



martedì 5 dicembre 2017

## **L'Italia e le migrazioni forzate: uno sguardo sugli anni recenti.**

Relazione dell'incontro con **Emanuela Dal Zotto** \*  
*Università di Pavia*

L'oggetto della mia ricerca, dal 2010, è la dimensione dell'accoglienza in Italia. Vorrei ripercorrere quelli che sono stati i passaggi attraverso cui si è arrivati all'odierno sistema, tenendo come chiave di lettura quella dell'*emergenza*: siamo ormai rassegnati all'idea che il sistema italiano di accoglienza sia una specie di pendolo che passa dall'ordinarietà alla straordinarietà, ma non sempre ci fermiamo a riflettere su che cosa significhi fare ricorso all'emergenza, come l'emergenza prenda forma e con quali conseguenze.

Vorrei dunque partire da un altro fenomeno, quello degli arrivi dei migranti via mare, che in Italia è strettamente legato alla questione delle migrazioni forzate e all'asilo, per tre motivi:

1. Le migrazioni via mare rappresentano un esempio efficace di come l'emergenza venga costruita e con quali effetti, e come alcune etichette, dentro la cornice dell'emergenza, vengano appiccate con una certa facilità e con particolari conseguenze.
2. Quella degli arrivi via mare è la modalità principale di accesso al nostro paese per i richiedenti asilo.
3. L'emergenza continua contraddistingue il nostro sistema da più di 20 anni, ma ogni nuova emergenza ha dato uno scossone al sistema ordinario e ha aggiunto un nuovo pezzetto al sistema di accoglienza italiano

Gli arrivi via mare e le domande di protezione sono fenomeni nuovi? Fatta eccezione per gli ultimi tre anni, dal 2014 al 2016 (abbiamo dati relativi agli arrivi via mare riguardanti l'Italia nel suo complesso solo relativamente al periodo 1998-2014, v. **slide 3**), che hanno visto un aumento esponenziale degli arrivi, possiamo osservare che fino al 2011 - fatta eccezione per il 2009 e il 2010, anni che corrispondono alla chiusura e al controllo delle partenze dalla Libia per il *Trattato di amicizia e cooperazione tra Italia e Libia* - ci si aggira sempre intorno alle poche decine di migliaia. Non si tratta dunque di un fenomeno nuovo, improvviso.

Leggendo i dati con uno sguardo un po' più lungo, esteso oltre i nostri confini nazionali alle situazioni politiche, sociali, economiche che stavano interessando altri paesi, questi numeri sarebbero stati prevedibili come conseguenza di quegli avvenimenti. E lo stesso ragionamento vale per le richieste di asilo (**slide 4**).

Vorrei dunque ripercorrere con voi la storia del nostro sistema di accoglienza, mostrando come l'emergenza sia una sorta di "materiale di repertorio" che negli ultimi 20 anni è stato utilizzato all'occorrenza. E vedremo anche perché ci è utile l'emergenza.

Partiamo dal 1991: arrivano sulle coste italiane circa 50.000 persone in un anno. Erano persone che provenivano da una situazione di instabilità politica ed economica simile ad

altre situazioni critiche che si verificano oggi, che però non rientrava nei parametri della convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello status di rifugiato. Le persone non sono state trattate tutte allo stesso modo, ma etichettate in modo molto diverso a seconda del periodo in cui sono arrivate in Italia. Il 7 marzo a Bari, Brindisi, Otranto sono arrivate circa 25.700 persone, albanesi. All'epoca la legge di riferimento sull'immigrazione era la neonata legge Martelli che prevedeva come forma di protezione solo l'asilo politico, che non si adattava però a questi numeri. Il Ministro per la Protezione Civile viene nominato Commissario Straordinario (come vedete l'eccezionalità comincia a prender forma), viene improvvisata un'accoglienza in strutture altrettanto improvvisate, come le scuole; la società civile davanti a questi "poveri disperati" si mobilita nell'assistenza e nell'aiuto (**slide 5**). Il Governo italiano trova una forma di protezione che è quella di un *permesso temporaneo per ragioni umanitarie*; successivamente ai Prefetti viene raccomandato di favorire la trasformazione di questi permessi in permessi per lavoro, vista la grande solidarietà e la grande offerta di lavoro. Solo 5 mesi dopo, le stesse persone che fuggono dalla stessa situazione vengono definite "folla bestiale": l'aiuto umanitario innescato dagli arrivi della prima parte dell'anno si trasforma in paura e senso di minaccia, la questione securitaria prende il sopravvento sulla questione umanitaria. Viene decisa l'espulsione di 20.000 cittadini albanesi che vengono reclusi dentro lo stadio della Vittoria di Bari, per contenere appunto la folla bestiale, per rinchiudere la minaccia che essi rappresentano. Il ricorso alla reclusione nello stadio non sarà un caso isolato, anche questo fa parte del nostro repertorio: molte altre volte nel percorso delle migrazioni forzate in Italia si farà ricorso a strutture che non hanno originariamente funzione di accoglienza, strutture ordinarie che hanno però uno scopo straordinario, emergenziale appunto. La cornice dell'emergenza viene utilizzata sempre quando se ne presenta l'occasione, ed è divenuta ormai a noi familiare. L'emergenza è però una cornice ambivalente, presenta due facce: quella umanitaria e quella securitaria. A seconda dell'occorrenza, viene presentata come più umanitaria o più securitaria e ciò influisce sul carattere delle attività messe in campo di volta in volta; inoltre la misura securitaria può essere ammantata di spirito umanitario e viceversa.

Tra il 1990 e il 1995 arrivano in Italia 80.000 persone dalla ex Jugoslavia. Il 1995 è l'anno della *legge 563*, la cosiddetta "*legge Puglia*": è una legge pensata per rispondere ad una situazione di emergenza nel periodo '95, '96, '97 in un territorio determinato, le coste della Puglia, relativamente agli arrivi via mare dalla ex Jugoslavia, ma continua anche oggi, dopo 20 anni, ad essere il fondamento di quelli che sono i centri della primissima accoglienza sulle coste italiane.

Essa prevede in particolare:

- il potere dei prefetti di aprire sulle coste della Puglia, di fronte a flussi particolarmente numerosi, dei centri di accoglienza
- una risposta a situazioni di emergenza basata sulla necessità di combinare le esigenze di prima necessità dei migranti (aspetto umanitario) con attività di controllo della frontiera (aspetto securitario)

Quando si presenta un'emergenza si libera anche una certa creatività organizzativa che permette di trovare soluzioni innovative: ciò accade ad esempio, sempre negli anni '90, con la crisi Kossovara: le richieste di asilo superano le 37.000, ma compare un nuovo attore nel panorama dell'accoglienza italiana: l'UE, che stanziava dei fondi straordinari a sostegno di un'iniziativa denominata *Azione Comune*. Si tratta di una prima azione organizzata, non vengono utilizzati poteri straordinari e la risposta non viene lasciata alla buona volontà della popolazione, ma viene coordinata a livello centrale: è una collaborazione tra il Ministero dell'Interno e organizzazioni non governative internazionali di diverso tipo per superare la logica della prima assistenza e prevedere iniziative di supporto psicologico, medico, sociale e legale, iniziative che raggiungeranno anche altre 15.000 persone già

presenti sul territorio nazionale. È l'embrione del nostro attuale sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Nel 2001 infatti, dopo 10 anni, il Ministero dell'Interno, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), firmano un protocollo che dà inizio al *Programma Nazionale Asilo* (PNA), sperimentale e diffuso su tutto il territorio, per l'inclusione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione sia internazionale (asilo politico e protezione sussidiaria) che umanitaria.

Quali erano gli obiettivi? (slide 9)

- La formazione di una rete capillare di servizi di accoglienza per i richiedenti asilo e i titolari di protezione.
- La promozione di figure volte alla protezione sociale delle persone con lo status riconosciuto di rifugiati.
- La creazione di percorsi per il rimpatrio volontario assistito con la collaborazione dell'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM).

Il programma ha coinvolto 200 comuni per un totale di 63 progetti che accolsero - nei primi due anni - 3781 persone.

Questi 3 obiettivi costituiscono i pilastri dello SPRAR, istituito con la *legge 189/2002*, il sistema ordinario che si basa su un Servizio centrale - di cui fanno parte il Ministero dell'Interno e l'ANCI - e sull'adesione volontaria su tutto il territorio nazionale degli enti locali che insieme agli enti gestori costruiscono progetti per la protezione di coloro che chiedono asilo e di coloro che sono titolari di protezione. L'idea è quella di creare percorsi virtuosi per ricostruire l'autonomia che le persone hanno perso durante la fuga o il periodo della richiesta di asilo: un'accoglienza integrata che prevede tutta una serie di supporti al di là della semplice assistenza. Si basa su realtà abitative diffuse sul territorio che ospitano piccoli gruppi di persone.

Nel 2011 si arriva all'emergenza che negli anni recenti ha cambiato il volto dell'accoglienza italiana e reso la questione delle migrazioni forzate quella che conosciamo noi oggi.

Per rendere l'idea, nel 2011 come Università di Pavia abbiamo avuto un finanziamento per un corso per *Operatori delle strutture straordinarie dell'accoglienza* che ha riscosso molto successo: solo nel territorio pavese erano 90 gli operatori iscritti. Prima del 2011 sarebbe stato impensabile che ci fosse un così gran numero di persone impegnate nell'accoglienza.

Dunque nel 2011, tra febbraio ed ottobre, in corrispondenza di quelle che conosciamo come "*primavera arabe*", arrivano sulle coste italiane circa 60.000 persone, un numero che di emergenza ha poco, ma che è stato vissuto come un'impennata degli arrivi. Come dicevo prima, l'emergenza è una cornice e le attività che vengono generate in risposta ad essa assumono le caratteristiche della cornice in cui si inseriscono. Chi genera la cornice? Il discorso pubblico: i media, la politica, anche noi quando raccontiamo il fenomeno secondo una certa prospettiva. L'emergenza del 2011 è stata costruita a partire dai documenti politici, soprattutto circolari e decreti, i cosiddetti *atti aventi forza di legge*, a cui si ricorre nei momenti di emergenza così come si ricorre a particolari strutture di emergenza, per esempio gli stadi o le scuole.

Che cosa succede nel 2011? Benché il 12 febbraio 2011 sull'isola di Lampedusa siano arrivate poco più di 5.000 persone (numeri ancora lontanissimi da quei 60.000), si decide che "*a seguito della grave 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 del Consiglio dei Ministri* (allora Silvio Berlusconi), *decreta fino al 31 dicembre 2011 lo stato di emergenza su tutto il territorio nazionale*" (slide 8).

Questo decreto parla di un fenomeno che *“ha raggiunto 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”*: questa è la retorica dell’invasione, una delle retoriche che stanno alla base dell’elemento securitario dell’emergenza. Accanto alla necessità di forme di assistenza umanitaria (la situazione delle primavere arabe ci pone in diritto – come società democratica - di accogliere, soccorrere e proteggere), questo decreto vede anche la necessità di un efficace contrasto all’immigrazione clandestina e la necessità di identificare soggetti pericolosi per l’ordine e la sicurezza pubblica nazionale (diritto - dovere di difendere i nostri confini da un’immigrazione percepita come minaccia).

La convivenza dei due elementi fa sì che, come era successo per le due fasi degli albanesi nel 1991, l’accoglienza dei Tunisini e delle persone in arrivo dalla Libia sia stata estremamente diversa (**slide 9**).

Per la mia tesi di dottorato, che è stata proprio sulla questione dell’emergenza del Nord Africa, ho intervistato l’allora Ministro dell’Interno Maroni e gli ho chiesto di descrivere quale fosse la visione che dava origine a questi provvedimenti per capire il rapporto tra rappresentazione e risposta politica.

Secondo Maroni, con la caduta del governo di Ben Ali viene meno il sistema di controllo, la polizia non risponde più a nessuno e soprattutto dalla parte sud della Tunisia cominciano a partire i maschi giovani. Nel paese non c’è guerra civile, non c’è conflitto tribale come sarà poi in Libia, per cui tecnicamente questi sono da considerarsi clandestini. La scelta dunque è quella di utilizzare l’emergenza per potere poi attivare un certo tipo di risposta a partire da una rappresentazione dei tunisini come uniformemente clandestini. È dunque l’elemento securitario a prevalere: infatti, in attesa di capire come procedere, vengono approntate tutta una serie di strutture che non hanno uno status definito, non sono dei CIE (Centri per l’identificazione e l’espulsione), non sono nemmeno dei CARA per l’accoglienza dei richiedenti asilo, ma sono delle tendopoli, vengono improvvisati centri di protezione e di espulsione, insomma i tunisini vengono letteralmente *“stoccati”* dentro strutture senza identità giuridica. E la stessa cosa vale per le persone al loro interno. Nel contempo Maroni chiede all’Europa di soccorrere l’Italia di fronte a questa emergenza umanitaria; l’Europa risponde che non ci sono i presupposti per attivare quella direttiva europea che prevede, di fronte ad un eccezionale afflusso di migranti, la loro redistribuzione fra i paesi membri.

Maroni sostiene che allora, per evitare danni al sistema di accoglienza italiano e ai rapporti internazionali, fu trovata questa soluzione: *un permesso umanitario per sei mesi più altri sei*.

Il permesso umanitario di sei mesi era consentito dall’accordo di Schengen, quindi gli altri paesi non potevano opporsi, ma solo controllare che il tunisino che entrava nel loro territorio avesse questo permesso per motivi umanitari con il quale era autorizzato a girare in Europa per sei mesi. A ottobre 2011 Maroni proroga il permesso per altri sei mesi, il governo cade a novembre, ma intanto i tunisini sono ormai sparpagliati e il problema di controllare grandi numeri di persone, problema che desta l’allarme sociale, non c’è più: se le persone si diluiscono nel giro di un anno c’è la possibilità di assorbirle sul territorio senza gravi reazioni, se concentri 30.000 persone in un mese alla frontiera c’è invece una reazione molto forte.

Che cosa ci sta dicendo Maroni? Nel dubbio, dichiariamo l’emergenza, proviamo a chiedere soccorso all’UE; di fronte a una sua risposta negativa creiamo un clima interno di minaccia, dichiariamo che sono clandestini, trattieniamoli dentro strutture senza far loro chiedere l’asilo e, visto che vogliono andare in Francia o in Austria o in altri paesi, che cosa c’è di meglio per loro e per noi che trasformare l’emergenza da securitaria in umanitaria e dare loro un permesso temporaneo per ragioni umanitarie che nel giro di pochi mesi ce li fa sparire oltre la frontiera?

Un trattamento completamente diverso hanno avuto i cosiddetti *“libici”*, anche se coloro che sono arrivati dalla Libia nel 2011 non erano libici: abbiamo capito solo da poco che la Libia è un paese di transito e non di partenza.

Quando nel 2011 cade Gheddafi, ci sono moltissimi africani ma anche asiatici di diverse nazionalità che da anni vivono e lavorano in Libia. In un primo tempo è lo stesso Gheddafi che li fa partire allo scopo di minacciare l'Europa con la possibilità di un' "invasione" quando lui non sarà più lì ad arginare il fenomeno; in un secondo momento sono le persone che fuggono per la situazione di guerra e violenza e, alla caduta di Gheddafi, per le persecuzioni che subiscono le persone di pelle più scura considerate storicamente solidali con il regime.

Tutte queste persone arrivano in Italia fuggendo da una guerra, ma le categorie che il sistema *hotspot* ha introdotto le etichetterebbe come "migranti economici". Invece si sceglie di sottolineare l'aspetto umanitario e tutti vengono accompagnati alla richiesta asilo.

È la prima volta che l'Italia prende coscienza di questa popolazione di richiedenti asilo in modo così significativo perché c'è un aumento di oltre il 200% delle richieste, si ha un superlavoro per le Commissioni, un allungamento esponenziale dei tempi, è quindi necessario trovare un posto per tutti questi richiedenti asilo. Il sistema ordinario, lo SPRAR, ha in quel momento solo 3.000 posti, è totalmente insufficiente e così viene affidato il compito di dare vita ad un sistema straordinario, fatto di strutture straordinarie, alla *Protezione Civile* e a tutta una serie di *attori* che con l'accoglienza e l'immigrazione aveva avuto ben poco a che fare: alberghi che soffrono della crisi del turismo, cooperative di servizi di vario genere convertite all'accoglienza, nascono associazioni e organizzazioni multiformi che offrono livelli di servizi estremamente diversi fra loro. L'importante, nell'emergenza, è dare un tetto a queste persone; sulla qualità dell'accoglienza invece non ci sono standard condivisi, almeno per tutto il primo anno. Fece scalpore ad esempio, qui nella provincia di Bergamo, nel 2011, un piccolo gruppo di richiedenti asilo, una quindicina, mandati a Lizzola (1.250 m s.l.m.). Io stessa, partita da Nembro per intervistarli, avevo l'impressione di non arrivare mai a quell'albergo, e mi domandavo come sarebbe stato possibile integrare un gruppo di 15 ventenni che non parlavano una parola di italiano, nel mese di febbraio o di marzo in alta montagna...

Questa "non accoglienza" si protrasse, per dare modo alle Commissioni di pronunciarsi su tutti i casi, fino all'ottobre del 2013, e finì con un colpo di spugna: un permesso umanitario per tutti quelli che in tutta questa attesa non avevano ricevuto nessun tipo di protezione. Questa scelta avrebbe potuto essere fatta almeno due anni prima e fu importante l'impegno della società civile che fece pressione per ottenere questa via d'uscita. Come vedete l'"emergenza" è durata dal marzo 2011 all'ottobre 2013.

Nel 2013, finita l'emergenza nord Africa, si pensa di ritornare all'ordinarietà, sia per i numeri sia per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Lo SPRAR viene portato prima a 16.000 e poi a 20.000 posti disponibili. Nell'ottobre del 2013 però avvengono anche due grandi naufragi, entrati nella memoria collettiva come simbolo del fallimento delle politiche migratorie e della drammaticità di questi attraversamenti. L'Italia decide di intervenire, in solitudine, con l'operazione *Mare nostrum*, operazione non emergenziale, ma sempre dal doppio volto (Angelino Alfano, ministro dell'Interno, la definisce militare e umanitaria): gli arrivi nel 2014 diventano importanti, tocchiamo i 150.000 e l'operazione ha il merito salvare davvero tante vite. Ricordiamo peraltro che con il 2013 il numero dei migranti forzati in tutto il mondo raggiunge i livelli più alti dalla seconda guerra mondiale: solo il conflitto in Siria provoca 4.000.000 di sfollati.

Ancora una volta - dato che i 20.000 posti disponibili dello SPRAR non bastano - assistiamo all'eterna rincorsa tra ordinarietà e straordinarietà: il Ministero dell'Interno chiede alle Prefetture di individuare delle strutture, i cosiddetti CAS (*Centri di Accoglienza Straordinaria*) dove accogliere ed assistere queste persone.

Inizialmente si favoriscono le organizzazioni che avevano avuto un comportamento virtuoso nell'emergenza nordafricana, ma poi il numero di migranti cresce e, in nome dell'emergenza, tutto torna lecito. Ancora oggi, benché ogni realtà locale stia a sé e alcune

prefetture stiano effettuando grandi controlli (abbiamo visto casi come quello di “mafia capitale”), la mala accoglienza in alcuni casi rimane.

Nel 2015 l’*Operazione Mare nostrum* viene chiusa. Con il *decreto legislativo 142/2015* l’Italia cerca di mettere ordine e definire chiaramente i compiti della prima accoglienza (citando i CAS solo come misura per i casi di emergenza, mentre è vero che questi sono presenti ancora ovunque – anche qui in Lombardia – tanto che la maggior parte delle persone è ospite di queste strutture di accoglienza straordinaria) e i compiti della seconda accoglienza, cioè le strutture e le misure di inclusione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Un altro paradosso del nostro sistema di accoglienza è che se nel nostro paese c’è un’ accoglienza per coloro che chiedono asilo, una volta ottenuta la protezione, per coloro che sono al di fuori del circuito SPRAR c’è veramente poco. E questo è un aspetto su cui bisognerebbe riflettere.

Concludo lasciandovi qualche riflessione sull’ emergenza:

- Se guardiamo a quanto è accaduto negli ultimi anni in Italia, vediamo che l’emergenza viene invocata dal discorso pubblico perché serve a mobilitare più facilmente risorse, sollecita attenzione e interesse.
- Coloro che si presentano come capaci di dare una risposta all’emergenza si pongono come anche in grado di raccogliere il consenso politico.
- L’eccezionalità delle situazioni rappresentate dall’emergenza permette l’applicazione di misure straordinarie ed urgenti che sono un po’ il simbolo dell’incapacità e soprattutto della non volontà di vedere il deteriorarsi di situazioni sociali, economiche, naturali al di fuori dei nostri confini. Significa non prendersi la responsabilità rispetto a quanto sta accadendo fuori del nostro paese con politiche più lungimiranti, si agisce solo sul qui e ora.
- La stessa definizione emergenziale dei fenomeni migratori - che non permette di leggere questo fenomeno come strutturale – diventa uno strumento che consente a chi deve governare i flussi migratori di operare secondo questa logica invece che in un altro modo.

Che cosa significa, che cosa comporta agire secondo l’emergenza?

Agire secondo l’emergenza presenta dei rischi:

- Risposte di chiusura senza alternative. Ad esempio, di fronte alle recenti emergenze, la scelta, come emerge dal Trattato firmato con la Libia il 2 febbraio del 2017, non rispetta il diritto di migrare né più in generale i diritti umani delle persone che non riescono a partire.
- L’invisibilità e quindi la precarizzazione degli status dei migranti. Due anni trascorsi nella “non accoglienza” portano in alcuni casi all’allontanamento da questa accoglienza e in altri casi – anche quando il percorso è completato - a risposte negative.
- Il nostro sistema sta producendo situazioni in cui, dopo due anni trascorsi in percorsi di accoglienza non virtuosi, le persone si trovano a rimanere sul territorio senza aver sviluppato nessuna abilità e nessuna rete, in una condizione di irregolarità che provoca costi sociali molto alti.
- Se l’Italia si trova oggi a confrontarsi con il fenomeno delle migrazioni forzate in modo così significativo è anche perché l’ingresso regolare in Italia ha subito fortissime limitazioni.

È vero però che l’emergenza - come detto sopra - rappresenta anche un’ opportunità, in quanto, emergenza dopo emergenza, il sistema ha preso forma diventando quello che è oggi.

*\*testo non rivisto dall’autore*