia 1995) così come il suo cronico sottodimensionamento (che permane, nonostante l'allargamento dello SPRAR a circa 20 mila posti con il bando per il triennio 2014-2016) fanno sì che l'accoglienza italiana continui, come ha fatto negli ultimi venticinque anni, ad oscillare tra la costruzione e l'impiego di un sistema strutturato e misure di tipo straordinario messe in atto di fronte a quelle che, anche per questi limiti del sistema di accoglienza, si configurano come emergenze.

La seconda considerazione è che nei diversi momenti della storia dell'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia si siano avvicinate le tre modalità prevalenti di politiche messe in atto dai paesi cosiddetti sviluppati per fare fronte alla questione delle migrazioni forzate ovvero: la chiusura senza alternative, l'accoglienza senza integrazione e l'integrazione senza accoglienza (Ambrosini e Marchetti 2008).

La chiusura senza alternative è «una sorta di opzione zero in materia di rifugiati» (Ambrosini 2005: 298), bandiera di movimenti e partiti xenofobi europei, ma pericolosa deriva verso cui rischiano di avviarsi anche i sistemi di accoglienza più sviluppati.

L'accoglienza senza integrazione, è quella che si sta diffondendo maggiormente, come alternativa al respingimento dei richiedenti asilo o all'esternalizzazione delle loro domande di protezione, ovvero quella basata su misure di accoglienza temporanea dettate da ragioni di tipo umanitario. Questo tipo di accoglienza si basa sul soddisfacimento dei bisogni primari delle persone accolte, senza prevedere «investimenti che produrrebbero una stabilizzazione dei rifugiati accolti, esplicitamente esclusa dai governi dei paesi riceventi».

L'integrazione senza accoglienza è infine quella che si è spesso verificata in assenza di un sistema strutturato (o comunque adeguato alle necessità del momento) con cui accogliere i migranti forzati e consiste nel favorirne il transito verso altri paesi più generosi o nel tollerare la loro presenza ai margini della società e nell'economia informale, lasciando che siano reti etniche e forme di solidarietà volontaria a far fronte alle loro necessità²³.

Rispetto a questa classificazione la realizzazione del sistema SPRAR rappresenta un'ulteriore modalità quella della «saldatura tra accoglienza umanitaria e percorsi di integrazione nella società ricevente» (*idem*: 299). È già stato sottolineato infatti come questo tipo di accoglienza non solo responsabilizzi l'Italia, sia a livello nazionale che locale, rispetto al suo dovere di dare protezione alle persone in cerca di rifugio, ma anche si sforzi di andare oltre l'assistenza passivizzante. I presupposti su cui si basa la realizzazione di questo tipo di politica sono «l'attivazione delle energie positive del territorio», sia da parte del livello pubblico-istituzionale che da parte della società civile e del mondo del lavoro, e «il rapporto con i beneficiari del progetto» per la realizzazione dell'equilibrio «tra accompagnamento e autonomia della persone accolte» (*idem*: 299).

Ancora, le modalità di politiche che abbiamo visto aver caratterizzato e caratterizzare il sistema di accoglienza italiano, si basano sui quei pilastri che Schiavone, nell'introduzione a Marchetti, ritiene portanti dell'attuale regime dei rifugiati in cui motivazioni umanitarie, misure di contenimento alla mobilità dei rifugiati e lotta all'immigrazione clandestina si confondono, e sono:

- la precarizzazione della protezione;
- un sempre maggiore ricorso a forme, anche molto prolungate, di internamento

²³ Un recente esempio di questa modalità riguarda il caso di Siriani ed Eritrei che nel 2014, sono transitati dall'Italia sottraendosi alle procedure di identificazione per evitare, secondo il regolamento di Dublino, di rimanere vincolati nella loro richiesta di protezione a questo paese. Nonostante il riconoscimento da parte delle autorità italiane della presenza di questo fenomeno (come dimostra l'apertura di progetti e strutture volti a fornire apertamente supporto a queste due nazionalità nel loro "transito") nulla è stato fatto per limitarlo, anzi, di fronte alla riluttanza degli altri paesi europei ad intervenire a fianco dell'Italia nell'operazione umanitaria Mare Nostrum e quindi nell'accoglienza delle persone recuperate in mare, il transito di gruppi di potenziali richiedenti asilo verso altre nazioni è stato probabilmente considerato come un'occasione per la realizzazione di quel *burden sharing* non ottenuto a livello istituzionale. Si stima che delle persone sbarcate in Italia dalla Siria (42 425) e dall'Eritrea (34 329) abbiano chiesto asilo in Italia soltanto in 505 della prima nazionalità e 480 della seconda (Dato Ministero dell'Interno).

- la tendenza ad esternalizzare al di fuori dei confini europei le procedure relative alle richieste d'asilo (che si manifesta sempre più anche per quanto riguarda il contrasto all'immigrazione clandestina) (Marchetti 2006: 22-23).

2.2.2 Il diritto d'asilo in Italia

Nel paragrafo precedente si è già visto come il 1991, con l'arrivo di decine di migliaia di cittadini albanesi sulle coste italiane, abbia rappresentato il momento in cui non solo l'Italia si è confrontata per la prima volta in modo massiccio con il fenomeno degli sbarchi, ma anche il momento in cui la questione delle migrazioni forzate si è imposta nella sua agenda politica. Quell'anno si registrò infatti un numero di richieste d'asilo che non era mai stato così alto: oltre 28 mila, circa 24 mila in più rispetto al 1990.

Come mostra la figura 2, negli anni immediatamente successivi il fenomeno rientrò e le domande di protezione rimasero sotto le 3 mila all'anno fino al 1998 quando, per via della crisi del Kosovo, superarono le 18 mila per raggiungere, nel 1999, il picco di 37 mila. Negli anni Duemila, le richieste d'asilo si sono assestate tra le 10 e le 20 mila, con l'unica eccezione del 2008 in cui, nel numero di 31 723, si possono leggere gli effetti non di una particolare crisi, ma del più generale deterioramento delle condizioni di sicurezza e di vita (in quell'intreccio di cause che abbiamo visto più volte essere all'origine delle migrazioni forzate) in diverse regioni soprattutto del continente africano. Gli anni a partire dal 2010 infine, mostrano chiaramente l'avvio di una stagione che, come indicato dal *Global Trends Report* dell'UNHCR del 2013, si annuncia come una delle più caratterizzate da situazioni di migrazione forzata da quando sono accessibili dati a questo riguardo, ovvero dal 1989 (UNHCR 2014).

Per quanto riguarda i paesi di origine, se fino alla fine del decennio scorso la maggior parte delle domande d'asilo proveniva da cittadini della ex-Jugoslavia e Curdi provenienti dall'Iraq e dalla Turchia, negli ultimi anni prevalgono le richieste di persone in fuga dal continente africano e da quello asiatico.

Fig. 4 – Richieste d’asilo in Italia 1990-2014

| Anno | Richieste d’asilo | Principali nazionalità |
|-------------|-------------------|------------------------------------|
| 1990 | 4 573 | Albania, Romania, Somalia |
| 1991 | 28 400 | Albania, Romania, Somalia |
| 1992 | 2 970 | Albania, Bulgaria, Romania |
| 1993 | 1 736 | Albania, Bulgaria, Ex Jugoslavia |
| 1994 | 2 259 | Albania, Angola, Etiopia |
| 1995 | 2 039 | Angola, Etiopia, Ex Jugoslavia |
| 1996 | 844 | Afghanistan, Algeria, Angola |
| 1997 | 2 595 | Albania, Iraq, Turchia |
| 1998 | 18 496 | Ex Jugoslavia, Iraq, Turchia |
| 1999 | 37 318 | Ex Jugoslavia, Iraq, Turchia |
| 2000 | 24 296 | Iraq, Turchia, Ex Jugoslavia |
| 2001 | 21 575 | Ex Jugoslavia, Iraq |
| 2002 | 18 754 | Iraq, Ex Jugoslavia |
| 2003 | 15 274 | Somalia, Eritrea, Liberia, |
| 2004 | 10 869 | Ex Jugoslavia, Romania |
| 2005 | 10 704 | Ex Jugoslavia, Altre Naz, Eritrea |
| 2006 | 10 026 | Eritrea, Altre Naz, Ex Jugoslavia |
| 2007 | 13 210 | Eritrea, Altre Naz, Costa d’Avorio |
| 2008 | 31 723 | Nigeria, Somalia, Eritrea |
| 2009 | 19 090 | Nigeria, Altre Naz, Somalia |
| 2010 | 12 121 | Ex Jugoslavia, Nigeria, Altre Naz |
| 2011 | 37 350 | Nigeria, Tunisia, Ghana |
| 2012 | 17 352 | Pakistan, Nigeria, Afghanistan |
| 2013 | 26 620 | Nigeria, Pakistan, Somalia |
| 2014 | 63 456 | Nigeria, Mali, Gambia |
| TOT. | 433 650 | |

Fonte: Quaderno Statistico 1990/2014 – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione

Ministero dell’Interno (*mia elaborazione*)

Nell’Unione Europea a 28, dal 2008 al 2014, il numero complessivo delle domande di protezione presentate è quasi triplicato, passando in sei anni da 226 330 a 626 710. In questo panorama l’Italia si colloca insieme a Germania, Francia, Svezia e Regno Unito tra quegli stati che hanno ricevuto il più alto numero di richieste. In particolare, la Svezia risulta essere il paese con il maggior numero di domande in rapporto alla propria popolazione.

Fig. 5 – Richieste d’asilo nell’Europa a 28, 2008 - 2014

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| EU 28 | 226 330 | 266 395 | 260 835 | 309 820 | 336 015 | 432 055 | 626 710 |
| Italia | 30 145 | 17 670 | 10 050 | 40 355 | 17 350 | 26 620 | 64 625 |
| Francia | 41 845 | 47 625 | 52 725 | 57 335 | 61 455 | 66 265 | 64 310 |
| Germania | 26 945 | 33 035 | 48 590 | 53 345 | 77 650 | 12 699 | 20 2815 |
| Svezia | 24 875 | 24 260 | 31 940 | 29 710 | 43 945 | 54 365 | 81 325 |
| Regno U. | nd | 31 695 | 24 365 | 26 940 | 28 895 | 30 820 | 31 945 |

Fonte: EUROSTAT (*mia elaborazione*)

Decisivo per quanto riguarda l’esito delle domande d’asilo è il momento del colloquio con le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione

Internazionale. Secondo il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, e il relativo decreto ministeriale di attuazione del 6 marzo 2008, le commissioni territoriali sono 10 e rispettivamente quelle di Bari, Caserta, Crotone, Foggia, Gorizia, Milano, Roma, Siracusa, Torino e Trapani, ciascuna con una propria competenza territoriale. La legge 146 del 17 ottobre 2014, prevede che questo numero possa essere portato a 20 e che “in caso di necessità”, ad esse possano essere affiancate fino a 30 sottocommissioni. Le Commissioni sono solitamente composte da un funzionario di Prefettura nel ruolo di presidente della Commissione, da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale e da un rappresentante UNHCR: le competenze richieste ai membri delle Commissioni non sono specificate da nessuna norma.

Nei possibili esiti del colloquio con la Commissione Territoriale si riscontra quel processo di moltiplicazione e allo stesso tempo di indebolimento delle forme di protezione che secondo Zetter costituisce la principale specificità del contemporaneo regime dei rifugiati (Zetter 2007) e «disegna una stratificazione civica della popolazione dei rifugiati, quanto a diritti accordati e sicurezza della protezione, analoga a quella dei migranti (Ambrosini 2005: 295). Accanto infatti all'ottenimento dello status di rifugiato, che dà diritto all'asilo politico come previsto dalla Convenzione di Ginevra, ritroviamo altri due tipi di protezione, quella “sussidiaria” e quella “umanitaria”.

La protezione sussidiaria, prevista dal decreto legislativo 251/2007 viene riconosciuta al richiedente che «cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto²⁴ e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese». La

²⁴ Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi:

- a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

protezione sussidiaria, insieme all'asilo politico, rientra nella definizione di "protezione internazionale".

Ancora differente è la protezione "umanitaria", prevista dall' articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 286/1998 (articolo 32 decreto legislativo 25/08), che viene accordata dalla Commissione «nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione trasmette gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, c. 6, del Decreto legislativo. 286/98" (articolo 32 Decreto legislativo 25/08)».

Qualora la Commissione dovesse diniegare la domanda d'asilo, il richiedente può presentare ricorso al Tribunale di competenza: in quel caso la procedura proseguirà attraverso i canali (e le tempistiche) della giustizia ordinaria.

Per ragioni di chiarezza e di completezza cito qui un'ultima tipologia di protezione, quella "temporanea", anche se non rientra tra i possibili esiti del colloquio del richiedente asilo con la Commissione. La protezione temporanea infatti è una misura di accoglienza straordinaria che il Governo, secondo l'articolo 20 del Testo Unico, ha facoltà di adottare nel caso di «rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea». Come vedremo approfonditamente nel prossimo capitolo, l'Italia fece ricorso a questo provvedimento nel 2011 nei confronti dei tunisini giunti sulle sue coste nei primi mesi dell'anno.

La Direttiva Europea 2001/55/CE, mai applicata, prevede qualcosa di molto simile: «la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati» promuovendo però anche «l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi».

Per quanto riguarda i tassi di riconoscimento dello status di rifugiato o di altre forme di protezione, delle quasi 228 mila domande prese in esame in Italia tra il 1990 e il 2014, 123 195 hanno avuto un esito positivo. Nello specifico, 21 130 persone hanno ottenuto l'asilo politico (e sono pertanto da considerarsi rifugiati secondo la Convenzione di Ginevra); 35 072 sono coloro che hanno ricevuto una protezione sussidiaria, mentre a 66 993 richiedenti asilo (la maggior parte) è stata accordata una

protezione di tipo umanitario. A margine di questo dato, mi pare interessante porre l'attenzione sul fatto che, sempre su 228 mila domande, le persone divenute irreperibili al momento del colloquio con la Commissione state almeno 26 mila²⁵, con ogni probabilità allontanatesi dal sistema di accoglienza per le ragioni a cui ho fatto cenno precedentemente o addirittura mai entrate a farvi parte.

Nel panorama europeo, per quanto riguarda i tassi di riconoscimento della protezione in prima istanza, l'Italia si colloca tra i paesi "più accoglienti": nel 2013 ad esempio, le risposte positive (incluso tutte le possibili forme di protezione) in prima istanza sono state il 61%, al pari dell'Olanda. La percentuale è stata ancora maggiore per Bulgaria (87%), Malta (84%) e Romania (64%). Belgio, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Polonia e Slovenia hanno presentato tutti dei tassi di risposta positiva inferiori alla media europea (34%). Grecia e Ungheria hanno presentato i tassi più bassi, rispettivamente il 4 e l'8%²⁶.

²⁵ Dati riportati nel Quaderno Statistico 1990/2014 – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione Ministero dell'Interno (mia elaborazione).

²⁶ Eurostat news release, *Asylum decisions in the EU28*, STAT/14/98, 19 June 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-98_en.doc, ultimo accesso 6 maggio 2015.

4. DALLE “PRIMAVERE ARABE” ALL’ “ENA”. QUANDO L’EMERGENZA PRENDE FORMA

Nella storia più recente il 2011 viene ricordato come l’anno delle “Primavere Arabe”, l’anno in cui numerosi paesi del Nord Africa e del Medio Oriente sono stati attraversati, uno dopo l’altro, da movimenti di protesta che ne hanno messo in discussione i modelli di governo. Non si è trattato, come l’Occidente ha invece generalmente percepito e rappresentato²⁷, di un’improvvisa e circoscritta rivendicazione di libertà ed eguaglianza sociale da parte delle popolazioni di quei paesi, bensì dell’emergere di processi di trasformazione iniziati da tempo da quelle società e ancora «in atto» (Gandolfi 2012-2013). Con questa consapevolezza, il mio lavoro si limita a prendere in considerazione le immediate conseguenze, in termini di mobilità umana, degli eventi di quell’anno e in modo particolare di quelli che hanno coinvolto la Tunisia e la Libia.

Lo sguardo con cui i politici e i media europei guardarono agli sconvolgimenti che stavano attraversando il Nord Africa e il Medio Oriente fu, fin dalle prime battute, di forte preoccupazione: si temeva infatti che essi avrebbero dato il via ad un flusso di migranti senza precedenti in direzione dell’Europa. Questa preoccupazione non solo, a posteriori, si è rivelata priva di fondamento, ma ha anche impedito di cogliere la più complessa e ampia relazione tra migrazioni e Primavera Arabe.

Tutt’altro infatti che un effetto collaterale di quegli accadimenti, le migrazioni hanno avuto in essi un ruolo centrale. Come hanno sottolineato anche De Haas e Sigona (2012: 4) le colonne di veicoli in fuga dalle città e dai villaggi della Libia sotto assedio, i lavoratori immigrati in Libia che hanno atteso il rimpatrio nei centri di accoglienza di Egitto e Tunisia, le imbarcazioni stipate di tunisini e sub-sahariani che hanno attraversato il Mediterraneo, gli egiziani emigrati e gli studenti che sono rientrati al Cairo per unirsi alle proteste di piazza Tahrir sono solo alcuni dei tanti modi in cui le migrazioni si sono incrociate con gli eventi del Nord Africa.

²⁷ Sulla rappresentazione da parte dell’ Occidente di questi avvenimenti *Cfr.* Montanini M., “Bernard Lewis e Edward Said, chi aveva ragione”, in Calchi Novati G., (a cura di), *Verso un nuovo orientalismo, Primavera Arabe e Grande Medio Oriente*, Carocci, Roma 2012, pp. 321-334

Anche gli ingressi via mare in Italia di quel periodo, lontani dal rappresentare un fenomeno omogeneo, sono stati l'espressione di momenti diversi dell'evoluzione della situazione politica nei paesi a Sud del Mediterraneo: mentre nei mesi da gennaio a marzo 2011 a giungere in Italia furono soprattutto migranti partiti dalle coste della Tunisia, nei mesi successivi si fece più consistente il numero di coloro che partivano invece dalla Libia. La diversa origine dei due movimenti ha avuto un peso importante nell'organizzazione della risposta ad essi da parte dell'Italia al punto che ai due flussi possiamo far corrispondere due differenti fasi del processo attraverso il quale l'emergenza ha preso forma.

In questo capitolo, per mezzo dell'analisi dei provvedimenti che ne hanno scandito i diversi momenti e attraverso le interviste ai tre principali attori coinvolti nell'emergenza a livello nazionale (il Ministero dell'Interno, il Dipartimento di Protezione Civile e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) verranno ricostruiti i passaggi attraverso cui il *frame* dell'emergenza ha preso forma. In particolare verranno analizzate le definizioni e le rappresentazioni dei migranti in arrivo dal Nord Africa in termini di emergenza e le pratiche che, derivando da queste definizioni e rappresentazioni, hanno nello stesso tempo contribuito alla costruzione e alla riproduzione del *frame*.

Nella prima parte verrà presa in considerazione la fase corrispondente agli arrivi dalla Tunisia e alla loro gestione, nella seconda parte verrà presa in considerazione la fase relativa agli arrivi dalla Libia e al periodo corrispondente al piano di accoglienza della Protezione Civile denominato "Emergenza Nord Africa". L'ultima e terza parte del capitolo infine sarà dedicata ad una riflessione sul ruolo del Servizio nazionale di Protezione Civile e all'utilizzo delle risorse stanziare in base alla decretazione dello stato di emergenza quali simboli e, contemporaneamente, elementi portanti dell'emergenza stessa.

4.1 Prima fase: gli arrivi dalla Tunisia

4.1.1 L'esodo biblico e la decretazione dello stato di emergenza

Era il 17 dicembre 2010 quando Mohamed Bouazizi, un giovane venditore ambulante di frutta e verdura, si diede fuoco nella cittadina di Sidi Bouzid dopo aver subito l'ennesimo sopruso da parte della polizia locale. Il suo gesto, che esprimeva l'exasperazione di un intero paese, diede avvio alle proteste che portarono il 14 gennaio 2011 alla deposizione, dopo oltre vent'anni di presidenza, di Zine al-Abidine Ben Ali.

Le contestazioni di quelle settimane non si tradussero in alcun modo in una massiccia partenza di cittadini tunisini in direzione dell'Europa: nel mese di gennaio giunsero sulle coste italiane in tutto 244 persone. Di queste, 167 arrivarono a Lampedusa dove, di fronte ad un numero così contenuto, non si ritenne necessario procedere alla riapertura del Centro di Primo Soccorso e Accoglienza dell'isola chiuso dal 2009. Anche nelle dichiarazioni dei politici e nelle notizie riportate in quel periodo dai media non troviamo traccia dei numeri e dei toni allarmistici che le avrebbero invece riempite di lì a poco e per molti mesi a seguire.

A febbraio la situazione muta rapidamente: gli arrivi di migranti si intensificano e in pochi giorni, tra il 9 e il 13, se ne contano circa 5 mila nella sola Lampedusa.

I primi a dare rilievo a questo improvviso aumento degli arrivi sono l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e il mondo cattolico, in apprensione per l'accoglienza dei migranti e per il rispetto dei loro diritti: già il 9 febbraio l'UNHCR, per bocca della sua portavoce Laura Boldrini, chiede che siano assistiti adeguatamente e che venga assicurata loro la possibilità di chiedere asilo; lo stesso giorno il parroco dell'isola, don Stefano Anastasi, esprime la propria preoccupazione per coloro che, giunti nelle ultime ore, si apprestano a dormire all'addiaccio. L'11 febbraio il direttore della Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana, Giancarlo Perego, lancia a sua volta un appello affinché i paesi europei si impegnino nell'accogliere e nel proteggere quanti stanno fuggendo da situazioni di instabilità politica e molto difficili dal punto di vista umanitario.

A partire da queste giornate anche la politica, sia a livello locale che a livello nazionale, comincia a prestare attenzione agli arrivi dal Nord Africa e l'emergenza inizia a prendere forma nelle parole dei rappresentanti politici ai quali fanno eco i media con le immagini della "invasione" dal mare. Benché il numero di 5 mila non rappresenti che una quota minoritaria degli arrivi registrati negli anni sulle coste italiane, il sindaco di Lampedusa, Bernardino De Rubeis, il 12 febbraio parla di «esodo biblico» e il giorno seguente il Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, utilizza nel corso della trasmissione televisiva "Che tempo che fa" la stessa espressione, dipingendo inoltre la situazione come uno "scenario apocalittico"²⁸.

A sancire l'eccezionalità degli sbarchi che in questi giorni stanno interessando le coste meridionali del Paese contribuisce, in modo molto potente, la dichiarazione dello stato di emergenza per mezzo di un Decreto del Presidente del Consiglio. Sempre il 12 febbraio infatti, di fronte alla «grave situazione di emergenza umanitaria determinatasi a seguito dello sbarco di migliaia di cittadini provenienti dai paesi del Nord Africa di sponda mediterranea e in particolare della fascia del Maghreb e dell'Egitto» il Presidente Silvio Berlusconi decreta «fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza nel territorio nazionale». Questo documento, in cui l'emergenza viene nominata formalmente per la prima volta, rappresenta per diverse ragioni una tappa fondamentale del processo di costruzione di un *frame* di tipo emergenziale: non solo offre una chiave di lettura per la comprensione di ciò che si sta verificando - una situazione di emergenza appunto -, ma anche esplicita gli elementi che contribuiscono ad interpretarla come tale e le coordinate entro cui avranno luogo le azioni ad essa congruenti.

Il Decreto del 12 febbraio traccia innanzitutto un profilo dell'emergenza. Il suo determinarsi viene attribuito agli arrivi via mare dei migranti e in modo particolare alla loro numerosità e alla loro frequenza: molta enfasi viene posta infatti sull'aspetto quantitativo di un fenomeno che «ha assunto negli ultimi giorni dimensioni particolarmente preoccupanti» per lo «sbarco senza sosta nell'isola di Lampedusa di imbarcazioni cariche di migliaia di cittadini provenienti dalla Tunisia». Espressioni

²⁸ ANSA, 13 febbraio 2011

http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/cronaca/2011/02/12/visualizza_new.html_1588526807.html, ultimo accesso 6 maggio 2015.

come “sbarco senza sosta” o “imbarcazioni cariche di migliaia di cittadini”, anche se utilizzate in un contesto molto diverso, sono allineate alla forte immagine dell’ “esodo biblico” evocata negli stessi giorni da De Rubeis e da Maroni.

Il documento continua poi con la considerazione che «la situazione è destinata ad aggravarsi in ragione dell’attuale clima di grave instabilità politica che interessa gran parte dei paesi del Nord Africa». Tale considerazione ci permette di osservare come la lettura degli arrivi dei migranti, e più in generale tutta l’analisi degli eventi in corso nel mondo arabo, sia avvenuta secondo l’approccio proprio della gestione dell’emergenza (il cosiddetto *crisis management*) per il quale diviene essenziale «dipingere scenari e anticiparne gli esiti» (Montanini 2012: 327) concentrando l’attenzione più su quello che sta succedendo che non sulle sue cause. In effetti, nell’immaginario sociale, l’emergenza è concepita come l’irrompere di un avvenimento inatteso e imprevedibile nel normale ordine delle cose in cui la sensazione di imprevedibilità deriva proprio dalla poca profondità nel cogliere i segnali del deteriorarsi di una situazione, naturale o sociale che sia. La previsione di un ulteriore peggioramento della situazione riprende, inoltre, l’elemento della numerosità. Per mezzo del meccanismo della retorica dei numeri, le proporzioni degli arrivi (presentate come l’origine dell’emergenza) vengono amplificate senza fare riferimento ad alcun dato con l’effetto di rimarcare la loro eccezionalità e, conseguentemente di rafforzare il *frame* dell’emergenza.

Una volta disegnato un quadro emergenziale della situazione, il Decreto ravvisa la necessità di «approntare misure di carattere straordinario ed urgente». Urgenza e straordinarietà sono proprietà intrinseche all’intervento sollecitato dal manifestarsi (o dalla minaccia) di un’emergenza: in primo luogo l’eccezionalità di un evento definito come emergenza risiede, tra le altre caratteristiche della società in cui si verifica, nell’impossibilità di questa a farvi con mezzi ordinari, richiedendo appunto la messa in campo di risposte straordinarie; in secondo luogo, l’urgenza ha a che fare con la spinta ad intervenire immediatamente generata dal verificarsi dell’emergenza. L’urgenza dell’intervento porta spesso a concentrarsi sugli effetti dell’emergenza e a ristabilire l’ordine ad essa precedente, ignorando invece e talvolta occultando le sue cause.

Queste misure, si evince dal documento, sono finalizzate da un lato alla «predisposizione di strutture idonee per le necessarie forme di assistenza umanitaria» e dall'altro all' «efficace contrasto dell'immigrazione clandestina» e all' «identificazione di soggetti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica nazionale», e rivestono entrambe le anime dell'emergenza, quella umanitaria e quella securitaria. Come osserva anche Campesi (2011a) l'emergenza viene argomentata attingendo sia al repertorio simbolico del dovere umanitario di accogliere le persone in fuga dal Nord Africa sia a quello relativo alla sicurezza dei cittadini italiani e alla garanzia dell'ordine pubblico. L'accostamento dei due motivi, umanitario e securitario, è il riflesso dell'ambivalenza che a partire dagli anni Settanta contraddistingue le politiche migratorie dei paesi europei le quali, se da un lato sono sempre più tese al controllo delle frontiere esterne e alla restrizione degli ingressi nel vecchio continente, dall'altro non possono esimersi dall'offrire protezione, nello spirito della Dichiarazione dei Diritti Umani, ma soprattutto della Convenzione di Ginevra, a quanti fuggono da situazioni di crisi e di grave insicurezza.

Un ultimo elemento del Decreto del 12 febbraio che ritengo utile richiamare per comprendere il suo contributo alla costruzione di un *frame* emergenziale per quanto riguarda le migrazioni via mare dal Nord Africa nel 2011, ha a che vedere con l'essenza stessa di quel documento, ovvero la dichiarazione dello stato di emergenza.

Con la dichiarazione formale dell'emergenza da parte del Presidente del Consiglio si apre, per quanto riguarda la gestione delle migrazioni dal Nord Africa, uno stato di eccezione. Si tratta di un concetto che per Agamben si colloca al limite tra la politica e il diritto, «una terra di nessuno, tra il diritto pubblico e il fatto politico, e tra l'ordine giuridico e la vita» (Agamben 2003: 10). Nello stato di eccezione, l'ordine costituzionale (o almeno un suo segmento significativo) viene sospeso. Si tratta di un frangente in cui la legge rimane in vigore, ma per l'indebolirsi della sua relazione con la realtà, non può essere applicata. Ne risulta il prevalere della decisione sulla norma, dove la prima si manifesta attraverso altri atti prodotti dal potere sovrano aventi «forza di legge» ovvero, come dice lo stesso Agamben «decreti, provvedimenti e misure che non sono formalmente leggi ne acquistano tuttavia la forza» (Agamben 2003: 51). Gli atti del potere esecutivo e di quello legislativo non sono nettamente

distinguibili, in una confusione che costituisce una delle caratteristiche principali dello “stato di eccezione”.

Per quanto riguarda gli avvenimenti considerati da questa ricerca, lo stato di eccezione si può ravvisare in provvedimenti come l’affidamento della gestione dell’emergenza ad un commissario straordinario (il 18 febbraio viene nominato con l’ordinanza n. 3924 – 11A02503 il Prefetto di Palermo Giuseppe Caruso, sostituito dal Capo Dipartimento della Protezione Civile il 13 aprile 2011) o la sua conduzione per mezzo di atti aventi appunto forza di legge quali decreti (nel corso dell’emergenza ne sono stati emanati 27), ordinanze (23) e circolari (13). Lo stato d’eccezione esprime tuttavia soprattutto la dimensione normativa dell’emergenza, mentre questa ricerca intende comprendere, per mezzo del concetto di *frame*, come e in che modo i diversi attori coinvolti abbiano partecipato alla definizione degli arrivi via mare del 2011 in termini di emergenza, come questa definizione abbia guidato il flusso delle loro azioni all’interno di una simile cornice e come tali azioni abbiano a loro volta contribuito alla costruzione e al rafforzamento di un *frame* di tipo emergenziale. Si cercherà allora qui di superare la coincidenza tra emergenza e stato di eccezione per esplorare invece a fondo come gli attori coinvolti hanno interpretato, dato significato e definito la situazione davanti a cui si sono trovati (quella che chiamo la dimensione cognitiva del *frame* dell’emergenza) e come hanno organizzato la propria attività seguendo questa definizione (dimensione organizzativa del *frame*).

4.1.2 Lampedusa e l’elemento securitario

Si è visto come a partire dalla metà di febbraio, con l’arrivo di circa 5 mila tunisini in pochi giorni, l’idea che gli sconvolgimenti in atto sulla sponda meridionale del Mediterraneo stiano portando sulle coste italiane un numero di persone senza precedenti cominci a materializzarsi nelle parole degli esponenti politici²⁹, nelle notizie diffuse dai media³⁰ e, soprattutto, nella dichiarazione formale dello stato di

²⁹ Il 23 febbraio il Ministro degli Esteri Frattini parla di «ondata anomala», il giorno successivo il Ministro della Difesa La Russa riprende a sua volta il motivo dell’«esodo biblico».

³⁰ Il 14 febbraio, il giorno dopo l’apparizione televisiva in cui il Ministro dell’Interno Maroni paventava un «esodo biblico» dalle coste nordafricane, questa espressione veniva riportata da tutti i maggiori quotidiani italiani. *Cfr.* ad esempio l’edizione del 14 febbraio di: La Repubblica, Corriere della Sera e il Sole 24 ore.

emergenza da parte del Presidente del Consiglio. Nello stesso momento in cui l'emergenza prende forma si attiva una delle sue dimensioni fondamentali, quella dell'intervento: riprendendo le parole di Chaloun (2004: 30), la sofferenza e il pericolo associati all'emergenza esigono una risposta immediata, una risposta che, nel caso qui preso in esame, è costituita da quelle «misure necessarie ed urgenti» invocate dal documento del 12 febbraio.

In queste misure vediamo articolarsi ulteriormente il *frame* dell'emergenza. Se infatti il ricorso ad un simile *frame* implica disposizioni straordinarie, nel momento in cui la costruzione di questo *frame* poggia, come è stato anticipato, su un linguaggio che si rifà ora al tema della sicurezza ora a quello dell'accoglienza, ci dovremo aspettare che queste pratiche e misure eccezionali oscillino anch'esse tra queste due dimensioni o ancora che siano misure ambivalenti e rivestano entrambe queste dimensioni contemporaneamente.

La risposta agli arrivi dei tunisini rappresenta un primo esempio di questa ambivalenza. Nel corso dell'intero mese di marzo vengono registrati 14 390³¹ arrivi di migranti dalla Tunisia: le proteste nel Paese stanno ormai scemando (il 3 marzo viene fissata la data per l'elezione della nuova assemblea costituente) e la partenza di migliaia di persone (quasi tutti giovani e maschi) va imputata principalmente al venire meno dei controlli alle frontiere per la caduta del governo di Ben Ali e alla conseguente perdita di efficacia degli accordi bilaterali da esso stipulati. Questo elemento fa sì che prevalga una lettura di tali arrivi in chiave securitaria, come confermato dal Ministro dell'interno dell'epoca, Roberto Maroni, nel corso dell'intervista realizzata nell'ambito di questa ricerca:

Cade il governo di Ben Ali, viene meno, cade il sistema di controllo, la polizia non risponde più a nessuno e quindi soprattutto dalla parte Sud della Tunisia cominciano a partire questi. Erano tutti maschi giovani, quindi gente che veniva da un paese dove non c'era la guerra civile, era stato deposto Ben Ali, ma non c'era una situazione di conflitto tribale come poi avvenne in Libia per cui, tecnicamente, erano da considerare clandestini.

³¹ Dati riportati in *Sicurezza. Azioni e risultati del Governo Berlusconi*, report annuale presentato in occasione del tradizionale comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica di ferragosto dal Ministero dell'Interno, Roma 15 agosto 2011.

Che l'interpretazione data in quel momento agli arrivi dalla Tunisia avesse carattere prevalentemente securitario è stato confermato, in un'altra intervista, anche dal Capo Dipartimento della Protezione Civile di allora, Franco Gabrielli:

L'ENA (Emergenza Nord Africa) inizia con il vecchio stile, cioè inizia quando il Ministero dell' Interno rappresenta in sede del Consiglio dei Ministri il fatto che sulle coste italiane e in modo particolare sull'isola di Lampedusa erano affluiti un numero significativo di cittadini prevalentemente tunisini...cioè migranti che per la condizione che vivevano nel loro paese non potevano essere ricompresi di per sé stesso come possibili richiedenti asilo, ma migranti economici, ergo clandestini...migranti che non avevano il titolo di soggiornare nel nostro paese. La quantità delle persone che stavano affluendo sulle coste, il problema dell'ordine pubblico e di gestione proprio umanitaria-sanitaria-accoglienza che si stavano creando non potevano essere affrontati attraverso poteri ordinari.

Le parole di Gabrielli oltre a qualificare a loro volta le persone in arrivo dalla Tunisia come migranti economici (quindi, per sillogismo, volontari e irregolari) ci forniscono utili elementi per ricostruire la genesi e l'essenza dell'emergenza del 2011.

In primo luogo la sua affermazione «l'ENA inizia col vecchio stile», racconta di un'emergenza che si è sviluppata secondo una sorta di schema consolidato, potremmo dire un canovaccio, e supporta l'ipotesi che l'utilizzo di un *frame* emergenziale in riferimento all'immigrazione via mare in Italia appartenga ormai al repertorio culturale di questa società e che tale utilizzo continui ad essere fatto nonostante l'immigrazione via mare nel Paese costituisca da tempo un fenomeno di tipo strutturale e non un fatto improvviso ed imprevedibile definibile come emergenza.

In secondo luogo le parole di Gabrielli ci permettono di continuare a riflettere sulla relazione tra l'aspetto quantitativo degli arrivi e la dichiarazione dello stato di emergenza. Anche il Capo Dipartimento della Protezione Civile attribuisce infatti l'eccezionalità della situazione di quei mesi prima di tutto al numero degli sbarchi.

Il numero complessivo delle persone con nazionalità tunisina giunte via mare in Italia nel 2011 è di 23 mila (con la maggior parte degli arrivi concentrati nei primi tre mesi dell'anno), un numero importante, ma non tra i più alti mai raggiunti dagli sbarchi sulle coste italiane e quindi non sufficiente, da solo, a determinare una

situazione di emergenza. Dobbiamo allora, per comprendere la relazione tra la quantità degli arrivi e l'emergenza, considerare un altro elemento, ovvero la capacità ricettiva del sistema italiano che, nonostante una media proprio di circa 23 mila arrivi per anno tra il 1998 e il 2010, non si è strutturato in modo tale da poter rispondere prontamente e adeguatamente, anche nei momenti di maggiore afflusso, agli ingressi via mare, permettendo anzi che ogni volta si generi un «problema dell'ordine pubblico e di gestione proprio umanitaria-sanitaria-accoglienza». Ecco allora che l'argomento della numerosità permette di introdurre quelli della difesa della sicurezza e dell'ordine pubblico e del dovere dell'assistenza e dell'accoglienza che, in situazioni simili, non possono essere garantiti in modo ordinario: la retorica dei numeri si sposa con la vulnerabilità del sistema di ricezione per generare l'emergenza.

L'isola di Lampedusa, più volte al centro di questo processo, diviene il simbolo dell'emergenza. Come già era accaduto tra la fine del 2008 e il marzo del 2009, il trasferimento di migranti dall'isola alla terraferma rallenta proprio nel momento in cui gli arrivi si intensificano dando vita a quello che Cuttitta (2012), proprio in riferimento ai fatti del 2008 e del 2009, ha definito «lo spettacolo del confine». Siamo infatti alla metà di marzo 2011 quando 2 629 degli 11 mila tunisini arrivati dall'inizio dell'anno sono ancora presenti sull'isola: il Centro di Primo Soccorso ed Accoglienza è stato riaperto, ma i suoi 850 posti appaiono poca cosa di fronte ai sempre più rari trasferimenti di migranti verso altre località italiane dove i diversi tipi di centri sono ormai saturi³². In quei giorni ancora una volta i discorsi politici e mediatici si rinforzano a vicenda, le immagini ora non sono più quelle degli invasori in arrivo dal mare, ma quelle di un'isola ormai sotto assedio. L'emergenza prende definitivamente corpo nell'isola congestionata e richiede, urgentemente, una risposta con mezzi straordinari.

³² È interessante notare come in questa fase i trasferimenti avvengono verso gli 8 500 posti disponibili in tutte le strutture: Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA), Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) e Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE). Nonostante infatti una lettura principalmente in termini securitari degli arrivi dalla Tunisia, il doppio registro «umanitario-securitario» utilizzato nella dichiarazione dello stato di emergenza permette un alto grado di indeterminazione nella definizione dei migranti e dei loro percorsi all'interno del sistema di ricezione.

Questa risposta viene messa a punto dal commissario Caruso che insieme al governo organizza un piano per «drenare»³³ i migranti (quasi tutti tunisini) arrivati tra la metà di gennaio e quella di marzo: per loro vengono predisposte nuove strutture di accoglienza nella forma, improvvisata e provvisoria, delle “tendopoli”. Ne vengono allestite diverse, tutte in regioni del Sud del Paese: in Puglia a Manduria, in Sicilia a Trapani (Kinisia) e a Caltanissetta, in Basilicata a Potenza (San Gervasio), in Campania a Santa Maria Capua Vetere. Sempre in Sicilia, a Mineo, in provincia di Catania, viene utilizzato per l'alloggio delle persone in arrivo da Lampedusa un intero residence, costruito originariamente per ospitare le famiglie dei militari della base NATO di Sigonella, ribattezzato “Villaggio della solidarietà”. Se il centro di Mineo formalmente non è un CARA³⁴ ma viene destinato ad accogliere prevalentemente coloro che intendono richiedere asilo, lo statuto giuridico e le funzioni delle altre “strutture” sono ancora meno definite: queste non vengono infatti chiaramente identificate né come CIE³⁵ - parte cioè dell'apparato securitario - né come CARA - parte del sistema asilo -. Tale indefinitezza non riguarda solo la natura e le funzioni di questi luoghi, ma investe ovviamente anche lo *statuts* giuridico delle

³³ L'Emergenza Nord Africa non fa eccezione alla pratica del ricorso a metafore “idrauliche” per descrivere i fenomeni migratori. In questo caso si fa riferimento alle parole con cui Umberto Bossi, leader della Lega Nord, si è rivolto il 5 aprile 2011 ai giornalisti che gli chiedevano un commento in proposito: «chiudere i rubinetti e svuotare la vasca».

³⁴ Il CARA di Mineo, nato come centro di accoglienza nel corso dell'emergenza del 2011, alla chiusura di questa, nel 2013, è diventato formalmente un CARA e quindi parte del sistema ordinario di accoglienza per i richiedenti asilo. Il CARA si trova a 64 km a Sud Ovest di Catania, a 22 km da Caltagirone e può ospitare fino a 2 000 persone (anche se numerosi rapporti di ricerca attestano che le presenze effettive al suo interno sono costantemente circa il doppio). Dal 1 ° gennaio 2013, per l'amministrazione del CARA è responsabile il consorzio di comuni "Calatino Terra d'Accoglienza", mentre la sua gestione è affidata al consorzio "CARA Mineo", che raccoglie alcune cooperative sociali e imprese private. Non è possibile esaurire qui in poche righe quello che potrebbe rappresentare un ulteriore caso di studio, tuttavia ritengo che possa essere uno spunto di riflessione utile il coinvolgimento della gestione del CARA nelle recenti vicende giudiziarie legate all'inchiesta Mafia Capitale. All'interno di questa inchiesta si indaga infatti su quanti, a partire dai giorni dell'emergenza hanno speculato sull'accoglienza dei migranti in arrivo via mare, servendosi a proprio vantaggio e in modo criminale della disponibilità di risorse economiche e dei margini di incertezza nel loro utilizzo resi disponibili proprio da una cornice di tipo emergenziale.

³⁵ *Gli stranieri giunti in modo irregolare in Italia che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti sono trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione (CIE), istituiti per evitare la dispersione sul territorio di chi è in via di espulsione e consentire l'esecuzione del relativo provvedimento da parte delle Forze dell'ordine. Il tempo di permanenza (18 mesi al massimo - link al decreto legge n.89/2011 convertito dalla legge n.129/2011) è funzionale alle procedure di identificazione e a quelle successive di espulsione e rimpatrio.*

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-immigrazione>, ultimo accesso 6 maggio 2015.

persone che vivono al loro interno e le modalità del loro trattenimento. Riprendendo ancora una volta Campesi, ci troviamo di fronte a delle «zone d'indistinzione politico-giuridica» (Agamben 1995) che disegnano una «geografia dell'eccezione» fatta di spazi in cui l'ordinamento giuridico è parzialmente sospeso e la vita delle persone, invece che da un preciso codice di diritto dipende dal senso etico e dalla responsabilità della forza pubblica che è chiamata a gestirli. (Campesi 2011c).

L'utilizzo di centri straordinari con funzioni poco determinate che uniscono pratiche di prima accoglienza a pratiche di vera e propria detenzione, riflettono ancora una volta l'utilizzo di un *frame* ambivalente nella definizione di coloro che sono giunti dalla Tunisia. Costoro non si possono considerare richiedenti asilo, eppure la loro vita sarebbe in pericolo se tornassero in Tunisia... allo stesso tempo però sono anche clandestini, e questo non permette loro di proseguire verso altri paesi europei e di ricongiungersi con parenti, amici e conoscenti che li hanno preceduti nella migrazione, come chiarisce l'allora Ministro Maroni:

Siccome la maggior parte di questi li avevamo trattenuti e intervistati e non volevano tornare in Tunisia e rimpatriarli tutti avrebbe significato riaverli dopo... il governo tunisino non li voleva questi perché diceva «questi che sono scappati, sono quelli che stavano con il precedente regime, quello di Ben Ali», molti di questi erano poliziotti per esempio. Essendo andato in frantumi il sistema di Polizia, di controllo, questi scappavano per paura di ritorsioni. Non c'erano i requisiti per considerarli rifugiati politici però rimandarli indietro poteva determinare un rischio per la loro vita, il governo non li rivoleva, questi non volevano tornare, neanche stare in Italia...scappavano perché là non stavano bene, ma avevano intenzione di ricongiungersi con le loro comunità, essenzialmente in Francia o in Germania... il problema era che non potevano andare in Francia perché erano considerati clandestini.

4.1.3 Ventimiglia, l'Europa e l'elemento umanitario

Nelle settimane di incertezza relative alla propria condizione giuridica e, quindi, al proprio destino, sono infatti molti i tunisini che cercano di allontanarsi da questo sistema costituito *ad hoc*, per raggiungere altri paesi europei e, in particolare, la

Francia³⁶. La carovana dello spettacolo del confine si sposta allora a Ventimiglia, che per alcuni giorni toglie a Lampedusa il ruolo di protagonista nei discorsi politici e mediatici sulle migrazioni in arrivo dal Nord Africa.

Alcuni di questi scapparono dai centri, si concentrarono a Ventimiglia, al confine, e questa concentrazione di numeri elevati destò l'allarme del governo francese. Il ministro era Hortefeux, mi pare. Decise una cosa inimmaginabile e cioè la sospensione di Schengen per rimettere i controlli alle frontiere. Non poteva farlo in realtà il governo francese, perché non si può sospendere Schengen... se non con l'accordo dei due paesi e per motivi straordinari tipo una conferenza mondiale, per ragioni di sicurezza, temporaneamente, per evitare...il governo francese lo fece con un pretesto e questo determinò una tensione...ma questi scappavano lo stesso. (Roberto Maroni, Ministro dell'Interno nel 2011)

Se fino a questo momento, la componente securitaria del *frame* dell'emergenza si è dimostrata quella più funzionale, sia a livello locale che nazionale, alla gestione del flusso migratorio dalla Tunisia, la situazione si modifica con lo spostarsi della questione sul livello sovranazionale e, nella fattispecie, europeo. L'utilizzo delle strutture straordinarie e dell'indeterminatezza che esse rappresentano, appare in questo scenario come il tentativo da parte del governo italiano di prendere tempo e meditare su quale rappresentazione della situazione possa essere più favorevole allo sciogliersi della vicenda sul piano internazionale. E` a questo punto che l'ambivalenza del *frame* dell'emergenza si dimostra una risorsa preziosa da utilizzare anche di fronte all'Unione Europea.

Già pochi giorni dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, il 15 febbraio, il Ministro Maroni si era rivolto all'Unione Europea, presentando la situazione di emergenza ed invocando, insieme al supporto nel contrasto all'immigrazione clandestina, una distribuzione tra i paesi europei di quanti stavano arrivando sulle coste italiane nell'ambito di un'emergenza umanitaria. Questa seconda richiesta non era in realtà che la richiesta di applicazione della Direttiva Europea 2001/55/CE, la

³⁶ Questi allontanamenti assumono in molti casi il vero e proprio carattere di fughe dal momento per l'impostazione fortemente securitaria di questi luoghi, a partire dalla loro militarizzazione. Cfr. Vassallo Paelologo F., *Dallo stato di emergenza umanitaria allo stato di eccezione*, 4 maggio 2011, <http://www.meltingpot.org/Dallo-stato-di-emergenza-umanitaria-allo-stato-di-eccezione.html#.VY0aQkYau2Q>, ultimo accesso 6 maggio 2015.

quale prevede che il Consiglio dell'Unione possa proporre, in caso di emergenza umanitaria, una distribuzione dei profughi tra gli stati membri (e che ad oggi non è mai stata utilizzata a riprova che, nonostante un frequente ricorso a un *frame* emergenziale da parte di politici e media dei singoli stati per inquadrare le migrazioni attraverso i loro confini nazionali, si è ancora lontani da una definizione concorde a livello europeo di cosa debba essere indicato come emergenza).

L'Unione Europea risponde all'Italia, per bocca del suo Commissario per gli Affari Esteri Cecilia Malström³⁷, offrendole il proprio supporto nel rafforzamento dei controlli alle frontiere marittime³⁸, ma sostanzialmente rifiutando l'idea che gli arrivi di tunisini rappresentino un'emergenza, tanto più di tipo umanitario. Questa posizione viene ribadita nei mesi successivi fino ad arrivare all'11 aprile, quando il Consiglio in materia di giustizia e affari interni (JHA Council) dell'Unione respinge la richiesta, questa volta formale, dell'Italia di applicare la Direttiva 2001/55/CE³⁹.

Al governo italiano non rimane che procedere unilateralmente: benché l'Unione Europea non condivida la definizione emergenziale degli arrivi dalla Tunisia, l'Italia può comunque fare ricorso alla sua componente umanitaria per l'attuazione dall'articolo 20 del Testo Unico sull'Immigrazione che prevede la messa in campo di «misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea». Tra queste misure rientra il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per ragioni umanitarie che consente, ai tunisini, di attraversare le frontiere interne all'Unione Europea e al governo italiano di allentare la pressione esercitata dalla loro presenza sia sul territorio nazionale che al confine con la Francia.

Per evitare allora danni al sistema in generale, nostro, ai rapporti internazionali eccetera eccetera...trovammo questa soluzione che era un permesso umanitario per

³⁷ Seduta del Parlamento Europeo del 15 febbraio 2011. Discorso 11/106 del 15 febbraio.

³⁸ Uno dei modi in cui tale supporto si concretizza è l'avvio alcuni giorni dopo dell'operazione HERMES da parte di FRONTEX, l'agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione.

³⁹ *Immigrati, l'Europa boccia l'Italia. Maroni: così non ha più senso restare*, in La Repubblica.it 12 aprile 2011

<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/04/12/immigrati-europa-boccia-italia-maroni.html?ref=search>, ultimo accesso 6 maggio 2015

sei mesi più sei..... Il permesso di soggiorno per motivi umanitari di sei mesi era consentito dall'accordo di Schengen quindi gli altri paesi non potevano opporsi, dovevano solo verificare che il tunisino che passava la frontiera con la Francia, con l'Austria, con la Germania avesse questo permesso per motivi umanitari. Dopo di che questo era autorizzato, chi aveva questo permesso, a girare in Europa per sei mesi, poi sarebbe dovuto ritornare in Italia, salvo proroga di altri sei mesi...cosa che io feci ad ottobre del 2011, poi il governo nostro cadde a novembre...ma intanto si erano già sparpagliati e il problema di avere grandi numeri concentrati, che è quello che desta l'allarme sociale, non ci fu più. Perché se si diluisce, questi numeri si diluiscono nel corso di un anno...c'è la possibilità di assorbire sul territorio senza gravi reazioni, se concentri 30 mila persone in un mese alla frontiera vedi una reazione molto forte no? (Roberto Maroni, Ministro dell'Interno nel 2011)

Così come all'aumentare degli arrivi dalla Tunisia l'elemento securitario (e in particolare il "motivo dell' invasione") era stato enfatizzato per dare forza al *frame* dell'emergenza e giustificare la messa in atto misure straordinarie ora, dopo le vicende di Ventimiglia, l'elemento umanitario consente di "diluire" la concentrazione dei migranti (che abbiamo a questo punto compreso essere centrale nella costruzione dell'emergenza) facendo scemare l'allarme sociale e dando l'impressione di un governo in grado fronteggiare e risolvere una situazione di crisi.

Lo strumento utilizzato è, ancora una volta, un Decreto firmato dal Presidente del Consiglio il 5 aprile 2011 in cui vengono definite «le misure umanitarie di protezione temporanea da assicurarsi nel territorio dello Stato a favore di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011». Secondo il Decreto, la protezione temporanea sarà da applicarsi soltanto a quanti sono giunti in questo lasso di tempo e che presenteranno la propria domanda entro 8 giorni dalla pubblicazione del Decreto sulla Gazzetta Ufficiale.

Uno spazio così limitato di tempo sia per quanto riguarda l'applicazione del Decreto che per quanto riguarda la domanda della protezione temporanea si deve attribuire al fatto che, a livello nazionale, continua a lavorare l'elemento securitario del *frame*. Sempre il 5 aprile infatti, in Tunisia, il Ministro Maroni e il suo omologo tunisino Habib Hessib concludono «un accordo tecnico sulla cooperazione tra i due Paesi -Italia e Tunisia- contro l'immigrazione clandestina e, oltre al rafforzamento

della collaborazione tra forze di Polizia, sono previsti anche rimpatri»⁴⁰. Uno dei punti dell'accordo prevede appunto il rimpatrio diretto per i tunisini che sbarcheranno in Italia successivamente all'entrata in vigore del Decreto sul permesso di soggiorno temporaneo. Poche ore di differenza nell'arrivo in Italia significano l'attribuzione di etichette e diritti molto differenti. Si tratta di una svolta nella gestione degli arrivi dalla Tunisia, in seguito alla quale vengono accordati circa 14 mila permessi di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi e si svuotano sia le tendopoli che l'isola di Lampedusa. Come spiega lo stesso Maroni:

Contemporaneamente noi demmo questo permesso di soggiorno per motivi umanitari però dopo aver fatto l'accordo con la Tunisia che ci garantiva che i flussi si sarebbero fermati, infatti il permesso per motivi umanitari era per quelli che erano arrivati prima del 4 aprile, perché era la stragrande maggioranza. Il 4 di aprile firmiamo l'accordo e proprio come deterrenza per evitare che ne arrivassero altri, quelli che arrivavano dopo il 4 aprile li avremmo rimpatriati. Fino al 4 aprile permesso umanitario perché era ciò che era accaduto in passato. Dal 4 aprile in poi, l'impegno era di rimpatriarli a 50/60 al giorno su voli da Lampedusa in Tunisia e il governo tunisino accettò il rimpatrio, ma solo di quelli dopo il 4 aprile.

Quanto stabilito il 5 aprile sia nel Decreto che nell'accordo tra Italia e Tunisia, porta necessariamente ad alcune riflessioni circa i diritti dei migranti tunisini giunti in Italia e transitati dalle maglie del sistema dell'emergenza. In particolare, dopo la situazione di incertezza giuridica sperimentata a Lampedusa e nelle strutture straordinarie, mi interrogo sul valore della protezione temporanea che, benché invocata in nome del dovere umanitario di dare protezione a chi fugge da situazioni di pericolo e grave insicurezza, di protezione sembra offrirne poca e soprattutto sembra esporre le persone a cui viene riconosciuta ad ulteriori pericoli, come quelli della precarietà della propria condizione e dell'esclusione. La protezione temporanea, così come utilizzata nel 2011, più che a proteggere coloro a cui viene accordata, sembra essere finalizzata a liberare il Paese da presenze sgradite: si tratta infatti di una protezione che permette di circolare liberamente nell'area Schengen, ma come turisti e rimanendo fuori dall'Italia per un massimo di 90 giorni. L'impossibilità di

⁴⁰http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/04/20110406_accordo_italiatunisia.html, ultimo accesso 6 maggio 2015

convertire tale permesso in un permesso di lavoro costringerà quanti allo scadere dei sei mesi⁴¹ di validità di tale permesso si troveranno in un paese diverso dall'Italia, all'irregolarità⁴². Non solo, il Decreto prevede che chi già abbia inoltrato la propria richiesta d'asilo possa accedere alla protezione temporanea «solo previa rinuncia all'istanza di riconoscimento della protezione internazionale o se la medesima istanza è stata rigettata», come se si il diritto alla protezione si potesse “scambiare” con una protezione garantita e immediata, ma a breve scadenza. Si tratta di un chiaro esempio di quel moltiplicarsi, ma allo stesso tempo indebolirsi, delle forme di protezione che caratterizza il contemporaneo regime delle migrazioni forzate e che, nel permettere alle società cosiddette sviluppate e democratiche di rimanere in equilibrio tra politiche di chiusura e politiche di accoglienza, dà vita ad una popolazione di “rifugiati” stratificata dal punto di vista dei diritti civili e sociali.

Più in generale, tutti coloro che giungendo dalla Tunisia sono stati etichettati come clandestini, qualsiasi trasformazione di status abbiano poi subito passando attraverso le misure dell'emergenza, sono stati destinati fin dal loro ingresso nel continente europeo all'invisibilità, «trattenuti, confinati, rimossi e fatti sparire legittimamente anche con l'inganno» (Dal Lago 1999: 222). Il caso degli albanesi che nel 1991 dopo essere stati trattenuti nello stadio della Vittoria furono dispersi nelle città italiane e in parte espulsi «illustra a sufficienza come i “clandestini” possano essere sottratti a qualsiasi forma di esistenza sociale legittima» (*idem*).

In conclusione, in questa prima fase rappresentata dall'arrivo dei tunisini e dalla sua gestione, il protagonista della costruzione del *frame* dell'emergenza risulta essere il Governo nazionale (il quarto presieduto da Silvio Berlusconi) che, in carica dall' 8 maggio del 2008 al 16 novembre del 2011, conta tra i suoi ministri numerosi esponenti della Lega Nord (lo stesso Maroni, Ministro dell'Interno lo è) e della destra

⁴¹ Divenuti poi 12 in seguito alla proroga dello stato di emergenza per mezzo del Decreto del Presidente del Consiglio del 6 ottobre 2011.

⁴² Cfr. Assoumane O., Bance A., Borri G., & Fontanari E., *Da Lampedusa a Berlino*, in Gli Asini, anno IV, 25/2015, Edizioni dell'asino, Roma

che si distinguono per le proprie posizioni contrarie all'immigrazione irregolare e i propri provvedimenti improntati alla securitizzazione della questione⁴³.

Utilizzando il mito dell'invasione (De Haas 2008) e l'argomento dei migranti come minaccia alla sicurezza dei cittadini italiani, lo stesso Governo ha agito come "imprenditore della paura" e inquadrato gli arrivi di migranti dalla Tunisia come un'emergenza. L'emergenza a sua volta, per la logica dell'intervento che la contraddistingue, ha permesso l'attuazione di misure straordinarie e dal carattere ambivalente che, oscillando tra la dimensione securitaria e quella umanitaria, hanno sia confermato il *frame* dominante che permesso al Governo di presentarsi come in grado di ripristinare (almeno per quanto riguarda gli arrivi dalla Tunisia) una situazione di normalità e di saper difendere dalla minaccia rappresentata dei migranti i propri cittadini.

Se in questa fase il Governo ha avuto nella costruzione del *frame* dell'emergenza un ruolo da attore principale, non va trascurato l'importante contributo di altri due attori. Innanzitutto i politici locali e in particolare il sindaco di Lampedusa, De Rubeis, che con le sue dichiarazioni e le sue ordinanze⁴⁴ si è fatto interprete delle preoccupazioni della popolazione di Lampedusa rispetto alle questioni dell'ordine pubblico e della sicurezza e, nello stesso tempo, rappresentante di quelle preoccupazioni presso il livello di governo nazionale, offrendo a quest'ultimo importanti risorse simboliche per la costruzione e il rafforzamento del *frame* dell'emergenza. In secondo luogo, una funzione molto significativa è stata svolta dai mezzi di comunicazione che, con la loro immediatezza e la rappresentazione stereotipata dei migranti in arrivo dal mare e in fuga attraverso le frontiere, hanno contribuito a diffondere la sensazione di una minaccia imminente e del verificarsi di una situazione eccezionale (oltre a, ovviamente, fungere da cassa di risonanza per le dichiarazioni dei politici).

⁴³ Va ad esempio attribuita a questo governo l'introduzione della Legge 94 del 15 luglio 2008, nota come «Pacchetto Sicurezza» che introduce il reato di immigrazione clandestina e il prolungamento della detenzione nei CIE fino a 18 mesi.

⁴⁴ Divenuta celebre è l'ordinanza con cui si vietavano ai migranti l'accattonaggio e il bivacco per le strade dell'isola che ha portato il sindaco ad essere indagato per «istigazione all'odio razziale», http://palermo.repubblica.it/cronaca/2011/02/27/news/lampedusa_ordinanza_anti_immigrati_il_sindaco_rischia_l_incrimazione-12951980/, ultimo accesso 6 maggio 2015

Un ultimo contributo che ha permesso al *frame* dell'emergenza di prendere forma, è certamente quello delle organizzazioni non governative e internazionali impegnate nella tutela dei diritti dei migranti. Benché in poche occasioni esse abbiano condiviso la definizione degli arrivi in termini di emergenza, hanno tuttavia ripetutamente sollevato la questione umanitaria dell'accoglienza dei migranti, ampiamente recuperata nel corso della costruzione della cornice dell'emergenza.

4.2 Seconda fase: gli arrivi dalla Libia e l'istituzione del piano "Emergenza Nord Africa"

4.2.1 Gli arrivi dalla Libia: quali e quanti migranti?

Nel mese di marzo accanto agli arrivi dalla Tunisia, che raggiungono in questo mese il loro picco massimo, si registrano i primi 1 467 arrivi dalla Libia⁴⁵. Dal 17 febbraio nel Paese sono in corso forti proteste contro il regime di Gheddafi e il 17 marzo una risoluzione ONU ha autorizzato l'intervento per l'imposizione di una *no-fly* sul Paese e la difesa degli insorti. Nel mese di aprile, soprattutto in seguito alla svolta rappresentata dal Decreto del Presidente del Consiglio e dall'accordo con la Tunisia del 5 aprile, mentre gli ingressi in Italia di tunisini diminuiscono drasticamente, quelli dalla Libia si intensificano.

Un nuovo Decreto del Presidente Berlusconi, il 7 aprile, dichiara «lo stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale». Il Decreto muove dalla considerazione che la grave situazione che sta coinvolgendo il Maghreb e in particolare la Libia, ha già causato l'emigrazione di numerosi «cittadini libici» nella vicina Tunisia dando vita ad «un'emergenza di carattere umanitario di estese proporzioni» e che l'IOM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) e l'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) hanno «stabilito, d'intesa con le autorità egiziane e tunisine, un programma umanitario comune volto a

⁴⁵ Dati riportati in *Sicurezza. Azioni e risultati del Governo Berlusconi*, report annuale presentato in occasione del tradizionale comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica di ferragosto dal Ministero dell'Interno, Roma 15 agosto 2011.

fronteggiare la crisi umanitaria alla frontiera tunisina. Come avvenuto con la dichiarazione dello stato di emergenza del 12 febbraio, anche in questo caso il primo carattere dell'emergenza messo in evidenza è quello umanitario sostenuto dall'esplicito riferimento al coinvolgimento delle organizzazioni internazionali che lavorano per il rispetto e la tutela dei diritti dei migranti. Vi è però una sostanziale differenza ed è che lo stato di emergenza viene esteso dal territorio nazionale a tutta la sponda meridionale del Mediterraneo allargando con esso anche il raggio dell'intervento reso necessario dall'emergenza. In questa nuova dichiarazione di emergenza con l'aspetto della sofferenza a distanza e quello dell'urgenza dell'intervento si combina un nuovo elemento, quello dell'ingerenza, che Pandolfi (2005:154) definisce come il «diritto/dovere all'azione senza vincoli normativi da parte dei singoli stati».

Le misure ravvisate dal documento (sempre di «carattere straordinario ed urgente») sono ora finalizzate alla «predisposizione di strutture idonee per le necessarie forme di assistenza umanitaria nei territori del Nord Africa» e ad assicurare nel contempo «l'efficace contrasto dell'immigrazione clandestina nel territorio nazionale». A partire dalle misure messe in campo (fuori dai confini nazionali) per rispondere all'emergenza, questa può essere ancora una volta definita non solo come umanitaria, ma anche come securitaria. La relazione che viene stabilita nel Decreto tra la crisi umanitaria in Nord Africa e il rischio per la sicurezza sul territorio nazionale ci permette di cogliere anche in questa occasione l'ambivalenza del *frame* dell'emergenza in cui l'azione umanitaria intrapresa in Nord Africa assume in uno stesso momento anche l'aspetto di una politica di esternalizzazione dei controlli contro l'immigrazione clandestina che contraddistingue l'attuale regime migratorio europeo.

Anche in questo caso la decretazione dello stato di emergenza era stata preceduta dalle iperboliche previsioni del Governo che, attraverso il Ministro dell'Interno, il 2 marzo dichiarava: «in Libia sono presenti fra un milione e mezzo e due milioni e mezzo di clandestini, entrati nel Paese a causa dell'impossibilità di controllare le frontiere a Sud. La crisi sta inducendo queste persone ad andarsene verso Est e verso Ovest; nessuno sta prendendo la direzione Sud. Mi aspetto che, non appena la

situazione lo permetterà, riprenderanno la direzione Nord. Questo - ha sottolineato il ministro - è lo scenario peggiore fra quelli possibili, e cioè che arrivino circa 200 mila persone in fuga dalla guerra. La chiusura della frontiera Libia-Tunisia accentua questo rischio. Il governo si sta preparando al rischio di un impatto senza precedenti sulle nostre coste»⁴⁶. In effetti, il numero di persone che, complessivamente, lasciano la Libia nel corso del 2011 supera abbondantemente il milione ma, come ci apprestiamo a vedere, solo una piccolissima parte di queste raggiungerà l'Europa e ancora meno l'Italia: secondo le stime dell'UNHCR la guerra civile ha spinto all'espatrio 660 mila cittadini libici e provocato 550 mila sfollati interni. Accanto a questi, vanno conteggiati i quasi 800 mila dei 2 milioni e mezzo circa di immigrati che si trovavano nel Paese all'inizio dell'anno e che si sarebbero diretti in larga parte verso Tunisia (345 238) ed Egitto (263 554). Oltre che verso questi due paesi, che rispettivamente hanno accolto il 43 e il 33 per cento del totale delle persone fuoriuscite dalla Libia, i migranti si sono diretti verso il Niger (11 per cento) e il Ciad (7 per cento). Solo il 3,4 per cento del totale ha intrapreso la via del mare per raggiungere l'Italia (circa 26 mila persone in tutto)⁴⁷.

La lettura di questi dati ci permette di evidenziare due fatti. In primo luogo che la maggior parte di coloro che fuggono da situazioni di crisi umanitaria si trova concentrata nei paesi più poveri e cosiddetti in via di sviluppo (paesi che a loro volta, spesso, vivono situazioni di instabilità e che dispongono di risorse limitate da destinare all'accoglienza). In secondo luogo che la Libia, prima di essere afflitta dalla guerra civile era un paese di transito e destinazione per migranti economici e rifugiati provenienti dall'Africa Sub Sahariana, dal Corno d'Africa e dall'Asia. Non solo quindi l'Europa, e nello specifico l'Italia, si trova ad affrontare una situazione che, dal punto di vista dei numeri non può (nemmeno in questo caso) dirsi di emergenza, ma anche il ricorso a un simile *frame* comporta una forte riduzione della complessità. La semplificazione della realtà degli arrivi dalla Libia sotto l'etichetta di "persone in

⁴⁶http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-03-02/maroni-libia-quasi-milioni-093456.shtml?refresh_ce=1, ultimo accesso 6 maggio 2015.

⁴⁷ Dati riportati in Zupi M., (a cura di), *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, in «Osservatorio di politica internazionale», n° 59, luglio 2012, CeSPI, <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2015.

fuga dalla guerra”, utilizzata per l’impostazione di un nuovo sistema di accoglienza *ad hoc* finirà col provocare l’inceppamento del sistema stesso, al punto che la misura adottata in risposta all’emergenza dichiarata darà vita a una situazione di emergenza reale.

L’intensificarsi degli arrivi dalla Libia suscita le preoccupazioni dei territori sede dei centri straordinari allestiti per l’accoglienza dei tunisini che temono il prolungarsi di una situazione che li vede costretti a subire queste presenze senza che le istituzioni locali vengano coinvolte e dovendo fare fronte alle proteste e alle preoccupazioni delle popolazioni. Il riferimento è ovviamente alle regioni (e alle altre unità locali) dell’Italia meridionale dove, come dimostra la nomina a commissario straordinario per la gestione dell’emergenza del Prefetto di Palermo, il Governo confidava di confinare l’accoglienza. Questa presa di posizione da parte di questi territori porta ad una svolta nella gestione dell’emergenza, di cui si apre una seconda fase. Il Capo Dipartimento della Protezione Civile descrive tale svolta in questi termini:

[...] questa impostazione del Ministero dell’ Interno, man mano aumentava l’esigenza di creare strutture di questo genere, comincia a confliggere con la volontà dei territori che in qualche modo pongono la questione e dicono: "vabbè, voi a quale titolo trasferite quasi in cattività queste persone sui nostri territori, non ne date contezza, non esiste un’interlocuzione con il territorio?". Allora le regioni, o meglio, le regioni, l’ANCI e l’UPI, che sono le due organizzazioni che rappresentano rispettivamente i comuni e le province italiane, in due riunioni, una del 30 di marzo se non ricordo male, una del 6 di aprile, pongono al governo questo tema: "noi non vogliamo che la gestione di questi flussi di migranti interessino questi territori inaudita altera parte".

L’incontro del 6 aprile sfocia in un accordo tra governo, regioni, province autonome ed enti locali che, al punto tre, introduce i due presupposti su cui si baserà la nuova fase della gestione dell’emergenza: la costituzione (entro dieci giorni) di un piano per l’accoglienza in capo alla Protezione Civile e il principio di equa distribuzione dei migranti sull’intero territorio nazionale. Al fine di «determinare e avere il quadro progressivo ed esatto delle presenze nell’ambito di tutto il territorio nazionale» viene creato un tavolo di coordinamento presso il Dipartimento nazionale

della Protezione civile con il sistema della Protezione civile regionale, integrato dai rappresentanti di ANCI e UPI e Regioni.

4.2.2 Il piano di accoglienza “Emergenza Nord Africa”

Nella cornice dell'emergenza dichiarata sul territorio nazionale e in quello del Nord Africa (decreti del 12 febbraio e del 7 aprile), l'ordinanza 3933 del Presidente del Consiglio, del 13 aprile, per la necessità di ulteriori misure urgenti per affrontare la situazione di emergenza umanitaria assegna la gestione dell'emergenza al Dipartimento della Protezione Civile. Il giorno precedente lo stesso Dipartimento, in attuazione dell'accordo del 6 aprile, definisce un piano per l'accoglienza dei migranti basato sul principio di equa distribuzione di questi su tutto il territorio nazionale, in proporzione al numero di abitanti di ciascuna regione⁴⁸ (fatta eccezione per l'Abruzzo colpito da terremoto nel 2009), fino a un totale di 50 mila persone (si tratta di un numero grande il doppio rispetto a quello degli effettivi arrivi che si registreranno poi, più fissato per dare ulteriore forza alla teoria dell'invasione che non basato su informazioni fondate), come indicato nella tabella sottostante:

⁴⁸ Lo stesso criterio – quello della proporzione con la popolazione residente - verrà utilizzato poi in ciascuna regione per la distribuzione dei migranti tra le diverse province.

Fig. 6 - Valore del fattore “d” per ogni singola Regione/Provincia Autonoma

| Regione/PA | Popolazione totale | d | Prospetto di assegnazione |
|--|--------------------|----------------|---------------------------|
| Piemonte | 4.823.471 | 7,64% | 3.819 |
| Valle d'Aosta | 136.073 | 0,22% | 108 |
| Liguria | 1.727.333 | 2,73% | 1.367 |
| Lombardia | 10.808.366 | 17,11% | 8.557 |
| Provincia autonoma di Trento | 570.870 | 0,90% | 452 |
| Provincia autonoma di Bolzano | 542.590 | 0,86% | 430 |
| Veneto | 5.393.054 | 8,54% | 4.270 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.334.929 | 2,11% | 1.057 |
| Emilia Romagna | 4.858.353 | 7,69% | 3.846 |
| Toscana | 4.068.876 | 6,44% | 3.221 |
| Umbria | 994.033 | 1,57% | 787 |
| Marche | 1.698.536 | 2,69% | 1.345 |
| Lazio | 6.179.808 | 9,78% | 4.892 |
| Abruzzo | | | |
| Molise | 328.340 | 0,52% | 260 |
| Campania | 5.971.719 | 9,46% | 4.728 |
| Puglia | 4.168.355 | 6,60% | 3.300 |
| Basilicata | 601.871 | 0,95% | 476 |
| Calabria | 2.075.197 | 3,29% | 1.643 |
| Sicilia | 5.170.302 | 8,19% | 4.093 |
| Sardegna | 1.705.705 | 2,70% | 1.350 |
| Tot. (con esclusione dell' Abruzzo) | 63.157.781 | 100,00% | 50.000 |

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, *Piano per l'accoglienza dei migranti, in attuazione dell'accordo Stato Regioni Enti Locali del 6 aprile 2011*

Il fattore “d” riportato nella tabella si riferisce proprio alla percentuale relativa al numero massimo di migranti da assistere presso il territorio di ogni regione/provincia autonoma. Il suo valore equivale alla percentuale relativa di popolazione residente rispetto al totale nazionale (esclusa la popolazione dell’Abruzzo).

Lo status delle persone che giungono dalla Libia e vengono accolte all’interno del piano della Protezione Civile (denominato “ENA - Emergenza Nord Africa” a sottolineare la straordinarietà del piano) non è chiaramente definito: nell’ordinanza del 13 aprile si legge che ad essere accolti dal Piano saranno coloro a cui «sia stato riconosciuto lo status di profughi», termine che designa i migranti forzati senza alcuna distinzione di tipo giuridico. In ogni caso, rispetto agli arrivi dalla Tunisia,

quelli dalla Libia vengono letti principalmente in chiave umanitaria secondo uno schema di estrema semplificazione, consentito dalla cornice emergenziale:

Lo schema era semplice: se un barcone parte dalla Tunisia sono tutti clandestini...se tu li vedevi quando arrivavano erano tutti maschi e giovani che volevano andarsene in Francia. Quando un barcone partiva dalla Libia, erano tutti richiedenti asilo perché il fatto di partire dalla Libia determinava questa caratteristica. A seconda di dove partivano noi eravamo in grado di stabilire che tipo di immigrati fossero, che categorie, diciamo così. Nei 23 000 arrivati dalla Libia, c'era di tutto, c'erano donne, bambini, anziani...perché scappavano da un luogo... I barconi che arrivavano dalla Tunisia erano tutti giovani, maschi e questo era la differenza. Quindi i barconi che venivano dalla Libia sapevamo che potevano avere lo status di rifugiato [...]. (Roberto Maroni, Ministro dell'Interno nel 2011)

Accade così che queste stesse persone, al loro ingresso nel sistema di accoglienza, presentino domanda di protezione internazionale in un modo che si potrebbe definire automatico e indifferentemente dalle ragioni della propria partenza per l'Italia. In quanto richiedenti asilo devono comparire dinanzi alle Commissioni Territoriali Permanenti e attendere che la propria richiesta venga in qualche misura accolta (con il riconoscimento dell'asilo o della protezione sussidiaria o con la concessione della protezione umanitaria) o respinta.

Benché definiti come richiedenti asilo, i profughi in arrivo dalla Libia non sono stati accolti all'interno del sistema esistente di norma adibito a questo (costituito dai già nominati CARA e dallo SPRAR – Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati), ma in un sistema parallelo, quello creato appunto appositamente dalla Protezione Civile.

Si tratta, in linea con il principio di equa distribuzione già menzionato, di un apparato regionale che prevede presso ogni regione e pubblica amministrazione l'esistenza di un soggetto attuatore per il coordinamento dell'assistenza sul territorio, che garantisce, oltre all'assistenza stessa, il raccordo con le altre amministrazioni/strutture coinvolte (che hanno segnalato la propria disponibilità e con le quali la Protezione Civile ha attivato una convenzione specificatamente per l'accoglienza nell'ambito dell'emergenza) e il raccordo con la struttura commissariale. E` così che, nel panorama della gestione dell'emergenza fanno la loro

comparsa, dopo il governo e la Protezione Civile, a livello locale, altri attori. Si tratta di attori molto diversi tra loro, molti dei quali si confrontano per la prima volta con il fenomeno migratorio. Proprio la loro varietà e la discrezionalità a loro concessa dal punto di vista delle misure di accoglienza da mettere in campo, hanno contribuito a quel processo di produzione e riproduzione dell'emergenza che si sta qui considerando. I profughi a livello locale sono stati infatti dislocati in realtà tra loro assai differenti. Cambiano le strutture e coloro che le gestiscono (da alberghi e abitazioni di proprietà privata a comunità di accoglienza gestite da cooperative sociali o enti caritativi); cambia il livello di competenza ed esperienza degli operatori coinvolti; cambiano le risorse disponibili e l'opportunità per i rifugiati di essere assistiti e informati nell'iter burocratico per la richiesta di asilo così come molto diverse sono, a seconda della struttura, le possibilità di intraprendere percorsi di autonomia oltre l'emergenza.

La tabella riportata di seguito mostra l'eterogeneità delle strutture coinvolte nel piano di accoglienza:

Fig. 5 – Strutture di accoglienza impiegate nel corso dell'ENA

| | Struttura alberghiera | Struttura rete onlus | Strutture comunali | Strutture Ministero Interno | Appartamenti | Caserme – struttura prot. civile o autonoma sistemazione |
|------------------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|--|
| Totale strutture | 329 | 635 | 261 | 8 | 74 | 9 |
| Percentuale strutture | 25,00% | 48,25% | 19,83% | 0,61% | 5,62% | 0,68% |

Fonte: Dipartimento della Protezione Civile

n.b. La tabella non comprende la suddivisione per tipologie per la regione Lazio

Non v'è dubbio che il principio di equa distribuzione abbia avuto come effetto, oltre che la suddivisione tra le diverse aree del Paese degli oneri relativi all'accoglienza dei migranti, quello di rendere questi “meno visibili” assegnandoli alla diverse regioni e poi alle diverse province. Tale processo di “invisibilizzazione” si è verificato anche all'interno dei singoli territori, in particolare in alcune regioni, dove i migranti sono stati collocati (e spesso concentrati) in località assai remote dando vita a quella che, sia secondo il Capo Dipartimento della Protezione Civile che secondo l'ANCI, ha costituito una delle principali criticità dell'Emergenza Nord Africa.

[...] alcune regioni, principalmente Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Umbria, Marche, Lazio fecero una ripartizione molto equilibrata sul territorio coinvolgendo i comuni, coinvolgendo le province. Altre regioni invece centralizzarono, la Campania, il Piemonte, la stessa Lombardia andando in qualche modo a creare delle concentrazioni nei luoghi che creavano meno problemi da un punto di vista di impatto. Ad esempio una delle maggiori criticità fu la Campania dove l'accoglienza fu quasi esclusivamente concentrata in strutture alberghiere e qui, in qualche modo, queste regioni andarono profondamente a ledere quello che era lo spirito dell'accoglienza diffusa perché l'accoglienza diffusa doveva predisporre in qualche modo un percorso di integrazione, un percorso di integrazione che ha senso se la gente viene distribuita sul territorio e il territorio è in grado di gestire il processo di integrazione, un conto invece è se si riproducono dei ghetti concentrati non soltanto spazialmente, ma anche concentrando un numero ingestibile di persone...perché quando uno ha un centinaio di persone che stanno negli alberghi...di percorsi di integrazione se ne fanno veramente pochi. (Franco Gabrielli, Capo Dipartimento della Protezione Civile)

Lo SPRAR ha dato prova, durante l'Emergenza Nord Africa di essere un sistema sul quale investire, in poche parole: tutto ciò che è entrato in qualche maniera nello SPRAR si è gestito più o meno bene; tutto ciò che è uscito dallo SPRAR è stato un disastro, quindi poi c'è stata una coda molto lunga, che ha appesantito moltissimo i territori, perché c'erano migliaia di persone che erano state distribuite sul territorio, ma non nei centri di accoglienza, coordinati come SPRAR o simil SPRAR, ma anche lì che ne so...all'interno della pensione Teresina del piccolo paese di 3 mila abitanti a 3 000 metri d'altezza o in un paese che ne so... della lunigiana! (Luca Pacini, Responsabile Area Welfare, Scuola e Immigrazione ANCI)

Dalle parole di Pacini soprattutto emerge come le concentrazioni di richiedenti asilo in luoghi sfavorevoli alla loro inclusione sociale e il loro isolamento in situazioni di accoglienza difficili, quando non poco edificanti, siano da attribuirsi al ricorso a un sistema straordinario di accoglienza.

All'epoca dell'ENA, lo SPRAR, il sistema ordinario di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, non fu in realtà completamente eluso: ai sindaci dei comuni aderenti fu chiesto infatti su base volontaria (la volontarietà dei sindaci è uno degli elementi alla base sistema) di attivare posti aggiuntivi nei loro progetti. In nove mesi lo SPRAR passò da 3 mila a 9 mila posti disponibili e organizzati secondo i criteri che regolano normalmente il sistema, un aumento significativo, ma non

sufficiente a rispondere ai circa 26 000 arrivi dalle coste libiche (nel mese di aprile gli arrivi superarono i 5 000 e in maggio i 9 000). Ancora una volta quindi, com'era accaduto per gli arrivi dalla Tunisia, più che il numero assoluto degli arrivi è stato il sottodimensionamento del sistema di accoglienza (in questo caso di quello dedicato specificamente ai migranti forzati) a rappresentare una condizione di vulnerabilità che ha permesso al *frame* dell'emergenza di radicarsi e soprattutto di riprodursi all'interno della società.

La riproduzione del *frame* dell'emergenza ci permette di collegarci ad un'altra sua dimensione a cui fin qui si è solo accennato, ma che questa ricerca ha individuato come una delle più rilevanti: il suo auto-alimentarsi. Si prenda ad esempio proprio la questione dei posti disponibili all'interno del sistema di accoglienza: il ricorso al *frame* dell'emergenza umanitaria per inquadrare le persone in arrivo dalla Libia ha generato, in un breve periodo, un numero di richieste d'asilo troppo alto rispetto alle limitate capacità del sistema esistente. L' "emergenza arrivi" ha dato così vita ad un' "emergenza accoglienza" a cui si è cercato di porre rimedio con un sistema di accoglienza straordinario quale quello predisposto dalla Protezione Civile. A questo proposito è interessante rilevare come in alcuni territori in cui erano simultaneamente presenti sia le strutture straordinarie facenti parte dell'ENA che i posti straordinari all'interno dello SPRAR, a determinare la collocazione di un richiedente asilo nelle una o negli altri sia stata spesso la casualità.

Nel corso dell'ENA sono state molte le occasioni come questa, in cui il sistema ordinario e quello straordinario per la protezione dei richiedenti asilo si sono intrecciati. Un secondo esempio, che ha avuto conseguenze ancora più importanti sul perpetuarsi dell'emergenza, è rappresentato dalle procedure per il riconoscimento del diritto d'asilo. Nonostante l'eccezionalità della situazione, la responsabilità di queste è stata lasciata in capo ai soggetti ordinariamente competenti, nella fattispecie il Ministero dell'Interno e le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione.

L'alto numero di colloqui che ciascuna Commissione si è trovata ad effettuare (in Italia le Commissioni sono dieci e nel 2011 sono state presentate 37 350 domande di protezione internazionale - il 208,1% in più rispetto al 2010 a causa degli arrivi dalla

Libia -) ha provocato per i richiedenti asilo il dilatarsi dei tempi di attesa sia dei colloqui che dei loro esiti: mesi di attesa, trascorsi nell'impossibilità di intraprendere un percorso lavorativo (o comunque verso l'autonomia) e nella più totale incertezza rispetto al proprio futuro. La scelta di spingere tutte le persone entrate nell'ENA a formulare richiesta di asilo ha avuto tra gli altri il paradossale effetto di vederne molte diniegate: nel corso del 2011 le Commissioni territoriali hanno esaminato 25 626 richieste di cui, solo il 40,1% ha ricevuto un qualche riconoscimento in termini di protezione.⁴⁹

4.2.3 L'emergenza è (in)finita

La lunga, estenuante, attesa a cui i profughi sono stati costretti, in alcuni casi anche in realtà geograficamente isolate, è un manifestarsi dell'ambivalenza tra sicurezza e accoglienza che caratterizza sia il *frame* dell'emergenza che le pratiche che ne derivano: un trattenimento giustificato dal dovere dell'accoglienza, che però al tempo stesso impedisce la dispersione dei profughi sul territorio italiano rendendoli prigionieri di una gabbia assistenzialista.

Il tema dell'attesa consente di chiamare in causa le tempistiche quale ulteriore aspetto dell'Emergenza Nord Africa che può essere letto sia come conseguenza del ricorso ad un *frame* dell'emergenza che come parte della sua costruzione: la conclusione dello stato di emergenza, prevista inizialmente per il 31 dicembre 2011 è stata posticipata al 31 dicembre 2012. Il Decreto del Presidente del Consiglio del 6 ottobre 2011 «proroga lo stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa», tenuto conto «che la situazione di instabilità che ancora caratterizza i Paesi Nordafricani fa prevedere che gli effetti della situazione emergenziale si protrarranno anche per l'anno 2012» e considerato che il «persistente massiccio afflusso in Italia di cittadini provenienti dai paesi del Nord Africa continua ad essere particolarmente rilevante, determinando situazioni di grave criticità ed episodi di alta drammaticità». Il contenuto di questo Decreto è particolarmente interessante perché proroga lo stato di emergenza

⁴⁹ SPRAR, Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati 2011-2012, 2012

supportandone la necessità ancora una volta con l'argomento della quantità degli arrivi (descritti come un "persistente e massiccio" afflusso) in un momento in cui (dopo lo svolgimento delle elezioni in Tunisia e l'affermazione in Libia del National Transitional Council) questi si erano ridotti di oltre il 75% percento. Nel Decreto non viene fatto invece nessun accenno al fatto, sottolineato invece nelle interviste sia da Gabrielli che da Maroni, che nel mese di ottobre sarebbero scaduti i sei mesi del permesso di soggiorno temporaneo riconosciuto ai tunisini giunti prima del 5 aprile e questo avrebbe significato il loro ritorno, da clandestini, in Italia, possibilità evitabile grazie appunto al protrarsi dello stato di emergenza. Si tratta dell'ultimo provvedimento per quanto riguarda la gestione dell'emergenza del governo Berlusconi a cui, il 16 novembre, succede il governo presieduto da Mario Monti in cui il ruolo di Ministro dell'Interno è ricoperto da Annamaria Cancellieri.

Trascorso un altro anno l'emergenza ancora non può essere dichiarata conclusa. Il 31 dicembre 2012 infatti, sono tante le situazioni ancora pendenti e i ricorsi di fronte ai dinieghi (per un totale di circa 20 mila persone ancora in carico all'ENA). I giorni che precedono la fine dell'anno (e la data della chiusura dell'emergenza) sono attraversati da manifestazioni⁵⁰ di richiedenti asilo (la chiusura del piano di accoglienza implicherebbe la loro improvvisa uscita dalle strutture) e di quelle componenti della società civile che li affiancano nella richiesta del rispetto del loro diritto all'accoglienza e soprattutto all'autonomia. Le stesse già dal 2011 stanno promuovendo la campagna "Diritto di scelta": una serie di azioni per mezzo delle quali si richiede alle autorità competenti che alle persone provenienti dalla Libia venga rilasciato un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, che possa permettere loro l'uscita dal sistema di accoglienza con uno status giuridico definito e una forma di protezione (benché la più limitata nella durata e nella portata in termini di diritti).

Questo movimento porta la Conferenza Unificata tra Stato e Regioni a redigere un documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza e per la definizione dello

⁵⁰ Nel mese di dicembre, ad esempio, manifestazioni si succedono a Bologna, Parma, Reggio Emilia, Rimini e Vicenza. *Cfr.*

http://www.meltingpot.org/+Campagna-Diritto-di-Scelta-.html?debut_elenco_articoli=20#pagination_elenco_articoli, ultimo accesso 6 maggio 2015.

status delle persone ancora in carico al sistema. A questo proposito la circolare n. 400 del 31 dicembre 2012 del Ministero dell'Interno, invita le Commissioni preposte all'analisi dei singoli casi a tenere presenti, in mancanza delle condizioni necessarie per il riconoscimento di protezione internazionale, «le rilevanti esigenze umanitarie connesse alla recisione dei legami con il paese di origine e alla perdurante instabilità della situazione libica» e a rivedere, nella stessa prospettiva, i dinieghi già disposti. Affrontando solo uno dei tanti nodi dell'ENA, e cioè la questione dei permessi, anche la circolare n° 400 (che in definitiva suggerisce di “sanare” tutte le situazioni pendenti con il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari) appare come un provvedimento che invece di rispondere all'emergenza contribuisce al suo protrarsi.

Il primo gennaio 2013 la gestione dell'emergenza torna nelle mani del Ministero dell'Interno e la sua scadenza viene prorogata di nuovo, questa volta, fino al 28 febbraio 2013, paradossalmente per «permettere il rientro nella gestione ordinaria» (OCDPC n. 33 del 28 dicembre 2012). Raggiunta però anche questa ulteriore scadenza non è stato possibile considerare conclusa l'emergenza: a causa dell'enorme ritardo nella definizione dello status giuridico dei migranti, in troppi si sono trovati ancora il primo marzo in una situazione di grave precarietà, privi di casa e lavoro, non avendo avuto in molti casi l'opportunità di avviare progetti di autonomia nel corso della lunghissima attesa. La preoccupazione per questa situazione, che era già emersa in dicembre per voce del Tavolo Nazionale Asilo (che raccoglie diversi attori della società civile impegnati nell'accoglienza), si è resa evidente anche e soprattutto attraverso le manifestazioni di protesta messe in atto dagli stessi profughi in molte città italiane in prossimità della scadenza del 31 dicembre prima e del 28 febbraio poi.

Il primo marzo quindi l'emergenza, a dispetto della fine indicata nei documenti ufficiali, rimane tale e mantiene i suoi due volti: quello dei diritti, da salvaguardare, dei migranti e quello della minaccia all'ordine pubblico. E ancora una volta la soluzione proposta è quella di una proroga dell'accoglienza, di altri sei mesi, per permettere di accompagnare all'uscita dal sistema coloro che ancora vi sono presenti. Il 2 marzo 2013, il Ministro dell'Interno Cancellieri ha infatti dichiarato al quotidiano

Avvenire⁵¹ che 7 400 stranieri in attesa di essere sentiti dalle Commissioni per il diritto d'asilo, più quelli appartenenti alle categorie “vulnerabili”, come anziani, disabili, genitori *single*, donne in stato di gravidanza (per un totale di 8 178 persone) resteranno nelle strutture di accoglienza per almeno altri 6 mesi. Per ciascuno di loro il Viminale ha inoltre stanziato un contributo di 500 euro per il finanziamento di percorsi d'uscita.

Confrontando la fase degli arrivi dalla Tunisia con quella degli arrivi dalla Libia, è possibile trarre alcune considerazioni sul ruolo che il ricorso ad un *frame* di tipo emergenziale ha ricoperto sia nella loro definizione che nell'organizzazione delle attività in risposta ad essi.

In entrambe i casi sembra innanzitutto di poter dire che il ricorso al *frame* dell'emergenza abbia giustificato l'adozione di misure di tipo straordinario che, per le modalità con cui si sono espresse hanno contribuito, insieme agli attori che le hanno messe in campo, alla produzione e alla riproduzione di un'emergenza vera e propria. In tutto il periodo considerato, la costruzione dell'emergenza ha oscillato di continuo tra i due poli della sua ambivalenza ovvero quello securitario e quello umanitario: se nel caso dei tunisini a prevalere è stato l'elemento securitario, nel caso dei migranti in arrivo dalla Libia hanno prevalso una chiave di lettura umanitaria, sia nel definire la situazione che nel farvi fronte. In tutte e due le situazioni tuttavia l'emergenza ha permesso il raggiungimento di uno stesso risultato: catalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica su di una questione che, presentata nell'eccezionalità delle sue dimensioni, ha sostanzialmente permesso il ricorso a mezzi straordinari e a misure urgenti che, a loro volta, sono risultate funzionali al confinamento e alla dispersione (sul territorio italiano e attraverso le frontiere europee) dei migranti, all'esternalizzazione dei controlli delle frontiere e soprattutto, per quanto riguarda i migranti forzati, al riconoscimento di forme di tutela e protezione sempre più fragili e precarie.

Assumendo infatti la categoria dei migranti forzati come quella che definisce un universo sempre più ampio di persone in fuga da situazioni di grave pericolo ed

⁵¹ <http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/piu-tempo-per-i-profughi.aspx>, ultimo accesso 6 maggio 2015.

instabilità in cui ragioni economiche, politiche e ambientali si confondono, e in cui tracciare il confine tra volontarietà e necessità della migrazione è sempre più un'impresa ardua e artificiale, l'emergenza con la sua ambivalenza, sembra fornire ai paesi occidentali uno strumento prezioso per il governo delle migrazioni. Il ricorso al *frame* dell'emergenza umanitaria-securitaria non solo permette loro di reggersi in equilibrio tra le politiche di chiusura delle frontiere e quelle dell'asilo, ma può anche essere letto come uno strumento utilizzato a più livelli (a livello di Unione Europea, nazionale, locale) per ottenere consenso, legittimità all'azione politica e alla mobilitazione di fondi (C. Marchetti 2012) in assenza di una risposta adeguata in termini di accoglienza e protezione e in mancanza della capacità e della volontà di leggere le migrazioni forzate come fenomeno connaturato alla società globale contemporanea. Una volta ottenuti questo consenso, questa legittimità e questi fondi, il *frame* dell'emergenza consente, come nel caso dell'ENA, di demandare il governo del fenomeno al sistema parallelo che, attraverso le misure eccezionali (e in quanto tali, difficili da monitorare) ne annulla l'impatto sociale e lo riduce all'invisibilità.

Ancora, come è già stato più volte notato nel corso di questo lavoro, l'emergenza impone all'attenzione quegli eventi che si stanno verificando "qui ed ora", e la loro analisi, finalizzata al rapido reperimento di una soluzione per ripristinare l'ordine, raramente si spinge in profondità nel ricercarne le cause. Ne conseguono, in genere, una rappresentazione semplificata dei fenomeni (in questo caso l'arrivo di migranti via mare) che ne riduce la complessità e l'organizzazione di interventi che finiscono con il trascurare le specificità di coloro che ne sono destinatari (in questo caso i migranti partiti dalla costa del Nord Africa).

Nel caso degli arrivi dalla Tunisia e dalla Libia, ad esempio, questo è particolarmente visibile nell'attribuzione di due generiche etichette (quella di "clandestini" e quella di "profughi") a tutti coloro che sono giunti da uno o dall'altro paese. Sulla base di queste due etichette sono stati costituiti dei sistemi di accoglienza/trattenimento paralleli a quelli ordinari in cui l'indeterminatezza rispetto allo status giuridico dei migranti e alle condizioni (e alle tempistiche) della permanenza al loro interno può essere considerata sia una conseguenza della situazione emergenziale che una causa del suo protrarsi. La creazione di un sistema

parallelo ha determinato poi, nel caso degli arrivi dalla Libia, la comparsa sulla scena dell'accoglienza di nuovi attori (e nuovi luoghi): in primis la Protezione Civile (un attore umanitario dotato però di poteri speciali anche di tipo securitario) e poi gli enti e i privati che si sono convenzionati con essa, come previsto dal Piano di Accoglienza, con i livelli più disparati di preparazione in materia di accoglienza ai migranti.

In sintesi: nel caso dell'Emergenza Nord Africa, il governo italiano avrebbe enfatizzato l'arrivo delle persone in fuga dal Nord Africa, ora descrivendole come minaccia alla sicurezza dei cittadini italiani, ora come popolazione in cerca di riparo. Una volta data vita, grazie a questa enfasi, ad una situazione di emergenza ne ha affidato la gestione alla Protezione Civile, che con il suo piano di accoglienza ha distribuito il numero di profughi per le regioni italiane, che a loro volta li hanno distribuiti nelle province, che a loro volta li hanno distribuiti in differenti strutture locali (alberghi, case di accoglienza ...). A questo punto, in mancanza di una strategia comune di intervento, di uno status giuridico chiaro e definito e grazie alla discrezionalità decisionale consentita alle diverse realtà, l'emergenza non viene di fatto risolta, ma resa invisibile all'opinione pubblica, in un corto circuito creato istituzionalmente. All'interno di questo processo sembrano divenire invisibili gli stessi migranti, le loro storie, i loro percorsi migratori, le loro aspirazioni, in poche parole la loro soggettività, ma soprattutto sembra divenire sempre più difficoltosa l'attribuzione di responsabilità delle decisioni.

Il processo di "invisibilizzazione" consentito dal ricorso al *frame* dell'emergenza, può essere letto però, oltre che come strumento per la rassicurazione dell'opinione pubblica e come modalità per scaricare sul livello locale le responsabilità e le decisioni in materia di accoglienza, come funzionale al mantenimento di politiche migratorie che, se nella retorica sono volte a limitare quanto più possibile l'ingresso di migranti in Italia, continuano a favorire l'irregolarità in cui essi vivono con la finalità di mantenere sempre fornita quella riserva di lavoro poco pagato e non garantito, a cui attingono diversi settori dell'economia italiana. Per riprendere ancora una volta la metafora utilizzata da Umberto Bossi per riferirsi al Decreto del 5 aprile circa gli arrivi avvenuti entro questa data, si potrebbe dire che se i rubinetti sono stati

chiusi e la vasca svuotata, a svuotare la vasca si è proceduto con un secchio bucato. Il 18 aprile 2011 infatti, il capo della Protezione Civile Franco Gabrielli dichiara di aver ricevuto dal Ministero dell'Interno una lista di 11 800 persone, a fronte di 23 589 persone arrivate, fino a quel momento, dalla Tunisia e 4 060 giunte dalla Libia. Coloro che mancano da questo appello si sono verosimilmente allontanati dalle tendopoli e dai centri dove erano stati trasferiti da Lampedusa e, altrettanto verosimilmente, rimanendo in Italia o raggiungendo altre destinazioni in Europa, sono andati ad ingrossare le fila di quanti vivono da irregolari.

4.3 Il coinvolgimento della Protezione Civile e l'aspetto finanziario dell'emergenza

Se c'è un aspetto nella gestione dell'ENA che più di altri esprime i caratteri del *frame* dell'emergenza appena descritti, questo è il coinvolgimento del Servizio nazionale di Protezione Civile: in primo luogo perché l'affidamento dell'organizzazione di un piano di accoglienza ad «un organismo capace di mobilitare e coordinare tutte le risorse nazionali utili ad assicurare assistenza alla popolazione in caso di grave emergenza»⁵² rientra in quell'insieme di azioni che contribuiscono a definire la situazione come un'emergenza; in secondo luogo perché a sua volta ricopre un ruolo che è ad uno stesso tempo umanitario e securitario e, infine, perché il ricorso al Servizio nazionale di Protezione Civile consente una maggiore e più semplice mobilitazione delle risorse da utilizzare per la risoluzione dell'emergenza.

Il Servizio nazionale di Protezione Civile è stato istituito mediante la legge n. 225 del 24 febbraio 1992. Questa legge distingue tra “incidenti semplici”, “incidenti complessi” e “catastrofi e disastri”. E' solo in questo ultimo caso, «dove anche a fronte di un numero limitato di vittime sono sconvolte le infrastrutture, i sistemi di comunicazione, le organizzazioni, l'intero tessuto sociale» (Sbattella 2009: 20), che il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale, in stretto

⁵²<http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/sistema.wp;jsessionid=208DA388614CDBBD4E87861F94F65B83>, ultimo accesso 6 maggio 2015

riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Quando ciò accade, per la gestione dell'emergenza il Presidente può avvalersi della figura di un commissario che può agire per mezzo di ordinanze «in deroga ad ogni disposizione vigente». La dichiarazione dello stato di emergenza così intesa è divenuta negli anni, soprattutto per la possibilità di agire in deroga alle disposizioni vigenti, uno strumento utilizzato con una certa frequenza e facilità e non solo in corrispondenza di disastri e catastrofi, ma anche in relazione «ad altri eventi che per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»⁵³, quali ad esempio gli sbarchi di migranti sulle coste del paese.

In un così ampio ricorso alla dichiarazione dello stato di emergenza, non sempre la struttura commissariale a cui la gestione dell'emergenza è stata affidata, ha coinciso con il Servizio Nazionale di Protezione Civile, come invece è accaduto nel caso dell'Emergenza Nord Africa, come spiega lo stesso Gabrielli, per il quale l'affidamento dell'organizzazione del piano di accoglienza alla Protezione Civile rappresenta la particolarità dell'Emergenza Nord Africa.

Nel nostro paese, quando parliamo di emergenza si tende ad identificare l'emergenza con il Servizio Nazionale di Protezione Civile. Questa è una identificazione che coglie una parte del problema e non il problema. Mi spiego: il servizio nazionale di protezione civile, nella sua legge istitutiva ha dato al presidente del consiglio dei ministri che è il titolare delle politiche di protezione civile nel nostro paese uno strumento molto forte. Avendolo caricato di innumerevoli responsabilità gli ha dato questo strumento che doveva servire a far sì che le politiche di protezione civile, soprattutto nella gestione delle emergenze (anche qui una piccola digressione, il compito della protezione civile non si esaurisce nelle emergenze...ma riguarda, come noi amiamo dire è un ciclo che riguarda la previsione, la prevenzione e la gestione delle emergenze e il ripristino delle condizioni ordinarie)... per la gestione delle emergenze il legislatore nel 1992 attribuì al presidente del consiglio dei ministri questo strumento forte, che è uno strumento derogatorio di tutte le leggi esistenti tranne i principi generali e le norme costituzionali per far sì che il presidente del

⁵³ Come ricorda anche Guareschi (Rahola, Guareschi 2011: 88-89) il fatto che la legge preveda la decretazione dello stato di emergenza non solo in caso di calamità naturali o catastrofi, ma anche in caso di eventi simili ad essi per intensità ed estensione ha generato il moltiplicarsi dei casi in cui è stata utilizzata. Per avere un'idea della vastità della casistica basti ricordare che negli anni essa ha incluso situazioni molto diverse tra loro come a gestione dell'emergenza rifiuti in Campania e il terremoto in Abruzzo, passando per il Giubileo, la Curling Cup di Vela e il traffico delle gondole nella laguna di Venezia.

consiglio fosse in grado di rispondere a questa funzione particolarmente impegnativa. Nel corso del tempo, le ordinanze di protezione civile, quindi la dichiarazione degli stati di emergenza, non sono necessariamente stati utilizzati dal servizio nazionale di protezione civile. Nel caso delle tematiche migratorie, nel corso del tempo, andando a ritroso nel tempo prima del 2011, nel 2008, ma anche successivamente per esempio sulle tematiche dei cittadini rom, il consiglio dei ministri ha decretato degli stati emergenziali attribuendo le funzioni commissariali a prefetti o a strutture del ministero dell'interno che hanno svolto la loro attività di gestione dell'emergenza usufruendo delle ordinanze di protezione civile, ma in un contesto che con il servizio nazionale di protezione civile aveva poco a che fare. Questo è fondamentale se no non si capisce la differenza e, per certi aspetti, la particolarità di quella che noi chiamiamo ENA, Emergenza Nord Africa. (Franco Gabrielli, Capo Dipartimento della Protezione Civile durante l'ENA)

Benché la legge 100 del 2012 (Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione Civile) abbia in gran parte limitato l'utilizzo di fondi in deroga alle disposizioni vigenti, per molti degli attori intervistati nel corso della ricerca la dichiarazione dello stato di emergenza e il coinvolgimento del Servizio Nazionale di fronte a gli arrivi via mare del 2011, sarebbe stato volto alla mobilitazione di fondi *ad hoc* e alla possibilità di utilizzarli con tempestività e con maggiore libertà dai vincoli burocratici imposta invece dalla gestione ordinaria.

Mi vorrei soffermare su questo aspetto perché la presenza di un budget straordinario, amministrato secondo il criterio dell'eccezione, è un altro elemento che deriva dalla definizione di un evento in termini di emergenza e allo stesso tempo contribuisce a definirlo in quei termini. Come afferma Pandolfi: «I progetti sotto l'etichetta dell'emergenza diventano progetti che derogano dalle normali procedure di controllo, i budget messi a disposizione seguono infatti procedure diverse da quelli degli interventi nella lunga durata» (Pandolfi 2005:164). Seguire quelle che è stato il percorso dei fondi stanziati ed utilizzati per la gestione dell'ENA può essere allora utile a comprendere in che modo essa abbia preso forma all'interno del *frame* dell'emergenza.

Quando l'emergenza venne dichiarata il 12 febbraio 2011, fino alla fine dell'anno, vi fu uno stanziamento che lo stesso Capo Dipartimento della Protezione Civile definisce sufficiente a fare fronte alle esigenze in previsione per il primo anno di

durata dell'emergenza, se pure (a sottolineare ancora una volta l'incertezza connaturata alle situazioni di emergenza)

con uno sfrido di qualche decina di milioni, ma sono cose fisiologiche in un'emergenza come questa in cui uno non sa preventivamente quant'è il numero delle persone che deve accogliere. (Franco Gabrielli, Capo Dipartimento della Protezione Civile durante l'ENA)

Alla proroga dell'emergenza decretata nel mese di ottobre, principalmente per consentire il rinnovo del permesso temporaneo per motivi umanitari riconosciuto ai tunisini arrivati prima del 5 aprile, tale stanziamento non appare più sufficiente alla copertura della spese di un altro anno di gestione dell'emergenza. Nel decretare la proroga il governo Berlusconi non individua le somme a disposizione per il secondo anno, anche perché per farlo avrebbe dovuto attendere il 31 dicembre e individuare nella legge di stabilità altre risorse, ma a quel punto i permessi temporanei riconosciuti ai tunisini sarebbero stati scaduti. Il mese successivo poi, al governo Berlusconi succede quello presieduto da Mario Monti, un governo per il quale i temi dell'economia e del contenimento della spesa sono molto forti e che si avvicina alla questione della gestione dell'ENA non guardandolo attraverso il *frame* dell'emergenza, ma in modo ragionieristico (potremmo dire che per quel che riguarda la gestione economica dell'emergenza assistiamo ad una rottura del *frame*).

Questa incertezza nella disponibilità dei fondi, conseguenza di quel provvedimento straordinario a cui, recuperando l'elemento umanitario del *frame* dell'emergenza, si era fatto ricorso per lasciare che i migranti in arrivo dalla Tunisia "si disperdessero" per l'Europa, si è trasformata nell'incertezza degli attori impegnati nell'accoglienza che si sono trovati a fare fronte ad un'emergenza questa volta economica, supportando l'idea per cui l'emergenza si auto-alimenta.

No, lì è la madre di tutte le criticità, è venuto meno il respiro prospettico, è venuta meno la certezza della disponibilità di fondi, per noi è fondamentale che noi assumiamo degli impegni forti del fatto di essere in grado di sostenerli...pur in un periodo di vacche anoressiche, come si usa dire, il sistema si regge perché pur nel poco, quel poco è certo, e quindi abbiamo la possibilità di fare il passo secondo la

lunghezza della gamba. Nel momento in cui uno si ritrova con 25 000 persone da dover gestire in termini di accoglienza, i fondi non ci sono più... a parte l'incertezza che si è creata nel sistema che non è stata di poco conto... lei pensi a quelle regioni su cui noi stavamo cercando di fare un pressing perché approcciassero il problema non in maniera così...solo con una risposta alberghiera... han detto "scusate un momento, fateci capire, tanto in albergo stan lì e poi qualcuno pagherà, ma una dispersione sul territorio...ai comuni che gli raccontiamo poi dal punto di vista degli oneri che devono sostenere?" (Franco Gabrielli, Capo Dipartimento della Protezione Civile durante l'ENA).

Il costo finale della gestione dell'ENA ha superato il miliardo e duecento milioni di euro, di cui 600 milioni sono stati spesi nelle attività di accoglienza⁵⁴. La porzione di risorse dedicata all'accoglienza ci permette innanzitutto di riflettere sul fatto che non tutti i fondi stanziati per l'ENA sono stati spesi per l'accoglienza, a fronte delle polemiche che, soprattutto a livello locale (come si vedrà più approfonditamente nel capitolo successivo) hanno accompagnato questa voce di spesa rifacendosi allo stereotipo degli immigrati (o dei *bogus asylum seekers*) che sottraggono allo stato sociale risorse per i cittadini, uno stereotipo da cui trae forza l'iniziale minaccia dell'invasione.

⁵⁴ Le spese per la gestione dell'emergenza (1. 050, 2 milioni) risultano essere state così ripartite: per la realizzazione degli interventi previsti dall'articolo 1, comma 4, dell'OPCM 3933/2011, sono stati nominati n. 28 Soggetti attuatori ai quali sono stati prontamente trasferiti a titolo di anticipazione **70,3** milioni di euro e, successivamente, sono state fornite indicazioni in merito alle modalità di rimborso degli oneri sostenuti per le attività di accoglienza ed assistenza poste in essere.

Il totale delle risorse trasferite ai predetti Soggetti attuatori ammonta a complessivi **600,1** milioni di euro, di cui, in particolare, **45,7** milioni di euro destinati al competente Soggetto attuatore designato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'accoglienza dei cosiddetti "Minori non accompagnati non richiedenti asilo". Per le attività di competenza del Ministero dell'Interno sono stati disposti trasferimenti per effetto delle OOPCM nn. 3951, 3965 e 3991 per complessivi euro **354,8** milioni. Per le attività di competenza del Ministero della Difesa sono stati disposti trasferimenti per effetto delle OPCM nn. 3951 e 3965 per complessivi euro **25,6** milioni per l'impiego delle Forze Armate nelle varie attività di supporto e vigilanza del territorio. Per le attività relative alla prima fase emergenziale di competenza del Commissario delegato pro tempore ex OPCM 3924 – Prefetto di Palermo sono stati trasferiti al medesimo euro **29,9** milioni. Si evidenziano, inoltre, ulteriori spese per euro **39,8** milioni di cui, in particolare, euro **24,1** milioni per gli oneri connessi al noleggio di navi per il trasferimento dei migranti nel territorio nazionale, euro **6,1** milioni per le attività del Corpo delle Capitanerie di Porto, ed euro **9,6** milioni per spese connesse a vari interventi (rimozione relitti, acquisto beni e servizi di emergenza, rimborsi ai datori di lavoro per l'impiego dei volontari, ecc.) direttamente gestiti dalla struttura commissariale e previsti dalle varie Ordinanze di protezione civile emanate nella vigenza dello stato di emergenza.

Fonte: Ufficio Stampa del Capo Dipartimento di Protezione Civile

Per l'assegnazione dei fondi alle singole strutture convenzionate con la Protezione Civile per l'accoglienza dei migranti è stato utilizzato come criterio di riferimento il capitolato per l'appalto della gestione dei CARA: in questi centri, per ciascuna persona accolta viene corrisposta (dal Ministero dell'Interno) una cifra necessaria all'erogazione dei servizi previsti appunto dal capitolato. Nel sistema straordinario, questa cifra (almeno per il primo anno) è stata fissata attorno ai 45 euro al giorno, una cifra significativamente più alta di quella corrisposta ai progetti che fanno parte del sistema SPRAR e che offrono servizi di accoglienza molto più articolati di quelli forniti all'interno dei CARA. Considerata la varietà del piano ENA (sia in termini di tipologia di strutture coinvolte che degli enti che le gestivano) l'accoglienza all'interno del sistema si è configurata, anche dal punto di vista finanziario, in modo estremamente disomogeneo e caratterizzato da un impiego delle risorse non sempre efficiente. Si tratta, ancora una volta di un effetto del ricorso ad un sistema parallelo a quello straordinario e che il responsabile Welfare e Immigrazione dell'ANCI, Luca Pacini imputa al ricorso del *frame* dell'emergenza:

C'era un sistema, come abbiamo visto, che l'accoglienza di un rifugiato, con standard superiori a quelli richiesti dall'Europa, costa mediamente sui 35 euro e, invece, se ne spendono il triplo, a volte, per mettere le persone in situazioni come quelle che le descrivevo prima. Questo in nome di che cosa? Sacrificando quest'idea di sistema di strutturazione su un altare, che si chiama emergenza e che affascina molto noi italiani.

Il percorso delle risorse finanziarie all'interno del sistema straordinario di accoglienza riflette, come quello dei migranti, il processo di invisibilizzazione consentito dal ricorso al *frame* dell'emergenza. Così infatti come l'emergenza viene invocata dando grande visibilità al fenomeno degli sbarchi per permettere l'organizzazione di misure straordinarie che favoriscono poi la dispersione e l'invisibilizzazione dei migranti, allo stesso modo di fronte alle eccezionali necessità relative accoglienza vengono mobilitate risorse straordinarie di cui, proprio per la straordinarietà del contesto, si finisce in alcuni casi perdere le tracce.

5. L'EMERGENZA A LIVELLO LOCALE

Nel capitolo precedente si è preso in considerazione il processo per mezzo del quale il *frame* dell'emergenza, utilizzato per inquadrare gli arrivi dal Nord Africa, ha preso forma e si è rafforzato. In particolare si è sottolineato come, dopo una fase di grande enfasi e visibilità data a questi arrivi a livello nazionale, si sia proceduto con la loro invisibilizzazione. Per i migranti in arrivo dalla Tunisia questo è avvenuto grazie al rilascio di un permesso temporaneo per motivi umanitari e alla messa in atto di nuovi accordi per il contrasto all'immigrazione clandestina con il governo tunisino mentre, per i migranti in arrivo dalla Libia, l'invisibilizzazione ha avuto luogo a partire dal loro trasferimento nelle diverse regioni e province italiane per mezzo del piano di accoglienza Emergenza Nord Africa.

Se i provvedimenti attuati nei confronti dei tunisini hanno avuto l'effetto di renderli effettivamente irreperibili sul territorio (perché proseguiti verso altri paesi europei, perché entrati in una condizione di irregolarità o perché trattenuti in attesa di rimpatrio), il piano Emergenza Nord Africa ha parcellizzato invece le presenze tra i diversi territori. Ne risulta che se da un lato il livello locale ha assistito solo al transitare (e al massimo al sostare qualche giorno nel sistema di accoglienza) dei migranti tunisini, dall'altro ha vissuto la lunga permanenza dei migranti giunti dalla Libia, andando a costituire lo scenario dell'emergenza nel periodo compreso tra l'avvio del piano di accoglienza ENA, nell'aprile 2011, e la sua chiusura il 28 febbraio 2013. Le realtà locali si sono confrontate pertanto solo con una delle componenti degli arrivi del 2011, quella di coloro che all'interno dell'emergenza erano stati etichettati come richiedenti asilo e, più in generale, come migranti forzati.

Per la loro portata e il loro essere parte integrante delle relazioni tra Nord e Sud del mondo (Castles 2003) siamo soliti concentrarci sulle migrazioni forzate in quanto fenomeno globale, tuttavia non dobbiamo trascurare che esse hanno importanti ricadute sul livello locale, dove le persone realmente vivono, interagiscono con le istituzioni e con la popolazione (Ambrosini 2011). Sebbene all'interno di un quadro giuridico e politico internazionale e nazionale, osservare ciò che accade a livello locale ci permette di comprendere gli effetti della *governance* di questo fenomeno in

termini di accoglienza, protezione e inclusione (o esclusione). Nello specifico, per quanto riguarda ad esempio l'Italia, le migrazioni forzate rientrano in quei flussi di persone che potremmo definire "non pianificati", vale a dire quelle presenze straniere che non sono parte delle quote ammesse periodicamente nel paese, ma che hanno tuttavia accesso a uno status di residenza regolare. Questo flussi hanno tre caratteristiche che rendono centrale il ruolo del livello locale nella loro accoglienza e inclusione (o esclusione):

- sono composti da persone che sono entrate irregolarmente nel paese, ma che non possono essere espulse perché appartenenti a categorie protette dalla legislazione nazionale ed internazionale;
- non possono accedere al mercato del lavoro nel breve periodo e per questo motivo non sono produttivi da un punto di vista economico;
- sono flussi particolarmente onerosi per i sistemi locali di welfare, chiamati a prendere in carica i soggetti più indifesi (Caponio 2004).

Tali caratteristiche in questo caso di studio si intrecciano con la cornice di tipo emergenziale con cui queste presenze sono state inquadrare nel periodo preso in esame. Non solo. Per tutti i territori non facenti capo ad enti locali che aderiscono all'ordinario Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (lo SPRAR), l'Emergenza Nord Africa ha rappresentato (fatte salve alcune esperienze nell'accoglienza seguite alle crisi balcaniche negli anni Novanta) una prima occasione di confronto diretto con le migrazioni forzate.

Il presente capitolo, per mezzo di interviste condotte ad attori locali che hanno preso parte all'organizzazione e alla gestione dell'accoglienza all'interno dell'ENA, illustra sia come e con quali effetti, una volta affrontata l'emergenza a livello nazionale, il *frame* dell'emergenza abbia continuato ad agire a livello locale, sia quali attori abbiano contribuito, a questo livello, alla sua riproduzione. Nella prima parte, verranno presentati il contesto regionale dell'accoglienza e gli elementi comuni riscontrati nei tre casi provinciali presi in esame (Bergamo, Mantova e Pavia) mentre nella seconda parte verranno illustrate le loro specificità.

5.1 Il *frame* dell'emergenza a livello locale: aspetti generali

5.1.1 Il ruolo degli enti locali

La messa in atto del piano di accoglienza della Protezione Civile denominato Emergenza Nord Africa nell'aprile del 2011 segna il passaggio dell'emergenza dal livello nazionale a quello locale. Mentre infatti sul piano nazionale l'allarme dei politici e dei media per l' "invasione" sembra rientrare, la sistemazione dei migranti nelle regioni e nelle province del paese, prevista dal sistema di accoglienza straordinario, comincia a costituire un'emergenza per questi territori.

A fronte delle proteste degli amministratori delle regioni del Sud dell'Italia, che fino a questo momento hanno sopportato da sole tutto il peso degli arrivi dal Nord Africa, la Protezione Civile decide infatti di organizzare un sistema di accoglienza straordinario basato sul principio dell'equa distribuzione dei migranti tra tutte le regioni. Tale criterio prevede che ciascuna regione (e, dentro ciascuna regione, ogni provincia) accolga un numero di persone proporzionato a quello della propria popolazione residente. Inoltre, è previsto che i trasferimenti dei migranti dai luoghi degli sbarchi avvengano simultaneamente verso tutte le regioni e non procedendo con la saturazione dei posti disponibili in una regione per volta.

Per coordinare un sistema di questo tipo, l'Ordinanza del Presidente del Consiglio del 13 aprile (la stessa che nomina Commissario straordinario per l'emergenza il Capo Dipartimento della Protezione Civile) prevede l'istituzione di un tavolo di coordinamento a cui prendono parte, insieme alle due anime del Ministero dell'Interno (il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e il Dipartimento della Pubblica sicurezza) anche un rappresentante della Commissione Speciale Protezione Civile della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, un rappresentante dell'ANCI e uno dell'UPI, a sottolineare l'intenzione di gestire l'accoglienza di concerto con i territori e le loro amministrazioni.

Da un punto di vista operativo, il Commissario straordinario si avvale di un soggetto attuatore, individuato dal presidente di ogni regione, il cui compito è quello di, attraverso le procedure d'urgenza, reperire, adeguare e allestire le strutture necessarie all'accoglienza la cui gestione, infine, è affidata alle singole Prefetture.

La Regione Lombardia (unico caso in Italia insieme alla Regione Veneto) rifiuta, per ragioni politiche, questa impostazione e il soggetto attuatore viene così individuato direttamente dalla Protezione Civile nella figura del Prefetto di Milano. Il Viceprefetto, che materialmente svolgerà questa funzione, descrive in questo modo l'accaduto:

[La Protezione Civile] ha detto "io voglio avere a che fare con le regioni, devono essere le regioni che si incaricano di attuare questa distribuzione". Questo si è avverato non per tutto il territorio nazionale, perché in Lombardia e in Veneto le regioni hanno mostrato resistenza rispetto a questa opzione, cioè non hanno voluto fare da soggetto attuatore. In Lombardia è successo che, lo sappiamo tutti, la regione aveva un governo di centro-destra, il governo Formigoni, che stava insieme alla Lega. La Lega Nord non avrebbe mai accettato che la regione diventasse soggetto attuatore per questo tipo di operazione e a quel punto il Ministro Maroni da un lato, il Presidente Formigoni dall'altro, si sono rivolti al Prefetto di Milano perché ci mettesse una pezza lui e praticamente lo hanno incaricato di fare lui il soggetto attuatore al posto della Regione. (ex Viceprefetto di Milano, soggetto attuatore per la regione Lombardia)

La mancata adesione all'ENA da parte del governo della Regione Lombardia, non è soltanto una particolarità del contesto in cui si collocano le tre province oggetto di questa ricerca, ma è anche e soprattutto un fatto che pone in evidenza una delle più significative contraddizioni di questo piano. Infatti, nonostante l'enfasi posta sul coinvolgimento di regioni, province e comuni, la necessità di reperire soluzioni per l'alloggio dei migranti ha portato, in più di un'occasione, alla loro sistemazione in strutture convenzionate con la Protezione Civile, ma con sede in territori i cui amministratori avevano risposto sfavorevolmente alla richiesta di accogliere le persone in arrivo dal Nord Africa.

In nome dell'urgenza che il *frame* emergenziale porta con sé, i migranti sono stati quindi destinati ai diversi territori indipendentemente dalla volontarietà degli enti locali e, in alcuni casi, senza che essi ne fossero nemmeno al corrente. Questo ha scatenato numerose reazioni negative e proteste⁵⁵ da parte degli amministratori locali

⁵⁵ Le posizioni degli amministratori contrari all'arrivo di migranti nei loro territori occupano spesso in quel periodo le cronache locali. Qualche titolo ad esempio: *Profughi, previsti nuovi arrivi. La Provincia chiede chiarezza* (L'eco di Bergamo, 17 maggio 2011), «Cerchiamo casa a 190 profughi». I

all'arrivo dei profughi, ma soprattutto ha legittimato il loro disinteressamento all'organizzazione e alla gestione dell'accoglienza. La scarsa (in alcune situazioni totalmente assente) partecipazione degli enti locali ha costituito un tratto distintivo del sistema di accoglienza straordinario rispetto allo SPRAR per il quale, invece, la loro adesione volontaria è uno degli aspetti considerati fondamentali.

Il *frame* dell'emergenza costruito a livello centrale e utilizzato per giustificare la distribuzione (attraverso l'organizzazione dell'ENA) dei migranti in tutto il territorio nazionale non sembra così essere stato riprodotto, almeno nella sua componente umanitaria, dagli amministratori locali. A differenza di quanto sostenuto dall'ex Ministro Maroni infatti, la definizione dei migranti in arrivo dal Nord Africa come profughi non parrebbe aver consentito il superamento delle resistenze da parte dei territori che si opponevano alla loro presenza.

Perché la reazione poteva essere “io posso prendere i rifugiati, ma non voglio i clandestini” e i tunisini erano clandestini, quindi mettere sul territorio i tunisini era quasi impossibile. Parlare invece con i sindaci di rifugiati, donne, bambini, tutto dicendo loro “paghiamo noi” e in questo favoriamo le strutture alberghiere così riempiamo...e alla fine fu una cosa accettata, quindi non ci furono reazioni particolarmente negative, perché riuscimmo a distinguere i due flussi: clandestini prima e la risolvemmo col permesso temporaneo e questi se ne andarono pressoché tutti e poi invece i profughi, dislocati in giro, ma con costi a carico della Protezione Civile e non dei comuni, e poi erano appunto considerati profughi. (Roberto Maroni, Ministro dell'Interno nel 2011)

Per quanto riguarda nello specifico i casi presi in esame da questo lavoro, le interviste condotte hanno permesso di confermare un generale atteggiamento di disinteresse, quando non di resistenza, da parte di molte amministrazioni comunali rispetto alla presenza di migranti giunti sui loro territori attraverso l'ENA. Tuttavia, a fronte dell'assoluta mancanza di partecipazione all'organizzazione e all'accoglienza delle amministrazioni comunali delle tre città capoluogo, si è registrato nei casi di Pavia e di Mantova un ruolo decisamente attivo delle Province nel rispondere agli arrivi, come si vedrà approfonditamente nella seconda metà di questo capitolo, sia con

sindaci: «40 € servono a poco»(L'eco di Bergamo, 21 maggio 2011), *Sindaci di centrodestra: «Non vogliamo i profughi»* (La Provincia Pavese, 26 maggio 2011).

l'impegno nel cercare un coordinamento con gli attori (istituzionali, privati e del privato sociale coinvolti nell'accoglienza) che con la messa in atto di attività mirate a superare un'accoglienza di stampo meramente emergenziale.

5.1.2 Il rapporto tra frame dell'emergenza e sistema d'accoglienza a livello locale

Il fatto che le amministrazioni locali non abbiano contribuito alla riproduzione del *frame* dell'emergenza umanitaria non significa che questa non abbia preso forma nei singoli territori. Se infatti, a livello nazionale, la predisposizione del piano Emergenza Nord Africa sembra aver risposto alla necessità e all'urgenza di dare accoglienza alle persone in fuga dalla Libia, le province e i comuni verso cui queste persone vengono inviate si trovano, di fronte a questa iniziativa, impreparati, innanzitutto perché non dispongono di strutture da utilizzare per questo scopo (con l'unica eccezione dei territori dove già esistono dei progetti SPRAR di cui vengono attivati dei posti straordinari).

Il momento che segna quindi l'inizio del materializzarsi dell'emergenza a livello locale può essere individuato nella comunicazione alle prefetture dell'arrivo imminente di gruppi di profughi, a cui segue la necessità di reperire con urgenza strutture in cui dare loro quello che, in questa fase, è soprattutto un alloggio:

[...] che fino a tutto il mese di agosto 2011 il problema principale non era quello di dargli da mangiare o della lingua...era quello di sistemare queste persone perché arrivavano a botte di 300/400 alla volta e trovare posto...io non le dico...per mesi e mesi non ho dormito...non riuscivo ad andare a dormire, perché era tale il pensiero di...ti chiamavano il giorno prima per il giorno dopo e noi ci mettevamo al telefono, con tutti i mezzi per convincere i sindaci, per convincere gli albergatori a prendersi almeno una parte di queste persone...ed era difficilissimo piazzarne due o tre...(ex Viceprefetto di Milano, Soggetto Attuatore per la regione Lombardia)

D. c'ha, mi ha, telefonato perché c'era l'arrivo appunto di 20 persone, all'epoca sembravano un numero fuori dal normale, oggi quando ti dicono che arrivano 20 persone pensi che è andata bene; all'epoca sembrava un numero fuori dal normale c'era l'invio di 20/25 persone a Pavia e D. è stato contattato come al solito dalla Prefettura, mi ha chiamato poi per sapere se c'erano posti a disposizione. (Responsabile Cooperativa Sociale, PV)

Al prendere forma dell'emergenza, come era avvenuto per il livello nazionale, non contribuisce soltanto la definizione in termini emergenziali degli arrivi dei migranti, ma partecipano anche l'assenza di un sistema strutturato di ricezione e di accoglienza e l'incapacità (o la mancanza di volontà) di prevedere e programmare il fenomeno degli arrivi (ciò che nel primo capitolo abbiamo descritto come la vulnerabilità di un sistema sociale). Come era stato per l'intero Paese nel mese di febbraio, così ora per le province e i comuni, il numero dei migranti da accogliere, se messo in relazione a quello della loro popolazione residente⁵⁶, non si può infatti considerare sufficiente, da solo, a dare vita ad una situazione eccezionale tale da dover essere affrontata con mezzi straordinari.

La necessità di individuare con urgenza spazi in cui accogliere i migranti in territori poco (o per nulla) preparati a questo ha inciso notevolmente sulla forma che il sistema di accoglienza straordinario ha assunto a livello locale.

Il suo primo effetto è stata la concentrazione dei profughi in quei comuni e in quelle strutture che si sono resi disponibili a riceverli, a scapito dell'obiettivo di realizzare un'equa distribuzione non solo tra le regioni e le province, ma anche tra i diversi comuni.

Il secondo effetto è stata la configurazione di un sistema estremamente eterogeneo sia per quanto riguarda la tipologia delle strutture utilizzate, che per quanto riguarda i livelli di accoglienza. Tra i soggetti che gestiscono queste strutture troviamo ad esempio enti tra loro assai diversi: in Lombardia il 29,21% dei migranti è stato accolto in strutture gestite da associazioni di matrice cattolica, il 24,7% da amministrazioni pubbliche, il 25,3% da privati, il 12,5% da cooperative sociali e, infine, l'8,4% dall' associazionismo laico⁵⁷.

In questo panorama le differenze più rilevanti in termini di accoglienza vengono segnalate a proposito delle strutture a gestione privata, principalmente alberghi, rispetto a quelle gestite da altri enti con esperienze precedenti nell'ambito dell'accoglienza (anche se non necessariamente nell'accoglienza di migranti). Per gli

⁵⁶ La Lombardia, con una popolazione di circa 10 milioni di abitanti, ha accolto sul suo territorio, nell'ambito dell'ENA, 2 424 persone (quindi lo 0,025% della sua popolazione).

⁵⁷ Dati riportati in Giovannetti M., (a cura di), *L'infinita emergenza*, Cittalia – Fondazione Anci Ricerche, Roma 2013.

albergatori intervistati, l'adesione al piano emergenza Nord Africa è stata in qualche caso definita come la possibilità di *dare una mano alla comunità in un momento di emergenza*, ma soprattutto come l'opportunità, nella contingente crisi economica, di risollevarne la propria attività. Del resto, a partire dalla stessa Protezione Civile, l'eccezionalità del contesto ha permesso la comparsa sulla scena dell'accoglienza di nuovi attori, talvolta privi di esperienza sia nell'ambito più generale dell'immigrazione che, in quello più specifico, della protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. A questo si deve aggiungere che, soprattutto nella prima fase dell'ENA, nella situazione di emergenza rappresentata dal difficile reperimento delle strutture, praticamente nessuna attenzione è stata prestata ai contenuti dell'accoglienza e al perseguimento della sua omogeneità tra le diverse strutture e i diversi territori⁵⁸.

Ehm... era emergenza per noi sì, per noi che accoglievamo sì, perché non avevamo posti dove mettere le persone, non sapevamo come interagire con queste persone, non avevano nessuna base di lingua, ma soprattutto chi era incaricato di gestire questo fenomeno non era... non aveva nessuna competenza, ed era la Protezione Civile che non ha competenza nell'ambito migratorio. Non solo, son venuti a mancare i posti per l'accoglienza, qui a Bergamo ha accolto solo la diocesi e c'è stata la cooperativa R. che ha accolto qualche numero... qualche albergatore... Ad esempio, questo è stato uno sbaglio enorme perché l'albergatore fa l'albergatore, non ha monitoraggio sulle persone che accoglie, monitoraggio vuol dire non ha un accompagnamento linguistico, non ha dei mediatori, non ha degli educatori, non genera un processo ehm... di inclusione sociale nel territorio, ma semplicemente l'albergatore li ospita, gli dà vitto e alloggio, e basta... per cui lì è stato lo sbaglio, far diventare il tutto un'emergenza di modo che qualche albergatore, che magari non aveva ehm... turisti durante tutto il periodo ehm... invernale, estivo, o comunque durante l'anno, ne ha approfittato per ehm... prendere i profughi. (Responsabile Cooperativa Sociale, BG)

Però abbiamo capito che un imprenditore che faccia l'imprenditore è libero di fare l'imprenditore; cioè, noi, come Provincia, nella cabina di regia, pretendevamo che,

⁵⁸ Dovranno infatti passare oltre due mesi dall'avvio dell' ENA perché, con l'Ordinanza del 20 giugno 2011, tutte le strutture vengano invitate ad utilizzare come riferimento per l'erogazione dei servizi di accoglienza il capitolato d'appalto dei CARA o il manuale operativo dei progetti SPRAR per uniformare la fornitura di tali servizi in tutto il territorio nazionale (benché si potrebbe osservare che già tra i servizi previsti nei CARA e quelli dei progetti SPRAR esistano significative differenze). A livello regionale, in Lombardia, l'uniformità dell'accoglienza tra le diverse realtà verrà perseguita a partire soltanto dal mese di settembre, con l'invio a tutte le strutture di un vademecum per l'accoglienza da parte della Prefettura di Milano.

siccome la convenzione parlava di alfabetizzazione, mediazione culturale, supporto psicologico e altre...accompagnamento giuridico...queste azioni venissero effettivamente offerte. Quindi, noi, come Provincia, siamo stati veramente proprio vigilanti per tutto un anno e mezzo, per dire, se tu questi soldi in convenzione li porti a casa, è giusto, effettivamente, che queste voci di convenzione vengano rispettate. Quindi, mediazione vuol dire mediazione, non vuol dire che quell'altro può fare il mediatore anche se non lo è! Alfabetizzazione vuol dire che dev'essere una persona formata per fare questo tipo di servizio e non perché...comunque la quota che ti viene riconosciuta la porti a casa e quindi serve per pagare effettivamente un servizio e non per dire me lo costruisco in casa perché siamo una grande famiglia! Su questo abbiamo insistito molto! (Operatore Centro Interculturale MN)

[...] poi, appunto, l'idea, invece operativa, l'unica che credo fosse rimasta, era quella di trovare la soluzione degli alberghi. La stessa prefettura non era d'accordo, era probabilmente, la peggiore possibile; d'altra parte, però, in effetti, era difficile trovare soluzioni presso comunità. Non a caso chi è stato presso delle comunità ha trovato sicuramente un' accoglienza diciamo più congrua alle esigenze che c'erano, perché non a caso sono le persone [quelle dentro le comunità] che hanno potuto avere anche un minimo di training per il lavoro, un minimo di attività anche legate a, cioè, un minimo di progetto, diciamo, perché le comunità definiscono dei progetti per gli ospiti e quindi queste persone sono entrate in questa logica. (Volontario Associazione, PV)

L'eterogeneità delle misure di accoglienza attivate tra le diverse strutture e i diversi territori è un esempio di declinazione locale del *frame* dell'emergenza. Il ricorso ad un *frame* di tipo emergenziale consente infatti la creazione di margini di incertezza che ciascuno degli attori coinvolti nell'accoglienza utilizza a vantaggio proprio (personale) o del proprio modello di accoglienza di riferimento. Accade così, come nel caso della Provincia di Mantova, che i pochi vincoli sull'utilizzo delle risorse destinate all'accoglienza vengano sfruttati per offrire un'accoglienza il più vicino possibile a quella integrata del sistema SPRAR o che, per gli stessi pochi vincoli, vengano utilizzate soltanto per le spese di vitto ed alloggio garantendo, talvolta, anche un guadagno al proprietario della struttura. In questo contesto emergenziale, un tipo di accoglienza che nel sistema di accoglienza ordinario costituirebbe la normalità, acquista un aspetto di straordinarietà.

Nel senso che ognuno, giustamente, diceva, io ho una convenzione con il Ministero e devo rispondere per le mie persone e così, quindi, noi abbiamo fatto, come Provincia, la scelta di convenzionarsi noi con il Ministero dicendo “noi ci assumiamo la responsabilità di gestire tutte le azioni che non siano unicamente legate a vitto e alloggio e pocket money”. Quindi, dalla mediazione culturale, alfabetizzazione, supporto psicologico, accompagnamento giuridico, avviamento al lavoro così, come Provincia, abbiamo detto “noi dei 46 ne lasciamo 42 all'albergo, 4 euro al giorno ce li teniamo noi per offrire questi servizi ai profughi e lo stiamo facendo tuttora. (Operatore Centro Interculturale, MN)

Questo è l'altro elemento assurdo cioè, tutto quello che tu avresti comunque fatto normalmente se lo fai dentro quel contenitore diventa un'eccellenza e gli altri invece fanno quello che si può fare. Non c'è stata da parte di nessuna Prefettura, che io sappia, l'andare a riprendere l'ente incaricato su come gestiva o non gestiva il progetto. Perché io le ho viste le visite di controllo della persona incaricata dalla Prefettura per farlo [...] si è risolta con una visita al telefono. Io volevo che venissero a vederlo, perché faceva schifo quella struttura, ma era l'unica che ci affittavano. (Responsabile SPRAR, BG)

Accanto alla dimensione dell'urgenza, che si è visto dar vita ad un sistema di accoglienza eterogeneo per strutture, attori e misure di accoglienza, c'è un'altra dimensione dell'emergenza che ha influito sull'accoglienza offerta ai migranti in arrivo dalla Libia a livello locale ed è quella della temporaneità. In genere ciò che viene definito come emergenza è legato ad un evento circoscritto nel tempo, così come di breve periodo è concepita la durata dell'intervento che ad essa risponde. Applicata al piano di accoglienza Emergenza Nord Africa questa prospettiva ha significato l'organizzazione di un'accoglienza più mirata a rispondere ai bisogni immediati dei migranti che non alla progettazione di percorsi di inclusione che si potessero sviluppare nel lungo periodo e con un'attenzione particolare alla loro condizione di richiedenti asilo.

Al momento dell'adesione delle diverse realtà al piano organizzato dalla Protezione Civile le tempistiche secondo cui l'accoglienza si sarebbe articolata (e quindi quelle della permanenza dei migranti all'interno delle singole strutture) non erano affatto definite: l'unica certezza era quella legata alla data stabilita per la fine dell'emergenza, il 31 dicembre 2011, e questo ha fatto sì che in questa fase l'accoglienza venisse calibrata su una permanenza dei migranti nelle strutture

immaginata di soli pochi mesi. Questo ha rappresentato un grosso limite nel momento in cui l'emergenza, anziché chiudersi, è stata prorogata, sia per consentire il rinnovo del permesso temporaneo per motivi umanitari concesso ai tunisini, sia per garantire alle Commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale un altro anno di tempo per "smaltire" l'eccezionale mole di lavoro costituita dalle richieste di asilo di coloro che erano entrati a far parte del piano ENA.

La decisione iniziale, politica, di accogliere i migranti in arrivo dalla Libia come richiedenti asilo, nonostante si trattasse soprattutto di cittadini di paesi terzi che in Libia avevano lavorato fino all'inizio delle proteste e del loro sfociare nella guerra civile, ha quasi finito per originare una ulteriore emergenza a livello locale. Prima infatti della decisione, presa nell'ottobre 2011, di prorogare lo stato di emergenza fino al dicembre del 2012, si era diffusa una forte preoccupazione per l'imminente, possibile, uscita dall'accoglienza di migliaia di persone sprovviste sia di mezzi di sostentamento⁵⁹ che di qualsiasi forma di riconoscimento di protezione, una preoccupazione che riguardava certamente i migranti, le istituzioni e le organizzazioni impegnate nella tutela dei loro diritti, ma anche quelle amministrazioni locali che (pur essendosi in larga parte opposte fin dall'inizio all'accoglienza dei migranti) rischiavano ora di dover affrontare sui propri territori un'emergenza sociale di importanti dimensioni.

Scongiurato questo rischio, nel corso del periodo di proroga i tempi della procedura per il riconoscimento del diritto d'asilo si sono dilatati ulteriormente: ai mesi necessari alla Commissione per fissare i colloqui e pronunciarsi sui loro esiti, hanno cominciato a sommarsi quelli necessari a fare ricorso (attraverso la giustizia ordinaria) per i dinieghi ricevuti dalle persone accolte nell'ambito dell'ENA. Come per la ricerca di strutture di accoglienza, anche in questo caso assistiamo al riprodursi dell'emergenza a livello locale come conseguenza del ricorso ad un *frame* emergenziale a livello nazionale. Non solo infatti, si sarebbe dovuto prevedere un ingolfamento delle Commissioni conseguente alla decisione di etichettare le persone in arrivo dalla Libia come richiedenti asilo, ma anche, considerando appunto la Libia

⁵⁹Proprio perché l'accoglienza era stata considerata fino a quel momento "temporanea" nessun percorso era stato avviato per il recupero dell'autonomia di queste persone.

come paese a sua volta di immigrazione e di transito, si sarebbe dovuta prevedere l'impossibilità di queste di potersi vedere riconosciuto il diritto alla protezione internazionale.

Nonostante lo sforzo da parte di alcuni enti gestori delle strutture e del terzo settore di integrare l'accoglienza con attività che potessero contribuire al riacquisto dell'autonomia da parte dei migranti accolti nell' ENA (in particolare attività volte a favorire un loro inserimento lavorativo), nella maggior parte dei casi (e delle strutture) l'accoglienza ha continuato a coincidere con la sola assistenza. Dopo la sua prima fase a livello locale, rappresentata dalla prioritaria necessità di reperire strutture in cui alloggiare i migranti, il prorogarsi dell'emergenza ha trasformato l'accoglienza, attraverso il solo mantenimento di quella che Agamben definisce la "nuda vita" (Agamben 2005), in una sorta di gabbia assistenzialista in cui gli stessi migranti si sono trovati, vincolati dalla propria richiesta di protezione, a vivere una condizione di lunga attesa e di grande incertezza. Una condizione su cui hanno influito in modo significativo fattori come, appunto, il tipo di struttura in cui erano ospitati, la sua collocazione nello spazio⁶⁰ e le attività in essa previste. Gli attori locali dell'accoglienza descrivono così le difficoltà legate alla proroga dell'emergenza e al dilatarsi dei tempi delle procedure:

Il problema è che qui, poi, si sono allungati, in modo assurdo i tempi burocratici proprio della definizione delle loro pratiche, sia poi per vabbè, gli ovvi periodi di attesa dei ricorsi, a cui praticamente tutti sono arrivati e quindi, voglio dire, il tutto ha portato a un paio d'anni, insomma, laddove, teoricamente, dovevano essere 6 mesi, 8 mesi e così via...(Volontario Associazione, PV)

Ecco, cose gravi non ne sono successe, disagi tanti, litigi, aggressioni... Beh sì, anche perché i litigi, nella maggior parte dei casi subentravano per cose banalissime, del tipo io voglio vedere la TV l'altro no, questo cibo mi piace e quell'altro no. La motivazione era estremamente banale. Andando avanti insomma, lo stress dello stare un po'..sì lo stress di questa attesa che si è prolungata per parecchio tempo e quindi insomma... (Capo di Gabinetto della Prefettura, MN)

⁶⁰ Nel corso dell'ENA, la necessità di reperire strutture disponibili, ha portato la Protezione Civile ad avvalersi anche di alberghi in località estremamente distanti dai capoluoghi e soprattutto decisamente poco popolate al di fuori della stagione turistica.

Tenga conto che appunto, per carità, immagino che per una persona che viene dall’Africa andare in montagna non è il massimo, ma erano tutte strutture carinissime... l’unico problema era la mancanza di interazione... (Capo di Gabinetto della Prefettura, BG)

La cornice dall’emergenza che ha permesso di definire i migranti in arrivo dalla Libia come richiedenti asilo e di distribuirli nei diversi territori facendoli “scompare” dalla vista dell’opinione pubblica a livello nazionale è ora ciò che li lega, per un tempo indefinito, a questi territori. Con la procedura per il riconoscimento del diritto d’asilo che si protrae per mesi e si trasforma in uno strumento per il controllo della mobilità, l’ambivalenza umanitaria-securitaria del *frame* si manifesta anche a livello locale, dove i migranti sono accolti e allo stesso tempo trattenuti. Tale ambivalenza emerge molto chiaramente dalle parole di questo albergatore:

Io non riesco a capire l’accanimento della gente contro questi ragazzi. Logico, non siamo in una buona situazione ora come ora in Italia...ma cosa devi fare... non è che puoi lasciarli morire... Detto tra noi, sono peggio quei rumeni quegli albanesi che sono in giro da soli e fanno solo disastri, parlando tra di noi...perché questi qui sono controllati giorno e notte, perché anche la sera non hanno possibilità di uscire...se loro la sera non sono presenti, io nel rapportino con le firme che mando su il giorno dopo in Questura devo mettere una nota che si è assentato la notte del... (Albergatore, PV)

5.1.3 Il frame dell’emergenza e le rappresentazioni dei migranti a livello locale

Dalle parole di questo albergatore il persistere dell’ambivalenza del *frame* dell’emergenza anche a livello locale risulta piuttosto evidente: i migranti accolti all’interno del piano ENA sono «dei ragazzi» che non si possono «lasciar morire» (il riferimento è qui alla situazione da cui fuggono, ovvero la guerra in Libia), ma allo stesso tempo, ciò che li rende “migliori” di altri (degli albanesi e dei rumeni, ad esempio) è il controllo a cui sono sottoposti.

Queste frasi, che distinguono i “migranti buoni”, che si possono controllare, da quelli “cattivi”, ci permettono di introdurre un altro aspetto del rapporto tra l’adozione di un *frame* dell’emergenza a livello nazionale e gli effetti che esso produce al livello locale: quello delle rappresentazioni dei migranti accolti nel piano

di Emergenza Nord Africa da parte degli attori dell'accoglienza e delle popolazioni locali.

In apertura a questo capitolo è già stato sottolineato come l'elemento umanitario del *frame* dell'emergenza, utilizzato a livello centrale come una risorsa per l'organizzazione di un piano di distribuzione dei migranti nei diversi territori in qualità di richiedenti asilo, non sia stato recuperato nella maggior parte dei casi dagli amministratori del livello locale. Anche nella percezione degli abitanti dei singoli territori a proposito di chi siano le persone accolte nel piano della Protezione Civile la componente umanitaria del *frame* sembra essere molto limitata - praticamente assente - rispetto a quella securitaria.

In questo senso due sono soprattutto gli stereotipi che ritornano nelle interviste e che appaiono come il riverbero, a livello locale, di quella "minaccia dell'invasione" evocata a livello nazionale nel mese di febbraio 2011 in concomitanza della dichiarazione dello stato di emergenza: quello degli immigrati come pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico e quello degli immigrati/richiedenti asilo approfittatori (*bogus asylum seekers*) che sottraggono indebitamente le risorse pubbliche destinate ai servizi (e in particolare ai servizi sociali) rivolti ai cittadini. Questa seconda rappresentazione in particolare sembra acquisire maggiore forza principalmente in quei contesti in cui i migranti sono alloggiati all'interno di strutture alberghiere e in virtù della normativa che prevede per i richiedenti asilo l'impossibilità di lavorare nei primi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. Gli stessi migranti che risiedono in Italia da tempo condividono questa rappresentazione e considerano i richiedenti asilo dell'ENA come dei privilegiati.

Queste persone purtroppo non possono essere impiegate lavorativamente e di conseguenza abbiamo avuto delle reazioni, sia da parte loro perché in molti casi sono giovani che non possono essere costretti a stare con le mani in mano tutta la giornata, sia problemi di incomprensione da parte della popolazione che, non sapendo quali sono i meccanismi, si fermava all'apparenza e ritenevano che queste persone bighellonassero o andassero a delinquere e non riuscivano logicamente a capire perché queste persone dovessero essere assistite quando c'erano momenti di crisi per altre persone italiane che magari faticavano a trovare, non solo un lavoro, ma come provvedere alle necessità delle proprie famiglie. Il problema è che nell'immaginario collettivo si è instaurato un meccanismo distorto in cui si pensa che

queste persone siano assistite sottraendo assistenza agli italiani bisognosi. (Prefetto, PV)

I loro fratelli immigrati s'incazzano con loro, come abbiamo avuto a V.A. che i sessanta di sopra erano incazzati coi 20 sotto, quando erano lì, perché dicevano “voi raccomandati mangiate gratis, quando sono arrivato io, ho dovuto fare la strada, ho dovuto trovarmi lavoro, farmi la casa e sputare sangue, per arrivare a trovare una casa; voi, invece, vi trovate la casa...” cioè, ci sono delle conflittualità anche tra loro perché, appunto, non c'è nessuna programmazione seria, cioè, non va bene questa cosa qua. (Direttore Caritas, BG)

Alcuni pensano che sia il comune che paga, perché il livello culturale è quello, non leggono, non s'informano... Altri si incazzano, perché dicono: “per me che ho bisogno non c'è niente e invece loro li mantengono negli alberghi”. C'è un'altra fascia che dice che questi vengono pagati coi nostri soldi: “ecco dove vanno a finire i nostri soldi”, ma bisognerebbe spiegargli come stanno le cose e... c'è un'altra fetta che ha paura, anche per questioni di ordine pubblico, perché pensano che questi alimentino anche delinquenza... Queste cose qui a G. non sono ancora capitate, ma a S. sono capitate. Perché lei lo sa che a S. andavano a rubare le biciclette alla stazione...avevano un capanno lì dietro l'hotel G., le dipingevano, le aggiustavano, ma perché la gente non puoi tenerla lì 2 anni a non fare niente! L'ozio è il padre dei vizi! (Sindaco, provincia di PV)

E' interessante notare, cosa che fa in un'altra intervista il volontario di un'associazione in riferimento allo stesso episodio, come molto probabilmente la vicenda dei furti di biciclette in provincia di Pavia non avrebbe avuto la stessa visibilità se non vi fossero stati coinvolti i migranti accolti nel piano della Protezione Civile.

E' stato anche un po' ridicolo come per inseguire queste persone, addirittura, i carabinieri hanno messo in piedi dei pedinamenti, cioè, voglio dire, laddove, in una città come Pavia, le bici vengono rubate in gran copia e mai nessuno si accorge di chi sia, improvvisamente, invece, siccome, queste qui le hanno rubate i negretti del G., allora via, messa in piedi una task force. Comunque, d'accordo, era vero ed è stata una cosa sgradevole, effettivamente sì. (Volontario Associazione, PV)

Il modo in cui il piano di accoglienza Emergenza Nord Africa si è strutturato ha senza dubbio concorso al consolidamento dello stereotipo del richiedente asilo come

parassita. Non solo la permanenza in strutture che richiamano il riposo e la vacanza quali gli alberghi e l'impossibilità, prevista dalla legge, di lavorare per i primi sei mesi dalla presentazione della propria domanda di asilo, ma anche le poche opportunità di formazione organizzate nell'ambito dell'accoglienza e le ancora minori opportunità di lavoro offerte da un mercato in crisi hanno contribuito a restituire all'esterno del sistema di accoglienza l'immagine dei migranti come quella di persone pigre e inoperose.

Immagine per la quale molti degli attori intervistati (sia appartenenti al mondo delle istituzioni che a quello del privato sociale) si sono sentiti di suggerire “un antidoto” individuato nei cosiddetti “lavori socialmente utili”. Dal loro punto di vista l'impiego dei richiedenti asilo accolti nell' ENA in mansioni considerate utili alla comunità, come ad esempio il mantenimento del verde pubblico, avrebbero permesso loro sia di sdebitarsi dell'accoglienza che di mostrare le proprie capacità e rendersi “benaccetti” agli occhi della popolazione:

E` tutta gente che se avessimo potuto fargli fare qualcosa, anche non dandogli niente...perché già, non è che non gli diamo niente, gli davamo il vitto, l'alloggio lì nell'albergo, pagato da noi italiani... poi magari sì, qualcosa così, loro si sarebbero trovati meglio per il periodo e si sarebbero integrati meglio e avrebbero potuto anche mostrare le capacità, quello che son capaci di fare. [...] e si renderebbero anche simpatici secondo me! Perché poi, gli italiani, sono bravi, sono brava gente, capisce, capirebbero che questi sono povera gente, sono venuti qua perché hanno delle disgrazie, che hanno la famiglia là, hanno abbandonato dei figli che non vedono da anni e lavorando qua, dandosi da fare, parlando con la gente, catturi qualche sentimento della gente, sbaglio? (Sindaco di G., provincia di PV)

Il lavoro nobilita l'uomo quindi, ma soltanto finché non retribuito. Se infatti l'impossibilità dei richiedenti asilo di svolgere un'attività lavorativa li rende, agli occhi della popolazione locale, degli approfittatori, nel momento in cui è per loro possibile entrare nel mercato del lavoro, questo cessa di essere un fatto positivo per divenire invece un campo in cui competono con gli italiani, come sottolinea quest'altro sindaco:

Ma dopo i colloqui, signorina, io li posso far lavorare in regola, come gli italiani...e non ho il posto per i miei...allora questi poi diventano competitivi con i nostri, che già sono disoccupati e non trovano il posto di lavoro! (Sindaco di G., provincia di PV)

Tutte le rappresentazioni raccolte in questo paragrafo, in modo particolare quella del richiedente asilo come approfittatore, sono le stesse con cui secondo Zetter (2007) si esprime, nel contemporaneo regime dei rifugiati, il processo di politicizzazione dell'identità dei migranti forzati. Le etichette dal carattere peggiorativo e populista che esso produce prevalgono sull'immagine del richiedente asilo come persona titolare del diritto alla protezione. Più ancora che delle pratiche istituzionali e dei processi di regolamentazione esse sono il frutto delle ansie generate dalla minaccia costituita dall' "altro" e dalle relazioni sociali tra i nuovi arrivati e le comunità di approdo. Ansie che l'ambiguità del discorso politico e l'atteggiamento dei media nei confronti dei rifugiati - entrambe chiaramente all'opera nel ricorso al *frame* dell'emergenza - non fanno altro che alimentare insieme a politiche e a misure di accoglienza che, come l'ENA, prevedono il trattenimento e la dispersione dei migranti forzati in contesti caratterizzati da situazioni di deprivazione e ineguaglianza e dal timore degli effetti che la presenza dei rifugiati può avere su di essi in termini di identità, lavoro e welfare (Griffiths *et al.* 2005, Craig *et al.* 2003, Zetter 2007: 185).

In uno scenario come quello contemporaneo, dove le cause e le configurazioni delle migrazioni forzate sono sempre più complesse, l'emergenza, con la sua capacità di ridurre la complessità dei fenomeni, diventa per le società del Nord globale (dove ha sede il centro dei processi di etichettamento delle migrazioni forzate) uno strumento con cui governare le migrazioni internazionali. Infatti, il ricorso ad un *frame* di tipo emergenziale per la lettura di flussi migratori in cui è sempre più difficile operare l'artificiale distinzione tra migranti volontari e forzati, consente una più facile interpretazione del fenomeno: di fronte a ciò che si definisce come emergenza infatti ciò che conta è l'urgenza della risposta e non l'analisi delle cause del fenomeno o la loro risoluzione. L'emergenza, in questo senso, permette la formazione di etichette con cui definire i migranti forzati *ad hoc*, in quel nuovo regime globale dei rifugiati dove la formazione di sempre più numerose etichette

segna la differenza con l'omogeneità dell'etichetta, ormai sempre più rara, del rifugiato così come concepito nella modernità.

Poiché il frammentarsi di questa etichetta, necessario al governo delle migrazioni, ha luogo attraverso le procedure burocratiche, è soprattutto a livello locale, dove avviene l'interazione diretta tra i migranti forzati e la burocrazia (intesa qui come l'insieme delle istituzioni e organizzazioni che costituiscono il sistema di accoglienza) che possiamo osservarlo.

Il moltiplicarsi delle etichette, in un insieme composto da definizioni sempre più numerose e ristrette, è particolarmente visibile nel caso dell'Emergenza Nord Africa, in cui il percorso tracciato dalle loro definizioni burocratiche è così specifico e legato alle misure di accoglienza istituite *ad hoc* che i migranti diventano riconoscibili più come «gli ENA» che non come migranti forzati o profughi o richiedenti asilo⁶¹. Tale percorso è iniziato con il portare a fare domanda di protezione internazionale tutte le persone che, indipendentemente dalle ragioni e dalle modalità del loro arrivo in Italia erano partite dalle coste libiche.

Quindi, da questo momento, inizia per noi, come ente Provincia, l'interrogarci e il chiederci in che modo possiamo essere utili per questa accoglienza, perché questa accoglienza ha fatto emergere l'esigenza della mediazione culturale, cioè, comunicare con i profughi che arrivavano e fare in modo di accompagnarli ai servizi, fare in modo che potessero, diciamo, presentare una giusta documentazione, un giusto percorso per il modo in cui lo stato li aveva accolti. Nel senso che aveva scelto di accoglierli come richiedenti asilo politico, è stata una scelta politica, fatta dallo Stato italiano, quindi loro dovevano, per forza, dimostrare che nel paese di origine [erano soggetti a persecuzioni], qui è stata la prima ambiguità di questa accoglienza. (Operatore Centro Interculturale, MN)

In quel momento uno dei temi finali, molto forti era quello diciamo di tipo legale: il discorso dei ricorsi. Cioè, anche lì, credo che in questa storia, sia stato difficile, anche per questioni proprio di comprensione spesso, il far capire a tutti qual era il

⁶¹ Proprio come in questi giorni, la sosta di migranti in fuga da paesi come Siria ed Eritrea in alcune stazioni italiane, nell'attesa di proseguire verso i paesi del Nord Europa sfuggendo alle maglie del sistema di accoglienza italiano ha generato la nuova etichetta dei «transitanti» sancita, anche in questo caso, dalla messa in atto di misure specifiche come l'allestimento di appositi «campi per transitanti» come quello di Roma accanto alla stazione Tiburtina.

Cfr. <http://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/27383>, ultimo accesso 4 luglio 2015.

percorso che loro avrebbero dovuto seguire, boh, io, almeno l'esperienza che ho avuto, molti di loro, in realtà, non sapevano cosa volesse dire richiesta d'asilo; cioè, la gente, che è venuta qui dalla Libia, è arrivata o perché cacciata o perché aveva paura e, quindi, in realtà, non sono venuti con l'idea di "vado in Italia e chiedo asilo"; oltretutto, molta di questa gente, come tanto è ormai abbastanza chiaro, non avrebbe avuto diritto all'asilo, perché venivano da posti che non erano.. Quindi, il discorso dell'asilo, lì, è diventato quasi un trucco, diciamo, per evitare la storia precedente dei tunisini, che poi erano stati rimandati in Italia dai francesi e, quindi, ok, sono stati quasi, tra virgolette, forzati a chiedere quest'asilo. Loro non sapevano bene cosa volesse dire e, quindi, già il tentativo di spiegare a loro in che razza di meccanismo erano finiti e cosa sarebbe successo, non è stato facilissimo. (Volontario, PV)

Tra quelli che venivano dalla Libia, ovviamente, non c'era un libico e la cosa grave, che si sta ripetendo anche adesso, disastro è che non solo non c'era un libico, ma erano tutte persone senza il diritto al permesso di asilo! 80% non aveva diritto e questa è la cosa che si sta ripetendo anche adesso e da fuori di testa, per il Governo italiano, perché? Perché, allora, queste persone si sono fatte stare un anno nelle strutture, che è stato il tempo in cui la commissione di Milano ha valutato la prima richiesta di asilo di queste persone. L'80% ricusati. Disastro! Dopo un mese e un giorno, devono lasciare il territorio. Ricorso! Ricorso, figurati, tutte le persone ricorso, altro intasamento dei tribunali, disastro! Finché, alla fine, politicamente, hanno dato a tutti il permesso umanitario. (Direttore Caritas, BG)

Nel paragrafo precedente abbiamo già avuto modo di vedere come la definizione dei migranti in arrivo dalla Libia come richiedenti asilo abbia inciso sul sistema di accoglienza e sulla condizione delle persone in esso accolte e, in modo particolare, di come le tempistiche delle procedure per il riconoscimento della domanda di protezione e i dinieghi seguiti a questa definizione abbiano portato al prorogarsi e al riprodursi dell'emergenza a livello locale. Non abbiamo però ancora preso in considerazione alcuni aspetti legati al momento della chiusura dell'emergenza in cui è emerso di nuovo chiaramente il rapporto tra emergenza, diritto d'asilo e governo delle migrazioni.

Con l'avvicinarsi della nuova scadenza dell'emergenza, prevista per il 31 dicembre 2012, la situazione non appare molto diversa da quella dello stesso periodo dell'anno precedente. Le situazioni ancora pendenti dal punto di vista del riconoscimento dello status sono ancora la maggior parte e di nuovo, la chiusura

dell'emergenza rischia di originare un'emergenza sociale nei territori (aggravata dall'emergenza freddo) per l'uscita dei migranti dalle strutture ancora, dopo un altro anno, senza mezzi né diritto alla protezione. L'emergenza si profila anche dal punto di vista dell'ordine pubblico e della sicurezza, si diffondono i timori in questo senso legati alla "dispersione" sul territorio dei migranti che potrebbero, per sopravvivere, dover delinquere. L'emergenza viene così prorogata di altri due mesi, mentre la sua gestione torna al Ministero dell'Interno.

Molto pragmaticamente, ci ha concesso di continuare a gestire quello che stavamo gestendo... Se fosse venuta meno l'emergenza il 31 dicembre, noi avremmo avuto tutte queste persone per strada che non si sapeva se erano... con una situazione giuridica non definita, perché erano tutti richiedenti protezione internazionale, ma non c'era stato il tempo materiale per poterli sottoporre alla interviste delle Commissioni Territoriali per sapere se avevano diritto o meno. Quindi avremmo generato una situazione di sbandamento totale, perché come lei sa, la Convenzione di Dublino obbliga il primo paese dove si sbarca e dove si viene a chiedere protezione internazionale, a gestire tale emergenza. Quindi tutte queste persone essendo sbarcate da noi avevano fatto richiesta di protezione internazionale da noi, quindi dovevano essere esaminati dalle nostre commissioni, per poi rimanere sul territorio quale riconosciuti protetti internazionalmente. Si sarebbe creato un momento di caos totale, perché queste persone non avrebbero saputo dove andare, sarebbero state sbandate... Avendo fatto la domanda avevano il diritto di stare, però avremmo avuto molto probabilmente dei mendicanti in giro, degli sbandati in giro. (Prefetto di PV)

Hanno prorogato, e anche lì la scelta di proseguire secondo il regime ordinario è servita a evitare tensioni sotto il profilo dell'ordine pubblico (Capo di Gabinetto della Prefettura, MN)

A questo punto, dopo che a distanza di due anni, la situazione continua ad avere l'aspetto dell'emergenza, solo un provvedimento, ancora una volta straordinario può costituire una via di uscita. Questo si materializza nella scelta del nuovo Ministro dell'Interno Cancellieri di invitare tutte le commissioni a considerare, per i casi ancora pendenti e per i casi di ricorso, la possibilità di un permesso umanitario.

Tale decisione ci permette di fare una serie di considerazioni. Innanzitutto di come, chiudendo il discorso aperto con il primo capitolo di questo lavoro, la moltiplicazione dei tipi di protezione e il loro progressivo indebolimento, vengano

utilizzati nell'attuale scenario delle migrazioni internazionali come uno strumento per il governo e il controllo delle migrazioni forzate anziché per principalmente proteggere quanti, temendo per la propria sicurezza, sono costretti a migrare. In secondo luogo, un simile provvedimento avvala l'ipotesi del ricorso al *frame* dell'emergenza come processo che favorisce la formazione e la trasformazione⁶², attraverso degli apparati di accoglienza straordinarie, di etichette sempre più specifiche, con l'esito di dare vita a delle vere e proprie "identità straordinarie".

Il rilascio di un permesso umanitario per tutte le persone accolte nell'ENA può essere, infine, assimilato ad uno di quei provvedimenti di regolarizzazione che permettono da un lato di fare uscire da situazioni di invisibilità istituzionale e precarietà i migranti irregolarmente presenti sul territorio nazionale e, dall'altro, di nuovo di mantenere il delicato equilibrio tra chiusura delle frontiere, esigenze delle economie sviluppate e rispetto dei diritti umani su cui si reggono le politiche migratorie dei paesi del Nord globale ed in particolare di quelli europei. Un tipo di provvedimento a cui, il ricorso ad un *frame* di tipo emergenziale, con la sua ambivalenza, apre la strada⁶³.

L'unicità dell'esperienza dei migranti accolti all'interno dell'ENA passati attraverso un sistema di accoglienza straordinario e una procedura per il riconoscimento del diritto d'asilo da cui sono stati definiti e ridefiniti emerge chiaramente a mio parere da questi frammenti di intervista:

Cioè, tu dici che sono un richiedente asilo, a distanza di un anno e mezzo ti devo firmare un altro documento dove dico "io non sono un richiedente asilo". L'hai deciso tu per me che sono un richiedente asilo, ora fai decidere a me, se sono o meno un richiedente asilo? Perché il modello, che compilano ora, ti chiede: vuoi andare avanti col tuo ricorso? Se rispondi sì, continui ad essere un richiedente asilo, però, ti arriverà un altro rigetto, se rispondi no, ti do l'umanitario, cioè? (Operatore Centro Interculturale, MN)

⁶² Il riferimento è di nuovo a Roger Zetter e ai suoi due articoli : *Labelling refugees: forming and transforming a bureaucratic identity*, in «Journal of Refugees Studies», Vol. 4, n°1, 1991, pp. 39-62 e *More Labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization*, in «Journal of Refugees Studies», Vol. 20, n°2, 2007, pp. 172-192.

⁶³ Si noti ad esempio, come in Italia, nonostante l'enfasi posta sui controlli esterni per il contrasto all'immigrazione irregolare, dalla fine degli anni '70 ad oggi abbia varato 11 tra «sanatorie» e «regolarizzazioni», regolarizzando 1 milione 800mila irregolari (Colombo A., 2012: 6)

In genere quando c'è un problema, non può rimanere irrisolto e si cerca di incanalarlo in uno schema più confacente alla realtà del momento in modo che ovviamente non crei altri problemi... siccome l'aspirazione di tutte queste persone era avere un titolo che legittimasse la permanenza sul territorio e lo spostamento in ambito europeo, può essere stata un'indicazione, come dire, suggerita dal buonsenso o al limite da una visione molto pragmatica della questione, ma il perché io non glielo so dire e non faccio valutazioni... da un punto di vista amministrativo può essere, con le differenze del caso, perché ovviamente il permesso per motivi umanitari si chiama così perché è una ratio, quindi se in quel permesso il rischio è che ci si mettano persone che non ne hanno il titolo può essere un rischio, ma come sempre, un po' come con le sanatorie, l'indulto e quant'altro... per l'indulto ad esempio c'è il partito dei favorevoli che guarda al risultato finale ed è a favore delle ipotesi che altri invece giudicano come una sconfitta, punti di vista sui quali si confrontano visioni politiche o valutazioni di tipo amministrativo orientate dal desiderio o dalla necessità a volte impellente di trovare rimedi nel rispetto della normativa ovviamente, quindi... anche quella può essere una valutazione che il ministro dell'epoca ha dato su conforto degli uffici competenti quindi non in maniera così casuale e...(Capo di Gabinetto Prefettura di BG)

Quando è stata certa [la notizia del permesso umanitario] cioè, è scoppiata un'euforia, abbiamo fatto una festona, pensavo che venisse giù il coso, il solaio, perché hanno cominciato, ci hanno corso incontro, alé a buttarci in aria, ripeto, è stata proprio una roba liberatoria per loro. Liberatoria è stato! Non ne potevano più!
(Assessore Provincia di MN)

5.1.4 Un esempio di street level bureaucracy: la chiusura dell'emergenza e la carta d'identità

A fronte di un processo di etichettamento che abbiamo visto prendere forma con le pratiche burocratiche interne al sistema di accoglienza e relative alla procedura per il riconoscimento del diritto d'asilo, un'analisi condotta, come in questo caso, a livello locale, dove queste procedure e l'accoglienza hanno concretamente luogo, offre diversi esempi e spunti di riflessione a proposito dei loro effetti.

In particolare, nel quadro generale caotico e poco definito di un sistema di accoglienza emergenziale, a fare la differenza tra le singole realtà sembrano essere state fino qui le decisioni e le iniziative prese nella dimensione più micro. Rilevante per una comprensione di quanto è accaduto nel caso dell'Emergenza Nord Africa

diviene allora quella che viene definita *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980): l'insieme degli operatori ai quali i beneficiari dei servizi si rivolgono direttamente. Nella loro posizione essi dispongono di margini di autonomia decisionale, ma soprattutto di un potere discrezionale che esercitano nel «considerare ammissibile o meno una richiesta, nell'aiutare o meno a compilare una domanda, nel facilitare o meno l'accesso a un servizio» (M. Ambrosini 2005, p. 241). Secondo Campomori (2008) in particolare la *street-level bureaucracy* nell'ambito delle politiche dell'immigrazione può intervenire a livello locale nel modificare il *frame* adottato a livello centrale. A questo proposito, un esempio interessante, che ritorna in diverse delle interviste condotte nel corso di questa ricerca, è quello legato al rilascio della carta d'identità.

Un altro punto sempre sul discorso di tipo, diciamo, legale burocratico, che loro hanno incontrato e che li ha, alla fine, molto provati era il discorso dei documenti. [...] Quello che loro non riuscivano ad avere era la famosa carta d'identità e questo è stato un problema, anche questo apparentemente banale, ma, non così tanto; perché le persone che hanno trovato delle possibilità anche di lavoro si trovavano di fronte molto spesso a muri abbastanza significativi da parte di datori di lavoro perché, senza carta d'identità, è vero che non c'è l'impossibilità di trovare un lavoro in Italia per questioni legali, ma c'è un'impossibilità pratica. Nel senso che il datore di lavoro preferisce non farlo, cioè, nel senso, è vero, ha ragione la Prefettura e la Questura che allora si erano battute su questo, legalmente non è un obbligo per assumere una persona avere a disposizione la carta d'identità; ma, di fatto, siccome questa gente non sarebbe andata a lavorare in IBM, in FIAT, ma, spesso, in piccole aziende, questi piccoli imprenditori hanno molta più paura, a volte anche comprensibile, delle leggi e così via che non, ecco, le grandi aziende e quindi quasi tutti dicevano "Beh, no, se non ha la carta d'identità, mi spiace, ma non lo posso prendere" e questo, quindi, ha portato molti di questi ragazzi a esasperare questa situazione. (Volontario, PV)

Ci sono delle norme e vanno rispettate e questo è stato il ruolo proprio della Provincia, anche rispetto a quello che può essere una banalità, che poi, banalità non è, perché poi è sostanza, della carta d'identità. I ragazzi dell'hotel A. sono stati tra i primi a ottenere la carta d'identità e a ottenere la residenza nel Comune. Proprio perché la Provincia ha fatto quest'opera di presidio. Quindi, c'è una norma, la fai rispettare, la applichi. Quindi tu, sono qui da un bel po' di tempo, gli dai la residenza, gli dai la carta d'identità. Evidentemente lo stesso comune quando noi

abbiamo spinto affinché questa norma venisse rispettata, non avevano la consapevolezza di quello che accadeva dopo il 31 dicembre, che il giorno in cui riconosci a questa persona la residenza sul tuo territorio, la carta d'identità e tutto il resto, quando resta in mezzo alla strada, non è più un problema di ordine pubblico, ma un problema sociale e perché c'è un povero in più e te lo devi tenere in carico tu, visto che è residente nel tuo comune. (Assessore Provinciale, MN)

Devo dire che non è che abbiamo, poi, avuto tanti chiarimenti, insomma, perché, poi, alla fine, il Prefetto ci ha detto “voi potete fare quello che volete”. Eccellenza, mio padre fa il muratore e mi ha insegnato che la legge è uguale per tutti! Sì, però, poi, il Prefetto ci aveva messo di fronte anche alla possibilità che se questi fossero andati a quelle associazioni lì, umanitarie, che li difendono, i patronati, piuttosto che i sindacati non so... ci avrebbero potuto fare anche delle questioni e allora qualche giorno prima che andassero via, gli avevamo rilasciato a tutti la carta d'identità con la residenza nell'albergo, salvo, dopo, quando sono andati via, mandare i vigili a vedere che lì nell'albergo [non risiedevano più], ecco, per correttezza. (Sindaco, provincia di PV)

Questi tre stralci di intervista ci offrono tre punti di vista differenti sulla stessa questione. Innanzitutto quello degli imprenditori, per cui la carta d'identità funziona da discriminare per l'assunzione dei migranti nella propria azienda. In secondo luogo quello dei migranti, per cui la carta d'identità rappresenta il riconoscimento da parte dei comuni del loro diritto a risiedervi e a esercitare, di conseguenza, altri diritti fondamentali. Infine quello degli enti locali, per cui la carta d'identità implica l'assunzione delle responsabilità degli oneri che derivano dalla residenza, e quindi dal godimento dei diritti sociali, dei richiedenti asilo dell'ENA sul proprio territorio.

L'ultimo dei tre stralci in particolare si rifà ad una vicenda che ha visto coinvolte alcune amministrazioni locali della provincia di Pavia le quali, temendo che con la fine improvvisa dell'emergenza (sia nel 2011 che nel 2012) coloro che erano stati accolti nelle strutture convenzionate con la Protezione Civile si sarebbero rivolti ai loro servizi sociali, hanno atteso l'ultimo giorno dell'accoglienza per rilasciare il documento con la certezza che, svuotandosi le strutture, la polizia non avrebbe potuto accertare la residenza in esse dei migranti e che i migranti sarebbero stati cancellati dall'ufficio anagrafe.

Questa vicenda ci permette di confermare che nei singoli territori coinvolti dall'ENA il *frame* dell'emergenza umanitaria non è stato recuperato, mentre ha trovato spazio ed espressione l'elemento securitario legato al mito dell'invasione e alla rappresentazione dei migranti in competizione con gli italiani per le risorse destinate ai servizi sociali. Non solo, essa ci permette di vedere all'azione sia la dimensione cognitiva che quella organizzativa del *frame* dell'emergenza: non vi è infatti dubbio che una cornice di tipo emergenziale, con l'alto grado di incertezza che introduce, favorisca l'elemento della discrezionalità dei singoli attori (o dei singoli enti) su cui la *street-level bureaucracy* si basa e spieghi così l'alto grado di eterogeneità che si registra tra diversi territori e strutture dell'accoglienza.

5.2 Tra eccezionale ed ordinario. Modelli locali di risposta all'emergenza

Il ricorso a livello nazionale, ad un *frame* di tipo emergenziale per la definizione degli arrivi dal Nord Africa e l'organizzazione di una risposta ad essi, ha avuto tra le sue principali conseguenze a livello locale il prendere vita di situazioni di accoglienza estremamente eterogenee all'interno dello stesso sistema. Dentro infatti un contesto incerto come quello delimitato dalla cornice dall'emergenza hanno trovato spazio le peculiarità dei singoli territori e hanno preso forma modelli diversi di gestione dell'accoglienza.

Nel corso del primo capitolo, nella descrizione dell'emergenza come prospettiva, è stato evidenziato che, se da un lato l'emergenza sottrae i processi del sistema organizzativo al controllo degli attori ad esso preposti, dall'altro, per via dell'ambiguità e dell'incertezza che la caratterizzano, essa rappresenta una occasione, potremmo dire unica, per individui o gruppi sociali, di agire in modo innovativo (Lombardi 2005: 36). L'obiettivo di questo paragrafo è appunto quello di mettere in luce se l'emergenza costituita dall'arrivo dei migranti sia stata in grado, nei diversi territori presi in esame nel corso della ricerca, di produrre un'innovazione nell'ambito dell'accoglienza per i migranti forzati e se sì, grazie a quali elementi.

5.2.2 Bergamo e il “sistema parallelo”

Al momento dell'avvio del piano di accoglienza Emergenza Nord Africa sia il Comune che la Provincia di Bergamo sono amministrati da una giunta di centro-destra con posizioni che ricalcano, per quanto riguarda il tema dell'immigrazione, quelle del governo di allora. Nonostante l'esistenza sul territorio di un progetto SPRAR, di cui è capofila proprio il comune di Bergamo, queste amministrazioni sono tra quelle che in qualche modo oppongono resistenza alla decisione presa a livello nazionale di distribuire i profughi sul territorio. Partner del progetto SPRAR è la cooperativa R., legata alla Caritas Diocesana, che opera sul territorio bergamasco da oltre vent'anni nell'accoglienza e, più in generale, nei servizi rivolti agli immigrati, costituendo un riferimento a livello locale su questi temi.

Con l'arrivo in provincia di Bergamo delle prime persone accolte attraverso il piano ENA e l'inizio dell'emergenza a livello locale, la Prefettura individua nella cooperativa R. un interlocutore privilegiato: 320 delle circa 360 persone accolte in provincia vengono inserite in nove strutture convenzionate con la Caritas e gestite dalla cooperativa R., mentre le rimanenti vengono alloggiare in un'altra cooperativa e in pochissimi casi in alberghi dove, con il passare del tempo e l'emergere di bisogni specifici legati all'accoglienza dei richiedenti asilo, la cooperativa R. interverrà per fornire i servizi aggiuntivi al vitto e all'alloggio. Nelle nove strutture gestite direttamente da un ente che è anche partner di un progetto SPRAR ci si aspetterebbe il tentativo di far convergere il sistema di accoglienza straordinario con quello ordinario, ma questo, benché il territorio disponga dell'esperienza e delle competenze necessarie, non si verifica. Come osserva il responsabile di allora del progetto SPRAR:

A me ha stupito molto, nel senso che per quanto Bergamo e le realtà cooperative del terzo settore siano sicuramente ben preparate e capaci di gestire tanti aspetti di una situazione così complessa come questa non mi spiego il perché appunto si sia fatto per tre anni un lavoro parallelo a quello che gli stessi attori sociali coinvolti hanno partecipato a realizzare negli altri anni. (Responsabile Progetto SPRAR, BG)

Di nuovo la questione dell'utilizzo delle risorse economiche è esemplificativa: come osserva lo stesso responsabile del progetto SPRAR, la cooperativa R. abituata a

garantire all'interno del progetto i servizi propri di un'accoglienza integrata, fatica ad offrirli all'interno del sistema straordinario, pur potendo disporre di un budget giornaliero per persona accolta più alto di quello garantito agli enti nello SPRAR. (Responsabile Progetto SPRAR, BG)

Oppure la risposta per loro era alla fine dell'accoglienza avere meno persone possibili in giro sul territorio, obiettivo raggiunto però come dire...io fatico a utilizzare quel modello come un modello di riferimento sia per lo svincolo da ogni forma di controllo e verifica, magari in deroga a tutto sia su un piano della rendicontazione del denaro che sul piano della rendicontazione delle attività, secondo me è una cosa assurda che poteva essere necessaria i primi 4 o 5 mesi, ma poi doveva assolutamente cambiare in corso d'opera visto il tempo che è durata. Quella è stata una modalità... Io un'altra cosa che ho sempre detto agli enti gestori dell'ENA che sono i gestori SPRAR è come potessero continuare a ripetere di far fatica a lavorare con 46 euro per die pro capite. La loro tesi era "non ci stiamo dentro, ci stiamo rimettendo soldi", e nello SPRAR lavoravamo con 38 euro per die pro capite...che vuole dire qualche euro in meno...

5.2.3 Pavia e Mantova: dall'emergenza allo SPRAR

A differenza del territorio bergamasco, sia la provincia di Pavia che quella di Mantova si trovano nell'aprile del 2011 a confrontarsi con il piano di accoglienza Emergenza Nord Africa senza una consolidata tradizione di accoglienza rivolta ai migranti e senza nessuna competenza specifica sul proprio territorio per quanto riguarda la protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, tant'è che delle circa 120 persone accolte in provincia di Mantova e delle circa 250 accolte in provincia di Pavia, la maggior parte viene alloggiata presso strutture alberghiere.

Di fronte alla difficile situazione (di cui si è parlato all'inizio del capitolo) che si registra in questo tipo di strutture, dovuta all'impossibilità degli imprenditori di organizzare servizi adeguati alle necessità dei migranti forzati, si assiste, in entrambe i territori, alla mobilitazione di alcune istituzioni e della società civile a supporto dell'accoglienza. In particolare un ruolo di rilievo è ricoperto, sia per quel che riguarda Mantova che per quello che riguarda Pavia, dalle Province (in tutti e due i casi rette da amministrazioni del centro-sinistra, a differenza dei due comuni capoluogo amministrati invece da giunte di centro-destra).

Nel mantovano, dove i migranti sono stati accolti prevalentemente nel capoluogo, è il Centro Interculturale della Provincia a decidere di farsi carico dei circa ottanta migranti concentrati nell'hotel A. Dopo aver sollecitato invano la costituzione di una rete tra gli attori del privato sociale impegnati nella gestione di strutture dell'accoglienza straordinaria, il Centro Interculturale interviene garantendo all'interno dell'hotel A. i servizi propri di un'accoglienza integrata quali ad esempio la mediazione culturale, l'alfabetizzazione, il supporto psicologico, l'accompagnamento giuridico e l'avviamento al lavoro, utilizzando per queste attività quattro euro delle quarantasei destinate al giorno alla struttura per ogni profugo accolto.

Nel caso della provincia di Pavia infine, dove i migranti sono accolti prevalentemente in alberghi disseminati in tutto il territorio, in comuni in alcuni casi distanti anche un'ora d'auto dal capoluogo, sono invece le organizzazioni del privato sociale e della società civile, a mobilitarsi di propria iniziativa per offrire, ciascuno secondo le proprie competenze, supporto alle diverse realtà per la realizzazione di un'accoglienza che vada oltre la semplice assistenza. In questo secondo caso la Provincia assume un ruolo di coordinamento di queste forze organizzatesi spontaneamente. Come raccontano loro stessi:

Io quello che ricordo proprio era un primo tavolo comune in cui con Caritas, si era parlato di cosa poter fare, di cosa ognuno poteva mettere sul tavolo, in termini di competenza, di tempo disponibile, di risorse eccetera eccetera, per far fronte alle esigenze che, in quel momento, tra l'altro, un po' in generale non erano così chiare. Tutto sommato, forse, nessuno, sicuramente, aveva avuto esperienze, questo lo posso dire per certo, di quantità di questo tipo. Poi, certo, qualche richiedente asilo era più noto, magari, in Caritas o in Prefettura, ma erano veramente numeri abbastanza poco significativi. Una situazione di quel genere non era chiaramente mai capitata a nessuno. Quindi, abbiamo, ci siamo trovati, ecco, tutti insieme e si è un po' cercato, un po' tutti insieme, di mettere in piedi un'ipotesi di accoglienza, che avesse, insomma, un'efficienza, va bene, non era importante al momento, ma, sicuramente un'efficacia. (Volontario Associazione, PV)

Poi qua a Pavia è successa una cosa strana, è nata una rete di associazioni, di enti che comunque si occupavano o principalmente di immigrazione o che come noi ci giravano un po' intorno, di gente che è stata costretta, messa in condizione di

collaborare, ma è nata quasi in modo informale, nel senso che non era un obiettivo dell'emergenza creare una rete, chiaro se ci si riusciva... (Responsabile Cooperativa Sociale, PV)

Diciamo che nella prima fase, cioè i primi 6 mesi, la cosa è venuta spontaneamente, nel senso che per sensibilità diverse si era mossa la Caritas per esempio, un'altra associazione non legata alla Caritas... a Voghera c'era un'altra associazione... e in qualche modo avevano fatto... poi quando arrivai io cercai di...ehm... poi individuammo le 3 zone, nel senso che Pavia è divisa in 3 zone, che sono diverse anche dal punto di vista culturale... ci furono degli incontri vari, uscirono delle esigenze, per esempio capire la normativa sui rifugiati perché anche le cooperative storiche non avevano più le idee molto chiare e noi ci incaricammo di fare un corso di formazione per gli operatori, mediatori che poi andavano a contatto con questi ragazzi per spiegarli cosa era il percorso e tutto... era importante dare gli strumenti alle persone del volontariato perché il problema peggiore era lasciare i ragazzi nell'indeterminatezza, caricava molto la tensione. (Assessore Provinciale, PV)

Ancorché sintetica, la descrizione di questi tre casi ci permette di sottolineare innanzitutto, ancora una volta, l'eterogeneità delle risposte ad un evento che si possono articolare all'interno di una cornice di tipo emergenziale. In secondo luogo, e questo è quello che mi sembra ancora più interessante, se la vulnerabilità di un sistema sociale, che nel caso dell'ENA abbiamo individuato nell'assenza di un sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati sufficientemente capiente e strutturato, è ciò che dà ad un evento l'aspetto e l'intensità dell'emergenza, allo stesso tempo è anche ciò che, almeno per quanto osservato nei casi di Pavia e Mantova, funge da stimolo sia a fornire un'immediata risposta all'emergenza che a ricercare soluzioni durature in grado di arginare questa vulnerabilità.

Si sì, tanto è che lo SPRAR è molto erede dell'ENA, ehm... perché il motore dello SPRAR sono state le associazioni che avevano fatto l'ENA, o almeno una loro parte, perché adesso è molto concentrato a Pavia, non è diffuso provincialmente... di fatto noi ci siamo presi l'onere di mettere insieme la rete con l'ente gestore che aveva gestito l'ENA... possiamo dire che comunque lo SPRAR è molto figlio dell'Emergenza Nord Africa. (Assessore provinciale, PV).

Prima della chiusura, prima di tutto della chiusura, noi abbiamo detto, come Provincia, beh, allora, l'albergatore cominciava a storcere il naso, perché i soldi gli

erano un po' calati, abbiamo detto, ascolta, facciamo una cosa, caro albergatore, noi te li tiriamo via, come Provincia, prendiamo degli appartamenti e cominciamo a dare a queste persone qua una certa autonomia, perché, insomma, in albergo, era un po' come in ospedale, si mangiava alle 6, per non far vedere agli altri clienti, che c'erano loro... insomma cosine che si possono immaginare! Allora, niente, abbiamo preso gli appartamenti dal 1 di gennaio a questo punto del 2013. E, con i soldi di due mesi, abbiamo garantito quattro mesi! Quindi, abbiamo affittato degli appartamenti per la città, abbiamo creato gruppi, gruppetti, in base non so alle provenienze, ma anche non so ai loro desideri, no, nel frattempo, erano diventati molti amici e abbiamo fatto degli appartamenti proprio. Quindi, abbiamo pagato proprio gli affitti, le bollette, il mangiare, dando, insomma, autonomia a loro di scegliere, finalmente, quello che volevano mangiare, perché, insomma, di pasta asciutta proprio non ne potevano più! No, no, no. Non la amano proprio no! E, in quel momento, si crea un'associazione, a partire da quella cosa lì, dicendo, beh, va beh, voi come Provincia, state facendo questa cosa, noi creiamo questa associazione e vi diamo una mano e, quindi, erano e sono tuttora, sono ancora queste persone associate: medici in pensione, volontari, ex insegnanti, no e tutto quanto, un po' pensionati un po' più giovani, ma tutti di una certa età e abbiamo lavorato insieme per un bel po' e ognuno di questi diceva, beh, insomma, io sono referente, ci dividiamo la responsabilità degli appartamenti, perché stupidata, non sapevano ben bene come funzionasse il contatore. Quindi, se va giù un contatore, non sapevano come fare, insomma, i vari problemi, accompagnarli a fare la spesa, sapere dove andare, insomma, i vari problemi di vita quotidiana. Dopo di che il nostro contratto è finito ad aprile, quindi, abbiamo fatto una proroga nostra, perché rimanevano dei soldi, abbiamo fatto i conticini bene e andavamo avanti due mesi. Da aprile in avanti, questa associazione, che si chiamava Comitato Mantova Solidale, ha detto, beh, ma niente, da questo momento qua, noi i ragazzi, queste persone, di cui, ormai, erano diventati amici, insomma così, non li mandiamo via, ci pensiamo noi, Provincia, noi subentriamo a te come associazione e ci pensiamo noi.

E, quindi, alcuni sono ancora qua, altri se ne sono andati, hanno trovato il lavoro e tutto quanto. Nel frattempo, prendiamo proprio un bando della Regione che dà a 14 di queste persone un lavoro a tempo indeterminato nell'agro alimentare, quindi, 14 in EPACA altri 4 hanno trovato da lavorare sempre a tempo indeterminato, tre/quattro mesi fa, e, insomma, piano piano si costituisce una loro nuova vita e questo è stato quello, che abbiamo fatto. (Assessore Provinciale, MN)

Tutto! Tutto, tutto! E' nato lì, è nato lì, è nato lì, perché, piano piano, ci siamo, abbiamo imparato a fare. Quando è finita, allora, quando sono arrivata, il mio funzionario del centro aveva detto, guarda, Mantova ha sempre rifiutato un progetto SPRAR, dicendo qua da noi non ce n'è bisogno. Comunque, in Italia, non è che ci sia

questa grande richiesta, hanno sempre rifiutato. Guarda caso, adesso, proprio, sarebbe servito, sarebbe potuto servire e, insomma, piano piano, addentrandoci sempre di più, abbiamo fatto un'esperienza SPRAR in realtà. Poi, a un certo punto, abbiamo detto, ma questo qua è uno SPRAR! Abbiamo gli appartamenti, abbiamo le persone, li stiamo sostenendo e tutto quanto, questa qua è, in realtà, un'esperienza pre SPRAR, cioè, lo stiamo facendo nei fatti! Aspetta che proviamo a vedere se riusciamo proprio ad aprire uno SPRAR e farlo... (Assessore provinciale, MN).

Mentre nel caso di Bergamo, infatti, nonostante fossero disponibili le conoscenze e le competenze per uniformare l'accoglienza straordinaria a quella ordinaria, le due accoglienze hanno proceduto in parallelo, nei casi di Pavia e di Mantova l'emergenza ha funzionato da catalizzatore per le risorse disponibili a fare fronte all'emergenza. Per quanto riguarda Pavia e Mantova infine, l'esperienza maturata nel corso dell'ENA è stata capitalizzata e valorizzata in due progetti SPRAR presentati (e approvati) in occasione del bando per il triennio 2014-2016 pubblicato subito dopo la chiusura dell'emergenza.

Conclusioni

È il 7 marzo 1991 quando l'Italia, all'improvviso, realizza che le proprie coste rappresentano un approdo sicuro per decine di migliaia di persone che vi giungono dopo essersi lasciate alle spalle situazioni di instabilità, pericolo o "soltanto" di povertà. Ad arrivare in quell'occasione sono i vicini albanesi: il loro numero (quasi 26 mila migranti giunti nei porti della Puglia in un solo giorno) trova il Paese sprovvisto di qualsiasi sistema d'accoglienza, completamente impreparato, e dà vita alla prima "emergenza immigrazione" della storia italiana. Attorno alla metà di febbraio del 2011, esattamente venti anni dopo, l'ingresso via mare di alcune migliaia di migranti partiti dalla Tunisia (dove la Rivoluzione dei Gelsomini ha appena portato alla caduta di Ben Ali) viene interpretato e gestito come una nuova emergenza.

Nel periodo intercorso tra i due episodi, in Italia si sono verificati mediamente, ogni anno, circa 23 mila di quelli che vengono impropriamente chiamati sbarchi: questo ha portato il paese a dotarsi di un sistema (ancorché poco strutturato e sottodimensionato) di centri per la prima accoglienza, per la detenzione amministrativa dei migranti irregolari e per l'accoglienza dei richiedenti asilo, oltre che di una rete di progetti (anch'essa con una capienza limitata) per la protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Anche dal punto di vista normativo sono stati fatti dei passi avanti (il paese dispone ora di un testo unico di legge sull'immigrazione) nonostante altri ne restino ancora da fare (i riferimenti normativi su cui si basa l'accoglienza in situazioni di sbarco è ancora la stessa degli anni Novanta, così come ancora non si è sviluppato un quadro normativo organico in materia d'asilo).

Questi elementi depongono tutti a favore dell'idea che il fenomeno dell'immigrazione, compresa quella irregolare via mare, abbia assunto in questi anni un carattere sempre più strutturale. Tuttavia, se da un lato ci pare quindi inopportuno, addirittura impossibile, parlare di emergenza per quello che riguarda gli arrivi sulle coste italiane, questa definizione continua ad accompagnarsi con grande frequenza a quella di immigrazione, sia nei discorsi (politici e mediatici) che nelle politiche e nelle misure di accoglienza a cui questi discorsi danno forma.

Come questo avvenga e con quali effetti sul sistema di accoglienza per i migranti (in modo particolare per quelli forzati che costituiscono una componente molto significativa di coloro che entrano clandestinamente via mare nel Paese) è la domanda generale da cui questa ricerca ha preso avvio. Per rispondere ho adottato la prospettiva dell'emergenza come *frame*: una cornice di significato alla cui costruzione partecipano tutti gli attori coinvolti in una situazione contribuendo a definirla. Le azioni degli attori coinvolti in tale situazione non solo si allineano alla sua definizione in un certo senso, ma anche contribuiscono a rafforzarla.

Dal momento che l'emergenza rappresenta nella contemporaneità una cornice ampiamente e frequentemente utilizzata nell'inquadrare i più diversi fenomeni della vita sociale, prima di formulare delle riflessioni relative alla sua applicazione al fenomeno migratorio ho proceduto nel tentativo di identificare le principali dimensioni connesse al suo utilizzo come categoria. L'emergenza come evento che interviene nello spezzare il normale equilibrio di un sistema sociale, si presenta innanzitutto come una condizione di eccezionalità che richiede, in quanto tale, un'intervento che si caratterizza per necessità, urgenza e straordinarietà. Da queste derivano altre dimensioni: la presentificazione del fenomeno a cui dare risposta, la riduzione della sua complessità e l'incertezza che a partire dalla definizione dell'emergenza caratterizza sia la vita delle organizzazioni che quella degli individui. Un'ultima dimensione presa in considerazione è infine quella dell'ambivalenza, la possibilità nella situazione definita di emergenza di ricorrere contemporaneamente a registri simbolici tra loro opposti (principalmente quelli umanitario e quello securitario) trasformandoli in risorsa (politica, economica e organizzativa).

Con questi strumenti mi sono avviata al lavoro di raccolta e analisi del materiale empirico per poter giungere alla verifica delle ipotesi formulate in partenza, ipotesi che ritengo utile riprendere in queste pagine di chiusura per evidenziare le conclusioni a cui questo lavoro è giunto.

Per la prima delle ipotesi formulate all'inizio di questo lavoro, l'arrivo sulle coste italiane di circa 60 mila migranti partiti dal Nord Africa non avrebbe, nei numeri, rappresentato un'emergenza, soprattutto se confrontato con il volume delle persone giunte clandestinamente via mare negli anni precedenti e con quello delle persone

riversatesi, in particolare allo scoppio delle proteste e poi della guerra civile in Libia, nei paesi ad essa confinanti. L'emergenza sarebbe stata piuttosto la cornice costruita attorno a questi arrivi attraverso la loro definizione in termini di eccezionalità.

Questo si è in effetti verificato per quello che riguarda la prima fase degli arrivi (quella che va da febbraio ad aprile 2011) in cui si assiste alla costruzione di un *frame* dell'emergenza a livello nazionale. I protagonisti di questo processo sono innanzitutto il governo di allora presieduto da Silvio Berlusconi e, più in generale, i politici afferenti alla destra e al partito della Lega Nord i quali, nella definizione della situazione ricorrono sia ad argomenti di tipo umanitario (il dovere di accogliere le persone in fuga dagli sconvolgimenti del Nord Africa) che di tipo securitario (la minaccia dell'invasione). In questa prima fase, all'interno del *frame*, è proprio l'elemento securitario a prevalere, supportato da un iperbolico utilizzo dei numeri da parte degli esponenti politici. Anche i media contribuiscono a rafforzarlo riprendendo le affermazioni dei politici e dando loro grande risonanza abbinandole al potere delle immagini.

L'insistenza sull'aspetto quantitativo del fenomeno è presente, sempre insieme alla questione umanitaria, nel decreto che il 12 febbraio 2011 dichiara lo stato di emergenza su tutto il territorio nazionale e che segna il momento in cui l'emergenza prende definitivamente forma. A questo proposito, la ricerca ha individuato nei provvedimenti propri delle situazioni di emergenza (decreti, ordinanze e circolari) uno dei principali strumenti per mezzo dei quali il *frame* dell'emergenza è stato costruito e si è fortificato nel contesto preso in esame.

La ricerca ha messo infine in evidenza, rispetto a questa prima ipotesi, come la definizione della situazione in termini di emergenza sia stata resa possibile da due premesse intrinseche al sistema sociale coinvolto. In primo luogo la disponibilità all'interno del suo repertorio culturale della rappresentazione dei migranti in arrivo via mare come emergenza, disponibilità da attribuirsi al ripetersi nei vent'anni precedenti, seguendo sempre uno stesso canovaccio, sia degli sbarchi, che dell'organizzazione di misure di accoglienza predisposte *ad hoc*. In secondo luogo la debolezza strutturale del sistema ordinario di ricezione e accoglienza per i migranti. Interpretabile come l'incapacità dell'Italia di prevedere l'arrivo di migranti via mare

in certe proporzioni e, soprattutto, in corrispondenza del verificarsi di gravi crisi umanitarie o situazioni di forte instabilità nelle aree di origine e di transito, tale carenza viene a costituire la vulnerabilità rispetto alla quale il fenomeno migratorio, anziché rientrare nel normale ordine delle cose, diviene emergenza.

La seconda ipotesi della ricerca, prendendo in considerazione l'altra dimensione del *frame*, ovvero quella organizzativa, supponeva che una definizione della situazione di tipo emergenziale avrebbe generato un flusso di attività congruenti a questa definizione.

Il ricorso ad un *frame* dell'emergenza per la lettura degli arrivi dalla Tunisia prima e dalla Libia poi, ha portato in effetti a predisporre misure dichiarate come necessarie, urgenti e straordinarie. Dall'analisi dei dati empirici raccolti sia a livello nazionale che locale, le dimensioni dell'emergenza che sembrano avere un peso maggiore nel determinare l'organizzazione delle pratiche dell'accoglienza sono la sua ambivalenza e l'indeterminatezza. In tutto il periodo considerato, la costruzione dell'emergenza ha oscillato di continuo tra il suo polo securitario e quello umanitario: se nel caso dei tunisini a prevalere è stato l'elemento securitario, nel caso dei migranti in arrivo dalla Libia ha prevalso una chiave di lettura umanitaria, sia nel definire la situazione che nel farvi fronte. In tutte e due le situazioni tuttavia l'emergenza ha permesso il raggiungimento di uno stesso risultato: catalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica su di una questione che, presentata nell'eccezionalità delle sue dimensioni, ha sostanzialmente permesso il ricorso a mezzi straordinari e a misure urgenti che, a loro volta, sono risultate funzionali al confinamento e alla dispersione (sul territorio italiano e attraverso le frontiere europee) dei migranti, all'esternalizzazione dei controlli delle frontiere e soprattutto, per quanto riguarda i migranti forzati, al riconoscimento di forme di tutela e protezione sempre più fragili e precarie.

Assumendo infatti la categoria dei migranti forzati come quella che definisce un universo sempre più ampio di persone in fuga da situazioni di grave pericolo ed instabilità in cui ragioni economiche, politiche e ambientali si confondono, e in cui tracciare il confine tra volontarietà e necessità della migrazione è sempre più un'impresa ardua e artificiale, l'emergenza con la sua ambivalenza sembra fornire ai paesi occidentali uno strumento prezioso per il governo delle migrazioni. Il ricorso al

frame dell'emergenza umanitaria-securitaria non solo permette loro di reggersi in equilibrio tra le politiche di chiusura delle frontiere e quelle dell'asilo, ma può anche essere letto come una risorsa in grado di ottenere, a diversi livelli, consenso, legittimità all'azione politica e alla mobilitazione di fondi. Una volta ottenuti questo consenso, questa legittimità e questi fondi, il *frame* dell'emergenza permette, come nel caso dell'ENA, di demandare il governo del fenomeno al sistema parallelo che, attraverso le misure eccezionali (e in quanto tali, difficili da monitorare) ne annulla l'impatto sociale e lo riduce all'invisibilità.

Ancora, come è già stato più volte notato nel corso di questo lavoro, l'emergenza impone all'attenzione quegli eventi che si stanno verificando "qui ed ora", e la loro analisi, finalizzata al rapido reperimento di una soluzione per ripristinare l'ordine, raramente si spinge in profondità nel ricercarne le cause. Ne conseguono, in genere, una rappresentazione semplificata dei fenomeni (in questo caso l'arrivo di migranti via mare) che ne riduce la complessità e l'organizzazione di interventi che finiscono con il trascurare le specificità di coloro che ne sono destinatari (in questo caso i migranti partiti dalla costa del Nord Africa).

Nel caso degli arrivi dalla Tunisia e dalla Libia, ad esempio, questo è particolarmente visibile nell'attribuzione di due generiche etichette (quella di "clandestini" e quella di "profughi") a tutti coloro che sono giunti da uno o dall'altro paese. Sulla base di queste due etichette sono stati costituiti dei sistemi di accoglienza/trattenimento paralleli a quelli ordinari in cui l'indeterminatezza rispetto allo status giuridico dei migranti e alle condizioni (e alle tempistiche) della permanenza al loro interno può essere considerata sia una conseguenza della situazione emergenziale che una causa del suo protrarsi. La creazione di un sistema parallelo ha determinato poi, nel caso degli arrivi dalla Libia, la comparsa sulla scena dell'accoglienza di nuovi attori (e nuovi luoghi): in primis la Protezione Civile (un attore umanitario dotato però di poteri speciali anche di tipo securitario) e poi gli enti locali e i privati che si sono convenzionati con essa, come previsto dal Piano di Accoglienza, con i livelli più disparati di preparazione in materia di accoglienza ai migranti.

In sintesi: nel caso dell’Emergenza Nord Africa, il governo italiano avrebbe enfatizzato l’arrivo delle persone in fuga dal Nord Africa, ora descrivendole come minaccia alla sicurezza dei cittadini italiani, ora come popolazione in cerca di riparo. Una volta data vita, grazie a questa enfasi, ad una situazione di emergenza ne ha affidato la gestione alla Protezione Civile, che con il suo piano di accoglienza ha distribuito il numero di profughi per le regioni italiane, che a loro volta li hanno distribuiti nelle province, che a loro volta li hanno distribuiti in differenti strutture locali (alberghi, case di accoglienza ...). A questo punto, in mancanza di una strategia comune di intervento, di uno status giuridico chiaro e definito e grazie alla discrezionalità decisionale consentita alle diverse realtà, l’emergenza non viene di fatto risolta, ma resa invisibile all’opinione pubblica, in un corto circuito creato istituzionalmente. All’interno di questo processo sembrano divenire invisibili gli stessi migranti, le loro storie, i loro percorsi migratori, le loro aspirazioni, in poche parole la loro soggettività, ma soprattutto sembra divenire sempre più difficoltosa l’attribuzione di responsabilità delle decisioni.

Il processo di “invisibilizzazione” consentito dal ricorso al *frame* dell’emergenza, può essere letto però, oltre che come strumento per la rassicurazione dell’opinione pubblica e come modalità per scaricare sul livello locale le responsabilità e le decisioni in materia di accoglienza, come funzionale al mantenimento di politiche migratorie che, se nella retorica sono volte a limitare quanto più possibile l’ingresso di migranti in Italia, continuano a favorire l’irregolarità in cui essi vivono con la finalità di mantenere sempre fornita quella riserva di lavoro poco pagato e non garantito, a cui attingono diversi settori dell’economia italiana.

Rispetto alla terza e ultima ipotesi della ricerca (“l’emergenza ingrandisce per far scomparire?”), constatato che il ricorso ad un *frame* di tipo emergenziale comporta la dispersione del fenomeno (in questo caso la presenza dei migranti) e la sua “scomparsa” a livello nazionale, rimane da capire cosa invece sia accaduto a livello locale dove è stata rinviata la sua gestione. La ricerca ha mostrato che il *frame* dell’emergenza si è riprodotto soltanto tra le istituzioni, gli enti gestori di strutture, alcuni attori del privato sociale e della società civile coinvolti nell’accoglienza e per cui l’emergenza si è materializzata in una prima fase nella necessità di reperire

strutture adatte ad accogliere i profughi, mentre nel lungo periodo essa ha preso forma nell'incertezza rispetto ai tempi e agli esiti delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale delle persone accolte e rispetto al loro destino. Questa incertezza ha influito negativamente sull'organizzazione dell'accoglienza, da un lato, impedendo una programmazione di lungo periodo dei servizi rivolti ai migranti, dall'altro, mantenendo sia gli ospiti che i gestori ostaggio di queste procedure e delle continue e necessarie proroghe dell'accoglienza. In questo senso, la decisione di incanalare indistintamente tutte le persone accolte nel piano di accoglienza straordinario nella procedura ordinaria per il riconoscimento del diritto d'asilo ha messo in luce una dimensione dell'emergenza che non era stata inizialmente presa in considerazione, ovvero il suo auto-riprodursi.

Il *frame* dell'emergenza è stato invece recuperato prevalentemente nel suo aspetto securitario sia da parte degli enti locali che non hanno aderito alla richiesta della Protezione Civile di accogliere i profughi sui loro territori, sia da parte della popolazione nelle cui rappresentazioni prevale l'immagine dei migranti come approfittatori, seguita da quella dei migranti come pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza (entrambe elementi presenti nella minaccia dell'invasione usata nella costruzione del *frame* dell'emergenza).

Un ultimo aspetto messo in luce dalla ricerca rispetto al livello locale è la capacità dell'emergenza di generare più facilmente un processo di mutamento laddove la vulnerabilità è maggiore. Nel caso dell'ENA questo è stato visibile, tra i contesti presi in esame da questa ricerca, nei casi di Pavia e di Mantova dove, in assenza di un sistema strutturato per l'accoglienza dei richiedenti asilo, l'emergenza ha fornito uno stimolo per la capitalizzazione e la trasformazione in una soluzione duratura delle energie liberatesi spontaneamente all'interno delle istituzioni, delle organizzazioni del privato sociale e della società civile, evidenziando per queste ultime un ruolo da protagoniste nella formulazione delle politiche locali per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

Attraverso la conferma di tutte le ipotesi formulate all'inizio di questo lavoro, mi è possibile ribadire il "peso" dell'emergenza nella definizione e nell'implementazione delle politiche e delle misure di accoglienza rivolte ai migranti forzati e, in definitiva,

della sua capacità di generare inclusione o, viceversa, esclusione. Per questa ragione potrebbe essere utile sia proseguire nel tentativo (qui ai suoi primi passi) di una definizione della categoria dell'emergenza sia, cosa che potrebbe essere il naturale proseguimento di questo lavoro, dedicare tempo e attenzione all'analisi nel lungo periodo delle traiettorie di coloro che, nel complicato intreccio delle misure di accoglienza si trovano a passare anche nelle maglie di quelle "straordinarie", maglie che mai come ora sembrano costituire un passaggio obbligato per il riconoscimento della protezione dei migranti forzati e del "diritto di fuga" di ogni individuo.

Bibliografia

- Agamben G., *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino 1995
- Agamben G., *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003
- Agier M., *Managing the Undesirables. Refugee Camps and Humanitarian Government*, trad. ingl., Cambridge 2011
- Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna 2005
- Ambrosini M., Marchetti C., (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano 2008
- ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, UNCHR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014,
http://www.emnitaly.cnr.it/wp-content/uploads/2015/03/Rapporto-protezione-internaz.-2014_light.pdf, ultimo accesso 6 maggio 2015
- ASGI, A.I.C.C.R.E, Caritas Italiana, Communitas Onlus e Ce.S.Pi. (Centro Studi politiche internazionali), *“Il diritto alla protezione”*, 2011,
http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=2040&l=it.html, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Assoumane, O., Bance, A., Borri, G., & Fontanari, E., *Da Lampedusa a Berlino*, in «Gli Asini», anno IV, 25/2015, Edizioni dell'asino, 2015 Roma
- Bade K.J., *L'Europa in movimento. Le migrazioni dal settecento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2001 [2000]
- , *Legal and illegal immigration into Europe: Experiences and challenges*, in «European Review», Vol. 12, n°3, pp. 339-375
- Barisione M., *Comunicazione e società*, Il Mulino, Bologna 2009
- , *Caso Alitalia: i frame del Tg1 e del Tg5 nella campagna elettorale*, in «ComPol», Vol. 9, n°2, pp- 55-64
- Bartolucci V., *“L'invasione dei migranti: la costruzione simbolica di un'emergenza umanitaria nel discorso politico italiano durante i rivolgimenti nel mondo arabo”*,

- in Parmiggiani P., Musarò P. (a cura di), *Oltre le narrazioni dell'umanitario. Beyond Humanitarian Narratives*, Franco Angeli, Milano, 2013, pp.60-81
- Beck U., *The Risk Society: Toward a New Modernity*, Sage Publication, Newbury Park, 1992
- Bauman Z., *La società dell'incertezza*, Il Mulino Bologna 1999
- , *La società sotto assedio*, Laterza, Bari 2005
- Bateson G., *Verso un'ecologia della mente*, trad. it. 2005, Adelphi, Milano 2005 [1955]
- Benford R., Snow D., *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*, in «Annual Review of Sociology», Vol. 26, 2000, pp. 611-639
- Benjamin W., *Illuminations*, Arendt H. (edited by), Schocken Books, New York, 1968
- Birnbaum N., *The Crisis Of Industrial Society*, Oxford University Press, 1969
- Black R., *Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy* in «International Migration Review», Vol. 35, n° 1, 2001, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present, Future of Refugee Assistance, pp. 57-78
- Boltansky L., *Distant Suffering: Morality, Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999
- Calabrò A.R., *L'ambivalenza come risorsa. La prospettiva sociologica*, Laterza, Roma-Bari 1997
- Calhoun C., *A World of Emergencies: Fear, Intervention, and the Limits of Cosmopolitan Order*, in «Canadian Review of Sociology», Vol. 4, n° 4, 2004, pp. 373-395
- , "The Idea of Emergency: Humanitarian Action and Global (Dis)Order", in Fassin D., Pandolfi M., (ed. by), *Contemporary States Of Emergency. The Politics Of Military And Humanitarian Interventions*, Zone Books, New York 2010, pp. 29-58

- Camposi G., *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis*, EUI Working Paper, RSCAS 2011/59[a] Mediterranean Programme,
http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19375/RSCAS_2011_59.pdf?sequence=1, ultimo accesso 6 maggio 2015
- , *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica* in «Democrazia e diritto», vol. 51, 2011[b], pp. 177-225
- , *La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni. Lampedusa, le rivolte arabe e la crisi del regime confinario europeo*, in « in «Democrazia e diritto», Jura Gentium
 Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, 2011[c],
http://www.juragentium.org/topics/migrant/it/campesi.htm#*, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Campomori F., *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'immigrazione in Italia*, Carocci, Roma 2008
- Caponio T., *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, CeSPI policy paper, 2004
<http://www.cespi.it/anci/anci-flussi.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Cardano M., *Tecniche di ricerca qualitativa*, Carocci, Roma 2003
- Castles S., *Towards a sociology of forced migration and Social Transformation*, in «Sociology», Sage Publications, Vol. 37, n°1, 2001, pp. 13-34
- Castles S., Miller M.J., *L'era delle migrazioni*, Odoja, Bologna 2012
- Cavalli A., “Cultural Processes after Disasters: a Research Project and Some Preliminary Findings” in Quarantelli, E. L., Pelanda, C. (a cura di), *Proceedings of the Italy-United States seminar on preparations for, responses to and recovery from major community disasters*, University of Delaware, Disaster Research Center, Newark Del., 1989, pp. 277-285
- Cernea M., McDowell C., *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Berghahn Books, Oxford 2000

- Chimni B. S., *The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies*, in «International Migration Review», Vol. 22, n°1, 2009, pp. 11-29
- European Commission, *Undocumented migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, CLANDESTINO Project Final Report 2009, <http://www.emnbelgium.be/publication/clandestino-project-final-report>, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Cohen S., *Folk evils and moral panic*, Mac Gibbon and Kee, Londra 1972
- Cohon J.D., *Psychological Adaptation and Dysfunction among Refugees*, in «International Migration Review», Vol. 15, n°1-2, 1981, pp. 255- 275
- Colombo A., *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2012
- Colombo E., *Le rappresentazioni dell'altro. Lo straniero nella riflessione sociale occidentale*, Guerini Studio, Milano 1999
- Cox R. W., "Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory", in Keohane R.O. (edited by), *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, New York 1986
- Craig G. et al., *Impacts of Refugees, Asylum Seekers and Other Migrants on Local Communities*, ODPM/Home Office, 2003
- Cuttitta P., *Lo spettacolo del confine. Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera*, Mimesis, Milano-Udine 2012
- Dal Lago A., *Non persone*, Feltrinelli, Milano 1999
- Dal Zotto E., Pirola C., *L'accoglienza in provincia di Bergamo: le difficoltà del presente e le incognite del futuro*, in «Africa e Mediterraneo», n°77, 2012, pp. 43-45
- Davies W., (edited by), *Rights Have No Borders: Internally Displaced Worldwide*. Global IDP Survey, Norwegian Refugee Council 1998
- De Bruyker P., De Bartolomeo A., Fargues P., *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws, an policy options*, MPC RR2013/09, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico Fiesole (FI): European University Institute, 2013

- De Haas H., *The myth of invasion: The inconvenient realities of migration from Africa to the European Union*, in «Third World Quarterly», Vol. 29, n°7, 2008, pp. 1305-1322, preprint version available at <http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202008%20%20inconvenient%20realities.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2015
- De Haas H., Sigona N., *Migration and revolution*, «Forced Migration Review», n°39, June 2012, pp. 4-5
- De Lillo A., (a cura di), *Il mondo della ricerca qualitativa*, Utet, Torino 2010
- Deng F., Cohen R., *The Forsaken People: Case Studies of Internally Displaced*, Brooking Institution Press, Washington DC 1999
- Drabek, T. E., *Human system responses to disaster: an inventory of sociological findings*, New York 1986
- Drèze J., Samson M., Singh S., *The Dam and the Nation: Displacement and Resettlement in the Narmada Valley*, Oxford University Press, Delhi 1997
- Dynes R., De Marchi B., Pelanda C. (a cura di), *Sociology of disasters: contributions of sociology to disaster research*, Milano 1987
- El Hinnawi E., *Environmental Refugees*, United Nation Environment Program, Nairobi 1986
- Entman R., *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, in «Journal of Communication», Vol. 43, n°4, 1993, pp. 51-58
- Farazmand A., *Chaos And Transformation Theories: A Theoretical Analysis With Implications For Organizations Theory And Public Management*, in «Public Organization Review», Vol. 3, 2004, pp. 339-372
- Fassin D., Pandolfi M., (ed. by), *Contemporary States Of Emergency. The Politics Of Military And Humanitarian Interventions*, Zone Books, New York 2010
- Foucault M., “The order of Discourse” in Shapiro M.J., (edited by), *Language and Politics*, New York University Press, New York 1985, pp. 108-138

- Ferrari G., *La convenzione sullo status dei rifugiati aspetti storici*, Relazione tenuta all'Università degli Studi di Roma La Sapienza, nell'ambito del XII Corso Multidisciplinare Universitario "Asilo: dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione Europea" (12 dicembre 2003 – 14 maggio 2004)
- Finnan C.R., *Occupational Assimilation of Refugees*, in «International Migration Review», Vol. 15, n°1-2, 1981, pp. 292- 309
- Fondazione Ismu, *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 1994-2014*, Franco Angeli, Milano 2014
- Fritz C.E., "Disaster" in *Contemporary Social Problems. An Introduction to the Sociology of Deviant Behavior and Social Disorganization*, in Merton R.K. e Nisbet R.A., (ed. by), Harcourt Brace and World, New York 1961, pp.651-694
- Gamson W., Modigliani A., *Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach*, in «American Journal of Sociology», Vol. 95, n°1, pp. 1-37
- Gandolfi P., *Rivolte in atto*, Mimesis, Milano-Udine 2012-13
- Gany A. et al., *Land Development and Transmigration Farmers in Southern Sumatra, Indonesia*, in «International Migration», Vol. 31, n° 4, 1999, pp. 561-577
- Garelli G., Tazzioli M., *Arab Springs Making Space: Territoriality and Moral Geographies for Asylum Seekers in Italy*, in «Environment and planning. Society and space», Vol. 31, n°6, 2013, pp. 1472-3433
- Giovannetti M., (a cura di), *L'infinita emergenza*, Cittalia – Fondazione Anci Ricerche, Roma 2013
- Goffman E., *Frame analysis. L'organizzazione dell'esperienza*, trad. it. 2001, Armando Editore, Roma 2001 [1974]
- Gordenker L., *Refugees in Development Countries and Transnational Organization*, Ann. Am. Acad. Pol. Soc. Sci. 467, 1983, pp. 62-67
- Gozzi G., Sorgoni B. (a cura di), *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, Il Mulino, Bologna 2010

- Griffiths D., Sigona N., Zetter R., *Refugee Community Organizations and Dispersal: Networks, Resources and Social Capital*, Policy Press, Bristol 2005
- Guareschi M., Rahola F., *Chi decide? Critica della ragione eccezionalista*, Ombre Corte, Verona 2011
- Habermas J., *Legitimation Crisis*, Blackwell, London 1973
- Hamrell S., *Refugee Problem in Africa*, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala 1967
- Harrel-Bond B., *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*, Oxford University Press, Oxford 1986
- Hein C., "Storia del diritto d'asilo in Italia", in Hein C. (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli Editore, Roma 2010
- Hein J., *Refugees, Immigrants and the State*, in «Annual Review of Sociology», Vol. 19, 1993, pp. 43-59
- Horkheimer M. Adorno T.W., *Dialectic of Enlightenment*, Verso, London 1947
- Jacobson J., *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*, Worldwatch Paper 86, The Worldwatch Institute, Washington DC 1988
- Kaldor, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Carocci, Roma 1999
- Kleinmann H.H., Daniel J.P., *Indochinese Resettlement: Language, Education and Social Services*, in «International Migration Review», Vol. 15, n°1-2, 1981, pp. 239-245
- Korac M., *Cross-ethnic networks self reception system and functional integration of refugees from the former Yugoslavia in Rome*, in «Journal of international migration and integration», Vol. 2, n°1, 2001, pp.1-26
- Koselleck R., *Critique And Crisis: Enlightenment And Pathogenesis Of Modern Society*, Oxford 1988
- Kunz E. F., *Exile and Resettlement: Refugee Theory*, in «International Migration Review», Vol. 15, n°1-2, 1981, pp. 42-51

- Lakoff D, Jhonson M., *Metaphors We Live By*, University of Chicago Press, Chicago 1981
- Lee L., *Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Syntesys?*, in «Journal of Refugees Studies», Vol. 9, n°1, 1996, pp. 27-42
- Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage, New York 1980
- Lipsky M., Ratgheb Smith S., *When Social Problems Are Treatred as Emergencies*, in «Social Service Review», Vol. 63, n°1, 1989, pp. 5-25
- Lombardi M., *Comunicare nell'emergenza*, Vita e Pensiero, Milano 2005
- Malkki L., *The Origin of a Device of Power: Refugee Camp in Post-War Europe*. Specials Pap., Dep. Anthropol., Harvard University 1985
- , *Refugees and Exile: Rom "Refugees Studies" to the National Order of Things*, in «Annual Review of Anthropology», Vol. 24, 1995, pp. 495-523
- , *Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism and Dehistoricization*, in «Cultural Anthropology», Vol. 11, n°3, 1996, pp. 377-404
- Manconi L., Anastasia S. (a cura di), *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte dell'Italia*, Associazione A Buon Diritto Onlus, 2012, <http://www.italiarazzismo.it/upload/files/Lampedusa.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Mandel E, *Late Capitalism*, Verso, London 1978
- Maneri M., *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n°1, 2001, pp. 5-40
- Manocchi M., *Richiedenti asilo e rifugiati politici. Percorsi di ricostruzione identitaria: il caso torinese*, Franco Angeli, Milano 2012
- Marchetti C., *Un mondo di rifugiati. Migrazioni Forzate e campi profughi*, EMI, Bologna 2006

- , *Framing emergency. Italian response to 2011 (forced) migrations from Tunisia and Libya*, conference paper presentato alla Refugee Studies Centre 30th Anniversary Conference “Understanding Global Refugee Policy”, 6-7 dicembre, 2012
- Marras S., *Falsi rifugiati? Pratiche di etichettamento di richiedenti asilo alla frontiera*, in «Mondi Migranti», Vol. 3, 2009, pp. 79-97
- Marshall B.K., Goldstein W.S., *Managing The Environmental Legitimation Crisis*, in «Organization and Environment» Vol. 19, 2006, pp. 214-232
- Marx E., *The social world of Refugees: A Conceptual Framework*, in «Journal of Refugees Studies», Vol. 3, n°3, 1990, pp. 189-203
- Massey D.S., “La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo”, in Colombo A. e Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 25-49
- Myers N., Kent J., *Environmental Exodus: an Emergent Crisis in the Global Arena*, The Climate Institute, Washington DC 1995
- McDowell C., (edited by), *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development Induced Displacement*, Berghahn, Oxford 1996
- Meadows D.L., Donella H., Randers J. et al., *The limits to growth: A report for the club of rome’s project on the predicament of mankind*, Universe Books, New York 1972
- Mezzadra S., *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Ombre Corte, Verona 2001
- Ministero dell’Interno Dipartimento Libertà Civili e immigrazione, *Quaderno Statistico* 1990/2014, http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/dipartimento/commissione_nazionale/, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Montanini M., “Bernard Lewis e Edward Said, chi aveva ragione”, in Calchi Novati G., (a cura di), *Verso un nuovo orientalismo, Primavera Arabe e Grande Medio Oriente*, Carocci, Roma 2012, pp. 321-334

- Morone A.M.M., *Tra Occidente e Lega Araba, la Libia rischia un altro Iraq*, in «Linkiesta», 20 marzo 2011, <http://www.linkiesta.it/occidente-e-lega-araba-libia-rischia-altro-iraq>, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Musarò P., “‘Africans’ vs. ‘Europeans’: Humanitarian Narratives and the Moral Geography of the World”, in Parmiggiani P., Musarò P. (a cura di), *Oltre le narrazioni dell’umanitario. Beyond Humanitarian Narratives*, Franco Angeli, Milano, 2013, pp. 37-57
- Nyers P., *Rethinking Refugees: Beyond The State of Emergency*, Routledge, New York and London 2006
- Ogata S., “Foreword”, in UNHCR (edited by), *The State Of The World Refugees: The Challenge Of Protection*, Penguin, New York 2003
- International Organization of Migration, European Commission, *Equi Health Project. Assessment Report: Health Situation at EU Southern borders - Migrant Health, Occupational Health, and Public Health. ITALY, Field work 4th - 18th September 2013*, 2015, http://equi-health.eea.iom.int/images/SAR_Italy_final.pdf, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Pandolfi M., “Sovranità mobile e derive umanitarie: emergenza, urgenza, ingerenza”, in R. Malighetti (a cura di), *Oltre lo sviluppo. Le prospettive dell’antropologia*, Meltemi Editore, Roma 2005, pp. 151-185
- Parasuraman S., *Development Projects and Displacement: impacts on Families*, in «Indian Journal of Social Works», Vol. 56, n°2, 1995, pp. 195-210
- Pelanda C., *Disastro e vulnerabilità sociosistemica*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», Vol. 22, n°4, 1981, pp. 3-28
- Piattoni S., *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2010
- Pogliano A., “Immigrazione, media, opinione pubblica: crisi dell’umanitario”, in *Media e migrazioni. Etica, estetica e politica del discorso umanitario*, a cura di P. Musarò e P. Parmiggiani, Franco Angeli, Milano 2014, pp. 87 - 137
- Pressman J.L., Wildavsky A., *Implementation*, University of California Press, Berkley 1973

- Quarantelli, E. L., *What should we study? Questions and suggestions for researchers about the concept of disasters*, in «International journal of mass emergencies and disasters», 1987, Vol. 5 n° 2 pp. 7-32.
- Quarantelli E.L., “Panel: What Should We Be Studying? in Preparations for, Responses to, and Recovery from Major Community Disasters” in Quarantelli, E. L., Pelanda, C. (a cura di), *Proceedings of the Italy-United States seminar on preparations for, responses to and recovery from major community disasters*, University of Delaware, Disaster Research Center, Newark Del., 1989, pp. 45-61
- Rahola F., *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell’umanità in eccesso*, Ombre Corte, Verona 2003
- Ravenda A.F., *Alì fuori dalla legge. Migrazione, biopolitica e stato di eccezione in Italia*, Ombre Corte, Verona 2011
- Richmond, A. H. *Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements*, in «Journal of Refugee Studies», Vol. 6, 1993, pp. 7-24
- Rogge JR, *Refugees: A Third World Dilemma*, Rowman & Littlefield, Totowa NJ 1987
- Rosenblat R., *Who Cares? (Review of Shawcross 1984)*, Review of Books, New York 1984
- Rostan M, *La terribile occasione. Imprenditorialità e sviluppo in una comunità del Belice, Il Mulino*, Bologna 1998
- Runnymede Trust, *Who are the immigrants in 21st Century Britain?*, Joseph Rowntree Foundation, York 2005
- Sassen S., *Migranti, coloni, rifugiati. Dall’emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano 1999
- Sasso M., Sironi F., *Scandalo profughi*, in «L’Espresso», 18 ottobre 2012, pp. 36-41
- Sayad A., *La doppia assenza: dalle illusioni dell’emigrato alle sofferenze dell’immigrato*, Cortina, Milano 2002
- Sbattella F., *Manuale di psicologia dell’emergenza*, Franco Angeli, Milano 2009

- Schmitt C., *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, (trans. Schwab G.), MIT Press, Cambridge MA 1985
- Schön D.A., Rein M., “Reframing Policy Discourse”, in Forester J., Fischer F., (ed. by), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London 1993
- , *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York 1994
- Schumpeter J. A., *The Theory Of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interests And The Business Cycle*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1934
- Sciortino G., *Vent'anni di immigrazioni irregolari*, in «Il Mulino», n°6, 2006, pp. 1033-1043
- Sciarba A., *Europa – “La solidarietà difensiva” nella politica europea sull’asilo, a partire dal caso dell’Italia*, 2012,
<http://www.meltingpot.org/articolo18098.html>, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Scudder T., *Development Induced Displacement and Refugee Studies: 37 Years of Change and Continuity Along Zambia’s Gwembe Tonga*, in «Journal of Refugee Studies», Vol. 6, n°2, 1993, pp. 123-152
- Simoncini R., *Un concetto di diritto pubblico: lo “stato di eccezione” secondo Giorgio Agamben*, in «Diritto e questioni pubbliche», n° 8, 2008, pp. 197-211
- Solano A., “Da extracomunitario a clandestino: l’immigrato nei discorsi dei media”, in *Media e migrazioni. Etica, estetica e politica del discorso umanitario*, a cura di Musarò P. e Parmiggiani P., Franco Angeli, Milano 2014, pp. 109-123
- Sorgoni B. (a cura di), *Etnografia dell’accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, CISU, Ravenna 2011
- SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati 2010-2011*, 2011,
http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Rapporto%20Annuale%20SPRAR%20-%202010_2011.pdf, ultimo accesso 6 maggio 2015

- SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati 2011-2012*, 2012,
<http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/SPRARrapporto%202012defmg.pdf>,
 ultimo accesso 6 maggio 2015
- SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati 2012-2013*, 2013,
<http://www.cittalia.it/index.php/welfare-e-societa/item/5588-rapporto-annuale-del-sistema-di-protezione-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-atlante-sprar-2012-2013>,
 ultimo accesso 6 maggio 2015
- Tabboni S., *Lo straniero e l'altro*, Liguori, Napoli 2006
- Thomas W.I, Thomas D.S., *The Child in America*, Knops, New York 1928
- Thurkral E., (edited by), *Big Dams, Displaced People: Rivers of Sorrow, Rivers of Change*, Sage, New Delhi, 1992
- Tversky A., Kahneman D., *The framing of decisions and psychology of choice*, in «Science», Vol. 211, 1981, pp. 453-458
- UNHCR, *Protezione dei rifugiati e migrazioni internazionali: una valutazione del ruolo operativo dell'UNHCR in Italia meridionale*, 2009,
https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a165f30b80eeaac70003df/6italian_version__2_.pdf, ultimo accesso 6 maggio 2015
- , *Global Trends Report 2013*,
<http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Van Aken, *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita dei richiedenti asilo*, Carta Editore, Torino 2008
- Van Gorp, *Where is the frame? Victims and intruders in the Belgian press coverage of the asylum issue*, in «European Journal of Communication», Vol. 20, n°4, 2005, pp. 484-507
- Vassallo Paleologo F., *Lampedusa, Mineo, Manduria - Detenzione arbitraria e violazione dei diritti dei migranti*, 2011,
<http://www.meltingpot.org/articolo16566.html>, ultimo accesso 6 maggio 2015
- Vassallo Paleologo F., *Diritti sotto sequestro*, Aracne, Roma 2012

Vollmer H., *The Sociology of Disruption, Disaster and Social Change*, Cambridge University Press, New York 2013

Wood G., *Labelling in Development Policy*, Sage, London 1985

Zanfrini L., *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari 2007

Zetter R., *Refugees and Refugees Studies: a Label and an Agenda*, in «Journal of Refugees Studies», Vol. 1, n°1, 1988, pp. 1-6

--, *Labelling refugees: forming and transforming a bureaucratic identity*, in «Journal of Refugees Studies», Vol. 4, n°1, 1991, pp. 39-62

--, *More Labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization*, in «Journal of Refugees Studies», Vol. 20, n°2, 2007, pp. 172-192

Zincone G., Caponio, T., *The multilevel governance of migration. State of the art report cluster C9*, IMISCOE working paper, 2005,
<http://dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=39847>, ultimo accesso 6 maggio 2015

Zolberg A., Suhrke A., Aguayo S., *Escape from violence: conflict and refugee crisis in the developing world*, Oxford University Press, Oxford 1989

Zucchetti E., (a cura di), *Enti locali e politiche per l'immigrazione. Caratteristiche, aspetti istituzionali e soluzioni organizzative nelle città della Lombardia*, in «Quaderni ISMU», n°3, 1999

Zupi M., (a cura di), *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, in «Osservatorio di politica internazionale», n° 59, luglio 2012, CeSPI,
<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>, ultimo accesso 6 maggio 2015

Sitografia

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - Italia
<http://www.interno.gov.it/it>

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>

Croce Rossa Italiana – CRI

www.cri.it

Dipartimento della Protezione Civile

<http://www.protezionecivile.gov.it/>

EUROSTAT

<http://ec.europa.eu/eurostat>

Fortress Europe, blog del giornalista Gabriele Del Grande

<http://fortresseurope.blogspot.it/>

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

<http://www.esteri.it/mae/it>

Ministero dell'Interno

<http://www.interno.gov.it/it>

Progetto Melting Pot Europa

www.meltingpot.org

Quotidiano Avvenire

www.avvenire.it

Quotidiano Il Sole 24 ore (versione on-line)

www.isole24ore.com

Quotidiano La Gazzetta di Mantova

gazzettadimantova.gelocal.it

Quotidiano La Provincia Pavese

laprovinciapavese.gelocal.it

Quotidiano La Repubblica (versione on-line)

www.repubblica.it

Quotidiano L'Eco di Bergamo

www.ecodibergamo.it

Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e i Rifugiati (SPRAR)

<http://www.sprar.it/>

Vie di fuga – Osservatorio permanente sui rifugiati

<http://viedifuga.org/>

Appendice

Traccia di intervista ANCI

1) In seguito alle cosiddette “Primavere Arabe”, nel periodo compreso tra il 15 gennaio e il 14 febbraio 2011, arrivarono sulle coste dell’Italia Meridionale circa 5 526...

- Che informazioni aveva l’ANCI su quello che stava accadendo?
- Da chi arrivavano queste informazioni?
- Chi erano le persone che stavano arrivando?

2) Il 12 febbraio 2011 il Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, decreta «*fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza nel territorio nazionale*»...

- Quali elementi, secondo lei, hanno portato alla dichiarazione dello stato di emergenza?
- Quali sono stati gli attori che hanno preso parte a questa decisione?
- Può raccontarmi cosa è accaduto nei primi mesi successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza? (*ricordarsi che si è passati da arrivo dei Tunisini a quello dei “Libici”*)

3) Il 13 aprile 2011, la gestione dell’Emergenza viene affidata alla Protezione Civile e viene varato il piano d’accoglienza “Emergenza Nord Africa”...

- Quale ruolo ha avuto l’ANCI nella messa a punto del piano di accoglienza?
- Quale ruolo ha avuto l’ANCI nell’implementazione del piano di accoglienza?
- Quale è stata la reazione dei comuni italiani alla messa a punto prima e all’implementazione poi del piano di accoglienza?

4) Con il Decreto del 6 ottobre 2011 la conclusione dello stato di emergenza, prevista inizialmente per il 31 dicembre 2011 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012...

- Quale era la situazione del piano di accoglienza e delle persone in esso accolte, in quel momento?
- Quali sono le ragioni che hanno reso necessaria una proroga della chiusura dell’Emergenza?
- Da chi è stata presa la decisione e come è stata comunicata ai comuni coinvolti nel piano di accoglienza?
- Quali reazioni si sono avute?

5) Ma anche il 31 dicembre 2012 non è stato possibile considerare concluso il piano di accoglienza “Emergenza Nord Africa”. La circolare n°400 del 31 dicembre 2012 del Ministero dell’Interno, ha infatti invitato le Commissioni preposte all’analisi dei singoli casi a tenere presenti, in mancanza delle condizioni necessarie per il

riconoscimento di protezione internazionale, «le rilevanti esigenze umanitarie connesse alla recisione dei legami con il paese di origine e alla perdurante instabilità della situazione libica» e a rivedere, nella stessa prospettiva, i dinieghi già disposti (in definitiva viene suggerito di “sanare” tutte le situazioni pendenti con il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari)...

- Può descrivermi la situazione al 31 dicembre 2012?
- Come valuta l’indirizzo dato alle Commissioni Territoriali e il momento in cui questa disposizione è stata data (ovvero dopo quasi 2 anni dall’avvio del Piano di Accoglienza)?

6) Dal 1 gennaio 2013, la responsabilità della gestione dell’Emergenza è tornata al Ministero dell’Interno e la sua chiusura è stata fissata definitivamente per il 28 febbraio 2013...

- Può raccontarmi come si è svolto il ritorno della gestione dell’Emergenza nelle mani del Ministero?
- Come si sono caratterizzati questi due ultimi mesi di accoglienza?
- Cosa è accaduto il 1 marzo 2013?

7) Le chiedo ora un bilancio del Piano di Accoglienza...

- Principali criticità/punti di forza
- Effetti positivi/negativi
- Il ruolo della Protezione Civile

8)Fingiamo per un attimo che, alla luce dell’esperienza maturata nel corso dell’Emergenza Nord Africa, chiedano proprio a lei di ridisegnare il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo che giungono in cerca di protezione in Italia...come se lo immagina?

9) Per concludere, quanto avvenuto tra il 2011 e il 2013 ha secondo lei rappresentato un punto di rottura o un elemento di continuità nella lettura e nella gestione delle migrazioni forzate nel nostro paese? Per quale ragione?

Traccia di intervista al Capo Dipartimento della Protezione Civile

1) In seguito alle cosiddette “Primavere Arabe”, nel periodo compreso tra il 15 gennaio e il 14 febbraio 2011, arrivarono sulle coste dell’Italia Meridionale circa 5 526...

- Che informazioni aveva la Protezione Civile su quello che stava accadendo?
- Da chi arrivavano queste informazioni?
- Chi erano le persone che stavano arrivando?

2) Il 12 febbraio 2011 il Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, decreta «*fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza nel territorio nazionale*»...

- Quali elementi, secondo lei, hanno portato alla dichiarazione dello stato di emergenza?
- Quali sono stati gli attori che hanno preso parte a questa decisione?
- Può raccontarmi cosa è accaduto nei primi mesi successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza? (*ricordarsi che si è passati da arrivo dei Tunisini a quello dei “Libici”*)

3) Il 13 aprile 2011, la gestione dell’Emergenza viene affidata alla Protezione Civile e viene varato il piano d’accoglienza “Emergenza Nord Africa”...

- Chi ha organizzato il Piano di Accoglienza?
- Sulla base di quali criteri e informazioni è stato organizzato?
- Chi vi è stato accolto?
- Quali attori ne hanno fatto parte?
- Come avveniva il coordinamento tra i diversi attori e i differenti livelli coinvolti?
- Come avveniva lo scambio di informazioni tra di essi?
- Quali informazioni venivano scambiate?
- Quante e quali risorse sono state stanziare per fare fronte al Piano di Accoglienza? Come sono state distribuite? Come sono state rendicontate?
- Perché, dal suo punto di vista, si è reso necessario ricorrere ad un sistema di accoglienza straordinario?

4) Con il Decreto del 6 ottobre 2011 la conclusione dello stato di emergenza, prevista inizialmente per il 31 dicembre 2011 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012...

- Quale era la situazione del piano di accoglienza e delle persone in esso accolte, in quel momento?
- Quali sono le ragioni che hanno reso necessaria una proroga della chiusura dell’Emergenza?

- Da chi è stata presa la decisione e come è stata comunicata ai differenti attori coinvolti nel piano di accoglienza?

5) Ma anche il 31 dicembre 2012 non è stato possibile considerare concluso il piano di accoglienza “Emergenza Nord Africa”. La circolare n°400 del 31 dicembre 2012 del Ministero dell’Interno, ha infatti invitato le Commissioni preposte all’analisi dei singoli casi a tenere presenti, in mancanza delle condizioni necessarie per il riconoscimento di protezione internazionale, «le rilevanti esigenze umanitarie connesse alla recisione dei legami con il paese di origine e alla perdurante instabilità della situazione libica» e a rivedere, nella stessa prospettiva, i dinieghi già disposti (in definitiva viene suggerito di “sanare” tutte le situazioni pendenti con il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari)...

- Può descrivermi la situazione al 31 dicembre 2012?
- Come valuta l’indirizzo dato alle Commissioni Territoriali e il momento in cui questa disposizione è stata data (ovvero dopo quasi 2 anni dall’avvio del Piano di Accoglienza)?

6) Dal 1 gennaio 2013, la responsabilità della gestione dell’Emergenza è tornata al Ministero dell’Interno e la sua chiusura è stata fissata definitivamente per il 28 febbraio 2013...

- Può raccontarmi come si è svolto il ritorno della gestione dell’Emergenza nelle mani del Ministero?
- Come si sono caratterizzati questi due ultimi mesi di accoglienza?
- Cosa è accaduto il 1 marzo 2013?

7) Le chiedo ora un bilancio del Piano di Accoglienza...

- Principali criticità/punti di forza
- Effetti positivi/negativi
- Il ruolo della Protezione Civile

8) Fingiamo per un attimo che, alla luce dell’esperienza maturata nel corso dell’Emergenza Nord Africa, chiedano proprio a lei di ridisegnare il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo che giungono in cerca di protezione in Italia...come se lo immagina?

9) Per concludere, quanto avvenuto tra il 2011 e il 2013 ha secondo lei rappresentato un punto di rottura o un elemento di continuità nella lettura e nella gestione delle migrazioni forzate nel nostro paese? Per quale ragione? (*eventualmente chiedere di fare riferimento agli arrivi dei Siriani nel 2013 e alla nuova emergenza “Mare Nostrum”*)

Traccia di intervista comuni/enti locali

1) In seguito alle cosiddette “Primavere Arabe”, nel periodo compreso tra il 15 gennaio e il 14 febbraio 2011, arrivarono sulle coste dell’Italia Meridionale circa 5 526...

- Che informazioni aveva il Comune?
- Da chi arrivavano queste informazioni?
- Chi erano le persone che stavano arrivando?

2) Il 12 febbraio 2011 il Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, decreta *«fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza nel territorio nazionale»*...

- Quali elementi, secondo lei, hanno portato alla dichiarazione dello stato di emergenza?
- Quali sono stati gli attori che hanno preso parte a questa decisione?
- Può raccontarmi cosa è accaduto nei primi mesi successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza?

3) Il 13 aprile 2011, la gestione dell’Emergenza viene affidata alla Protezione Civile e viene varato il piano d’accoglienza “Emergenza Nord Africa”...

- Quando e dove sono state accolte le persone nel suo Comune?
- In che modo è stato informato?
- Sono stati presi – dal Comune – dei provvedimenti a questo riguardo?
- Quali sono state le reazioni dei suoi concittadini?

4) Con il Decreto del 6 ottobre 2011 la conclusione dello stato di emergenza, prevista inizialmente per il 31 dicembre 2011 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012...

- Quale era la situazione dell’accoglienza nel suo Comune in quel momento?
- Quali sono le ragioni che secondo lei hanno reso necessaria una proroga della chiusura dell’Emergenza?
- Da chi è stata presa la decisione e come è stata comunicata ai comuni coinvolti nel piano di accoglienza?
- Quali reazioni si sono avute?

5) Ma anche il 31 dicembre 2012 non è stato possibile considerare concluso il piano di accoglienza “Emergenza Nord Africa”. La circolare n°400 del 31 dicembre 2012 del Ministero dell’Interno, ha infatti invitato le Commissioni preposte all’analisi dei

singoli casi a tenere presenti, in mancanza delle condizioni necessarie per il riconoscimento di protezione internazionale, «le rilevanti esigenze umanitarie connesse alla recisione dei legami con il paese di origine e alla perdurante instabilità della situazione libica» e a rivedere, nella stessa prospettiva, i dinieghi già disposti (in definitiva viene suggerito di “sanare” tutte le situazioni pendenti con il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari)...

- Può descrivermi la situazione nel suo Comune al 31 dicembre 2012?

6) Dal 1 gennaio 2013, la responsabilità della gestione dell’Emergenza è tornata al Ministero dell’Interno e la sua chiusura è stata fissata definitivamente per il 28 febbraio 2013...

- Può raccontarmi come si è svolto il ritorno della gestione dell’Emergenza nelle mani del Ministero?
- Come si sono caratterizzati questi due ultimi mesi di accoglienza?
- Cosa è accaduto poi il 1 marzo 2013?

7) Le chiedo ora un bilancio del Piano di Accoglienza...

- Principali criticità/punti di forza
- Effetti positivi/negativi
- Il ruolo degli Enti Locali

8) Fingiamo per un attimo che, alla luce dell’esperienza maturata nel corso dell’Emergenza Nord Africa, chiedano proprio a lei di ridisegnare il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo che giungono in cerca di protezione in Italia...come se lo immagina?

9) Per concludere, quanto avvenuto tra il 2011 e il 2013 ha secondo lei rappresentato un punto di rottura o un elemento di continuità nella lettura e nella gestione delle migrazioni forzate nel nostro paese? Per quale ragione?

Traccia di intervista al Ministro dell'Interno durante ENA

1) In seguito alle cosiddette “Primavere Arabe”, nel periodo compreso tra il 15 gennaio e il 14 febbraio 2011, arrivarono sulle coste dell'Italia Meridionale circa 526 persone...

- Quali informazioni aveva il Ministero su quello che stava accadendo?
- Da chi arrivavano queste informazioni?
- Chi erano le persone che stavano arrivando?

2) Il 12 febbraio 2011 il Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, decreta *«fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza nel territorio nazionale»*...

- Quali elementi hanno reso necessaria la dichiarazione dello stato di emergenza?
- Quali sono stati gli attori che hanno preso parte a questa decisione?
- Può raccontarmi cosa è accaduto nei primi mesi successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza?

3) Il 13 aprile 2011, la gestione dell'Emergenza viene affidata alla Protezione Civile e viene varato il piano d'accoglienza “Emergenza Nord Africa”...

- Chi ha organizzato il Piano di Accoglienza?
- Sulla base di quali criteri e informazioni è stato organizzato?
- Chi vi è stato accolto?
- Quali attori ne hanno fatto parte?
- Come avveniva il coordinamento tra i diversi attori e i differenti livelli coinvolti?
- Come avveniva lo scambio di informazioni tra di essi?
- Quali informazioni venivano scambiate?
- Quante e quali risorse sono state stanziare per fare fronte al Piano di Accoglienza? Come sono state distribuite? Come sono state rendicontate?
- Perché, dal suo punto di vista, si è reso necessario ricorrere ad un sistema di accoglienza straordinario?

4) Con il Decreto del 6 ottobre 2011 la conclusione dello stato di emergenza, prevista inizialmente per il 31 dicembre 2011 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012...

- Quale era la situazione del piano di accoglienza e delle persone in esso accolte, in quel momento?
- Quali sono le ragioni che hanno reso necessaria una proroga della chiusura dell'Emergenza?

- Da chi è stata presa la decisione e come è stata comunicata ai differenti attori coinvolti nel piano di accoglienza?

5) Ma anche il 31 dicembre 2012 non è stato possibile considerare concluso il piano di accoglienza “Emergenza Nord Africa”. La circolare n°400 del 31 dicembre 2012 del Ministero dell’Interno, ha infatti invitato le Commissioni preposte all’analisi dei singoli casi a tenere presenti, in mancanza delle condizioni necessarie per il riconoscimento di protezione internazionale, «le rilevanti esigenze umanitarie connesse alla recisione dei legami con il paese di origine e alla perdurante instabilità della situazione libica» e a rivedere, nella stessa prospettiva, i dinieghi già disposti (in definitiva viene suggerito di “sanare” tutte le situazioni pendenti con il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari)...

- Può descrivermi la situazione al 31 dicembre 2012?
- Come valuta l’indirizzo dato alle Commissioni Territoriali e il momento in cui questa disposizione è stata data (ovvero dopo quasi 2 anni dall’avvio del Piano di Accoglienza)?

6) Dal 1 gennaio 2013, la responsabilità della gestione dell’Emergenza è tornata al Ministero dell’Interno e la sua chiusura è stata fissata definitivamente per il 28 febbraio 2013...

- Può raccontarmi come si è svolto il ritorno della gestione dell’Emergenza nelle mani del Ministero,?
- Come si sono caratterizzati questi due ultimi mesi di accoglienza?
- Cosa è accaduto il 1 marzo 2013?

7) Le chiedo ora un bilancio del Piano di Accoglienza...

- Principali criticità/punti di forza
- Effetti positivi/negativi
- Il ruolo del Ministero dell’Interno

8) Per concludere, quanto avvenuto tra il 2011 e il 2013 ha secondo lei rappresentato un punto di rottura o un elemento di continuità nella lettura e nella gestione delle migrazioni forzate nel nostro paese? Per quale ragione?

Traccia di intervista al Soggetto Attuatore per la Regione Lombardia/Prefetture

1) In seguito alle cosiddette “Primavere Arabe”, nel periodo compreso tra il 15 gennaio e il 14 febbraio 2011, arrivarono sulle coste dell’Italia Meridionale circa 526...

- Che informazioni arrivavano in questa fase al livello regionale?
- Da chi arrivavano queste informazioni?
- Chi erano le persone che stavano arrivando?

2) Il 12 febbraio 2011 il Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, decreta *«fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza nel territorio nazionale»*...

- Quali elementi, secondo lei, hanno portato alla dichiarazione dello stato di emergenza?
- Può raccontarmi cosa è accaduto, a livello regionale, nei mesi immediatamente successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza?

3) Il 13 aprile 2011, la gestione dell’Emergenza viene affidata alla Protezione Civile e viene varato il piano d’accoglienza “Emergenza Nord Africa”...

- Come valuta l’idea di “distribuire” i migranti tra le differenti regioni?
- Come è stato organizzato il Piano di Accoglienza a livello regionale?
- Sulla base di quali criteri e informazioni è stato organizzato?
- Chi vi è stato accolto?
- Quali attori ne hanno fatto parte?
- Come erano divisi i compiti tra i diversi attori e i diversi livelli (nazionale/regionale/locale) coinvolti?
- Come avvenivano il coordinamento e lo scambio di informazioni tra di essi?
- Quali informazioni venivano scambiate?
- Quale era il ruolo del Soggetto Attuatore?
- Quante e quali risorse sono state stanziare per fare fronte al Piano di Accoglienza? Come sono state distribuite? Come sono state rendicontate?
- Perché, dal suo punto di vista, si è reso necessario ricorrere ad un sistema di accoglienza straordinario?

4) Con il Decreto del 6 ottobre 2011 la conclusione dello stato di emergenza, prevista inizialmente per il 31 dicembre 2011 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012...

- Quale era la situazione del piano di accoglienza e delle persone in esso accolte, in quel momento nella regione Lombardia?

- Quali sono le ragioni che hanno reso necessaria una proroga della chiusura dell’Emergenza?
- Da chi è stata presa la decisione e come le è stata comunicata? Chi ha provveduto a comunicare la decisione al livello locale?
- Come è stata accolta la decisione dagli attori coinvolti?

5) Ma anche il 31 dicembre 2012 non è stato possibile considerare concluso il piano di accoglienza “Emergenza Nord Africa”. La circolare n°400 del 31 dicembre 2012 del Ministero dell’Interno, ha infatti invitato le Commissioni preposte all’analisi dei singoli casi a tenere presenti, in mancanza delle condizioni necessarie per il riconoscimento di protezione internazionale, «le rilevanti esigenze umanitarie connesse alla recisione dei legami con il paese di origine e alla perdurante instabilità della situazione libica» e a rivedere, nella stessa prospettiva, i dinieghi già disposti (in definitiva viene suggerito di “sanare” tutte le situazioni pendenti con il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari)...

- Può descrivermi la situazione al 31 dicembre 2012?
- Come valuta l’indirizzo dato alle Commissioni Territoriali e il momento in cui questa disposizione è stata data (ovvero dopo quasi 2 anni dall’avvio del Piano di Accoglienza)?

6) Dal 1 gennaio 2013, la responsabilità della gestione dell’Emergenza è tornata al Ministero dell’Interno e la sua chiusura è stata fissata definitivamente per il 28 febbraio 2013...

- Può raccontarmi come si è svolto il ritorno della gestione dell’Emergenza nelle mani del Ministero?
- Come si sono caratterizzati questi due ultimi mesi di accoglienza?
- Cosa è accaduto il 1 marzo 2013?

7) Le chiedo ora un bilancio del Piano di Accoglienza...

- Principali criticità/punti di forza
- Effetti positivi/negativi
- Realtà che a livello regionale si sono distinte come esempi positivi e negativi
- Il ruolo del Soggetto Attuatore

8) Fingiamo per un attimo che, alla luce dell’esperienza maturata nel corso dell’Emergenza Nord Africa, chiedano proprio a lei di ridisegnare il sistema di

accoglienza per i richiedenti asilo che giungono in cerca di protezione in Italia...come se lo immagina?

9) Per concludere, quanto avvenuto tra il 2011 e il 2013 ha secondo lei rappresentato un punto di rottura o un elemento di continuità nella lettura e nella gestione delle migrazioni forzate nel nostro paese? Per quale ragione?

Traccia intervista Commissione Territoriale

1) Ricostruzione degli eventi dal febbraio 2011 al febbraio 2013

- a livello nazionale
- soprattutto a livello regionale

Indagare la percezione dei soggetti rispetto a Emergenza Nord Africa

2) Informazioni

- quali informazioni (rispetto a cosa stava accadendo) sono state ricevute e da chi sono arrivate

Indagare la costruzione del frame nella sua componente cognitiva

3) Risposta agli eventi e alle informazioni

- come hanno influito questi avvenimenti/informazioni sull'attività delle Commissioni Territoriali e in particolare su quella di Milano
- sono state assunte misure operative straordinarie per rispondere alla situazione in atto
- se sì, di che tipo e sulla base di quali criteri
- la Commissione ha avuto un ruolo nel piano di accoglienza Emergenza Nord Africa

Indagare la componente organizzativa del frame (come una certa percezione del fenomeno ha influito sulle pratiche per la sua gestione)

4) Il coordinamento tra i livelli e gli attori

- con quali livelli/attori la Commissione ha coordinato il proprio lavoro durante il periodo dell'ENA (Ministero? Protezione Civile?)
- sono state fornite indicazioni particolari per quanto riguarda i colloqui con i richiedenti asilo dell' ENA e sugli esiti di tali colloqui?
- se sì, da chi e con quale modalità?

Indagare l'organizzazione del sistema ENA, il ruolo dei differenti livelli/attori coinvolti, l'esistenza di margini di incertezza e l'eventuale utilizzo di questa come risorsa di potere dai livelli/attori coinvolti

5) Il piano di accoglienza

- principali criticità/punti di forza
- effetti positivi/negativi (in particolare in termini di protezione internazionale)

- considerazioni sul ruolo avuto dalla Commissione

Indagare la percezione che il soggetto ha del Piano di Accoglienza, del ruolo avuto dall'istituzione di appartenenza. Indagare se tale percezione ricalca o rifiuta il frame dell'emergenza

7) Quanto avvenuto tra il 2011 e il 2013 ha secondo lei rappresentato un punto di rottura o un elemento di continuità nella lettura e nella gestione delle migrazioni forzate nel nostro paese? Per quale ragione?

8) Analogie/differenze con l'attuale emergenza

9) Poniamo per un attimo che chiedano a lei di ridisegnare il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia, come lo immagina?

Traccia intervista gestori degli alberghi e responsabili delle strutture di accoglienza

1) Presentazione

- tipo di struttura/ente e dimensione
- tipo di attività

Classificare le strutture e gli enti coinvolti nell'accoglienza

2) Ricostruzione degli eventi dal febbraio 2011 al febbraio 2013

- cosa è accaduto a livello nazionale
- cosa è accaduto a livello locale

Indagare il livello di conoscenza e la percezione del contesto da parte dei soggetti coinvolti nell'accoglienza, rilevare l'esistenza del frame emergenziale (componente cognitiva) a questo livello

3) Adesione al piano di accoglienza

- come ne sono stati informati e da chi
- come ne sono entrati a fare parte
- ragioni per cui hanno deciso di farne parte

Indagare la componente organizzativa del frame (come una certa percezione del fenomeno ha influito sulle pratiche per la sua gestione)

4) Organizzazione dell'accoglienza

- numero di migranti accolti
- modalità di accoglienza e servizi offerti (sulla base di convenzione? sulla base dell'esperienza dell'ente? Solo “servizi base” o si sono “inventati” qualcosa di più)
- personale preposto all'accoglienza (numero, competenze, qualifiche...)
- ostacoli incontrati nell'erogazione dell'accoglienza

Rilevare eventuale disomogeneità nelle risposte dovuta al frame emergenziale (eventuale “creatività”, indagare la componente organizzativa del frame (come una certa percezione del fenomeno ha influito sulle pratiche per la sua gestione)

5) Il coordinamento tra i livelli e gli attori

- con quali attori esisteva coordinamento (sia a livello verticale/nazionale che orizzontale/locale)
- modalità con cui avveniva il coordinamento
- modalità di comunicazione tra livelli/attori ed efficacia della comunicazione
- come e da chi venivano prese le decisioni
- in che modo venivano comunicate agli altri livelli/attori
- quale divisione dei compiti tra livelli/attori

Indagare l'esistenza di margini di incertezza e l'eventuale utilizzo di questa come risorsa di potere dai livelli/attori coinvolti

6) Le risorse economiche

- quante e quali
- come sono state distribuite
- come è avvenuta la rendicontazione

Quello delle risorse economiche potrebbe rappresentare un esempio degli effetti del frame sulle pratiche: indagarlo potrebbe essere utile a comprendere se l'adozione del frame dell'emergenza ha influito sul reperimento e la distribuzione delle risorse economiche

7) Il piano di accoglienza

- principali criticità/punti di forza
- effetti positivi/negativi

Conoscere la percezione che il soggetto ha del Piano di Accoglienza e se essa ricalca o rifiuta il frame dell'emergenza

8) Quanto avvenuto tra il 2011 e il 2013 ha secondo lei rappresentato un punto di rottura o un elemento di continuità nella lettura e nella gestione delle migrazioni forzate nel nostro paese? Per quale ragione?

Elenco provvedimenti analizzati nell'analisi documentaria

- 1) DPCM, Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, 12 febbraio 2011
- 2) ODPC, n.3924, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa, nonché per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, 18 febbraio 2011
- 3) DPCM, Misure Umanitarie di protezione temporanea, 5 aprile 2011
- 4) DPCM, Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto dell'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale, 7 aprile 2011
- 5) DPCM, Misure Umanitarie di protezione temporanea per le rilevanti esigenze connesse all'epocale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi Nord Africani del 5 aprile 2011, 8 aprile 2011
- 6) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano per l'accoglienza dei migranti, 12 aprile 2011
- 7) DPCM, Estensione della dichiarazione dello stato di emergenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2011 e altri paesi del continente Africano, 3 agosto 2011.
- 8) DPCM, Proroga dello stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del nord Africa, 6 ottobre 2011.
- 9) OCDPC, n. 33 del 28 dicembre 2012, Regolamento della chiusura dello stato di emergenza umanitaria e rientro nella gestione ordinaria da parte del Ministero dell'interno e altre amministrazioni competenti
- 10) Circolare Ministero dell'Interno, n.1424 del 18 febbraio 2013, Chiusura emergenza umanitaria Nord Africa