

Autonomie locali e servizi sociali
Serie quarantesima, numero 1 (aprile 2017)

Direttore
Paolo Zurla

Direzione
Gilberto Antonelli, Marco Cammelli, Carla Facchini, Flavia Franzoni, Michele La Rosa, Giuseppe Moro, Paolo Zurla

Redazione
Marisa Anconelli, Rita Bertozzi, Sandro Busso, Maria Teresa Consoli, Nicola De Luigi, Fiorenza Deriu, Alessandro Martelli, Paolo Michiara, Stefano Neri, Serena Romano, Tatiana Saruis

Segreteria di redazione
Alessandro Bozzetti, Stella Volturo

Comitato Scientifico
Maurizio Ambrosini (Univ. di Milano), Augusto Barbera (Univ. di Bologna), Elena Besozzi (Univ. Cattolica, Milano), Franca Bimbi (Univ. di Padova), Marco Biocca (Agenzia sanitaria regionale - Regione Emilia-Romagna), Paolo Bosi (Univ. di Modena e Reggio Emilia), Marco Burgalassi (Univ. di Roma Tre), Maddalena Colombo (Univ. Cattolica, Milano), Paola Di Nicola (Univ. di Verona), Giulio Ecchia (Univ. di Bologna), Silvia Nicoletta Fargion (Univ. di Bolzano), Anna Rosa Favretto (Univ. del Piemonte Orientale), Luca Fazzi (Univ. Di Trento), Giuseppe Gesano (CNR Istituto di ricerche sulla popolazione), Graziella Giovannini (Univ. di Bologna), Andrea Lassandari (Univ. di Bologna), Guido Maggioni (Univ. di Urbino), Dario Melossi (Univ. di Bologna), Everardo Minardi (Univ. di Teramo), Enrica Morlicchio (Univ. di Napoli Federico II), Carlo Pennisi (Univ. di Catania), Rosella Rettaroli (Univ. di Bologna), Paolo Pini (Univ. di Ferrara), Giuseppe Piperata (Univ. Iuav di Venezia), Fedele Ruggeri (Univ. di Pisa), Francesco Taroni (Univ. di Bologna), Mara Tognetti (Univ. di Milano Bicocca), Nereo Zamaro (Istat), Bruna Zani (Univ. di Bologna).

Comitato Scientifico Internazionale
Saša Božić (Sveučilište u Zadru), Bernard Convert (Université de Lille 1), Barbara Da Roit (Universiteit Utrecht), Manuela Du Bois-Reymond (Universiteit Leiden), Henri Eckert (Université de Poitiers), Maribel Garcia (Universidad Autónoma de Barcelona), Gilles Frigoli (Université Nice Sophia Antipolis), Ana M. Guillén Rodríguez (Universidad de Oviedo), Ilse Julkunen (Helsingin Yliopisto), Ellen Kuhlmann (Goethe Universität, Frankfurt am Main), Patricia Loncle (École des hautes études en santé publique, Rennes), Isabel Menezes (Universidade do Porto), Barry Percy-Smith (University of the West of England), Philippe Pitaud (Université de Provence, Aix-Marseille 1), Rossella Selmini (University of Minnesota), Hans Joachim von Kondratowitz (Deutsches Zentrum für Altersfragen), Andreas Walther (Goethe Universität, Frankfurt am Main).

Direzione e Redazione
Iress, via Oberdan 29, 40126 Bologna, e-mail: autonomielocalieservizisociali@gmail.com, tel. e fax: 051/23.79.85. Per tutti gli articoli proposti la Rivista segue una procedura di peer review. La Rivista accetta per la pubblicazione articoli in italiano e in inglese. La Rivista è inclusa in Social Services Abstracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts, JournalSeek, Essper, Catalogo italiano dei periodici (Acnp), Google Scholar.

Autonomie locali e servizi sociali

Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare

Serie quarantesima, numero 1 (aprile 2017)

Saggi - sezione monografica

Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza
a cura di Rita Bertozzi, Teresa Consoli

Rita Bertozzi, Teresa Consoli, <i>Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza</i>	p. 3
Simona Gozzo, <i>Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa</i>	17
Carlo Colloca, <i>Il sistema italiano dell'accoglienza dei migranti fra aspetti normativi ed effetti socio-territoriali</i>	39
Eleonora Costantini, <i>L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore</i>	63
Mariafrancesca D'Agostino, <i>Il disagio abitativo dei rifugiati presenti in Calabria e le politiche locali di contrasto</i>	81
Daniele Ferretti, <i>Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane</i>	95
Dario Lucchesi, <i>La rappresentazione di rifugiati e richiedenti asilo all'interno di Facebook: i discorsi degli utenti</i>	109

Saggi

Orlando De Gregorio, <i>Il finanziamento dei tirocini come incentivo alle imprese: uno studio di caso</i>	125
Emanuela Guarcello, <i>Narrare di sé attraverso immagini nella relazione d'aiuto. Dalla medicina narrativa al lavoro sociale</i>	139
Elena Macchioni, <i>Il familyaudit nelle imprese trentine: una survey sui benefici prodotti da una politica locale di conciliazione famiglia-lavoro</i>	159

Note di lettura

Francesco Colombo, <i>Il discorso accademico nazionale sugli ammortizzatori sociali: tra paradigm shift discorsivo e path dependence istituzionale</i>	183
--	-----

Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza

Rita Bertozzi e Teresa Consoli

Migration flows, new vulnerabilities and reception practices

The recent arrival of new migrants fleeing from situations of war and crisis has produced a new state of emergency in Italy as well as in other European countries. In particular, the number of asylum seekers and unaccompanied minors has significantly increased in recent years. These changes in migration flows have put European immigrant policies under heavy strain and have strongly impacted on national reception systems. The present essay introduces the main themes of this special issue of «Autonomie locali e servizi sociali». More specifically, it looks at the vulnerabilities both of the Italian welfare system and of these new migrant people and it examines how national and local policies are reacting to these changes. As it is argued in the article, Italy has suffered more than other countries from these recent flows and is gradually restructuring and expanding its reception system for asylum seekers and refugees (Sprar). Nonetheless, the issue is still treated as an emergency. Many migrants live on the fringes of society, either because there are not enough places in the reception system, or because they are not in a regular position. There is a considerable gap between national policies and their local implementation, with many contextual differences and different perceptions of this phenomena. The social representation of asylum-seeker is also changing, by becoming more negative, which creates increasing problems of political consensus. Further challenges are brought about by the dramatic experiences many of these migrants have gone through and by the new requests made to social services, both by adults and minors, as is e.g. the case with unaccompanied minors, who were 14% of last year's arrivals. Given this scenario, the paper reports on how these new emergencies affect the Italian welfare system, the practices and perspectives for accepting and integrating migrants, and the competences and skills needed by street level bureaucracies for promoting an effective integration.

Keywords: asylum-seekers, separated minors, reception policies, vulnerabilities, competences.

Rita Bertozzi, Dipartimento Educazione e Scienze umane, Università di Modena e Reggio Emilia, via Università, 4, Modena; rita.bertozzi@unimorc.it.

Teresa Consoli, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università degli Studi di Catania, via Vittorio Emanuele II, 49, Catania; consoli@unict.it.

L'articolo è frutto di un lavoro comune, tuttavia si deve a Rita Bertozzi la stesura dei paragrafi 1, 2 e 5; a Teresa Consoli la stesura dei paragrafi 3 e 4.

1. La ridefinizione delle rotte migratorie internazionali

Gli sconvolgimenti politici ed economici che si susseguono in diverse aree geografiche del mondo sono uno dei principali fattori che contribuiscono a ridefinire le rotte migratorie internazionali. La crescente attenzione suscitata dai massicci arrivi di profughi in Europa sembra però dipendere più dalle ripercussioni locali di queste situazioni (Bauman 2005) che da una preoccupazione per le cause profonde (e globali) di questi fenomeni.

Le rivoluzioni avvenute dopo il 2011 in Tunisia e in Egitto e le guerre in Libia e Siria hanno in particolare segnato i cambiamenti delle rotte migratorie nel Mediterraneo e hanno ridefinito i principali punti di accesso dei rifugiati in Europa.

Tuttavia, non è possibile circoscrivere i *push and pull factors* poiché è evidente come vi siano una molteplicità di motivazioni all'origine di questi spostamenti (conflitti, carestie, persecuzioni, disoccupazione). Quello che generalmente viene definito come un unico flusso migratorio che attraversa il Mediterraneo è composto in realtà da flussi distinti, con origini e traiettorie diverse, che possono avere implicazioni differenti sia rispetto alle biografie individuali sia rispetto alle politiche (Crawley *et al.* 2016). Le principali rotte migratorie generalmente considerate nel Mediterraneo sono quattro: la via Centrale che parte dall'Africa Settentrionale, spesso dalla Libia raccogliendo persone dall'Africa sub-sahariana e Medioriente, e giunge in Italia (soprattutto per eritrei, nigeriani, gambiani, somali, sudanesi); la via Orientale che utilizza il transito dalla Turchia verso la Grecia, con una duplice diramazione via mare e via terra (soprattutto siriani, afgani, somali, iracheni); la via dalla Turchia e Grecia verso le regioni Puglia e Calabria (soprattutto siriani, pakistani); la via Occidentale, dall'Africa settentrionale alla Spagna (soprattutto camerunesi, algerini e malesi). A queste si aggiunge la nota rotta Balcanica di ingresso via terra in Europa e in Italia (soprattutto kossovaresi, siriani, afgani, pakistani e iracheni) che però ha visto un incremento del 117% nel 2014 (Ministero dell'Interno 2015).

Pur non trattandosi di nuove rotte migratorie, quello che è cambiato negli ultimi anni è la portata numerica degli spostamenti e la composizione per paese di provenienza. Ad esempio per l'Italia ha assunto sempre più importanza la rotta del Mediterraneo centrale e la provenienza dall'Africa sub-sahariana: se nel 2014 il primo paese di provenienza segnalato agli sbarchi era la Siria, nel 2015 diviene l'Eritrea e nel 2016 la Nigeria (tab. 1). Altro dato importante riguarda l'incidenza dei minori sul totale delle persone sbarcate: 16.500 nel 2015, di cui il 75% minori non accompagnati, e 28.000 nel 2016, di cui 92% minori non accompagnati.

Uno degli effetti di questi flussi migratori è stato l'aumento delle richieste d'asilo in Europa e in Italia. L'Italia in particolare è stato il paese con il maggior incremento registrato nel 2014, quando con 64.886 richieste ricopriva il terzo posto nella classifica dei primi dieci paesi dell'Unione Europea per numero di richiedenti asilo (dopo Germania e Svezia), mentre nel

Tab. 1. Prime 10 nazionalità dichiarate al momento dello sbarco in Italia (anni 2014-2016)

Prime 10 nazionalità dichiarate	2014	2015	2016
Siria	42.323	7.444	
Eritrea	34.329	38.612	20.718
Mali	9.908	5.752	10.010
Nigeria	9.000	21.886	37.551
Gambia	8.691	8.123	11.929
Palestina	6.082		
Somalia	5.756	12.176	7.281
Senegal	4.933	5.751	10.327
Bangladesh	4.386	5.039	8.131
Egitto	4.095		
Marocco		4.486	
Guinea			13.342
Costa d'Avorio			12.396
Sudan		8.909	9.327
Altro	40.597	35.664	40.424
Totale	170.100	153.842	181.436

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

2015 si colloca al quinto posto, con 83.970 richieste di protezione internazionale (dopo Germania con 476.620 richieste, Svezia con 162.550, Ungheria con 117.135 e Austria con 88.180).

Questo aspetto ha focalizzato il dibattito sugli obblighi giuridici degli Stati rispetto alla protezione internazionale dei rifugiati¹. Tutti gli Stati europei sono stati infatti direttamente o indirettamente interessati da queste nuove migrazioni, che hanno sfidato i sistemi di accoglienza nazionali e le politiche europee (Ismu 2017).

A livello di politiche comunitarie, il Sistema europeo comune di asilo (Ceas)², basato sulla definizione di uno status uniforme in materia di asilo e protezione sussidiaria e su procedure comuni tra gli Stati, ha lo scopo di garantire parità di trattamento e cooperazione tra gli Stati membri (Unione Europea 2014) (cfr. saggio di Colloca). In base al principio di *non-refoulement*, il sistema europeo di asilo applica la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 e prevede che nessuno sia rinvio in un paese nel quale rischia di essere perseguitato.

Allo stesso tempo però permane una territorializzazione forzata dei migranti, fortemente richiamata anche dal regolamento Dublino, che unita alle difformità dei modelli nazionali di integrazione (cfr. saggio di Gozzo),

¹ Convenzione di Ginevra del 1951, integrata dal Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1967.

² Nel Consiglio europeo di Tampere del 1999 viene introdotto il Sistema europeo comune di asilo e in una prima fase, fino al 2005, si giunge all'adozione dei primi atti legislativi volti ad avvicinare le normative degli Stati membri. La seconda fase del Sistema europeo comune di asilo, secondo gli orientamenti di Tampere confermati nei successivi programmi dell'Aia (2005) e di Stoccolma (2010), è volta a definire uno status uniforme in materia di asilo e protezione sussidiaria e procedure comuni tra gli Stati membri. Nel 2013 viene adottato il «pacchetto asilo», un sistema integrato di direttive e regolamenti, quali: Direttiva procedure 2013/32/UE, Direttiva accoglienza 2013/33/UE, Direttiva qualifiche 2011/95/UE, Regolamenti 604/2013 e 603/2013. In Italia tali dispositivi sono stati recepiti con il d.lgs. n. 251/2007, d.lgs. n. 25/2008, d.lgs. n. 18/2014, d.lgs. n. 18/2015.

evidenza la contraddizione tra lo spirito del Sistema comune europeo di asilo e la forte centralità dell'elemento nazionale, alimentata da una crescente intolleranza verso una politica comune di gestione del fenomeno.

L'incompletezza dell'armonizzazione delle condizioni di accoglienza e di riconoscimento auspicata a livello comunitario viene svelata anche dai molteplici «muri» (visibili, provvisori, invisibili) che i rifugiati devono superare per entrare in Europa e per transitare in altri paesi europei (Manocchi e Marchetti 2016). Questi nuovi flussi migratori sfidano dunque la tenuta di un sistema politico unitario europeo e la solidarietà tra gli Stati membri.

Il presente contributo introduce le tematiche principali di questo numero monografico di «Autonomie locali e servizi sociali», esito di una *call for paper* che la rivista ha voluto accogliere sulle vulnerabilità del welfare italiano e sulle caratteristiche dei nuovi flussi migratori, nonché sulle risposte delle politiche locali e nazionali a questi recenti e significativi cambiamenti.

2. Il sistema di accoglienza italiano dei rifugiati e richiedenti asilo

Il sistema d'accoglienza italiano è certamente uno di quelli maggiormente messi alla prova da queste migrazioni forzate, non solo per la sua posizione geografica e per la numerosità degli arrivi ma anche perché storicamente debole nelle politiche d'asilo. Fin dagli anni Novanta i vari sbarchi sulle coste italiane sono stati affrontati con interventi straordinari, che via via sono confluiti in un sistema di ricezione nazionale, caratterizzato da un coordinamento tra i diversi livelli e attori (Pna – Programma Nazionale Asilo nel 2001 e poi Sprar istituito con l. n. 189/2002), anche se continuamente in tensione tra emergenza e ordinarietà. Infatti, in assenza di una legge organica sull'asilo, la logica emergenziale ha sempre prevalso nel sistema di accoglienza italiano. Anche negli ultimi cinque anni, dall'Emergenza Nord Africa del 2011 in poi, il *frame* dell'emergenza è stato continuamente reiterato, impedendo la strutturazione di un sistema di accoglienza e protezione più equo ed organico (Marchetti 2014; Dal Zotto 2016).

Il 2014 è stato segnato da oltre 170 mila arrivi, quasi il triplo del 2011, ed è anche l'anno in cui è stato avviato un tentativo di costruire politiche più di sistema.

Il 10 luglio 2014 la Conferenza unificata ha approvato il *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*. Tale Piano prevede un sistema articolato di interventi che dal momento dello sbarco porta ad attività di soccorso e assistenza, di individuazione di *hub* regionali e interregionali per la prima accoglienza e di trasferimento nella rete Sprar per la seconda accoglienza³. Il sistema Sprar viene individuato come modello

³ Si veda anche il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, *La nuova disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo*.

destinato a diventare l'unico sistema di accoglienza di richiedenti o titolari di protezione internazionale e di minori stranieri non accompagnati⁴. I punti di forza sui quali si basa l'elezione del modello Sprar sono: il coinvolgimento dei territori, in particolare la responsabilità delle amministrazioni locali; il modello di accoglienza integrata, che guarda non solo ai bisogni materiali ma anche all'accompagnamento nella costruzione di percorsi di autonomia; l'integrazione linguistica; la tutela sanitaria, psicologica e legale; la mediazione specializzata; il contratto di accoglienza tra istituzioni e beneficiari; la presenza di professionalità appositamente formate sull'asilo (Ministero dell'Interno 2015). In realtà a tale strategia si affiancano le preesistenti strutture⁵ realizzate per la gestione dell'emergenza che continuano ad avere un ruolo rilevante nel sistema complessivo di accoglienza.

Sempre nel 2014 è stato istituito un tavolo di coordinamento nazionale per la condivisione delle scelte tra tutti i livelli di governo e il mondo dell'associazionismo ed è stato redatto un Piano operativo nazionale. Da questo discendono poi i tavoli di coordinamento regionale per garantire una divisione degli oneri sul territorio. Il più recente riferimento legislativo è il d.lgs. n. 142/2015 con il quale vengono recepite le direttive europee in materia di procedure e di accoglienza (Direttive Ue 2013/33 e 2013/32) e viene definita una nuova disciplina dell'accoglienza.

Nonostante l'intento di passare dall'emergenza ad una politica più strutturata però, il sistema di accoglienza italiano non si presenta ancora unitario e coerente, sia rispetto alle pratiche che alle politiche sottese, e permangono diverse criticità (cfr. saggi di Colloca e di D'Agostino).

Vi sono infatti asimmetrie nei livelli di qualità offerti dalle diverse strutture di accoglienza, la capacità ricettiva dell'intero sistema è sottodimensionata, il carattere discrezionale dell'adesione degli Enti locali alla rete Sprar lo rende ancora debole nell'offerta territoriale, Questure e Commissioni Territoriali sono intasate per i riconoscimenti della protezione, ancora scarsi sono gli strumenti da attivare per favorire l'integrazione socio-economica dei migranti accolti (cfr. saggio di Costantini), così come problematico risulta l'isolamento fisico in cui spesso sono collocati i centri di accoglienza (Ambrosini 2015).

È di questi giorni (d.l. n. 13/2017) l'annuncio di un nuovo piano del Governo italiano per l'immigrazione che prevede l'istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione presso 14 Tribunali Ordinari, l'estensione della rete (da quattro a venti) dei Centri di identificazione ed espulsione (Cie), rinominati Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), con l'istituzione di un'autorità garante del rispetto dei diritti umani, e la riforma della legge sull'asilo, con l'abolizione del grado di appello per i richiedenti che hanno ricevuto un diniego dell'asilo in primo grado e l'in-

⁴ Nel Piano si afferma che eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovranno essere residuali e comunque tendere ai requisiti del modello Sprar.

⁵ Nel giugno 2014 il Ministero dell'Interno aveva disposto con la circolare n. 7418 la realizzazione di Centri di accoglienza straordinaria temporanea (Cas). In realtà le strutture previste dal Ministero dell'Interno sono molteplici, Cpsa, Cda, Cara (Ambrosini 2015), così come le discrepanze tra schema legislativo e reale situazione del sistema di accoglienza.

troduzione dell'obbligo per i richiedenti asilo di svolgere un lavoro (socialmente utile) dal secondo mese di presentazione della domanda. Ovviamente il dibattito è molto acceso e le critiche sono molto dure rispetto sia alla riproposizione dei Cie (già fallimentari in passato) senza una riforma complessiva delle norme legislative, sia per il rafforzamento delle misure repressive e delle norme restrittive sull'asilo, evidenziando la permanente difficoltà di uscire da una logica securitaria ed emergenziale.

3. I recenti flussi migratori e le vulnerabilità del sistema

Come evidenziato, un indicatore delle caratteristiche dei recenti flussi migratori è l'aumento crescente di richieste di asilo. Nell'arco degli ultimi due anni le richieste registrate nel nostro paese sostanzialmente raddoppiano pur non rilevando, parallelamente, un significativo aumento del numero di migranti sbarcati, soprattutto se compariamo il totale degli sbarchi registrati nel 2016 con il totale degli sbarchi del 2014 (tab. 2).

Il problema più generale riguarda, innanzitutto, l'impossibilità attuale di un ingresso regolare nel nostro paese alternativo alla richiesta di protezione⁶. La situazione economica e il continuo flusso di migranti sulle coste del Sud Europa e, in particolare, sulle coste italiane hanno alimentato il continuo tentativo di definire profili e differenze tra i migranti *forzati*, a fronte dei quali attivare percorsi d'inserimento, e i migranti *economici*, a fronte dei quali si richiede, invece, uno snellimento delle procedure d'identificazione e dell'eventuale rimpatrio (Colombo 2012). Questi profili appaiono in verità sempre più sfumati e sempre meno «utilizzabili» sia per comprendere l'origine di questi nuovi flussi che per individuare strumenti adeguati al loro trattamento. La distinzione tra economici e forzati rielabora in chiave etnica i meccanismi di esclusione e di accesso alla cittadinanza basati sulle logiche della meritevolezza o della vittimizzazione (Elias e Scotson 2004; Costa 2005; Ambrosini 2014) e attualmente si dimostra funzionale alla proliferazione di richieste di asilo spesso improprie (il 62% delle richieste nel 2016 sono state respinte) nonché ad alimentare mitologie dell'invasione e una rappresentazione prevalentemente negativa dello scenario migratorio (cfr. saggio di Lucchesi).

Una tra le conseguenze forse più delicate di questa fase storica è la trasformazione che sta subendo il concetto stesso di richiedente asilo e rifugiato che da eroe solo è «contro» un regime, viene adesso considerato innanzitutto un costo economico, ma soprattutto utilizzato per identificare un intero flusso migratorio che origina da paesi e motivazioni non sempre facilmente assimilabili. La definizione di «migrazione forzata» in questo momento incrocia, in un quadro dai contorni molto sfumati, le ragioni della fuga da diversi paesi di origine delle ultime ondate migratorie (Siria, Nige-

⁶ La politica d'ingresso regolare in Italia si basa, in forza dell'art. 3 del Testo Unico sull'immigrazione, sulla determinazione annuale di quote massime di stranieri da ammettere sul territorio, il c.d. Decreto Flussi. Gli ultimi decreti pubblicati, per il 2015 e per il 2016 hanno sostanzialmente riguardato la conversione in lavoro subordinato di permessi di soggiorno già posseduti ad altro titolo.

TAB. 2. Sbarchi, richieste di asilo e posti in accoglienza in Italia 2014-2016

	2014	2015	2016
Sbarchi	170.100	153.842	181.436
Richieste Asilo	64.886	83.970	123.482
Posti ordinari (Sprar)	20.752	19.715	23.563
Posti straordinari	35.562	76.683	136.706

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

ria, Eritrea) con le violenze imposte nei luoghi di transito (Libia) e, infine, i vincoli per il riconoscimento dello status di rifugiato e l'accesso ai servizi sul territorio (Mezzadra e Ricciardi 2013; Ciabbarri 2015). Queste dinamiche, strutturandosi nel tempo in maniera variabile sui territori, spesso fungono da moltiplicatore delle condizioni di esclusione in cui sono costretti a vivere molti di questi migranti piuttosto che fornire garanzie di protezione o l'attivazione di percorsi d'integrazione (Cesareo 2015).

Come evidenziato, nonostante sia stato potenziato il sistema di seconda accoglienza Sprar, è ancora debole la capacità ricettiva rispetto ai numeri di migranti presenti. Si registrano percorsi di eccellenza in molti centri Sprar ed esperienze significative sui territori, soprattutto in contesti urbani di medie e piccole dimensioni dove si attivano percorsi multi-agency che riflettono dinamiche sociali, culturali e istituzionali di attiva partecipazione e inclusione (cfr. saggi di Ferretti e di D'Agostino), ma sono ancora troppi i migranti che permangono nel circuito *straordinario*, oltre i limiti ciclicamente dichiarati. Sebbene, inoltre, i Centri di Accoglienza Straordinaria raccolgano il 70% dei rifugiati e dei richiedenti asilo presenti sul territorio italiano, molti migranti rimangono ai confini di queste strutture e almeno altri 10.000 tra richiedenti, diniegati e anche tra coloro ai quali lo status di rifugiato è già stato riconosciuto, vivono in insediamenti informali (Msf 2016) (cfr. saggio di Colloca). Nei confronti di questi «esclusi» vengono spesso messi in campo strumenti normativi e politici che ne aumentano la vulnerabilità e che esprimono la poca consapevolezza maturata nel dibattito pubblico sul tema della migrazione, della migrazione forzata e dei percorsi di accoglienza (Idos 2016).

La qualificazione di queste migrazioni come (e la semplificazione del significato di) *forzate* nonché il collegamento tra gli scenari migratori e il terrorismo di matrice jihadista hanno accompagnato sul nostro territorio un passaggio di competenze sul tema delle migrazioni a livello governativo e ministeriale dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al Ministero dell'Interno, a volte accentuando una lettura securitaria ed emergenziale del fenomeno migratorio e l'esigenza di controllo sui territori, a volte articolando una sovrapposizione di competenze e ruoli. In questa prospettiva, ma non solo in quest'ambito dell'intervento pubblico, viene poco analizzato il ruolo che hanno giocato e giocano in questi processi di esclusione/inclusione le *street-level bureaucracies*, le forze dell'ordine e, in particolare, gli Uffici Territoriali di Governo, le Commissioni Territoriali e le Questure. Le dinamiche e i tempi relativi ai rilasci dei permessi di sog-

giorno, al riconoscimento della domanda di asilo⁷ – ed ai ricorsi avverso le decisioni della commissione –, così come la loro variabilità territoriale, ad esempio, potrebbero essere oggetto di una analisi sulle ricadute in termini di *irregolarità* forzata o istituzionalizzata in cui sono costretti a vivere molti migranti presenti sui nostri territori (Calavita 2005; Ferraris 2008; Bommes e Sciortino 2011). Alcuni studiosi hanno da tempo evidenziato il fatto che le migrazioni e il loro governo si offrono innanzitutto come indicatori del funzionamento delle istituzioni democratiche nei paesi di arrivo, una variabile dipendente piuttosto che un fenomeno con caratteristiche specifiche e autonome dal trattamento che affronta e subisce (Geddes 2010).

In Italia molto è stato già fatto per gestire il flusso sempre più consistente degli ultimi anni, ma ancora non trova spazio una riflessione sistematica sulle politiche migratorie e sulle competenze degli attori coinvolti nell'ingresso e nella definizione delle condizioni per la permanenza nel paese. Questo limite appare, forse, come la vulnerabilità più rilevante perché riguarda il contenuto della democrazia e della cittadinanza e molti studi, anche quelli inclusi in questo volume, offrono uno spaccato di queste dinamiche, della a-sistematicità dei percorsi, delle competenze in campo e delle strategie messe in atto sui territori.

4. I minori stranieri non accompagnati

Molti tra i migranti arrivati in Italia in questi ultimi anni sono giovanissimi. Pur non essendo un fenomeno nuovo in Europa ed anche in Italia (Ayotte 2000; Valtolina 2017), merita specifica attenzione il dato concernente i minori e, in particolare, il minorenni straniero che «si trova per qualsiasi causa nel territorio dello stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili» (d.p.c.m. 535/1999). I Minori Stranieri Non Accompagnati (Msna) dal 2006 al 2014 hanno fatto registrare un aumento complessivo del 72% per raddoppiare, infine, nell'arco dell'ultimo biennio tra il 2014 e il 2016 (tab. 3).

L'aumento del numero di Msna sul nostro territorio è in linea con i recenti trend migratori che vedono proprio nei giovani *on the move* i protagonisti dei nuovi flussi⁸. Si abbassa, infatti, sempre di più l'età in cui si affronta il viaggio e secondo le stime dell'Unhcr la metà delle persone ad

⁷ Il rifugiato può sottoporre domanda di protezione internazionale nel primo Stato in cui giunge. La garanzia di protezione è però soggetta all'accoglimento della domanda di asilo. Nel caso in cui non ci siano gli estremi per il riconoscimento dello status di rifugiato (asilo politico), può essere riconosciuto lo status di protezione sussidiaria (se non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma se vi sono fondati motivi di ritenere che se tornasse nel paese di precedente dimora, correrebbe gravi rischi). Una terza forma di protezione è quella umanitaria, che può essere concessa allo straniero al quale viene negata la protezione internazionale ma per il quale esistono gravi rischi di violazione dei diritti umani in caso di rimpatrio.

⁸ Nell'ultimo rapporto Anci, Giovannetti traccia le possibili cause delle migrazioni di questo gruppo di migranti articolando quattro profili di Msna: 1) chi fugge da guerre e persecuzioni; 2) mandati dalle famiglie, emigrati alla ricerca di migliori opportunità lavorative; 3) attratti da nuovi modelli e stili di vita e, infine 4) i minori spinti dalla destrutturazione sociale (Giovannetti 2016).

Tab. 3. Msna sul totale dei migranti arrivati in Italia 2014-2016 (v.a. e incidenza percentuale)

	2014	2015	2016
Totale Migranti	170.100	153.842	181.436
Totale Msna	13.026	12.360	25.846
% Msna sul totale	7,6%	8,0%	14,0%

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2016).

oggi rifugiate sono minorenni e, tra questi, i Msna raggiungono percentuali del 15% sul totale dei richiedenti asilo.

Le recenti trasformazioni che hanno investito la disciplina sull'immigrazione, la disomogeneità e le incertezze che hanno caratterizzato le politiche italiane in materia divengono ancor più evidenti se consideriamo la categoria dei Msna. Innanzitutto, come noto, questi minori si trovano al crocevia di definizioni, competenze e responsabilità che riconducono la posizione del minore nell'alveo della legislazione internazionale e nazionale, orientata alla tutela e al riconoscimento del «superiore interesse» del minore; d'altro lato, la loro posizione è anche interna alla legislazione orientata al contenimento dei flussi migratori che classifica il minore come immigrato con tutte le irrisoluzioni e le vulnerabilità del sistema d'ingresso, diverso ma uguale ai migranti adulti.

I dati resi disponibili dalla Direzione Generale dell'Immigrazione presentano significativi scostamenti tra il numero di minori sbarcati e il numero di minori presenti nelle strutture e registrati sul territorio italiano⁹. A fronte del numero totale di oltre 25.000 Msna sbarcati nel 2016, al 30 novembre del 2016 risultano, invece, censiti solo 17.245 minori in struttura. Si tratta di giovani in prevalenza di genere maschile (93,1%) seppur si registri un significativo aumento delle presenze femminili, quasi raddoppiate rispetto all'anno precedente. Oltre la metà dei Msna presenti ricade nella fascia dei 17 anni, segue il 26,6% di 16enni e il 10,4% di 15enni. Le nazionalità maggiormente rappresentate in Italia sono egiziani, gambiani, albanesi, nigeriani ed eritrei che, complessivamente, rappresentano oltre il 50% dei Msna presenti sul territorio. Si registra, pertanto, innanzitutto uno scarto tra il numero di Msna registrati sulle navi, nei porti e sbarcati sulle nostre coste e coloro i quali entrano nel circuito dell'accoglienza. Molti, come oramai tristemente noto, scappano dalle strutture e diventano quindi «irreperibili». Di 6.508 minori, prevalentemente egiziani, eritrei e somali, si registra l'allontanamento dai luoghi loro assegnati, circa il 38% del totale dei Msna registrati in Italia. Per molti di loro si tratta di una fuga verso parenti e amici che risiedono nel Nord Europa, ma non si ha contezza di

⁹ Sebbene alta l'attenzione verso i Msna in Europa e in Italia, il reperimento di dati aggiornati e comparabili in merito alla presenza di questi minori è ancora difficoltoso. In Italia, la Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha visto assegnate le competenze in precedenza attribuite al Comitato Minori Stranieri, istituito dall'art. 33 del T.U. Immigrazione e soppresso nel 2012 con il decreto Salva Italia e pubblica mensilmente un report sulle presenze. L'ultimo report disponibile risale al 30/11/2016, <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-30112016.pdf>.

quanti riescano effettivamente a raggiungere questo obiettivo o di quanti vengano piuttosto fagocitati dalle reti criminali e solo da poco la Magistratura ha cominciato ad indagare su queste «scomparse».

In secondo luogo, come evidenziato, il meccanismo di accesso al sistema della seconda accoglienza in Italia è stato progressivamente orientato prioritariamente verso la tutela dei richiedenti asilo e lo strutturarsi di questo percorso ha riguardato anche i Msna. In Europa oltre 88.000 Msna hanno fatto richiesta di asilo facendo registrare tra il 2014 ed il 2015 un incremento del 400% nel numero di richieste (Eurostat 2016). L'Italia, seppur con numeri contenuti rispetto ad altri stati europei e con notevole ritardo¹⁰ registra un trend simile e tra il 2014 ed il 2016 il numero di richieste raddoppia da 2.505 a 4.168 (Ismu 2016). Il servizio centrale Sprar ha finanziato 99 progetti per Msna per un totale di 2.039 posti nella rete, ma come per gli adulti, i numeri di minori presenti sul territorio sono molto superiori alle disponibilità. Se, per un verso, interpretare le condizioni di un Msna come un *potenziale* richiedente asilo consente di trattare con maggiore responsabilità e competenza i traumi che quel minore ha vissuto e le condizioni di vulnerabilità che lo caratterizzano, per altro verso, si segnala il rischio di escludere progressivamente da questo circuito altri minori non immediatamente riconducibili allo status di Richiedenti Asilo (Valtolina 2017).

Questo meccanismo di accesso agli Sprar per Msna si sovrappone ad una serie di percorsi e di dinamiche che caratterizzano da tempo l'accesso dei Msna ai servizi territoriali (Bertozzi 2005). Le norme previste dalla legislazione italiana in materia di assistenza e protezione dei minori, estese a tutti i Msna, garantiscono infatti oltre l'inespellibilità del minore, il collocamento in un luogo sicuro, l'affidamento a una famiglia o comunità e l'apertura della tutela, perché il minore si trova in assenza di un adulto per lui legalmente responsabile. La competenza in materia è pertanto attribuita, come per i minori italiani, agli Enti Locali e ai servizi sociali del Comune presso cui vengono segnalati i Minori, con la conseguente presa in carico del minore nonché la responsabilità nell'attivare percorsi di accoglienza e programmi d'integrazione. Quest'attribuzione ha consentito un'elevatissima disomogeneità nella distribuzione dei Msna sul territorio italiano assegnando, ad esempio, alla Sicilia il primato di Msna presenti (il 41% del totale) e alimentando l'esplosione della nascita di strutture e centri di accoglienza per minori non tutti regolarmente accreditati né adeguatamente preparati. Nonostante l'esplicita responsabilità dei Comuni, le procedure per il collocamento dei Msna sono gestite dalle Prefetture, con l'annessa proliferazione di Centri Temporanei, la successiva nomina del Tutore è prerogativa del Giudice Tutelare e l'assegnazione della presa in carico del minore al Comune, e conseguentemente alle famiglie o alle comunità ospi-

¹⁰ La Commissione Europea ha inviato una lettera di costituzione in mora (proc. n. 2014/2171) proprio relativa alla tutela dei Msna Richiedenti Asilo (Msnra) sollevando una serie di rilievi relativa a ritardi nell'accesso alla procedura di asilo, alla nomina del tutore e all'assenza di specifiche competenze richieste ai tutori. L'Italia ha risposto con la citata intesa sancita in Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 e, da ultimo, con il d.lgs. n. 142/2015.

tanti, sembra solo l'ultimo di un percorso a ostacoli. Si registrano, nel corso del 2016, alcuni significativi sforzi per mettere a sistema il percorso dell'accoglienza dei Msna: in sede di conferenza Stato-Regioni si è stipulato un accordo finalizzato ad armonizzare le procedure per l'inserimento di questi minori nelle strutture di seconda accoglienza e il Ministero dell'Interno ha finanziato la creazione di strutture di prima accoglienza su tutto il territorio nazionale (Ismu 2017, 35-37). Tuttavia, l'esperienza iniziale di questi giovani sul territorio italiano appare ancora decisiva, determina il futuro sviluppo del percorso e il loro successivo orientamento verso processi d'inserimento oppure all'interno di maglie d'irregolarità e d'esclusione sociale¹¹.

5. Le sfide e le risorse per i servizi e per i territori

I vari aspetti analizzati richiamano il problematico rapporto tra decisioni nazionali e politiche locali. Similmente alle politiche europee di ricollocazione (cfr. saggio di Colloca), anche il governo italiano ha affrontato il tema della diversa incidenza dei recenti flussi sul territorio nazionale attraverso un principio di equa distribuzione dei migranti tra le regioni, con un sistema vincolante di redistribuzione dei migranti.

È evidente come gli arrivi interessino soprattutto alcuni territori delle regioni meridionali e quindi il sistema ha previsto il trasferimento dei migranti nei contesti non ancora ai limiti di capienza (sulla base della popolazione, del Pil, della disoccupazione e del numero di richiedenti già accolti), requisendo vari edifici pubblici per aumentare i posti disponibili. L'urgenza di reperire nuovi posti si è tradotta molto spesso in una decisione di trasferimento dei migranti senza la previa informazione o nonostante il parere contrario degli Enti Locali e della popolazione, generando varie tensioni nel governo del fenomeno (D'Odorico 2016; Dal Zotto 2016). Inoltre, il ricorso a strutture e attori senza alcuna esperienza e competenza in materia d'accoglienza, almeno nella prima fase dell'Emergenza Nord Africa, ha accentuato l'eterogeneità dei livelli di protezione offerti dai diversi contesti e la forte differenziazione delle politiche locali.

La declinazione a livello locale del concetto di emergenza ha dunque accentuato l'incertezza e la discrezionalità dei singoli attori, nonché la frammentarietà del quadro nazionale, e ha aumentato il rischio della prevalenza di immagini negative del richiedente piuttosto che come titolare del diritto alla protezione.

In tale contesto, assume particolare importanza il monitoraggio delle politiche di accoglienza ed integrazione dei migranti per cogliere quali pratiche e prospettive emergono, come sta cambiando il sistema di welfare e come queste nuove emergenze incidono sulle preesistenti politiche locali,

¹¹ Il disegno di legge in questi giorni in discussione al Senato (S.2583) mira a uniformare sul territorio le procedure per l'identificazione del minore e prevede alcune misure volte al rafforzamento della loro tutela.

se e quanto richiedono nuove competenze nei servizi e come questi nuovi arrivi possono essere generativi per i territori che li accolgono.

È proprio a partire da questi ultimi due punti che possono essere fatte alcune considerazioni conclusive.

La drammaticità delle storie narrate da coloro che sopravvivono ai «viaggi della speranza» accende i riflettori su uno degli aspetti che forse contraddistingue maggiormente questi recenti flussi migratori, ovvero i vissuti traumatici di queste migrazioni spesso prolungate e particolarmente dure.

Le persecuzioni, le violenze, i trattamenti inumani e le torture subite comportano traumi psicologici difficili da elaborare. I lutti e le perdite sia della propria terra d'origine sia di persone care, prima e durante il viaggio, insieme allo sradicamento e alla consapevolezza dell'impossibilità di tornare nel proprio paese, aggravano i fattori di vulnerabilità dei richiedenti asilo e rifugiati. Se a questi aspetti si aggiungono progetti migratori indefiniti e con esiti incerti, lungaggini burocratiche, paura dell'espulsione, una condizione economica molto precaria e un supporto sociale scarso, si comprendono i motivi di frequenti disturbi psichici e del crescente ricorso ai servizi psichiatrici. Come riportato nel Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia (Caritas Italiana e Fondazione Migrantes 2016) l'esperienza traumatica può poi essere riattivata attraverso nuovi eventi nei contesti di arrivo (traumatizzazione secondaria) che ritraumatizzano i soggetti, come ad esempio la non adeguata tutela nel sistema di accoglienza o l'entrata in circuiti illegali a rischio di nuovi soprusi. Il disagio nel paese ospite quindi, insieme ai traumi subiti nel paese di origine, tende a peggiorare la sofferenza psicopatologica (cfr. saggio di D'Agostino).

Queste vulnerabilità sono in crescita anche tra i minori stranieri non accompagnati che, rispetto agli anni passati, presentano sempre più spesso esperienze di fuga da guerre, persecuzioni, carestie, violenze (Rigon e Mengoli 2013).

Tutte queste situazioni rendono evidente la necessità di competenze specifiche nei servizi, in grado di offrire risposte adeguate a questi nuovi bisogni, che affiorano insieme ad impellenti bisogni primari.

La capacità di risposta dei servizi è messa alla prova anche dalle crescenti difficoltà comunicative: sempre più spesso i richiedenti asilo hanno bassi livelli di istruzione e una scarsa conoscenza delle lingue veicolari e questo aumenta la necessità di trovare mediatori interculturali in lingue locali poco diffuse o nuove. Anche laddove la presenza dei mediatori interculturali è più strutturata, cresce l'esigenza di una formazione specifica sugli strumenti di accompagnamento dei neo-arrivati e di un supporto psicologico dei mediatori stessi, in quanto è su di loro che spesso ricade in prima istanza il carico emotivo di questi vissuti.

Alla luce di tali questioni, diventa importante riflettere su come si stiano ripensando i servizi, di quali competenze necessitino e come riescano a far fronte a questi cambiamenti nonostante il cronico problema delle risorse.

In ultimo, ma non per importanza, si pone un interrogativo di fondo sulla possibile integrazione dei rifugiati nel nostro paese. Tra qualche

anno probabilmente si potrà avere un quadro complessivo più chiaro rispetto a se e come si siano sapute unire l'accoglienza umanitaria e i percorsi di integrazione nella società ricevente. Oltre alle criticità del sistema, gli studi presentati in questo numero danno già atto di esperienze di ripensamento dei territori che, a partire dalla valorizzazione dei rifugiati, rafforzano la coesione sociale, i servizi pubblici e, promuovendo percorsi di autonomia dei migranti, determinano forme di sviluppo locale innovativo, trasformando la presenza straniera in risorsa per il territorio stesso.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, M. (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Assisi, Cittadella.
- Ambrosini, M. (2015), *La questione dei rifugiati*, in Ismu, *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, Milano, FrancoAngeli, pp. 191-203.
- Ambrosini, M. (a cura di) (2016), *Europe: No Migrant's Land?*, Ispi, Novi Ligure, Epoké.
- Ayotte, W. (2000), *Separated Children. Why They Travel and How They Arrive*, London, Save the children UK.
- Bauman, Z. (2005), *Fiducia e paura nella città*, Milano, Mondadori.
- Bertozzi, R. (2005), *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Bommes, M., Sciortino, G. (2011), *Foggy Social Structures. Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Calavita, K. (2005), *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge Studies in Law and Society.
- Caritas Italiana, Fondazione Migrantes (a cura di) (2016), *Immigrazione e salute mentale nell'Italia del 2016*, in Anci, Cittalia, Caritas, Fondazione Migrantes, Sprar, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2016*, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Rapporto%20protezione%20internazionale%202016.pdf> (download 25/01/2017).
- Cesareo, V. (2015), *La sfida delle migrazioni*, Milano, Vita e Pensiero.
- Ciabarrì, L. (a cura di) (2015), *I rifugiati e l'Europa. Tra crisi internazionali e corridoi d'accesso*, Milano, Ed. Libreria Cortina.
- Colombo, A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Costa P. (2005), *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza.
- Crawley, H., Duvell, F., Sigona, N., McMahon, S., Jones, K. (2016), *Unpacking a Rapidly Changing Scenario: Migration Flows, Routes and Trajectories across the Mediterranean*, <http://www.medmig.info/research-brief-01-unpacking-arapidly-changing-scenario/> (download 17/01/2017).
- D'Odorico, M. (2016), *L'Italia, frontiera d'Europa: la protezione internazionale tra certezze e incertezze*, in Ismu, *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, Milano, FrancoAngeli, pp. 207-214.
- Dal Zotto, E. (2016), *L'Emergenza Nord Africa a Bergamo, Pavia e Mantova. Politiche e discorsi nella dimensione locale dell'accoglienza*, in M. Colombo (a cura di), *Immigrazione e contesti locali*, Annuario CIRMiB 2016, Milano, Vita e Pensiero, pp. 265-278.

- Elias, N., Scotson, J. (2004), *Strategie dell'esclusione*, Bologna, il Mulino (ed. or. 1994).
- Eurostat (2016) *Asylum Statistics*, www.ec.europa.eu.
- Ferraris, V. (2008), *Illegalità obbligatoria. L'impervio cammino verso un permesso di soggiorno*, in «Studi sulla questione Criminale», III, 3, pp. 25-44.
- Geddes, A. (2010), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London, Sage Publ. Ltd. (ed. or. 2014).
- Giovannetti, M. (a cura di) (2016), *I comuni e le Politiche di accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri. VI Rapporto 2016* Cittalia, Fondazione Anci Ricerche.
- Idos (a cura di) (2016), *Dossier Statistico Immigrazione 2016*.
- Ismu (2016), *Focus sui minori stranieri non accompagnati*, <http://www.ismu.org/minori-stranieri-non-accompagnati/>.
- Ismu (2017), *XXII Rapporto sulle Migrazioni 2016*, Milano, FrancoAngeli.
- Manocchi, M., Marchetti, C. (2016), *Introduzione. Rifugiati in transito attraverso l'Europa*, in «Mondi Migranti», 1, pp. 21-38.
- Marchetti, C. (2014), *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra «emergenza» e «sistema»*, in «Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana», 22, 43, Brasilia, July/Dec.
- Medici Senza Frontiere (2016), *Fuori Campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, www.mef.it.
- Mezzadra, S., Ricciardi, M. (2013), *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Verona, Ombre Corte.
- Ministero dell'Interno (2015), *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*, Roma.
- Rigon, G., Mengoli, G. (2013), *Cercare un futuro lontano da casa. Storie di minori stranieri non accompagnati*, Bologna, Edb.
- Unione Europea (2014), *Un sistema europeo comune di asilo*, Lussemburgo, <http://europa.eu>.
- Valtolina, G.G. (2017), *I Minori stranieri non accompagnati*, in Ismu, *XXII Rapporto sulle Migrazioni*, Milano, FrancoAngeli, pp. 257-268.

Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa

Simona Gozzo

Which type of integration? Welcome policies and the perception of immigrants in Europe

The analysis of integration processes requires a reflection on mechanisms producing the social image of «immigrant», related prejudices and exclusion processes. These dynamics affect the implementation of welcome policies. The analysis is based on the identification of the main models that define the practices of integration, proposing a reinterpretation due to recent changes. This study takes into account the latest data with respect to the flow of immigrants-refugees and opinions of citizens.

Keywords: immigrant, refugees, prejudices, assimilation, multiculturalism.

1. Introduzione

Le recentissime sfide legate al numero crescente di richiedenti asilo hanno sottoposto gli Stati europei a inedite, destabilizzanti, pressioni (Aleinikoff e Klusmeyer 2001; Ambrosini 2014). Le risposte sono state diverse, specifiche e dipendenti dall'effetto congiunto di scelte politiche, clima di opinione e retaggio culturale. L'intervento dello Stato nella gestione degli immigrati si inserisce, quindi, in un contesto che è regolato e presenta ricorsività di lungo periodo. Le «politiche di integrazione» che ne derivano sono differenti e ricondotte a degli idealtipi già noti in letteratura (Vertovec 1999; Castles *et al.* 2001; Cesareo 1998; Grifone Baglioni 2009; Zincone 2009; Rossi 2011; Bertossi 2011). I modelli radicati nei diversi contesti nazionali, su cui si riscontra un orientamento condiviso, sono quattro: quello multiculturale, neo-assimilazionista, funzionalista e mediterraneo.

Sinteticamente, l'orientamento «multiculturale» mira a difendere e tutelare le specificità culturali favorendo l'occupazione, l'istruzione e l'accesso ai diritti di cittadinanza. Quello neo-assimilazionista agevola l'integrazione facilitando l'acquisizione della cittadinanza (e i relativi diritti) ma

Simona Gozzo, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università degli Studi di Catania, via Vittorio Emanuele II, 49, Catania; simonagozzo@yahoo.it.

non attribuisce pari dignità culturale allo straniero, in quanto tale. Un'altra strada è quella di prevedere forme di inclusione limitate all'ambito lavorativo. Si tratta dell'«inclusione differenziale» (Grifone Baglioni 2009; Zanfrini 2010), caratterizzante il modello funzionalista. L'ultima opzione è quella che esclude la stessa volontà stanziale dell'immigrato per cui manca una strategia regolata e di lungo periodo per la gestione del fenomeno migratorio, trattato come emergenziale ed episodico. Si tratta del modello meridionale (Zincone e Di Gregorio 2002).

La finalità del lavoro è quella di valutare l'efficacia dei principali modelli di integrazione descritti rispetto al contesto europeo, tenendo conto dell'impatto dei modelli (e relativo retaggio culturale) sulla definizione delle politiche di accoglienza.

Bisogna sottolineare che, in questo ambito, il termine «efficacia» ha una duplice valenza.

1. Efficacia come «resilienza», cioè capacità dei modelli di resistere ai cambiamenti oppositivi senza perdere tratti caratterizzanti. I singoli Stati vengono, su questa base, ri-classificati in base all'intensità della pressione migratoria, distinguendo specificamente quella dei richiedenti asilo e degli immigrati regolari. Gli ingenti flussi di richiedenti asilo hanno di certo prodotto una ridefinizione dei tradizionali modelli (Ambrosini 2011), se non addirittura dei valori alla base degli stessi (Aleinikoff e Klusmeyer 2001). Emerge, in particolare, una diffusa tendenza a ridefinire le politiche in termini assimilazionisti (Ambrosini 2011; Catarci 2014) e, più di recente, funzionalisti con una crescente propensione verso gli ingressi selettivi e i rimpatri (Amnesty International 2017; Ambrosini 2014; Bansak *et al.* 2016). Il timore del terrorismo, in modo particolare, ha prodotto una serie di misure particolarmente dure nei confronti dei richiedenti asilo, dalla recentissima sentenza della corte di Strasburgo che sottolinea come non vi sia alcun obbligo di rilasciare visti umanitari da parte degli Stati europei, alla pratica della detenzione preventiva per i richiedenti asilo. La crescente domanda di sicurezza ha portato a prevedere, inoltre, un sistema di registrazione delle entrate e uscite dalle frontiere esterne, attualmente in discussione a Bruxelles.

2. Il secondo significato di «efficacia» di un modello – associato al primo – è legato alla capacità di ridurre il conflitto interculturale e i pregiudizi nei confronti degli stranieri. L'efficacia delle politiche pubbliche si misurano, nello specifico, considerando quattro obiettivi (Zincone 2009; Catarci 2014). Il primo obiettivo è la massimizzazione dell'utilità del fenomeno migratorio per il paese di accoglienza (di solito questo obiettivo viene raggiunto promuovendo flussi coerenti con i bisogni economici e demografici). Il secondo aspetto mira alla tutela del benessere e dell'integrità di migranti e rifugiati, attraverso l'attribuzione di diritti sia a singoli che a gruppi. Un terzo aspetto si riferisce alla presenza di un'interazione positiva, o quantomeno a basso conflitto, di immigrati e rifugiati con le maggioranze autoctone. Il quarto criterio preso a riferimento concerne, infine, la capacità di evitare danni ai paesi di provenienza. È evidente che almeno i primi tre obiettivi trovano una loro esplicitazione nella diffusione dei pregiudizi nei confronti degli immigrati. Il lavoro si propone, in tal senso, di indivi-

duare le cause del pregiudizio distinguendo tra percezione di minaccia economica (immigrati visti come *competitors* nel mercato del lavoro), culturale (rischi di una contaminazione culturale) e di degrado del territorio.

La percezione e relativa discriminazione è qui ricondotta alla macrocategoria dell'immigrato *tout court* per poi distinguere l'eventuale «peso» del pregiudizio verso differenze etniche, extra-comunitari, immigrati in condizione di povertà (anche comunitari) e richiedenti asilo (vedi Appendice). Si tratta delle principali dimensioni discriminanti per l'opinione pubblica, così definite da diversi studi in materia (Citrin e Sides 2008; Bansak *et al.* 2016; Crépeau e Purkey 2016; Eurobarometro 2016).

Un ulteriore aspetto da chiarire attiene alla scelta di operare un parallelo tra prassi delle politiche di accoglienza e ideali modelli di immigrazione, dovuta principalmente a due motivazioni.

1. Innanzitutto, i modelli di integrazione sono delle ricostruzioni astratte che non mirano tanto a descrivere la complessità delle politiche realizzate quanto a definire un quadro coerente, solo in parte sovrapponibile alla molteplicità della fattispecie concreta. In questo senso, gli «idealtipi» individuati «aiutano a comprendere le direzioni delle diverse politiche e a evidenziare orientamenti e tendenze che riguardano più in generale l'inclusione di migranti e rifugiati» (Catarci 2014, 78).

2. In secondo luogo, la questione dell'accoglienza dei richiedenti asilo ha solo di recente acquisito una particolare rilevanza socio-politica (Eurobarometro 2016). Sul piano teorico non si riscontrano, quindi, modelli di accoglienza astratti o «idealtipici», trattati e analizzati con una sistematicità pari a quella dei modelli di integrazione, sebbene sussistano alcuni spunti interessanti legati all'analisi di trend e individuazione di «buone prassi» (Solari *et al.* 2016).

La contaminazione tra modelli di integrazione e dinamiche di accoglienza dei richiedenti asilo è quindi possibile, sebbene limitandosi ad un parallelo nei termini ipotizzati. Le differenze registrate tra gli Stati presi in considerazione (quelli che sono solitamente considerati «rappresentativi» dei relativi modelli), pur descrivendo un quadro quanto più possibile aggiornato, ha per fine la ricostruzione della *ratio* alla base di ogni scelta.

2. Modelli «funzionalisti» e integrazione a «due vie»

Il modello funzionalista prevede, come accennato, il riconoscimento di diritti e libertà individuali limitatamente ad alcuni aspetti della vita sociale. Politiche di integrazione differenziale sono solitamente considerate quelle tedesche, giapponesi e austriache (Castles 1999; Mellone e Di Gregorio 2005; Grifone Baglioni 2009; Zincone 2009). La Germania, in particolare, tende a ricondurre la permanenza dell'immigrato entro il territorio al periodo lavorativo con la conseguenza che «gli immigrati sono incorporati in certe aree della società, soprattutto il mercato del lavoro ma si vedono negato l'accesso ad altre (come la cittadinanza e la partecipazione politica)» (Ambrosini 2014, 223). L'immigrato in veste di «lavoratore ospite» gode

degli stessi diritti e della stessa tutela dei lavoratori locali. Vigè il principio di «eguaglianza» sia a livello salariale che per quanto riguarda le condizioni lavorative. Gli immigrati altamente qualificati sono, inoltre, ben accolti nel territorio e incentivati a stabilizzarsi. Si può quindi parlare di «integrazione a due vie», a seconda che si faccia riferimento ad immigrati specializzati (per cui si auspica la piena integrazione) o meno.

Come risponde questo Stato alla crisi migratoria del 2015, principalmente legata alle richieste di asilo dei rifugiati? Innanzitutto, investendo risorse. Secondo una stima del Fondo monetario internazionale, i paesi coinvolti nell'emergenza migranti hanno speso mediamente lo 0,19% del Pil per la gestione dell'accoglienza nel 2016 ma, in termini assoluti, la spesa maggiore è stata affrontata proprio dalla Germania, con quasi 11 miliardi, seguita da Svezia (4,67 miliardi) e Italia (4 miliardi). Si tratta di tre paesi che appartengono a modelli di integrazione differenti ma accomunati dall'elevato numero di rifugiati. Proprio in Germania nasce il meccanismo deterrente per cui chi proviene da paesi ritenuti «sicuri» non ha diritto all'asilo politico. Si assiste, inoltre, ad un irrigidimento nell'ammissibilità delle domande. Le norme in materia sono diventate più severe e contestate. La nuova legge sull'integrazione va a completare il cosiddetto *Asylpaket II*, una serie di misure approvate nel 2016 e che intendono tutelare la condizione dei rifugiati provenienti da paesi in guerra (Siria, Afghanistan, Iraq), il cui ingresso è peraltro reso difficile dalla chiusura della rotta dei Balcani. Il soggiorno massimo previsto in un centro di prima accoglienza è passato da tre a sei mesi (periodo comunque limitato rispetto a quanto avviene in altri paesi) mentre ottenere un permesso è molto difficile per chi proviene da paesi ritenuti «sicuri», la cui lista si amplia (Caviedes 2016). A fronte di queste limitazioni e vincoli, i richiedenti asilo accolti godono del sostegno del welfare garantito e senza limiti temporali.

Quali gli effetti di queste scelte? Il sussidio è stato convertito in beni e servizi. I migranti che ricevono lo status di rifugiato possono, d'altra parte, ottenere contratti di lavoro temporaneo già dopo tre mesi (in linea con la logica dell'integrazione «funzionalista»). Al fine di favorire l'integrazione sono, inoltre, previsti corsi di lingua e cultura tedesca per tutti i richiedenti asilo ospitati nei centri di accoglienza (ma non è difficile presumere che gli effetti negativi della mancanza di un sussidio saranno ben più consistenti e rallenteranno il processo di integrazione).

Si conferma come «a due vie» anche il trattamento riservato agli immigrati in Austria. Durante il 2015 l'Austria ha ricevuto un consistente incremento di richieste di asilo, da cui la decisione del governo federale di porre un tetto massimo agli ingressi. La cifra registrata da Eurostat a fine 2015 è di 88.130, rispetto ai 28.000 dell'anno precedente. Questo significa che, nel *ranking* dei paesi europei con più richieste d'asilo, l'Austria passa da ottava nel 2014 a quarta nel 2015 (fonte Unhcr) subito dopo Germania, Ungheria e Svezia. Le misure prese per arginare il fenomeno sono state particolarmente severe. L'8 marzo 2016 viene chiuso il confine lungo la rotta dei Balcani mentre il 27 aprile lo Stato approva una legge che restringe i diritti dei rifugiati politici riducendo la validità dell'asilo a tre anni

e permettendo alle autorità del paese di rifiutare direttamente al confine le richieste di asilo dei migranti, anche provenienti da paesi in guerra. Le scelte di chiusura si scontrano con la necessità di accogliere immigrati, sostenuta dallo stesso governo a fronte della crisi delle nascite e del rischio di collasso del welfare (Kaca 2016). L'Austria si colloca su posizioni simili a quelle tedesche e, nello specifico, mira al sostegno di un tipo di immigrazione «selettiva», favorevole a gruppi familiari e/o immigrati altamente specializzati. Le decisioni e scelte di Austria e Germania sono interdipendenti anche per la comune profilatura di alcune rotte migratorie di riferimento.

3. Modelli mediterranei e immigrazione *low cost*

Il modello mediterraneo viene ricondotto solitamente a Grecia, Spagna e Italia. Caratteristica peculiare di questi Stati è il rapporto esistente tra l'esposizione diretta a massicci arrivi di migranti irregolari a fronte di un elevato livello di disoccupazione per cui la forza-lavoro immigrata è costretta ad accontentarsi di occupazioni precarie, compensando i limiti di un sistema di welfare già carente con offerta di lavoro non regolare e a basso costo. La mancanza di una regolamentazione organica dell'immigrazione ha rappresentato un impulso all'ingresso ma ha anche fatto sì che gli stranieri versassero in condizioni di illegalità (Guarneri 2005; Grifone Baglioni 2009). Di fronte a tale panorama, i singoli Stati hanno poi realizzato delle «politiche emergenziali» volte a reprimere il caos generato dal mancato intervento iniziale. Si parla, attualmente, di immigrazione *low cost*, così definita considerandone l'impatto sul mercato del lavoro, sul sistema delle imprese, per il welfare e per l'amministrazione pubblica più in generale, il che spiega anche il paradosso economico dell'Italia, caratterizzata da forte afflusso di immigrati e sistema economico stagnante (Pastore *et al.* 2013). Se ciò avviene per gli immigrati economici e i ricongiungimenti, ancor più problematico è il caso dei rifugiati per i quali si configura uno stato di «accoglienza senza diritti», denunciato di recente in relazione alle condizioni rilevate in Grecia (Asgi 2016).

Quello greco è un caso noto per le allarmanti condizioni delle strutture di accoglienza. Durante il 2016 la Commissione europea accusa la Grecia di trascurare i suoi obblighi nel quadro dell'accordo di Schengen, essendo incapace di effettuare controlli alle frontiere esterne, con gravi limiti sul fronte dell'identificazione e registrazione degli arrivi. L'accordo Ue del 18 marzo 2016 sperimenta in Grecia un nuovo modello che sovverte la precedente logica di accoglienza dei richiedenti asilo per dare priorità al contenimento dei flussi. Frutto di un complesso quadro di cooperazione tra Ue e Turchia, nasce una nuova politica basata sull'accordo con i paesi terzi di transito e sull'uso di strumenti giuridici orientati al rimpatrio, quando non alla criminalizzazione, degli irregolari (Amnesty International 2017). L'accordo prevede che la Turchia si impegni a bloccare i flussi di migranti diretti in Europa e provenienti dal proprio territorio. Si tratta di un vero e proprio blocco terrestre e navale (realizzato anche con l'aiuto della Nato)

verso tutti i cittadini turchi, indipendentemente dalla loro qualifica di potenziali richiedenti asilo. Stando alle rilevazioni di Frontex e dell'Unhcr, ad aprile 2016 gli arrivi in Grecia sono diminuiti del 90% rispetto a marzo, per crollare ulteriormente a maggio.

La logica dell'esternalizzazione, orientata a subappaltare la gestione delle frontiere ai paesi limitrofi, è una delle strategie sostenute della politica europea (accordi Italia-Libia, Spagna-Marocco, Ue-Turchia). Oggi si assiste a un'accelerazione di questi accordi e a una relativa criminalizzazione della migrazione (*ibidem*). Il rapporto Asgi denuncia, in Grecia, condizioni di promiscuità tra adulti e minori nei centri di prima accoglienza, detenzione di fatto, mancato accesso a servizi primari e difficile accesso all'informazione (Asgi 2016; Amnesty International 2017), congiuntamente ai lunghissimi tempi di attesa per formalizzare la domanda d'asilo (che sono non del tutto prevedibili ma spesso superiori ad un anno).

Rientra nel modello mediterraneo anche la Spagna che non presenta, tuttavia, una quota di richiedenti asilo particolarmente elevata. Significativa è, comunque, la condizione verificatasi a Melilla e Ceuta, due città autonome spagnole sulla costa settentrionale dell'Africa. Numerosi rapporti accusano la Spagna di impedire ai migranti di raggiungere il territorio, anche con l'impiego dell'esercito. La condizione è ad oggi problematica e i centri di accoglienza hanno dimostrato di essere, nei fatti, veri e propri centri di detenzione (Gadem *et al.* 2015).

Ogni mese migliaia di migranti cercano, infine, di attraversare il Mediterraneo verso l'Italia tramite la rotta dalla Libia a Lampedusa, attualmente la più mortale al mondo. Specificamente, in Italia si riscontrano parziali successi sul fronte del salvataggio ma non altrettanto si può dire dell'accoglienza e integrazione (Solari *et al.* 2016). «Una volta tratti in salvo e distribuiti sul territorio, i rifugiati sono molto spesso praticamente abbandonati a se stessi anche quando riconosciuti come meritevoli di protezione. Scarseggiano i progetti di formazione, avviamento al lavoro, integrazione nelle società locali» (Ambrosini *et al.* 2015). In Italia la normativa sull'asilo è stata aggiornata con il d.lgs. n. 142/2015 che, recependo le direttive europee in materia, prevede un sistema di accoglienza articolato nelle fasi di soccorso, prima accoglienza e seconda accoglienza. L'ultima riforma in materia è, ad oggi, il decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017, già contestato da diverse autorevoli associazioni (Asgi, Anm, Md) secondo cui le misure previste (video-registrazione del colloquio, notifica tramite Pec, sezioni specializzate, eliminazione del secondo grado di giudizio) hanno la finalità di rendere complicato l'esercizio del diritto alla difesa. Il decreto risponde alla richiesta europea di garantire rapidità, spesso non conciliabile con la tutela dei diritti dei richiedenti asilo, nella logica dell'accoglienza «reticente» (Ambrosini 2015).

L'incremento delle richieste d'asilo in Italia (Eurostat) ha, tuttavia, di fatto contribuito a produrre il meccanismo per cui un richiedente asilo viene assistito per anni senza alcuna certezza e rischiando che il percorso di integrazione culmini infine con un diniego. Un processo che, pur mirando all'integrazione, spinge alla clandestinità. Secondo il rapporto del 2016 sulla protezione internazionale in Italia (Anci *et al.* 2016), il numero

dei dinieghi di protezione è aumentato del 20% e il 60% delle domande d'asilo presentate riceve parere negativo.

I principali punti critici dell'attuale sistema di accoglienza nelle aree del Mediterraneo sono legati ai lunghi tempi di permanenza presso i centri di accoglienza e al sovraffollamento degli stessi, alla sostanziale mancanza di strategie complessive per l'inserimento socio-economico «dopo» l'accoglienza e – specificamente per l'Italia – alla mancanza di un'accoglienza organicamente diffusa sul territorio (Solari *et al.* 2016). Fortemente contestata è inoltre la politica di criminalizzazione dell'ingresso e soggiorno diffusa, peraltro, non solo nel contesto mediterraneo. L'Ungheria ha approvato – l'8 marzo 2017 – un provvedimento di detenzione preventiva dei richiedenti asilo (misura già prevista fino al 2013) mentre la procedura accelerata di asilo prevede, in Inghilterra, la detenzione per un periodo che può arrivare fino a 12 mesi (Silverman 2016). I problemi di gestione in queste aree non sono, di certo, semplificati dalla politica dell'Ue. Il ricollocamento dei migranti da Italia e Grecia è, infatti, ancora fermo alle battute iniziali.

4. Modello «assimilazionista»: un orientamento comune?

Secondo l'approccio assimilazionista lo Stato ospite ha il compito di creare condizioni che favoriscano l'inserimento socio-culturale attraverso misure quali l'obbligo di utilizzare la lingua del paese di arrivo e l'inserimento scolastico dei figli nelle scuole frequentate dai cittadini. Gli oneri legati all'adattamento sono a carico dell'immigrato nel senso che non è previsto alcun tentativo di mediazione culturale o riconoscimento di diritti per gruppi o comunità etniche (Zincone 2009). La matrice del modello è considerata tipicamente francese ma, nel tempo, si è affermato anche in paesi poi divenuti multiculturali come Inghilterra, Canada e Australia. Ambrosini sottolinea come uno degli effetti della crisi migratoria del 2015 (e del suo innestarsi nella più generale crisi economica occidentale) sia stato il riemergere di un diffuso orientamento neo-assimilazionista anche negli Stati pluralisti e multiculturalisti (Ambrosini 2011).

L'inclusione dovrebbe avvenire, secondo tali premesse, grazie a un accesso relativamente facile alla cittadinanza, semplificato rispetto al passato o quantomeno reso accessibile sul lungo periodo. L'impatto positivo dovrebbe riguardare principalmente la sfera pubblica e civile, per cui gli immigrati dovrebbero diventare «nuovi cittadini» e condividere i valori democratici. L'assimilazione strutturale non è, tuttavia, automatica per cui la mera affermazione del modello neo-assimilazionista non implica la scomparsa della dimensione etnica, né la sua perdita di rilevanza come fattore di differenziazione nelle dinamiche inter-gruppo (Boccagni e Pollini 2012), di discriminazione e duratura emarginazione urbana (Ambrosini 2011).

Quali gli effetti sul piano delle politiche di accoglienza? Durante il 2015 anche la Francia riforma le norme sul diritto di asilo con la legge 015-925 del 29 luglio. La norma riduce i tempi di attesa per un posto in un centro di accoglienza (in precedenza estendibili fino a due anni, con gravi

ripercussioni sulle condizioni dei rifugiati), facilita l'inserimento lavorativo e accelera notevolmente la tempistica anche in caso di rimpatrio. Le inefficienze della vecchia legge erano tali che i potenziali rifugiati, tra cui siriani ed eritrei, esitavano ad avviare le pratiche perché, a differenza di quanto accadeva in Germania o in Svezia, la registrazione della loro domanda non implicava in alcun modo la possibilità di ottenere in tempi rapidi un posto in un centro di accoglienza. Di conseguenza, la Francia è stata uno dei pochi paesi dell'Unione europea ad aver assistito a un calo delle domande nel 2014 (Solari *et al.* 2016), nuovamente in crescita nel 2015 (fonte Eurostat). Il paese è stato, inoltre, percepito come «poco accogliente» sia sul piano umano che considerando le condizioni di accesso al mercato del lavoro, oggi migliorate.

5. Uno, cento, mille modelli multiculturalisti

Il multiculturalismo è inteso come un progetto politico di ampio respiro che ha lo scopo di tutelare e valorizzare le differenze culturali. Il modello di intervento pubblico si basa, originariamente, sul riconoscimento dei diritti di gruppi e comunità, garantendo e tutelando differenze e specificità. Il multiculturalismo, tuttavia, ha progressivamente ceduto il passo ad un tendenziale neo-assimilazionismo e, più di recente, a vere e proprie scelte di esclusione differenziale, sul modello funzionalista. Le politiche sono quindi orientate a garantire crescenti controlli, parziali chiusure e adeguamenti di vario tipo per l'immigrato (Ambrosini 2011). La nuova propensione è particolarmente visibile analizzando scelte e prassi promosse da paesi considerati tradizionalmente tolleranti e multiculturali come Inghilterra, Svezia e Danimarca. Un primo, macroscopico effetto del nuovo orientamento è dato dalla decisione inglese e danese di rifiutare gli accordi europei per il piano di ricollocazione dei richiedenti asilo provenienti da Stati di frontiera. Distinguiamo, nello specifico, il caso della Svezia come esempio di multiculturalismo inclusivo e quello dell'Inghilterra, paese caratterizzato da un multiculturalismo di tipo societario (Zincone 2009). È stato rilevato che proprio la convergenza delle politiche di accoglienza verso posizioni meno tolleranti ha reso difficile distinguere tra questi due idealtipi (Castles 2004). Cosa è cambiato?

Il multiculturalismo inglese prevede, tradizionalmente, un sostegno statale limitato ed è caratterizzato da un'opinione pubblica che mostra forti limiti all'integrazione, con diffusi pregiudizi nei confronti degli immigrati, sia extra-comunitari che comunitari (Eurobarometro 2016). Il quadro descritto è quello in cui si innesta una politica di accoglienza per cui i rifugiati hanno diritto all'accesso al sistema sanitario e, nel caso dei minori fino ai 16 anni, la scolarizzazione è obbligatoria. I migranti respinti e in condizioni di indigenza possono, in attesa del rimpatrio, accedere ad alcune forme di finanziamento erogate tramite la *Azure payment card*, mentre l'accesso al lavoro è possibile dopo un'attesa superiore ai 12 mesi per l'elaborazione della domanda d'asilo. Si è già detto inoltre della detenzione prevista per

la procedura accelerata di asilo. Diverse sono state le critiche in merito all'inadeguatezza, nello specifico, dei sostegni finanziari. È stata evidenziata la necessità di trovare un'altra soluzione per le persone indigenti a cui è stato rifiutato l'asilo ma che non possono tornare nel loro paese di origine, mentre i bambini che rientrano nella stessa categoria non hanno alcun supporto economico per la scuola, ciò provocando un enorme disequilibrio e svantaggio nei confronti degli autoctoni e degli altri bambini stranieri (Solari *et al.* 2016). Durante il 2015 l'Inghilterra ha, inoltre, prodotto un documento strategico teso a favorire l'ingresso dei lavoratori stranieri specializzati e restringere, invece, l'immigrazione illegale o per cause politiche (Noviello 2010), misura tipicamente di matrice funzionalista.

Un altro paese di riferimento è la Svezia, uno tra i paesi storicamente più accoglienti per i migranti ma che, nel corso degli ultimi vent'anni, ha vissuto numerosi cambiamenti sia in termini di flussi migratori sia in termini di politiche di integrazione. Il consistente aumento del numero dei cittadini stranieri ha comportato una profonda trasformazione etnica e culturale del paese. Nonostante ciò, quella svedese si configura come una politica di integrazione basata su eguali diritti, responsabilità, opportunità per tutti. Profondi cambiamenti sono stati, tuttavia, registrati tra il 2010 e il 2016. Durante il 2010 viene emanata una legge per l'inserimento dei rifugiati che garantisce ai nuovi arrivati il diritto di ricevere sussidi e servizi speciali per favorirne l'integrazione e facilitarne l'ingresso nel mondo del lavoro, permettendo autonomia e responsabilità personale. Le donne sole sono generalmente alloggiate insieme ad altre donne, tenendo conto della lingua e del paese di provenienza, mentre le famiglie non vengono separate (Solari *et al.* 2016). Secondo la normativa del 2010, qualora la richiesta d'asilo venga accolta, i rifugiati ottengono il diritto alla residenza permanente nel paese e vengono inseriti in un programma di accompagnamento all'integrazione con aiuti economici, corsi di lingua e ricerca di un impiego (Solari *et al.* 2016).

Le condizioni descritte sono molto cambiate dal 20 luglio 2016 con i nuovi interventi legislativi in materia e che garantiscono solo il livello minimo di diritti richiesti dall'Unione europea. Uno dei cambiamenti più significativi riguarda l'introduzione di un permesso di soggiorno temporaneo, che sostituisce il permesso permanente previsto dalla precedente normativa. Il diritto al ricongiungimento familiare è stato, inoltre, sottoposto a restrizioni ed i requisiti in materia di sicurezza sono stati resi più stringenti.

6. Quale integrazione? Immigrati e pregiudizio

Secondo i dati Eurostat, i paesi più colpiti dall'ondata di profughi legata alla crisi internazionale sono Germania, Ungheria, Svezia, Austria e Italia, con un incremento consistente nel numero di domande registrato per il 2015 (fig. 1).

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, ci si chiede quali possano essere le dinamiche sottese alla definizione delle diverse politiche di ac-

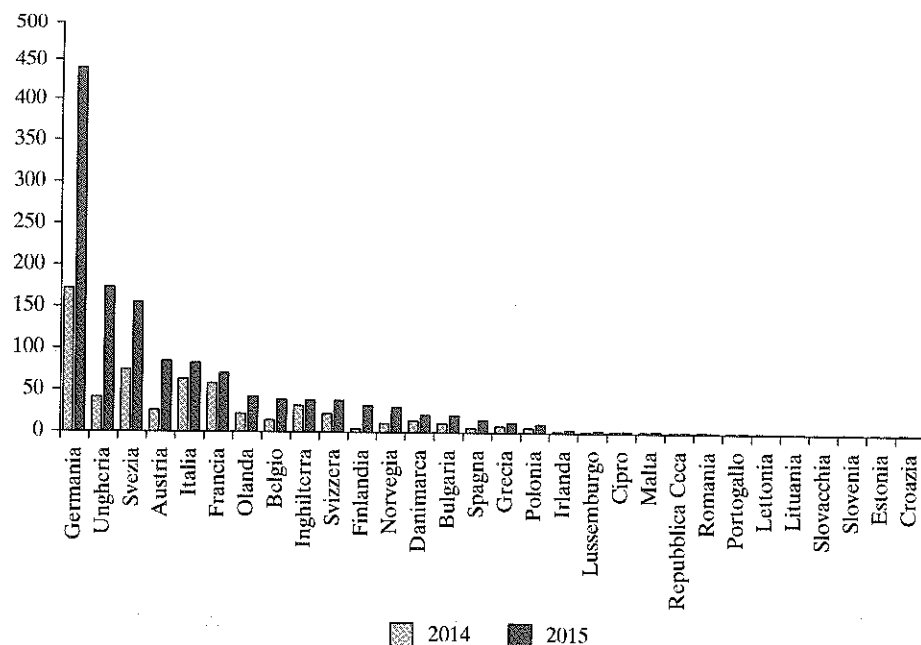


Fig. 1. Domande dei richiedenti asilo (valori assoluti, in migliaia).

Fonte: Eurostat.

coerenza e se vi sia, in tal senso, un «modello di integrazione» foriero di migliori risultati, data la particolare situazione di emergenza. Bisogna distinguere, in tal senso, la definizione del modello di integrazione dalla condizione di fatto. Se la prima chiave di lettura si riferisce, come detto, alle scelte di gestione politica del fenomeno, la seconda prospettiva rinvia alle dinamiche effettive.

È possibile distinguere, in quest'ultimo senso, tra Stati con un elevato numero di richiedenti asilo (fig. 1) e Stati in cui è elevato il numero complessivo di immigrati regolari, ponendo specifica attenzione alla proporzione dei lungo-soggiornanti¹ (fig. 2).

Le aree con un forte incremento e/o consistente numero di immigrati regolari e di richiedenti asilo sono certamente quelle sottoposte ad una particolare pressione. Si tratta di Germania, Svezia, Austria, Francia ed Italia. Germania e Francia, tuttavia, presentano una proporzione di lungo-soggiornanti che è limitata rispetto al numero totale di immigrati regolari sul territorio (fig. 2). Questo dato non si riferisce alla numerosità effettiva (il numero di lungo-soggiornanti in Germania è particolarmente alto e in

¹ Con questo termine si intende fare riferimento agli immigrati con permesso di soggiorno di lungo periodo previsto dalla direttiva 2003/109/EC (*long-term resident status*). Il permesso non ha scadenza, non deve essere rinnovato ma solo aggiornato e attribuisce allo straniero una serie di diritti ulteriori rispetto al permesso di soggiorno ordinario.

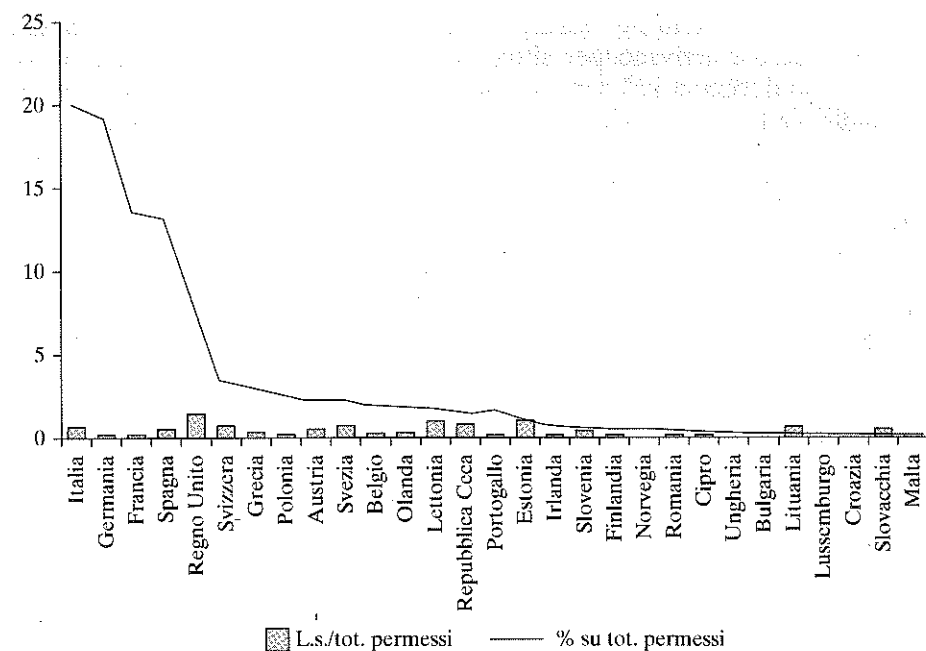


Fig. 2. Immigrati con permesso di soggiorno di lungo periodo, valori percentuali sul totale dei permessi, anno 2015.

L.s.: lungo-soggiornanti.

Fonte: Elaborazioni proprie su dati Eurostat.

crescita, costituendo il valore modale da almeno un decennio). Si tratta di un valore relativo che indica, cioè, il peso degli immigrati di lungo periodo – da tempo inseriti nella vita socio-economica del paese – rispetto alle altre categorie di immigrazione nel paese. I paesi con le quote più basse di lungo-soggiornanti rispetto alle altre categorie di immigrazione presentano, difatti, condizioni complesse per l'integrazione, tanto più quando il numero di immigrati è elevato, in valore assoluto.

Altra condizione problematica è quella delle aree con un numero limitato di immigrati regolari ma su cui si registra un consistente incremento di rifugiati. Si tratta della dinamica emersa in modo particolarmente evidente in Ungheria durante il 2015 e che si riscontra – seppure in misura inferiore – in Olanda, Belgio, Svizzera, Finlandia e Norvegia. In questi casi si sono verificate tensioni sociali e/o contestate scelte politiche legate alle inedite difficoltà di gestione del fenomeno. Meno problematiche dovrebbero, invece, essere le condizioni delle aree che – pur essendo zone di immigrazione – presentano un incremento consistente della proporzione di lungo-soggiornanti e una limitata presenza di rifugiati.

La duplice chiave di lettura proposta (modelli culturali e entità effettiva dei flussi) permette di distinguere due ipotesi generali rispetto alla genesi della diffusione di forme di intolleranza, con relative specificazioni. Le ipotesi individuate sono di seguito esplicitate.

H₁ Le scelte politiche realizzate incidono sulla percezione degli immigrati nel paese e derivano, per altro, dal clima di opinione diffuso (secondo un principio di circolarità) per cui ci si aspetta che – a parità di condizioni – i pregiudizi siano connessi alle politiche di integrazione e, in particolare:

– H_{1.1} il pregiudizio orientato alla minaccia economica dovrebbe essere più diffuso nei paesi funzionalisti e multi-culturalisti, per il peso che gli immigrati hanno sul *welfare* e per la competizione tra lavoratori specializzati;

– H_{1.2} il timore per il degrado del territorio dovrebbe prevalere nelle aree multiculturali, dove le misure a sostegno delle minoranze sono condizioni che facilitano forme di segregazione e/o auto-segregazione sociale e residenziale (Ambrosini 2011);

– H_{1.3} la minaccia culturale dovrebbe essere meno sentita nelle aree caratterizzate da modelli funzionalisti, dove prevale la logica del lavoratore ospite destinato al rimpatrio o dell'integrazione «a due vie» (solo per chi è funzionalmente utile), mentre si prevede una maggiore incidenza del pregiudizio sia nella Francia assimilazionista (la cui stessa politica di integrazione esclude che l'immigrato possa ridefinire le basi culturali) che, per opposti motivi, nelle aree multiculturali (dove la politica è orientata alla massima tolleranza per le differenze).

H₂ Sono le condizioni di fatto ad incidere sulla percezione che si ha degli immigrati, per cui ci si aspetta che la diffusione dei pregiudizi sia connessa all'incremento del numero di immigrati regolari e rifugiati, con eventuali effetti diversi per cui:

– H_{2.1} nelle aree con maggiori pressioni di entrambi i gruppi il pregiudizio è più diffuso;

– H_{2.2} nelle aree con un numero limitato di immigrati e in cui pesa la quota dei lungo-soggiornanti la diffusione dei pregiudizi è limitata;

– H_{2.3} nelle aree in cui è la presenza dei rifugiati a pesare in modo particolare si diffonde la percezione di una relazione tra presenza di immigrati e degrado urbano ma anche il pregiudizio culturale, legato a rischi di confronto con culture e principi etici difformi da quelli dominanti.

Ci si chiede, quindi, se la combinazione di modelli culturali e pressioni peculiari possa in parte spiegare la variabilità nella diffusione delle forme pregiudiziali sui territori in analisi e permettere di individuare eventuali tendenze comuni. Il pregiudizio è, in questo contesto, un aspetto ricondotto all'analisi dell'efficacia dei modelli di integrazione nel limitare tensioni legate alla forte pressione migratoria.

Il dato relativo ai flussi di immigrati e rifugiati rilevati tra il 2000 e il 2015 (tab. 1) è stato, quindi, accostato alla diffusione delle diverse tipologie di pregiudizio (dati della *European Social Survey*, da adesso Ess)². Si

² Il pregiudizio è stato rilevato utilizzando i dati dell'Ess e nello specifico le variabili (dicotomizzate in modo da rilevare una predisposizione medio-alta al pregiudizio, con punteggi di 1-4 su un massimo di 10): «Immigration bad or good for country's economy», «Country's cultural life undermined or enriched by immigrants» e «Immigrants make country worse or better place to live». L'analisi delle differenze di lungo periodo si basa sulla comparazione dei valori medi computati sulle percentuali ottenute per le diverse waves mentre i modelli di regressione presentati in appendice e commentati a seguire utilizzano le dicotomiche (stavolta computate solo per alti livelli di pregiudizio, dati dai punteggi 1-3) come variabili dipendenti su cinque modelli di regressione logistica definiti per ogni forma pregiudiziale.

TAB. 1. Stati Ue per modelli di integrazione, tipologia di pressione e pregiudizi 2000-2015

Paesi	Modelli	Incremento di	Rich.	N.	Minaccia	Minaccia	Degrado
			asilo	permessi	economia	cultura	
			2015-2010 (v. a.)		Media % Ess (2002-2014)		
Austria	Funzionalista	Rich. Asilo	75.445	-10.038	40,64	27,01	39,73
Belgio	Multiculturalista	Imm. & Rich.	18.580	41.816	37,12	24,87	25,78
Svizzera*	Multiculturalista	Rich. Asilo	22.925	-2.185**	42,42	50,42	50,17
Rep. Ceca	Eu 2007	Immigrazione	-130	21.630	42,94	29,65	34,90
Germania	Funzionalista	Imm. & Rich.	449.665	18.027	31,91	22,09	22,86
Danimarca*	Multiculturalista	Imm. & Rich.	18.585	104.539	43,80	34,84	49,21
Estonia	Eu 2004	No	215	-15.995	29,94	23,33	34,58
Spagna	Mediterraneo	Rich. Asilo	10.265	-97026	31,09	9,65	23,61
Finlandia	Multiculturalista	Rich. Asilo	28.675	-23.983	33,65	29,11	37,74
Francia	Assimilazionista	Imm. & Rich.	34.325	338.995	43,38	38,47	43,62
Regno Unito	Multiculturalista	Rich. Asilo	8.495	-85.443**	57,29	59,19	67,01
Grecia	Mediterraneo	Immigrazione	-6.680	43.454	42,24	31,75	34,34
Ungheria	Eu 2004	Rich. Asilo	173.960	-45.621	39,02	29,63	30,25
Irlanda	Multiculturalista	No	-580	-19.318	32,57	30,57	35,88
Italia	Mediterraneo	Imm. & Rich.	53.400	388.545	55,45	18,75	34,91
Olanda*	Multiculturalista	Rich. Asilo	29.720	-5.214	31,75	14,26	18,34
Norvegia	Multiculturalista	Imm. & Rich.	16.715	15.332	38,02	29,62	51,01
Polonia	Eu 2004	Imm. & Rich.	3.675	370365	49,30	47,96	61,59
Portogallo	Mediterraneo	No	735	-58.926	28,50	13,27	16,32
Svezia	Multiculturalista	Imm. & Rich.	137600	129.399	41,12	27,66	35,62
Slovenia	Eu 2004	Immigrazione	20	15.831	58,44	46,85	49,76

* aree che hanno richiesto la confisca dei beni a rifugiati in arrivo; ** 2015-2012 (non essendo i dati precedenti disponibili).

Fonte: Ricostruzioni di trend da dati Eurostat 2010-2015 ed Ess 2002-2014 (5 waves). Si fa qui riferimento ai soli Stati europei per i quali è possibile rilevare il dato delle survey.

noti che i dati sul pregiudizio ad oggi disponibili non si riferiscono ai cambiamenti introdotti dopo il 2014 ma permettono comunque di discriminare tra aree caratterizzate – nel lungo periodo e in una fase di crescente difficoltà – da una minore o maggiore propensione all'esclusione. Allineando le diverse informazioni, sintetizziamo i principali risultati.

I risultati mostrano la mancanza di un modello «ottimale» e tuttavia – posta la scontata eterogeneità interna agli Stati riconducibili al medesimo modello – il funzionalista appare come l'idealtipo più efficace (Castles 2004) in caso di forte pressione migratoria (è quindi confermata l'ipotesi H_{1.3} e solo in parte – per i paesi multiculturalisti – H_{1.1}).

L'obbligo di garantire condizioni dignitose e pari opportunità ai migranti si è scontrato, nei contesti multiculturalisti, con la realtà di ingenti flussi migratori (confermando H_{1.3} e H_{1.2}). Alcune aree multiculturali sono tra le più esposte alla diffusione di pregiudizi (Svizzera, Inghilterra, Danimarca) e diversi Stati hanno reagito all'incremento del flusso migratorio specificamente legato all'emergenza umanitaria con forme di auto-tutela (Finlandia, Norvegia, Svezia) e ipotesi di confisca dei beni per finanziare l'accoglienza (Olanda, Svizzera, Danimarca), a conferma di H_{2.3}. Coerentemente con quanto emerso, il degrado del territorio è percepito come una minaccia proprio, e specificamente, in alcuni di questi contesti e nella Francia neo-assimilazionista (a parziale conferma di H_{1.2} e degli effetti con-

giunti di $H_{1,3}$ e $H_{2,3}$). Sebbene i dati dell'Ess precedano (di poco) la crisi del 2015, queste dinamiche sono evidenti.

Le aree caratterizzate dal modello mediterraneo sono, invece, quelle in cui la diffusione del pregiudizio tende a ridursi. Si tratta, però, di una riduzione riferita a soglie già elevate (Grecia) o ad aree che non sono caratterizzate da forte pressione migratoria (Spagna), mentre si mantiene elevato il pregiudizio economico (a conferma di $H_{2,1}$). Il dato viene rilevato e spiegato anche da recenti studi secondo cui molti paesi dell'Europa settentrionale sono fortemente preoccupati per l'impatto che le difficoltà di inserimento lavorativo formale degli immigrati potrebbe avere sul welfare mentre nelle aree meridionali la forza lavoro immigrata ha tassi di attività marcatamente superiori a quelli dei nativi e i sussidi per i disoccupati di lungo periodo sono assenti (Sciortino 2015).

7. Determinanti del pregiudizio e dinamiche soggettive

Cosa incide – a parità di condizioni – sulla predisposizione al pregiudizio? Si tratta di una ulteriore specificazione delle ipotesi precedenti concentrandosi, stavolta, sulle dinamiche individuali. Sono stati realizzati, a tal fine, diversi modelli di regressione logistica sui dati dell'ultima *wave Ess* (2014), ponendo come variabile dipendente ciascuna forma pregiudiziale individuata e aggregando gli Stati rispetto ai modelli di integrazione (vedi appendice). Gli studi sulla micro-fondazione del pregiudizio distinguono, nello specifico, due determinanti principali del pregiudizio: l'interesse e l'identità (Sides e Citrin 2007; 2008). Le stesse dinamiche sono anche alla base delle scelte politiche rilevate su un piano macro e noto è, in particolare, il forte impatto che la limitata disponibilità di risorse ha avuto sulla crescente tendenza all'esclusione (Money 1999; Golder 2003). Distinguiamo, a seguire, le principali dimensioni esplicative sul piano micro-fondativo.

Condizioni strutturali: gli uomini hanno una (seppur moderata) maggior propensione al pregiudizio di natura economica. Le donne sono, invece, più propense a temere minacce di tipo culturale (e quest'ultimo effetto si registra soprattutto nelle aree multiculturali). Se il timore si riferisce al degrado, infine, il pregiudizio è maggiormente diffuso tra le donne nelle aree multiculturali e tra gli uomini in quelle del Mediterraneo. Complessivamente, alti livelli di istruzione proteggono dal rischio di pregiudizio ma questo effetto prevale negli Stati caratterizzati da un modello funzionalista se si fa riferimento a minaccia economica e culturale e nelle aree del Mediterraneo per la percezione del degrado.

Fiducia: l'atteggiamento pro-sociale aumenta il rischio di intolleranza, forse per effetto che il confronto interpersonale ha sull'adeguamento alle opinioni diffuse e quindi sul generarsi di dinamiche *in-group/out-group* (Tajfel 1981; Sears 1996). L'effetto è significativo ma con alcune specificità: nelle aree neo-assimilazioniste e nei paesi post-comunisti prevale il pregiudizio economico mentre nelle aree multiculturali il pregiudizio culturale e il timore di degrado. In tal senso il tratto sembra ulteriormente con-

solidare forme di discriminazione e pregiudizio già diffuse sul territorio. La fiducia verso le istituzioni nazionali rinvia, invece, alla tesi dell'identità e, specificamente, diversi studi sottolineano che «in the case of immigration, beliefs about the nation and its cultural make-up are particularly important» (Sides e Citrin 2007, 479). I dati mostrano che, in effetti, un'elevata fiducia verso le istituzioni nazionali accresce la probabilità di maggior diffidenza verso gli immigrati mentre la fiducia verso le istituzioni sovranazionali protegge dal pregiudizio economico solo tra i paesi multiculturali e neo-assimilazionisti.

Soddisfazione: la soddisfazione per le istituzioni democratiche riduce il pregiudizio di natura economica ovunque tranne che nei paesi mediterranei, il che potrebbe derivare da specifiche dinamiche già descritte (Sciortino 2015). Diversi studi hanno rilevato che la presenza di problemi economici (inclusi alti tassi di disoccupazione) generano discriminazioni e pregiudizi nei confronti degli immigrati (Fetzer 1996). I dati qui analizzati mostrano una dinamica più complessa per cui il diffuso benessere economico protegge dal pregiudizio di natura economica ma intensifica il pregiudizio culturale nelle aree multiculturali inclusive. Su questo piano, in modo particolare, le dinamiche descritte sul livello aggregato funzionano anche traslandole su quello individuale (Golder 2003; Money 1999).

Contatto: i legami di amicizia con soggetti di etnia diversa proteggono dal rischio di pregiudizio ma solo rispetto alla percezione del degrado (e per gli Stati post-comunisti anche in relazione al movente economico).

Effetto cumulativo: chi condivide una forma di pregiudizio ha maggiori probabilità di concordare anche sulle altre e, inoltre, la percezione negativa della categoria «immigrato» sottende forme di discriminazione parallele, riferite a tutte le figure di migrante in analisi (extra-comunitario, per ragioni economiche/di lavoro e umanitarie). Coerentemente con i diversi sondaggi in materia, si rileva una maggiore incidenza del rifiuto verso immigrati di differente etnia e verso gli extra-comunitari (Eurobarometro 2016). Il peso dei migranti poveri è più sentito – per ragioni di tipo economico – solo nei paesi multiculturalisti inclusivi ($H_{1,1}$, $H_{1,2}$ e $H_{1,3}$). La tolleranza e il sostegno verso i rifugiati è un altro tratto caratterizzante soggetti che non condividono i «pregiudizi» nei confronti degli immigrati.

8. Conclusioni

Durante gli ultimi anni le politiche di integrazione hanno mostrato una certa convergenza verso orientamenti di matrice neo-assimilazionista (Ambrosini 2014; Sciortino 2015) e, di recente, verso scelte di natura più esplicitamente orientate all'esclusione (Ambrosini 2015; Kaca 2016; Silverman 2016). Il modello funzionalista sembra essere quello che meglio si adatta alle recenti condizioni socio-politiche. Non si tratta del modello «migliore» ma di quello che mostra maggior resilienza a fronte delle recenti tensioni dovute alla crisi migratoria. Queste considerazioni derivano da un tentativo di definire modelli di accoglienza e valutarli rispetto alla

diffusione di forme pregiudiziali e intolleranza legata alla particolare pressione migratoria.

Per quel che riguarda la realizzazione delle politiche di accoglienza, il multiculturalismo sconta una riduzione (non sempre evidente) delle forme pregiudiziali con uno snaturamento di fatto della propensione all'integrazione. La recente logica che ha guidato l'Ue nel garantire rapidità decisionale anche a fronte di una limitazione di fatto nella tutela dei diritti umani è, d'altra parte, di matrice funzionalista. Le aree del Mediterraneo sono, invece, quelle in cui confluisce buona parte dell'immigrazione irregolare ma che continuano a non avere prassi adeguate per la gestione del fenomeno venendosi a verificare condizioni di disagio, sovraffollamento, quando non veri e propri casi di violazione dei diritti umani. Le aree post-comuniste con forti pressioni migratorie non sono, infine, caratterizzate da uno specifico modello di integrazione e mostrano una risposta politica particolarmente dura.

L'analisi delle ultime indagini della *European Social Survey* permette di rilevare come il pregiudizio nei confronti delle figure di «immigrato», «extracomunitario», «povero» e «richiedente asilo» abbia la medesima matrice. Il contesto di riferimento ha, d'altra parte, un'incidenza specifica sulla diffusione del pregiudizio. È probabile che ciò dipenda dalla commistione tra modelli di accoglienza, di integrazione e politiche realizzate.

Le aree multiculturali sono quelle in cui la diffusione dei pregiudizi ha una più chiara matrice politica. La discriminazione verso gli immigrati dipende in misura maggiore da orientamenti di fiducia nelle istituzioni nazionali *versus* internazionali, mentre la soddisfazione economica riduce il «rischio» di discriminazione per ragioni economiche ma aumenta il timore di minacce culturali. La differenza etnica è, infine, particolarmente osteggiata. Le aree del Mediterraneo sono quelle in cui i pregiudizi nei confronti degli immigrati dipendono più specificamente dalla percezione del degrado urbano, associato a povertà e alla presenza di extra-comunitari. Le aree post-comuniste sono, invece, quelle in cui si registra una marcata associazione tra le differenti categorie di pregiudizio. Il pregiudizio è, inoltre, orientato verso una logica *in/out-group* (extra-comunitari, differenti etnie piuttosto che «poveri» in generale) e le differenze di istruzione e classe sono poco rilevanti.

Le aree in cui prevale un modello di integrazione funzionalista presentano, infine, una peculiarità nell'associazione tra forme di discriminazione e figure discriminate: rispetto alle altre realtà, chi teme i poveri *tout court* presenta un più elevato rischio di temere gli immigrati per la minaccia economica; chi è più incline a discriminare per differenza etnica ha una particolare propensione a temere minacce culturali e, infine, chi teme gli extra-comunitari percepisce in misura maggiore la minaccia di degrado urbano.

I rilievi emersi mostrano l'utilità di procedere lungo il percorso descritto per individuare le condizioni che meglio permetterebbero di gestire i flussi di immigrati. L'assunto su cui ci si basa è che queste «soluzioni» non possano prescindere da un contesto socio-culturale ed economico che è già costituito e dalla presenza (o assenza) di una tradizione di lungo pe-

riodo nella gestione dell'accoglienza/integrazione. Né è possibile prescindere dal considerare l'indubbia incidenza di crescenti flussi migratori sulle aree più colpite. Sarebbe utile procedere ad ulteriori analisi facendo riferimento a dati di sondaggi successivi alla crisi del 2015 e all'individuazione di buone prassi che permettano di arginare esclusione e discriminazioni, tenendo conto delle specificità contestuali.

Appendice

Pregiudizi e immigrazione: modelli di regressione logistica su dati Ess 2014

TAB. A1. Variabile dipendente: «Gli immigrati sono un problema per l'economia del paese»

	Funzionalista		Multic. inclusivo		Post-comunista		Mediterraneo		Assim. pluralista	
	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.
Genere	0,25	***	0,02		0,04		0,28	*	0,29	***
Occupazione (S)	-0,28		0,11		-0,14		0,19		0,44	
Istruzione (alta)	-0,35	***	-0,08		-0,13	***	-0,04		-0,24	***
Fid. pross.	0,13		0,06		0,34	***	0,17		0,21	*
Fid. parl.	0,32	*	0,26	***	-0,01		0,00		0,25	
Fid. leggi	-0,05		0,06		0,30	***	0,18		-0,07	
Fid. polizia	0,27	*	0,19	*	0,00		-0,10		0,10	
Fid. partiti	-0,09		0,14		-0,13		0,13		-0,06	
Fid. Eu	-0,31	*	0,10		0,12		0,08		0,15	
Fid. Onu	0,08		-0,26	***	-0,08		-0,01		-0,24	*
Soddisf.	-0,33	***	-0,04		-0,09		0,00		-0,18	
Sodd. econ.	-0,24	*	-0,44	***	-0,33	***	-0,05		-0,18	
Sodd. Gov.	-0,14		-0,12		-0,07		-0,30		-0,27	
Sodd. Demo.	-0,26	*	-0,32	***	-0,16	*	-0,04		-0,50	***
Religioso (si)	0,09		0,13	*	-0,05		-0,05		-0,02	
Imm: no degr.	1,28	0,00	1,37	***	1,64	***	1,32	***	1,41	***
Imm: cultura	1,16	0,00	1,22	***	1,45	***	1,64	***	1,07	***
No etnia	0,26	*	0,48	***	0,36	***	0,27		0,75	***
No extra-com	0,59	***	0,38	***	0,53	***	0,47	*	0,67	***
No poveri	0,48	***	0,40	***	0,16	*	0,32		-0,19	
Sicurezza	-0,13		-0,10		-0,02		-0,02		-0,07	
Amici etnia diversa	-0,05		-0,07		-0,27	***	-0,09		-0,05	
Aiuto rifugiati	-0,31	*	-0,39	***	-0,39	***	-0,36	***	-0,32	***
Costante	-1,95	***	-2,10	***	-1,75	***	-2,86	***	-2,04	***

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$; *** $p < 0,0001$.

Tab. A2. Variabile dipendente: «La vita culturale è indebolita dagli immigrati»

	Funzionalista		Multic. inclusivo		Post-comunista		Mediterraneo		Assim. pluralista	
	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.
Genere	-0,25	***	-0,31	***	-0,16	***	-0,17		-0,18	
Occupazione (S)	0,05		0,30	***	-0,39	***	-0,04		0,14	
Istruzione (alta)	-0,34	***	-0,30	***	-0,07		-0,23	***	-0,12	
Fid. pross.	0,11		0,21	***	0,17	***	0,06		0,21	*
Fid. parl.	-0,19		0,06		0,04		0,00		0,21	
Fid. leggi	0,02		0,03		0,01		0,19		0,24	*
Fid. Polizia	-0,14		0,28	***	0,11		0,09		0,11	
Fid. Partiti	-0,22		0,08		-0,01		0,08		0,18	
Fid. Eu	0,35	***	-0,01		0,05		0,21		0,49	***
Fid. Onu	0,08		0,21	***	0,03		-0,10		-0,17	
Soddif.	0,08		-0,19		0,01		-0,02		-0,04	
Sodd. econ.	-0,16		0,53	***	-0,02		-0,38		0,00	
Sodd. Gov.	-0,29	***	-0,08		0,07		0,09		0,04	
Sodd. Demo.	-0,20	***	-0,14		-0,17	***	-0,15		-0,02	
Religioso (si)	-0,26	***	-0,27	***	0,08		-0,13		0,07	
Imm: econ.	1,16	***	1,27	***	1,45	***	1,66	***	1,08	***
Imm: no degr.	1,90	***	1,70	***	2,00	***	1,31	***	2,18	***
No etnia	0,69	***	0,51	***	0,50	***	0,58	***	0,22	
No extra-com	0,52	***	0,17		0,26	***	0,19		0,58	***
No poveri	0,03		0,11		-0,40	***	0,06		0,38	***
Sicurezza	-0,01		-0,31	***	-0,19	***	-0,26		-0,16	
Amici etnia	-0,08		0,07		-0,07		-0,04		0,06	
Aiuto rifugiati	-0,25	*	-0,46	***	-0,14	***	-0,06		-0,40	***
Costante	-1,55	***	-1,74	***	-2,63	***	-2,49	***	-3,06	***

* $p < 0.05$; ** $p < 0.001$; *** $p < 0.0001$.

Tab. A3. Variabile dipendente: «Gli immigrati contribuiscono al degrado del territorio»

	Funzionalista		Multic. inclusivo		Post-comunista		Mediterraneo		Assim. pluralista	
	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.	B	Sing.
Genere	-0,17		-0,25	***	-0,04		0,22		-0,12	
Occupazione (S)	-0,03		-0,10		0,07		0,07		-0,25	
Istruzione (alta)	0,06		-0,19	***	-0,05		-0,30	***	-0,18	
Fid. pross.	0,18		0,34	***	0,06		0,11		0,14	
Fid. parl.	0,34	**	-0,03		0,07		0,31		-0,09	
Fid. leggi	0,26	*	0,40	***	0,06		0,13		0,08	
Fid. polizia	0,13		0,10		0,03		0,37	***	0,04	
Fid. partiti	0,30		0,12		-0,04		0,21		0,02	
Fid. Eu	0,02		0,16		0,04		-0,03		0,26	
Fid. Onu	0,12		-0,01		-0,02		0,04		0,35	***
Soddif.	-0,31	**	-0,37	***	-0,20	***	-0,25	*	-0,19	
Sodd. econ.	-0,09		-0,02		0,04		-0,19		-0,15	
Sodd. Gov.	-0,07		-0,08		-0,18		0,04		0,10	
Sodd. Demo.	-0,31	**	-0,30	***	-0,12		-0,23		-0,18	
Religioso (si)	0,16		0,02		0,31	***	-0,33	*	-0,19	
Imm: econ.	1,27	***	1,42	***	1,64	***	1,34	***	1,43	***
Imm: cultura	1,89	***	1,72	***	2,00	***	1,30	***	2,19	***
No etnia	0,79	***	0,85	***	0,44	***	0,35	*	0,86	***
No extra-com	0,53	***	0,18		0,39	***	0,48	*	0,11	
No poveri	0,05		0,31	**	0,19	*	0,37	*	0,29	
Sicurezza	-0,26	*	-0,21		-0,21	***	-0,50	***	-0,40	***
Amici etnia	-0,49	***	-0,28	***	-0,23	***	-0,30	*	-0,27	*
Aiuto rifugiati	-0,50	***	-0,36	***	-0,30	***	-0,34	***	-0,62	***
Costante	-2,62	***	-2,18	***	-3,01	***	-1,72	***	-1,90	***

* $p < 0.05$; ** $p < 0.001$; *** $p < 0.0001$.

Riferimenti bibliografici

- Aleinikoff, T.A., Klusmeyer, D. (a cura di) (2001), *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Ambrosini, M. (2011), *Il multiculturalismo è finito? Le esperienze europee di integrazione degli immigrati*, in «Aggiornamenti sociali», 5, pp. 343-354.
- Ambrosini, M. (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Assisi, Cittadella.
- Ambrosini, M. (2015), *Troppa accoglienza? I veri dati sui rifugiati*, in «Aggiornamenti Sociali», gennaio 2015, pp. 49-59.
- Ambrosini, M., Boccagni, P. (2004), *Protagonisti inattesi. Lavoro autonomo e piccole imprese tra i lavoratori stranieri in Trentino*, in «Collana infosociale», 9, Trento, Provincia Autonoma di Trento.
- Ambrosini, M., Boccagni, P., Piovesan, S. (2015), *L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2014*, in «Collana infosociale», 47, Trento, Provincia Autonoma di Trento.
- Amnesty International (2017), *A Blueprint for Despair. Human Rights Impact of the Eu-Turkey Deal*, London.
- Anci, Cittalia, Fondazione migranti, Servizio centrale Sprar (2016), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, Roma, Digitalia.
- Adpha (2014), *Derechos Humanos en la Frontera sur 2014*, Seville, Adpha.
- Asgi (2016), *Esperimento Grecia. Il diritto di asilo e la sua applicazione dopo l'accordo (dichiarazione) Ue-Turchia del 18 marzo 2016*, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016_giugno_Esperimento-Grecia.pdf.
- Bagolini, M. (2010), *Tra integrazione e subalternità: la mobilità lavorativa*, Milano, Ediesse.
- Balibar, E., (2012), *Strangers as Enemies. Walls All Over the World, and How to Tear Them Down*, in «Mondi Migranti», 6, 1, pp. 7-25.
- Bansak, K., Hainmueller, J., Hangartner, D. (2016), *How Economic, Humanitarian, and Religious Concerns Shape European Attitudes Toward Asylum Seekers*, in «Science», 354 (6309), pp. 217-222.
- Banton, M. (2001), *National Integration in France and Britain*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 27, 1, pp. 151-168.
- Bertossi, C. (2011), *National Models of Integration in Europe*, in «American Behavioral Scientist», 55, 12, pp. 1561-1580.
- Boccagni, P., Pollini, G. (2012), *L'integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori, ricerche*, Milano, Franco Angeli.
- Bordignon, F., Ceccarini, L., Turato, F. (2015), *Migranti e cittadinanza al tempo delle crisi globali*, in «Rivista delle Politiche Sociali», 4, pp. 185-203.
- Castles, S., Korac, M., Vasta, E., Vertovec, S. (2001), *Integration: Mapping the Field. Report of the Project Carried Out by the University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre*, Commissioned by the Home Office Immigration Research and Statistics Service (Irss), luglio.
- Castles, S. (1999), *How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity*, in *Migration and Social Cohesion*, a cura di S. Vertovec, London, Edward Elgar, pp. 3-18.
- Castles, S. (2004), *The Factors That Make and Unmake Migration Policies*, in «International Migration Review», 38, 3, pp. 852-884.
- Catarci, M. (2014), *Considerazioni critiche sulla nozione di integrazione di migranti e rifugiati*, in «Remhu - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana», 22, 43, pp. 71-84.

Caviedes, A. (2016), *European Integration and the Governance of Migration*, in «Journal of Contemporary European Research», 12, 1, pp. 552-566.

Cesareo, V. (1998), *Studi e riflessioni per lo sviluppo del dialogo interculturale*, in C. Demarchi, Papa, N., Storti, N. (a cura di), *Per una città delle culture. Dialogo interculturale e scuola*, Quaderni Ismu, vol. 3, p. 16.

Citrin, J., Sides, J. (2008), *Immigration and the Imagined Community in Europe and the United States*, in «Political Studies», 56, pp. 33-56.

Crepeau, F., Purkey, A. (2016), *Facilitating Mobility and Fostering Diversity. Getting Eu Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants*, Ceps Paper in Liberty and Security in Europe, 92.

Eurobarometro (2016), *Public Opinion in the European Union, First Results, Standard 85 Wave EB85.2*, European Union.

Fetzer, J. (1996), *Attitudes toward Immigration in the United States, France, and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gadem, Apdha, Cimade, Migreurop (2015), *Rapport conjoint, décembre 2015: Ceuta et Melilla, centres de tri à ciel ouvert aux portes de l'Afrique*, <https://dev.lifemoz.com/gadem/wp-content/uploads/2016/05/Rapport-conjoint-Ceuta-et-Melilla-centres-de-tri-a-ciel-ouvert-aux-portes-de-l-Afrique-2015.pdf>.

Glick Schiller, N., Salazar, N.B. (2013), *Regimes of Mobility across the Globe*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 39, 2, pp. 183-200.

Golder, M. (2003), *Explaining Variation in the Success of Extreme Right Parties in Western Europe*, in «Comparative Political Studies», 36, pp. 432-466.

Grifone Baglioni, L. (2009), *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Guarneri, A. (2005), *Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*, Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali, http://www.irpps.cnr.it/it/system/files/guarneri_wp_pol_migr.pdf.

Kaca, E. (2016), *Schengen's Future in Light of the Refugee Crisis*, in «The Polish Institute of International Affairs», 2, 83, pp. 1-7.

Mellone, A., Di Gregorio, L. (2005), *Modelli socioculturali di integrazione degli immigrati*, in S. Belardinelli (a cura di), *Welfare community e sussidiarietà*, Milano, Egea, pp. 237-255.

Money, J. (1999), *Fence and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control*, Ithaca, Ny, Cornell University Press.

Noviello, V. (2010), *Politiche di integrazione nel contesto euromediterraneo. Il caso di Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Italia (1980-2007)*, https://www.issm.cnr.it/progetti/emigrazione/pubblicazioni/153_2010_Noviello.pdf.

Pastore, F., Salis, E., Villosio, C. (2013), *L'Italia e l'immigrazione low cost: fine di un ciclo?*, in «Mondi Migranti», 1, pp. 151-171.

Rossi, G. (2011), *Quali modelli di integrazione possibile per una società interculturale?*, in D. Bramanti (a cura di), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Milano, Franco Angeli, pp. 15-23.

Sciortino, G. (2015), *È possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo Stato dell'arte*, in «I quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale – Trento», 63.

Sears, D.O. (1996), *Symbolic Politics: A Socio-Psychological Theory*, in S. Iyengar, W. McGuire (a cura di), *Explorations in Political Psychology*, Chicago, Chicago University Press, pp. 113-149.

Sides, J., Citrin, J. (2007), *European Opinion about Immigration: The Role of Identities, Interests and Information*, in «British Journal of Political Science», 37, 3, pp. 477-504.

Sides, J., Citrin, J. (2008), *Immigration and the Imagined Community in Europe and the United States*, in «Political Studies», vol. 56, pp. 33-56.

Silverman, S.J. (2016), *Immigration Detention in the UK. Migration Observatory briefing*, Compas, University of Oxford, Uk, September.

Solari, S., Tronchin, C., Di Pasquale, E., Nocentini, S. (2016), *Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in Europa*, Fondazione Leone Moressa, http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2016/01/LA-BUONA-ACCOGLIENZA-20_01_2016.pdf.

Tajfel, H. (1981), *Human Groups and Social Categories*, Cambridge, Cambridge University Press.

Vermeulen, H., Penninx, R. (2000), *Introduction*, in H. Vermeulen, R. Penninx (a cura di), *Immigrant Integration: The Dutch Case*, Amsterdam, Het Spinhuis.

Vertovec, S. (a cura di) (1999), *Migration and Social Cohesion*, London, Edward Elgar.

Zanfrini, L. (2010), *Sociologia della convivenza interetnica*, Roma-Bari, Laterza.

Zincone, G. (2009), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola, casa*, Bologna, il Mulino.

Zincone, G., Di Gregorio, L. (2002), *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo eclettico*, paper presentato al Convegno triennale della Associazione Italiana di Sociologia – Sezione Sociologia Politica, Università della Calabria.

Il sistema italiano dell'accoglienza dei migranti fra aspetti normativi ed effetti socio-territoriali

Carlo Colloca

The Italian welcoming system of migrants and socio-territorial effects

The essay analyzes the welcoming migrants system in Italy, in particular the procedures and identifying sites, the dynamics of relocation and resettlement, as well as the pattern of the first and second welcoming, pointing out how the European legislation has recently outcomes of government actions by effective, which are associated, the latent solidarity of Eu Countries in terms of welcoming and violation of rights against foreign citizens even by Italian institutions.

Keywords: vulnerability, migrants, welcoming system, territories, territorialisation.

1. Introduzione

Le migrazioni rappresentano una costante nella storia dell'umanità. Gli individui si muovono per una molteplicità di ragioni, individuali o strutturali, economiche, politiche, socio-culturali e climatiche. Questa mobilità può avvenire a vari livelli: si attraversano i confini verso altre città e regioni mentre alcune popolazioni si spostano da una nazione all'altra, e una parte di queste varca diversi continenti. Tuttavia la migrazione ha un carattere storicamente determinato, assume forme specifiche, può essere volontaria o forzata, temporanea o permanente e ridisegna la morfologia sociale e spaziale degli scenari territoriali (Cavalli e Martinelli 2015, 159-162). Le pagine che seguono riflettono sulla normativa europea in tema di gestione di tali processi migratori, in particolare sulla ricezione che della stessa fanno le istituzioni italiane e sulle effettive ricadute socio-territoriali dell'accoglienza in Italia. Si è cercato di evidenziare che le scelte dell'Ue sono sbilanciate a favore di soluzioni per il contenimento dell'impatto di queste popolazioni mobili sul Continente e per una difesa dello *status quo* piuttosto che trovare risposte per rendere più sostenibile l'accoglienza, con l'effetto di generare marginalità ed esclusione socio-territoriale di cui risen-

Carlo Colloca, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università degli Studi di Catania, via Vittorio Emanuele II, 49, Catania; carlo.colloca@unict.it.

tono i migranti e gli autoctoni residenti nei luoghi di frontiera dove si consumano gli arrivi.

Si coglie, dunque, una tensione, fra i migranti, che esercitano una «libertà di movimento» e rivendicano diritti e giustizia sociale, e gli Stati-nazione dell'Ue che sembrano sottoporre i cittadini stranieri a pratiche discriminatorie, costringendoli in quei centri di accoglienza che con difficoltà paesi quali l'Italia e la Grecia riescono a gestire, anche per il fallimento, ad oggi, delle politiche di ricollocazione fra i vari paesi dell'Ue. Si registra, infine, la difficoltà da parte delle istituzioni europee, e anche italiane, di razionalizzare le implicazioni politiche e giuridiche del «concetto di responsabilità» con riferimento alla protezione di popolazioni a rischio, quali i migranti, nonostante rappresentanti della politica nazionale ed europea evocino la crucialità e la imprescindibilità di un cosmopolitismo dei diritti quale tratto caratterizzante le democrazie del Vecchio Continente.

2. Il sistema di identificazione: i regolamenti Eurodac e Dublino III

Le problematiche relative all'identificazione dei cittadini stranieri non comunitari non possono prescindere dal contesto normativo europeo, che si fonda principalmente sui regolamenti n. 603 del 2013 (c.d. Eurodac) e n. 604 del 2013 (c.d. Dublino III). L'incidenza della normativa europea sul sistema di accoglienza in Italia si coglie soprattutto, ma non in modo esclusivo, nell'applicazione della regola per cui un solo Stato membro è competente per l'esame di una domanda di asilo. E, segnatamente, se il richiedente asilo ha varcato illegalmente le frontiere di uno Stato membro dell'Ue, quest'ultimo è, in linea di principio, competente per l'esame della sua domanda di asilo, salvo quanto diversamente previsto, secondo la gerarchia dei criteri per la determinazione dello Stato competente.

Il regolamento n. 604 del 2013 (Dublino III) implementa un principio già introdotto con il regolamento 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che sostituisce la Convenzione di Dublino del 1990. Esso stabilisce, all'art. 13, che «quando è accertato [...] che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera».

Funzionale alla individuazione dello Stato competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è il fotosegnalamento del richiedente asilo. È indubbio che, nell'ordinamento comunitario, così come d'altronde nell'ordinamento interno, il fotosegnalamento dello straniero «irregolare» sia oggetto di specifico obbligo. Nell'ordinamento comunitario, tale obbligo per gli Stati membri era stato introdotto già dagli artt. 4 e 8 del regolamento Ce dell'11 dicembre 2000, n. 2725, istitutivo di Eurodac. Gli artt. 9 e 14 del nuovo regolamento Eurodac, ricalcando sostanzialmente le disposizioni precedenti, prevedono che ciascuno Stato membro proceda tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale

e dei cittadini di paesi terzi o apolidi, di età non inferiore a 14 anni, che siano fermati dalle autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera, con susseguente obbligo di trasmettere al Sistema Centrale Eurodac, entro 72 ore, i rilievi unitamente ad altri dati identificativi. È previsto che il decorso del termine sia sospeso nell'ipotesi di prioritarie esigenze di cura e soccorso del cittadino straniero e che l'inosservanza di tale termine non dispensi lo Stato membro, comunque, dall'ottemperare all'obbligo. Nell'ipotesi di rilievo tecnicamente non valido, il fotosegnalamento dovrà essere ripetuto quanto prima e, qualora dovessero permanere tali difficoltà, il termine di 72 ore potrà essere prorogato di ulteriori 48 ore. Il puntuale adempimento dell'obbligo del fotosegnalamento e della trasmissione dei dati al Sistema Centrale è fondamentale per consentire il controllo incrociato delle impronte digitali e per stabilire quale sia lo Stato membro di primo ingresso del richiedente asilo competente ad esaminare – in base al criterio generale stabilito dal regolamento Dublino III – la domanda di protezione e a prendere in carico il cittadino straniero, prevenendo la possibilità che i richiedenti asilo possano abusare del sistema, con la presentazione di domande in più paesi e sottrarsi all'applicazione delle regole in materia di competenza per poter raggiungere il paese di elezione all'interno dell'Unione Europea. A conferma di ciò si registra – in base a quanto emerso nel corso di alcune attività di indagine delle forze dell'ordine, fra dicembre 2015 e gennaio 2016, e di testimonianze di talune associazioni per la tutela dei diritti umani – che quote di migranti, principalmente siriani ed eritrei sbarcati a Lampedusa, tendono a sottrarsi all'obbligo di identificazione per proseguire il percorso migratorio e raggiungere il paese europeo dove aspirano a stabilirsi, presumibilmente in ragione di rapporti parentali o dei contatti con la propria comunità nazionale di origine¹. Il legislatore europeo non sembra tenere in debita considerazione la profonda trasformazione che le dinamiche migratorie hanno subito nell'ultimo lustro, ovvero che difficilmente si può continuare a considerare l'immigrazione ancora un «processo monodirezionale: un trasferimento da un paese di origine a un paese di insediamento» (Ambrosini 2009, 673). Molti paesi, quali l'Italia e la Grecia, sono soltanto terre di primo approdo, mentre i migranti nutrono l'aspettativa di raggiungere paesi del Centro-Nord Europa, frequentemente per ricongiungersi a familiari e/o connazionali.

Il Capo della Polizia, nell'audizione svolta il 20 gennaio 2016, presso la «Commissione monocamerale di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione e di espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate»², ha precisato che il dato po-

¹ Cfr. <http://www.centroastallipalermo.it/la-verita-sul-sistema-hot-spot-violazioni-e-illegalita-a-lampedusa-la-denuncia-delle-associazioni/>.

² Con deliberazione del 17 novembre 2014, successivamente modificata e integrata, l'Assemblea della Camera ha istituito, per la durata della XVII legislatura, una Commissione monocamerale di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione e di espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate. L'attività della Commissione si propone di approfondire le seguenti tematiche: il sistema di identificazione e prima accoglienza dei migranti; il sistema di profilassi e assistenza sanitaria; il sistema dei centri di accoglienza, al fine di valutare i possibili modelli organizzativi; la protezione dei minori stranieri non accompagnati e delle categorie

sitivo raggiunto a quella data sui fotosegnalamenti pari a una media annua dell'84% è legato anche alla diminuzione delle poche migliaia di soggetti che non volevano chiedere asilo in Italia – essenzialmente siriani ed eritrei – e si opponevano, quindi, al fotosegnalamento. Va aggiunto che hanno contribuito al suddetto dato le attività di mediazione linguistico-culturale che nei centri di accoglienza favoriscono pratiche di negoziazione, avendo presenti i contesti situazionali e le aspettative dei cittadini stranieri affinché questi non si sottraggano all'iter di identificazione, rischiando diversamente misure di espulsione. Il ruolo della mediazione dovrebbe far riflettere maggiormente sull'importanza che tale funzione riveste per le politiche pubbliche in tema di migranti, in quanto strumento che «prende in carico» le interazioni tra i membri di una comunità e i «nuovi arrivati», anticipando gli scenari futuri che si possono prospettare per l'autoctono e per lo straniero e tratteggiando soluzioni per una più ampia coesione socio-territoriale e responsabilità condivisa (Turchi e Romanelli 2013).

Il combinato disposto delle regole europee volte alla responsabilizzazione dei paesi di frontiera – tra cui principalmente l'Italia, la Grecia e l'Ungheria – ha reso la pratica dell'identificazione dei migranti un tema di acceso dibattito, e perfino di scontro politico, tra le autorità nazionali e le istituzioni europee, già dal marzo 2015. Una situazione determinatasi per un «deficit di solidarietà» fra i paesi dell'Ue che ha causato la perdurante assenza di un adeguato «livello di armonizzazione dei sistemi nazionali di accoglienza e delle procedure di accesso alla protezione internazionale, circostanza questa che ha compromesso fin da subito il buon funzionamento del Sistema di Dublino» (Marchegiani 2014, 46).

3. Le modalità del processo identificativo

L'acquisizione degli elementi descrittivi, fotografici, antropometrici e delle impronte digitali di un soggetto (il c.d. fotosegnalamento) comporta l'attribuzione di un'identità dattiloscopica, che può non coincidere con quella anagrafica. Per giungere a quest'ultimo tipo di identità bisogna necessariamente svolgere un'ulteriore e più dispendiosa attività che impone – anche sulla base di accordi bilaterali – la collaborazione delle autorità consolari del paese di origine dello straniero. Al riguardo, come evidenziato dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle Frontiere, nel corso dell'audizione del 29 ottobre 2015 presso la Commissione monocamerale d'inchiesta, l'aumento tra gli sbarcati di ivoriani, senegalesi e gambiani ha imposto l'implementazione di accordi bilaterali finalizzati sia all'identificazione che ai rimpatri³.

vulnerabili; il sistema di affidamento e i controlli sulla gestione dei centri; le misure di trattenimento nei Cie e il sistema dei rimpatri e l'analisi dei costi complessivi del sistema. Cfr. http://www.camera.it/leg17/436?shadow_organo_parlamentare=2649&tipoVis=&elenco= (Da qui in poi si citerà: «Commissione monocamerale di inchiesta»).

³ Per questo e per successivi estratti delle audizioni presso la Commissione monocamerale di inchiesta si è fatto riferimento ai resoconti stenografici curati dalla Segreteria della Commissione,

Per giungere all'identificazione degli stranieri che hanno subito un periodo di detenzione, sono state messe a punto ulteriori procedure attraverso accordi con l'Amministrazione penitenziaria, che prevedono l'analisi della corrispondenza, dei colloqui, nonché la verifica di eventuali impronte nel Sistema Informativo Visti⁴. L'iter identificativo parte dall'acquisizione delle generalità dello straniero nel corso di una breve intervista individuale, con l'assistenza di un mediatore linguistico-culturale. Tale fase, come stabilito nella circolare n. 30918 del 17 settembre 2015 della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle Frontiere, è definita di pre-identificazione e consiste nella compilazione del foglio-notizie nel quale, con l'ausilio di mediatori culturali, sono annotate le generalità, la nazionalità e il motivo di ingresso in Italia del migrante e allegata una foto istantanea.

Sulla base degli esiti delle menzionate attività/colloqui di pre-identificazione, le persone potrebbero essere ulteriormente intervistate da funzionari di polizia investigativa con il supporto di funzionari Frontex ed Europol per acquisire informazioni utili a scopi investigativi e/o di intelligence (peraltro siffatte interviste, in quanto suscettibili di fornire preziose informazioni, possono aver luogo anche prima dell'arrivo nelle aree *hotspot*, ad esempio per identificare gli scafisti, quando i migranti si trovano ancora sui mezzi di salvataggio oppure all'arrivo nel porto di sbarco). Questa fase costituisce anche un momento importante per rappresentare condizioni personali di vulnerabilità, anche laddove non immediatamente evidenti (gravidanza, minore età, patologie particolari, etc.) o l'eventuale bisogno di protezione.

Il fotosegnalamento è un segmento della più ampia procedura di identificazione (anagrafica), in quanto mira principalmente all'attribuzione di un'identità dattiloscopica. Tale identità, tenuto conto del quadro normativo europeo, rappresenta il caposaldo del sistema di controllo dei flussi migratori. Secondo quanto riferito dal rappresentante di Frontex, audito nella suddetta Commissione il 13 gennaio 2016, la quasi totalità dei migranti che arrivano in Italia non è in possesso di documenti di identificazione, dunque, a fronte di dichiarazioni dei soggetti non verificabili e delle notorie carenze dei sistemi anagrafici di molti paesi di origine degli stranieri, le impronte digitali costituiscono l'unico dato univoco e individualizzante, che una volta inserito nella banca dati nazionale (Casellario centrale di identità) e in quella europea (Eurodac) consente di cristallizzare il dato storico del passaggio di quel soggetto in un determinato luogo. In altri termini l'identificazione non consente di attribuire le esatte generalità dell'individuo che è sbarcato, ma lo rende riconoscibile da quel momento in poi. I rilievi dattiloscopici alimentano la suddetta banca dati nazionale che attraverso il motore di ricerca Afis (*Automated fingerprint identification system*, ovvero il Sistema automatizzato di identificazione delle impronte) consente di ve-

depositati presso l'Archivio della stessa con sede a Roma presso Palazzo San Macuto. Più in generale le pagine che seguono sono anche l'esito del lavoro di ricerca e di inchiesta che l'Autore del saggio svolge in qualità di consulente della suddetta Commissione.

⁴ Con riferimento ai temi della mobilità (identitaria, geografica e occupazionale) e del rapporto tra irregolarità e criminalizzazione dei migranti, cfr. Sbraccia (2010).

rificare se quella persona è stata mai censita in Italia e con quali generalità. Quindi, i medesimi dati dattiloscopici sono inseriti in Eurodac. In particolare il regolamento Eurodac distingue i migranti presenti sul territorio europeo in tre categorie: richiedenti asilo (categoria 1), persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna dell'Unione Europea (categoria 2) e persone fermate perché illegalmente soggiornanti sul territorio di un paese dell'Ue (categoria 3).

Secondo quanto riportato nella *roadmap*, presentata dal Governo italiano il 28 settembre 2015, nell'ambito delle procedure che si svolgono all'interno degli *hotspot* (approccio che si vedrà oltre), subito dopo la pre-identificazione, l'inserimento nella banca dati avviene secondo le seguenti linee operative: 1) i migranti che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale sono registrati come «Cat 1»; 2) coloro che non manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale ovvero che, pur manifestando tale volontà, non rientrano nelle categorie di «ricollocabili», sono fotosegnalati come «Cat 2» (ingresso irregolare) e registrati in conformità con la legislazione nazionale ed europea. Accade, pertanto, che quanti chiedono il riconoscimento dello status, dopo essere stati inquadrati nel profilo degli ingressi illegali, devono essere sottoposti nuovamente a rilievi segnaletici. Nel documento governativo citato si riferisce che «è in corso di valutazione tecnico-giuridica da parte dei funzionari italiani di polizia scientifica la possibilità di trasformare tecnicamente il cartellino dattiloscopico Cat 2 in cartellino Cat 1 (opzione che non riguarderà le persone suscettibili di essere ricollocate), evitando quindi la duplicazione dell'operazione con risparmio di tempo e risorse umane». Sembra opportuno ricordare che molti di coloro che tentano di attraversare il Mediterraneo non sono «richiedenti asilo», dunque in fuga da guerre, da persecuzioni politiche o da altri atti discriminatori, ma fuggono dai cambiamenti climatici antropici globali. Probabilmente i negoziati climatici a livello internazionale potrebbero riconoscere gli attuali e futuri «rifugiati climatici», anche sulla scorta dei rapporti dell'Ipcc⁵ che individuano le aree soggette a eventi che potranno renderle inabitabili e le società locali potenzialmente interessate (Calzolaio e Pievani 2016, 121-122).

L'Italia è stata oggetto, il 7 settembre 2015, di una contestazione formale da parte dell'Easo – l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – che aveva sollecitato chiarimenti sui motivi che avevano portato all'identificazione «di appena 30.000 stranieri, rispetto ai 90.000 che risultano presenti nei centri di accoglienza». Il 10 dicembre 2015 la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora (procedura n. 2015/2203) – primo passo della procedura di infrazione – come esortazione a Grecia, Croazia e Italia affinché attuino correttamente il regolamento

⁵ L'Ipcc (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) è il principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici. È stato istituito nel 1988 dalla World Meteorological Organization (Wmo) e dall'United Nations Environment Program (Unep) per fornire ai governi di tutto il mondo una chiara visione scientifica dello stato attuale delle conoscenze sul cambiamento climatico e relativi potenziali impatti ambientali e socio-economici. Cfr.: <http://www.ipcc.ch/>.

Eurodac. Sembra corretto osservare che, a fronte delle rivendicazioni di alcuni Stati membri e istituzioni europee – che hanno lamentato una scarsa efficienza dell'Italia sul fronte del fotosegnalamento – la direttrice del Servizio polizia scientifica della Polizia di Stato, nella sua audizione in Commissione del 10 settembre 2015, ha precisato che l'Italia, dopo la Germania, è il paese che più alimenta e interroga la banca dati Eurodac.

Tramite il processo di identificazione sancito da Eurodac sembra che si configuri per il migrante il riconoscimento di uno status sulla scorta della verifica di avere diritto a essere protetto o di aver violato talune norme dell'Unione Europea, ovvero l'attribuzione di una sorta di «cittadinanza negativa o per sottrazione». A tal proposito va anche detto che in epoche di grandi movimenti migratori, il dibattito sulla cittadinanza si inasprisce alimentando tensioni e conflitti all'interno delle opinioni pubbliche nazionali e, in anni recenti, fra gli Stati dell'Ue. È messa in discussione la consistenza etica, politica e giuridica del concetto stesso di cittadinanza e le condizioni per maturarla, oltre a inserirsi problematiche connesse alla distribuzione delle risorse tra chi è nato e chi è arrivato su un determinato territorio, tanto da acuire dispute, non soltanto ideologiche, ma connesse anche a interessi economici. Sembra diffondersi una reticenza nell'accoglienza (Ambrosini 2010, 52-75) con riferimenti a un «noi», al quale la cittadinanza «appartiene» per nascita, per storia, per tradizione, per sangue, per radicamento territoriale e un «loro», i nuovi arrivati, che, in quanto «estranei», «non possono» e «non devono» rivendicare diritti⁶.

4. La ricollocazione e il reinsediamento: due processi lenti a istituzionalizzarsi

L'Agenda europea sulla migrazione, presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea, che sancisce un approccio globale nel tentativo di migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti, prefigura, in primo luogo, l'istituzione di un nuovo metodo basato sui punti di crisi (c.d. *hotspot*). Tale metodo prevede che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (Easo), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri (Frontex) e l'Ufficio di Polizia europea (Europol) lavorino sul campo, in prima linea con gli Stati membri, per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. In secondo luogo nell'Agenda si prevede di attuare un sistema europeo comune di asilo promuovendo, fra l'altro su base sistematica, l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, contrastando le domande di asilo radicalmente infondate e infine valutando, e eventualmente riesaminando, il regolamento Dublino III.

⁶ Il dibattito scientifico in tema di cittadinanza è molto articolato e vasto; in questa sede, per pertinenza con la riflessione proposta e per esiguità di spazio, si ricordano soltanto le seguenti pubblicazioni: Clerici (1989); Zincone (1992); Zolo (1994); Amirante (2003); Zanfrini (2007); Benhabib (2008) e Baglioni (2010).

Nel regolamento Dublino III si prevede l'attuazione di un innovativo programma di riallocazione e di reinsediamento dei richiedenti asilo, che costituisce uno dei fondamentali tasselli di cui si compone il mosaico delle misure europee sul tema delle migrazioni. Soltanto pochi giorni dopo aver presentato la citata Agenda europea sulla migrazione, la Commissione europea, il 27 maggio 2015, ha indicato un primo pacchetto di misure attuative, in cui figura il meccanismo di ricollocazione e di reinsediamento dei richiedenti asilo, poi implementato il 9 settembre 2015 con un secondo pacchetto di misure attuative, anche in questo caso comprendenti un ulteriore piano di ricollocazione di richiedenti asilo da Grecia, Italia e Ungheria. Il complesso e tortuoso iter deliberativo è stato sancito con le decisioni del Consiglio europeo del 14 settembre 2015, n. 1523, e 22 settembre 2015, n. 1601. Il combinato disposto delle citate decisioni consente la ricollocazione negli altri Stati membri prima di 40.000 migranti (di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia) e, successivamente, di ulteriori 120.000 persone (di cui 15.600 dall'Italia e 50.400 dalla Grecia), mentre per le restanti 54.000 persone, essendo stata esclusa dal novero degli Stati membri beneficiari della ricollocazione l'Ungheria, in quanto contraria al meccanismo, è previsto che esse siano soggette al ricollocamento, in un momento successivo (il comunicato ufficiale del Consiglio fissa la decorrenza di un anno), dall'Italia e dalla Grecia oppure da altri Stati membri che si trovino ad affrontare situazioni di crisi per i propri sistemi di asilo e di accoglienza. La chiave di distribuzione adoperata per entrambe le decisioni si fonda su seguenti criteri: la popolazione complessiva (40%), il Pil (40%), la media delle domande di asilo presentate spontaneamente, il numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti (10%) e, infine, il tasso di disoccupazione (10%).

In circostanze eccezionali, uno Stato membro può notificare al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità temporanea a partecipare al processo di ricollocazione fino al 30% dei richiedenti a esso assegnati. Gli Stati membri conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione del richiedente soltanto qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ovvero in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli artt. 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE (art. 5 della decisione del Consiglio n. 1601 del 22 settembre 2015).

L'applicazione della misura riguarda i richiedenti asilo in evidente necessità di protezione internazionale, dunque gli appartenenti a quelle nazionalità che hanno ottenuto un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75%⁷, ovvero i cittadini siriani, eritrei e della Repubblica del Sudafrica (in precedenza erano compresi anche i cittadini iracheni), così come riferito il 5 luglio 2016, presso la suddetta Commissione monocamerale di inchiesta, dal Capo dell'Unità Dublino presso la Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo del Ministero dell'Interno. I richiedenti asilo politico possono essere proposti per la ricol-

⁷ Cfr. Database Eurostat in materia di asilo e gestione migrazioni, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

locazione soltanto previo rilevamento delle impronte digitali e la loro trasmissione al sistema centrale di Eurodac, in applicazione degli obblighi di cui all'art. 9 del regolamento Eurodac. È inoltre previsto che, nell'attuare la decisione, gli Stati membri considerino, in primo luogo, l'interesse superiore del minore, se la richiesta lo coinvolge. Gli Stati membri devono provvedere affinché i familiari che rientrano nell'ambito di applicazione della decisione in questione siano ricollocati nel territorio dello stesso Stato membro.

In tema di asilo vanno osservati i risultati della sperimentazione dei «corridoi umanitari». Si pensi a quanto promosso, a inizio 2016, tramite un protocollo d'intesa tra la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, la Tavola Valdese e il Governo italiano. Si tratta di un progetto-pilota completamente autofinanziato dalle suddette comunità che inviano dei volontari affinché prendano contatti diretti con i rifugiati nei paesi interessati dal progetto, predispongano una lista di potenziali beneficiari da trasmettere alle autorità consolari italiane che, dopo il controllo da parte del Ministero dell'Interno, rilasciano dei visti umanitari con Validità Territoriale Limitata, validi dunque soltanto per l'Italia. Una volta arrivati in Italia, legalmente e in sicurezza, i profughi possono presentare domanda di asilo e sono accolti a spese delle sopracitate associazioni. Si insegna loro l'italiano e si iscrivono a scuola i bambini allo scopo di favorire processi di inclusione. I corridoi umanitari prevedono l'arrivo nel nostro paese, nell'arco di due anni, di mille profughi dal Libano (per lo più siriani fuggiti dalla guerra), dal Marocco (dove approda gran parte di chi proviene dai paesi subsahariani interessati da guerre civili e violenza diffusa) e dall'Etiopia (eritrei, somali e sudanesi). Tra febbraio 2016 e febbraio 2017, sono già arrivate circa 700 persone. Tale procedura va opportunamente valutata perché potrebbe essere ampliata e prevedere il coinvolgimento di altri Stati europei, scongiurando il dramma della tratta di essere umani e consentendo un'accoglienza più sostenibile anche per i territori di arrivo.

Nel quadro del meccanismo di ricollocazione, l'Italia e la Grecia ricevono finanziamenti tramite i programmi nazionali del Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) a sostegno dei loro sforzi in materia (un importo forfettario supplementare di 500 euro per ciascuna persona ricollocata). L'assistenza finanziaria è fornita anche agli Stati membri di ricollocazione, che riceveranno un importo forfettario di 6.000 euro per persona ricollocata. In totale, per la ricollocazione di 160.000 persone sono stati stanziati 1.040 milioni di euro, anche se il Ministero dell'Economia segnala che la spesa per l'accoglienza nel 2016 è stata di 3,3 miliardi di euro e che per il 2017 è prevista di 3,8 miliardi di euro, ma potrebbe crescere a 4,2 nello scenario peggiore⁸.

Vale la pena evidenziare fin d'ora che la connessione tra le procedure di ricollocamento e di identificazione dei migranti è formalizzata negli atti giuridici delle istituzioni europee: si vedano, ad esempio, le conclusioni della Presidenza del Consiglio di giustizia e affari interni dell'Ue del 14

⁸ Cfr. http://www.mef.gov.it/opencms754/opencms/inevidenza/documenti/Lettera_risposta_del_25_ottobre_2016_-_Dombrovskis_e_Moscovici.pdf.

settembre 2015 in cui, parallelamente all'entrata in vigore della decisione sulla prima ricollocazione di 40.000 persone, si precisa che il Consiglio considera cruciale che in Italia e in Grecia, entro il 16 settembre 2016, diventino immediatamente operativi efficaci meccanismi per garantire l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti, per individuare le persone bisognose di protezione internazionale e sostenerne la ricollocazione, per identificare i migranti irregolari che devono essere rimpatriati e per prevenire che i soggetti interessati si muovano verso altri Stati membri.

Al 15 settembre 2016, in realtà, la situazione si è presentata molto più complessa rispetto a quanto il Consiglio aveva pianificato perché non tutti gli Stati dell'Ue stanno facendo la loro parte nel processo di ricollocazione. Infatti con il voto di metà settembre gli eurodeputati hanno affermato che gli Stati dell'Ue devono onorare gli impegni presi e accettare i rifugiati trasferiti dalla Grecia e dall'Italia per alleviare la pressione migratoria su questi due paesi «in prima linea» e, allo stesso tempo, scoraggiare gli arrivi irregolari, aprendo vie legali e sicure verso l'Ue. In una risoluzione non vincolante, approvata con 470 voti a favore, 131 contrari e 50 astensioni, il Parlamento europeo ha bocciato la proposta della Commissione di utilizzare 54.000 posti, originariamente destinati alla ricollocazione di richiedenti asilo da Grecia e Italia in altri Stati membri dell'Ue, per il reinsediamento dei rifugiati siriani dalla Turchia all'Ue, in linea con l'accordo su migranti e profughi maturato tra i leader della Turchia e dell'Ue nel marzo 2016. Secondo la proposta della Commissione, i paesi dell'Ue potrebbero dedurre il numero di rifugiati siriani che necessitano di protezione internazionale che arrivano dalla Turchia da quello dei richiedenti asilo che i paesi comunitari si sono impegnati a trasferire dalla Grecia e dall'Italia. L'accordo tra la Turchia e l'Ue prevede che quest'ultima accolga un rifugiato siriano dalla Turchia per ciascun cittadino siriano inviato dalle isole greche alla Turchia. Nel dibattito in plenaria, la relatrice Ska Keller (Gruppo Verde/Alleanza libera europea) ha sottolineato che lo schema di ricollocazione dei richiedenti asilo rappresenta un vero e proprio strumento di solidarietà che «deve essere rafforzato e non reso meno efficace». Il problema, ha aggiunto, è rappresentato dal fatto che gli Stati membri «semplicemente non stanno attivandosi a sufficienza» e alcuni paesi non hanno ancora accolto un rifugiato. Nel testo si chiede, inoltre, che per i rifugiati afgani, iracheni e eritrei sia possibile essere ricollocati all'interno dell'Unione Europea⁹. Posizione ribadita dalla europarlamentare il 14 dicembre 2016 nell'ambito del dibattito sulla «Raccomandazione della Commissione europea in merito all'attuazione della dichiarazione Ue-Turchia e il ripristino dei trasferimenti nell'ambito del sistema di Dublino»¹⁰.

⁹ Nel 2015 gli afgani sono stati il secondo maggior gruppo di richiedenti asilo che ha raggiunto l'Ue, con un numero senza precedenti pari a circa 180.000 unità, molti dei quali erano minori non accompagnati con esigenze di protezione speciale.

¹⁰ Cfr. sulla attività parlamentare di S. Keller, http://www.europarl.europa.eu/meps/it/96734/SKA_KELLER_home.html.

Nel testo redatto da Ska Keller, il Parlamento europeo rileva, però, che il regime di trasferimento intra-Ue non deve essere confuso con quello della ricollocazione che riguarda un paese non-Ue. Gli eurodeputati sottolineano che la necessità di trasferimento di emergenza dalla Grecia e dall'Italia verso altri Stati membri dell'Ue resta elevata, vista l'urgente situazione umanitaria in Grecia e il rischio di deterioramento in Italia. Sottolineano inoltre che, nonostante i paesi Ue abbiano deciso di ricollocare 160.000 richiedenti asilo entro due anni (due decisioni distinte sono state prese nel 2015, per 40.000 e per 120.000 posti, rispettivamente), soltanto una piccola percentuale di persone è stata finora ricollocata. Basti pensare che dall'Italia, al 16 dicembre 2016, su 179.523 migranti sbarcati, soltanto 2.332 sono stati ricollocati¹¹, dunque è molto lontana la cifra di 39.600 ricollocamenti immaginati dalle istituzioni europee nel settembre 2015. Il Consiglio si è concluso esortando i paesi Ue a mettere a disposizione, entro il 31 dicembre 2016, almeno un terzo dei loro luoghi di ricollocazione promessi. Muovendo dall'intervento della Keller, si può cogliere un'ulteriore valenza del principio di solidarietà, ovvero poter essere fondativo non soltanto di una nuova e più ampia concezione della cittadinanza (Habermas 2013; Rodotà 2014, 33), ma anche delle procedure di ricollocazione e di reinsediamento che necessitano di un ambiente solidale per una loro concreta realizzazione secondo una logica che generalizza e de-etnicizza l'accoglienza dell'«altro». L'accoglienza si configura sempre più nettamente come un processo, come una costruzione sociale che coinvolge una molteplicità di soggetti e non può prescindere da un principio di dignità della «persona» in quanto tale, indipendentemente dall'essere «cittadino» europeo. L'intreccio fra solidarietà e accoglienza può contribuire ad una declinazione cosmopolitica della solidarietà.

5. I siti dell'identificazione: gli *hotspot*

Il quadro complessivo della prima accoglienza ha vissuto, a partire dal 2014, un processo di evoluzione, sia per quel che riguarda il numero di strutture interessate, che per le funzioni esercitate da alcune di esse per effetto del succedersi dei provvedimenti illustrati in precedenza. Nella *roadmap* italiana presentata il 28 settembre 2015, in attuazione dell'art. 8.1 della Proposta della Commissione europea, che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia, il Governo si è impegnato a mettere in atto il nuovo approccio «hotspot».

Nel corso del 2016, per effetto dell'attuazione di tale approccio, si è potuto registrare un notevole mutamento del quadro di riferimento e delle prassi operative adottate dalle autorità preposte. Le precedenti prassi operative sono state progressivamente adattate in applicazione degli accordi europei che richiedono l'attivazione degli *hotspot* quali siti specificata-

¹¹ Cfr. <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

mente destinati al fotosegnalamento. Tale sito è sostanzialmente volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati dove sono effettuate tutte le procedure previste come lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il fotosegnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri. I porti individuati sono sei, di cui cinque in Sicilia: Lampedusa (Ag), Pozzallo (Rg), Porto Empedocle (Ag), Trapani, Augusta (Sr) e Taranto¹². Nelle prime quattro aree erano già presenti centri di prima accoglienza con una capacità complessiva di circa 1.500 posti, mentre per Augusta e Taranto si prevedevano interventi strutturali che, nel documento governativo, sono indicati in funzione dell'obiettivo di raggiungere una capacità complessiva di oltre 2.500 posti. Con circolare del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno (n. 14106 del 6 ottobre 2015) si è precisato che «il meccanismo prevede – a regime – che tutti i migranti sbarchino in uno dei siti *hotspot* individuati, affinché possano essere garantite nell'arco di 24/48 ore le operazioni di *screening* sanitario, pre-identificazione (con accertamento di eventuali vulnerabilità), registrazione e fotosegnalamento per ingresso illegale (Cat 2)».

Dei previsti sei *hotspot*, l'impegno del Governo italiano era di attivarne prima quattro e successivamente due (Augusta e Taranto). In occasione dell'audizione del Capo del suddetto Dipartimento presso la Commissione monocamerale di inchiesta del 18 marzo 2016, e ancora nell'audizione del 19 luglio 2016, è emerso che gli *hotspot* attivati sono quattro: Lampedusa (1 ottobre 2015), Trapani (22 dicembre 2015), Pozzallo (19 gennaio 2016) e Taranto (29 febbraio 2016). Per quanto riguarda il sito di Augusta, permangono contrasti tra l'Autorità portuale e il Ministero dell'Interno, in quanto ha riferito in luglio il Capo Dipartimento: «quello di Augusta è uno dei porti naturalmente destinati a questo scopo e lo è per una sua condizione fisica, perché ha fondali alti ed è molto riparato dai venti e dal mare forte, per cui l'intento del Dipartimento è quello di fare un *hotspot* ad Augusta, dove tutti i comandanti di nave vogliono andare e dove tutte le richieste vengono indirizzate. Naturalmente noi cerchiamo di suddividere equamente sui vari porti gli sbarchi, ma molto spesso siamo anche costretti ad accettare le richieste che ci vengono fatte. Ad Augusta [...] ci abbiamo provato, ma evidentemente vicende, che hanno avuto risvolti diversi, ci hanno impedito di realizzare un *hotspot*, per cui, di fatto, rimane una sorta di struttura di accoglienza, anche – se posso dirlo – precaria, che non possiamo eliminare perché i comandanti di navi, soprattutto della Marina mili-

¹² Il Ministero dell'Interno, nel giugno 2016, ha anche comunicato alla Commissione europea la volontà di istituire altri *hotspot*, ovvero a Mineo e a Messina, e la valutazione di misure analoghe per Cagliari, Catania, Palermo e Reggio Calabria. Le intenzioni del Ministero stanno trovando, però, molte resistenze da parte di alcune istituzioni, quali le Autorità portuali e gli Enti Locali che avanzano motivazioni legate allo sviluppo commerciale e turistico dei rispettivi territori. Con riferimento al Cara di Mineo, la stessa Commissione monocamerale di inchiesta ha espresso parere sfavorevole all'apertura di un *hotspot*, stante la già complessa gestione della struttura esistente, anche per effetto delle infiltrazioni della criminalità organizzata, come emerso il 7 e l'8 luglio 2016 a seguito di un'ispezione della Commissione al Cara di Mineo e delle successive audizioni presso la prefettura di Catania, cfr. http://palermo.repubblica.it/cronaca/2016/07/08/news/minco_la_commissione_parlamentare_il_cara_va_chiuso_-143704847/.

tare, e non solo, comunque pretendono di andarci e il Codice della navigazione dà loro ragione».

In data 17 maggio 2016, il Ministero dell'Interno ha pubblicato le Procedure Operative Standard applicabili negli *hotspot* italiani che forniscono indicazioni esemplificative relative alle attività da organizzare e alla loro sequenza¹³. Nel documento, si precisa, altresì, che tali linee operative sono di portata potenzialmente generale e, pertanto, applicabili anche in situazioni diverse da quelle degli *hotspot* formalmente identificati, come, ad esempio, i luoghi di sbarco diversi dagli *hotspot* attivi e, comunque, quale modello per la gestione di qualsiasi flusso misto di ingresso di migranti. È opportuno osservare che l'intero meccanismo è ancora *in fieri* ed è sicuramente condizionato dall'acclarato fallimento della procedura di *relocation*.

L'attivazione degli *hotspot* sembra aver inciso sui rimpatri, ma non senza delle criticità, in quanto i dati sono positivi soprattutto in relazione all'adozione dei provvedimenti amministrativi di allontanamento dal territorio nazionale. Il momento dei respingimenti è stato anticipato alla fase immediatamente successiva allo sbarco. Prima si procedeva in maniera indifferenziata ai trasferimenti nei centri di destinazione di tutti i migranti, anche di coloro che nel foglio-notizie non avevano manifestato la volontà di richiedere asilo, e di coloro che non erano stati fotosegnalati, di fatto rimandando a un momento successivo, nelle sedi di destinazione, il fotosegnalamento e l'ulteriore perfezionamento di un'eventuale manifestazione di volontà di richiedere la protezione internazionale. Come è noto, per legge il provvedimento di respingimento emesso dal questore può essere eseguito con accompagnamento alla frontiera o, nei casi di impossibilità di esecuzione immediata, previo trattenimento dello straniero in un Cie (Centri di identificazione ed espulsione). Nella prassi, tuttavia, stante la carenza di posti nei Cie e l'oggettiva impossibilità di procedere al rimpatrio effettivo nei confronti di migranti provenienti da paesi con i quali non sono stati sottoscritti accordi di riammissione, è invalso l'uso di adottare nella maggior parte dei casi provvedimenti di respingimento con intimazione a lasciare il territorio nazionale.

Uno degli effetti evidenti di tale *modus operandi*, ed è qui una delle criticità più evidenti del sistema, sta nel generare una mole significativa di cittadini stranieri che, pur rivestendo una condizione di irregolarità, non vuole e/o non può lasciare autonomamente l'Italia, con la conseguenza che di frequente organizzazioni criminali si inseriscono nella gestione del dopoprovvimento di espulsione. È appena il caso di rilevare che per i soggetti colpiti da misure di respingimento, con intimazione a lasciare il territorio nel termine di sette giorni, non è prevista alcuna forma di assistenza materiale ed essi sono semplicemente accompagnati presso le stazioni ferroviarie per agevolare la loro partenza e l'ottemperanza del provvedimento. È di tutta evidenza che siffatta procedura di respingimento sconti un tasso molto elevato di inottemperanze, senza peraltro che vi siano, allo

¹³ Cfr. http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allcgati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf.

stato, strumenti procedurali e normativi per evitare che i luoghi vicini agli *hotspot* diventino siti estemporanei di soggiorno dei cittadini irregolari.

Occorre anche sottolineare – a partire dal rapporto curato nel 2016 da Amnesty International, intitolato *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione Europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti* e basato sulle interviste a rifugiati e migranti – che l'attivazione di tale sistema ha alimentato drammatici episodi di violenza. «Determinati a ridurre il movimento di migranti e rifugiati verso altri Stati membri – ha dichiarato Matteo de Bellis, ricercatore di Amnesty International – i leader europei hanno spinto le autorità italiane ai limiti, e talvolta oltre i limiti, della legalità [...]. Il risultato è che persone traumatizzate, arrivate in Italia dopo esperienze di viaggio strazianti, vengono sottoposte a procedure viziate e, in alcuni casi, a gravi violenze [...] così come a espulsioni illegali»¹⁴.

Intanto per ridurre i tempi di attesa per il riconoscimento o meno dello status di rifugiato, è intervenuto il decreto legge del 17 febbraio 2017, n. 13, voluto dal Ministro dell'Interno, in merito a «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» che ha sollevato un dibattito in alcuni ambiti della comunità dei giuristi italiani, in particolare Magistratura democratica e l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione¹⁵ hanno espresso pareri negativi sul decreto. Innanzitutto, a proposito dei c.d. «punti di crisi» (*hotspot*) è stata criticata la decisione di non fornire alcuna disciplina alla fase di prima accoglienza e identificazione dei migranti che si consuma in questi «punti», nonostante la condanna inferta all'Italia nel dicembre 2016, dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, per il caso «*Khlaifia e altri vs. Italia*»¹⁶ per la gestione dell'emergenza-sbarchi nel 2011. È essenziale, infatti «un'assunzione di responsabilità politica da parte del governo che deve prendere l'iniziativa per una disciplina di legge e poi regolamentare: non è accettabile che la regolazione di siffatte strutture-attività sia affidata esclusivamente a funzionari» (Codini 2017, 108-109). Secondo Asgi e Md il decreto poteva essere anche l'occasione per intervenire con un organico disegno di legge sul Testo Unico in materia di immigrazione e, peraltro, difetta il presupposto dell'urgenza, trattandosi di disposizioni che non sono di immediata applicazione (alcune di esse si implementeranno soltanto trascorsi 180 giorni

¹⁴ Il Rapporto è stato reso pubblico il 3 novembre 2016. Le informazioni presentate sono state raccolte da Amnesty International durante il 2016, attraverso quattro visite in diverse città e centri di accoglienza: Roma, Palermo, Agrigento, Catania e Lampedusa (marzo), Taranto, Bari e Agrigento (maggio), Genova e Ventimiglia (luglio), ancora Roma e Ventimiglia, ma anche Como (agosto). Alcune informazioni sono basate su precedenti indagini in Italia, comprese quelle ai centri di accoglienza di Lampedusa e di Pozzallo nel luglio 2015. Durante queste visite, Amnesty International ha intervistato 174 fra rifugiati e migranti. Cfr.: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3050042016ITALIAN.PDF>.

¹⁵ Per il documento che contiene le posizioni critiche in merito, cfr.: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/md-asgi-documento-completo-press-release.pdf>.

¹⁶ Cfr. la rivista *Diritto Penale Contemporaneo* per il testo del pronunciamento della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo sui trattenimenti (e i conseguenti respingimenti) di Lampedusa del 2011, ovvero <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5123-la-pronuncia-della-grande-camera-della-corte-edu-sui-trattenimenti-e-i-conseguenti-respingimenti-di>.

dall'emanazione del decreto) e vanno anche nella direzione di un obiettivo allontanamento del cittadino straniero dal giudice. In questo senso occorre leggere, secondo queste critiche, la limitazione del contraddittorio attraverso l'uso delle videoregistrazioni dell'audizione del richiedente – non accompagnata dalla comparizione delle parti e di un mediatore linguistico-culturale – e la riduzione delle garanzie processuali attraverso l'eliminazione dell'appello. Inoltre la previsione di sole 14 sezioni specializzate per trattare i principali procedimenti aventi come interlocutori le persone straniere, renderebbe ulteriormente difficoltoso il diritto di difesa della parte, che si troverà lontana dal Foro di discussione della propria controversia, ostacolando sotto il profilo logistico la concreta possibilità di accesso alla giurisdizione. L'accentramento dei procedimenti in pochi tribunali rischia di accentuare le attuali difficoltà degli uffici giudiziari coinvolti, che vedranno aumentare ulteriormente il carico di lavoro. In relazione alle novità in tema di prima identificazione e di rimpatrio degli stranieri irregolari, si osserva, infine, una prevalente ottica repressiva del fenomeno, con l'accentuazione degli strumenti di rimpatrio forzoso, attraverso alcune modifiche di dettaglio della disciplina del rimpatrio (come la previsione del trattenimento anche per gli stranieri non espulsi ma respinti, o l'allungamento del termine di trattenimento per coloro che hanno già scontato un periodo di detenzione in carcere), ma, soprattutto, con la decisione di dare inizio all'apertura di nuovi centri di detenzione amministrativa in attesa del rimpatrio (ora chiamati Centri di permanenza per i rimpatri, invece che Cie).

Il complessivo contenuto del decreto legge, nel limitare oggettivamente l'accesso alla giurisdizione da parte dei migranti e nel rafforzare il ruolo della gestione amministrativa delle procedure in cui si evidenziano delicatissimi profili di tutela delle libertà individuali, ripropone forme di «diritto speciale» per gli stranieri, in materie che riguardano i principi fondamentali di pari dignità e uguaglianza fra le persone.

6. I centri di prima e seconda accoglienza: difficoltà non soltanto definitorie

Occorre sottolineare un'evidente differenza tra il modello teorico disegnato dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e la reale configurazione attuale del sistema di accoglienza che, pur mettendo in conto una fase transitoria di graduale avvicinamento, è ancora molto lontano dallo schema legislativo e probabilmente richiede adeguati correttivi per la sua piena realizzazione. In particolare, non sembra acquisita un'effettiva distinzione tra strutture di prima e di seconda accoglienza. Permane, piuttosto, una situazione in cui ad alcune strutture di maggiori dimensioni (che siano i nuovi *hub* o le vecchie strutture governative) si affiancano altre più piccole (tra cui un elevatissimo numero di Centri di accoglienza straordinaria) che non rispondono alla ripartizione tra prima e seconda accoglienza, in quanto le persone vi entrano anche prima di aver completato l'identificazione e ci restano anche dopo aver presentato domanda di protezione e spesso per tutto il tempo di attesa dell'esito definitivo. In più, seppure l'art. 11 del d.lgs. n.

142 – rubricato come misure straordinarie di accoglienza – le indichi come «strutture temporanee, appositamente allestite» per supportare il sistema ordinario, l'istruttoria svolta e i dati acquisiti dalla Commissione monocomerale di inchiesta evidenziano il notevole ricorso ai Centri di accoglienza straordinari, che assorbono circa l'80% dei migranti presenti nelle strutture ufficiali. La mancata realizzazione del teorico modello di accoglienza disegnato dal sopracitato decreto si riverbera anche nella difficoltà di delineare concretamente la natura e le caratteristiche delle strutture prefigurate dalla normativa. Ad esempio, l'assenza di norme attuative non contribuisce a chiarire il dubbio sulle caratteristiche dei cosiddetti *hub* regionali e se essi siano coincidenti con le strutture di prima accoglienza di cui all'art. 9. Infatti, tale terminologia compare esclusivamente nella *roadmap* presentata dal Governo italiano nel settembre 2015 – un testo privo di valore normativo – secondo cui «il sistema di prima accoglienza è composto da strutture appartenenti ad ex centri governativi (Cara/Cda e Cpsa¹⁷), che attualmente si stanno riconfigurando come *Regional Hubs*». In particolare, l'art. 8 delinea un sistema di accoglienza – basato sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati – articolato in due fasi: a) «prima accoglienza» assicurata nelle strutture di cui agli artt. 9 e 11 (strutture temporanee); b) «seconda accoglienza» disposta nelle strutture di cui all'art. 14 (Sprar)¹⁸ ovvero, in caso di insufficienza, ancora una volta ricorrendo in via residuale alle strutture temporanee.

La fase di prima accoglienza – una volta prestato soccorso e offerto i primari servizi alla persona, eventualmente già nei centri di prima assistenza costituiti prevalentemente nei luoghi interessati da sbarchi massicci – dovrebbe svolgersi in strutture appartenenti al circuito governativo (Cara/Cda e, in alcuni casi, anche i Cpsa), che il citato decreto legislativo ha inteso riconfigurare. Con quest'espressione ci si riferisce a strutture dislocate tendenzialmente a livello regionale o interregionale in modo da realizzare un sistema capillare di centri di accoglienza per richiedenti asilo. In esse dovrebbero confluire i cittadini di paesi terzi – già registrati e sottoposti alle procedure di fotosegnalamento – per consentire loro di compilare il c.d. «modello C3» (formalizzazione della domanda di protezione internazionale) e quindi passare alle strutture di seconda accoglienza. Il citato decreto legislativo, all'art. 9, precisa che la realizzazione delle nuove strutture avvenga anche mediante la riconversione dei centri per i richiedenti asilo – i Cara, disciplinati dall'art. 20 del decreto legislativo n. 5/2008, abrogato dal decreto in esame –, nonché dei centri di primo soccorso e accoglienza governativi, i Cpsa/Cda (istituiti ai sensi del decreto legge n. 451/1995 per l'emergenza sbarchi in Puglia), se destinati a tali funzioni con decreto ministeriale.

Nel corso della sua audizione, il 3 dicembre 2015, il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno ha

¹⁷ Con le tre sigle si fa riferimento ai Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara), ai Centri di accoglienza (Cda), ai Centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa).

¹⁸ La sigla indica il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

precisato: «Nel decreto n. 142 sostanzialmente – questo è un tema che non risolviamo con l'approvazione di una norma; ci vorrà un tempo di transizione – i Cara in sé non esistono più. Esistono solo gli *hub* e un'accoglienza definitiva. Tutto quello che non è *hotspot*, ossia primissima accoglienza sui punti di sbarco, in realtà è costituito da *hub* e, se non da *hub*, da seconda accoglienza e, quindi, tendenzialmente da Sprar». Il citato art. 9, al comma 2, dispone che l'affidamento della gestione segua le procedure di affidamento dei contratti pubblici. I centri possono essere gestiti da enti locali, anche associati, unioni o consorzi di Comuni, enti pubblici o enti privati che operano nel settore dell'assistenza dei richiedenti asilo o degli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale. Inoltre, il medesimo art. 9, ai commi 4 e 5 precisa rispettivamente che l'accoglienza in questo tipo di strutture deve essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, e che il migrante che ne faccia richiesta (anche se non siano state completate le procedure di esame della sua domanda e non ne possa conoscere l'esito) sia trasferito in una struttura di accoglienza del sistema Sprar, purché privo di mezzi di sostentamento. In caso di temporanea indisponibilità di posti Sprar, il richiedente rimane nel centro di prima accoglienza.

Come precisato nel corso delle audizioni, il sistema di prima accoglienza è ancora in corso di definizione. Alla data del 31 gennaio 2016, alcune ex strutture governative sono già state trasformate in *hub* regionali, mentre altre strutture idonee, come ad esempio le caserme, che non appartengono più al Ministero della Difesa, sono state selezionate in quelle Regioni che desiderano implementare tale progetto. Sono stati, inoltre, avviati i lavori per adattare al meglio tali strutture. Nella *roadmap* presentata dal Governo si afferma che «il sistema definitivo di *hub* regionali, il cui completamento è previsto entro la fine del 2016, sarà costituito da circa un centro per ogni regione».

Occorre infine tener presente che, come rilevato in premessa, al dicembre 2016 la riconversione dei Cara in centri governativi di prima accoglienza non è ancora completata: gli *hub* regionali sono stati realizzati soltanto in parte e dove esistono sono anch'essi centri di grandi dimensioni come le precedenti strutture che dovrebbero sostituire; al contempo, restano invece in funzione gli attuali Cara in cui la permanenza non è limitata all'espletamento delle prime pratiche, ma si può protrarre anche per lunghi periodi.

Il sistema di accoglienza italiano a lungo termine, vale a dire la seconda fase dell'accoglienza, è basato principalmente sul modello Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Si tratta di un modello diffuso su tutto il territorio italiano che impegna istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità. In particolare, il sistema vede un ruolo centrale svolto, anche in questo caso, dal Ministero dell'Interno – che dirama periodicamente il bando – ma anche un ruolo delle autorità locali, che vi partecipano presentando progetti secondo criteri stabiliti da un decreto del medesimo Ministero. In altre parole, la rete Sprar si fonda su domande di contributo da parte degli enti locali per la realizza-

zione dei progetti di accoglienza. Un ruolo importante in questo ambito è svolto dal Servizio centrale – l'organo istituito dal Ministero dell'Interno nell'ambito della legge n. 189/2002, ma affidato per convenzione ad Anci –, che ha il compito di supportare i progetti proposti (soprattutto i progetti nuovi) nell'attivazione dei posti e nell'avvio delle attività progettuali approvate e dunque di assistere, coordinare e monitorare i progetti che fanno parte della rete Sprar. A partire dal 2014, il Servizio Centrale ha anche iniziato a supportare i progetti nell'attivazione dei servizi e a effettuare il controllo delle attività, parallelamente all'attivazione di corsi di formazione per gli operatori dei progetti. La predisposizione dei progetti di accoglienza e dei servizi svolti dagli enti locali si basa su linee guida contenute in un decreto che il Ministro dell'Interno emana, sentita la Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali e Stato-Regioni. La rete Sprar viene unanimemente considerata un modello efficace, in quanto realizza i presupposti necessari per offrire ai richiedenti asilo la possibilità di beneficiare di un'accoglienza con standard adeguati, alloggi confortevoli, nonché servizi, quali l'istruzione, la formazione professionale, i corsi di lingua italiana, la consulenza legale, l'assistenza medica e il supporto psicologico. Costituisce, pertanto, il sistema di accoglienza prescelto per la realizzazione di ulteriori posti: infatti la capacità di accoglienza Sprar è stata progressivamente incrementata nel tempo, passando dai 3.000 posti nel 2012, ai 9.400 nel 2013, ai 19.600 nel 2014, fino ai 22.000 nel 2015. Il bando Sprar del 7 agosto 2015, con scadenza il 14 gennaio 2015 – prorogata al 14 febbraio 2016 – prevede, altresì, l'ampliamento della disponibilità di ulteriori 10.000 posti (cfr. fig. 1). Il decreto legislativo n. 142 del 2015, agli artt. 14 e 15, integra la normativa previgente proprio al fine di dare maggiore impulso all'accoglienza nell'ambito del sistema della rete Sprar.

Inoltre tale sistema favorisce il superamento di quella logica segregativa propria dei centri di accoglienza, recintati e periferici, perché consente di «sbiadire i confini [...] ideando spazi socialmente promiscui» (Bartoli 2012, 149) che possono favorire pratiche di interazione e condivisione socio-territoriale fra stranieri e autoctoni.

L'art. 14 prevede che il richiedente che ha formalizzato la domanda ed è privo di mezzi sufficienti al sostentamento proprio e dei propri familiari abbia accesso, su richiesta, alle misure di accoglienza. La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza spetta alla prefettura, utilizzando come parametro di riferimento l'importo annuo dell'assegno sociale. Le misure di accoglienza sono assicurate per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale competente, fino al momento della decisione. Se la domanda è rigettata, la durata dell'accoglienza è commisurata al termine per la proposizione del ricorso ovvero continua a essere assicurata fino al termine del ricorso giurisdizionale. È sempre la prefettura – dopo aver verificato la fondatezza della domanda dell'interessato in cui attesta di non essere in possesso di sufficienti mezzi di sussistenza per sé e per la sua famiglia – a verificare la disponibilità di posti e a organizzare il trasferimento dei soggetti richiedenti presso le strutture di destinazione. Se però, per determinate esigenze e con moti-

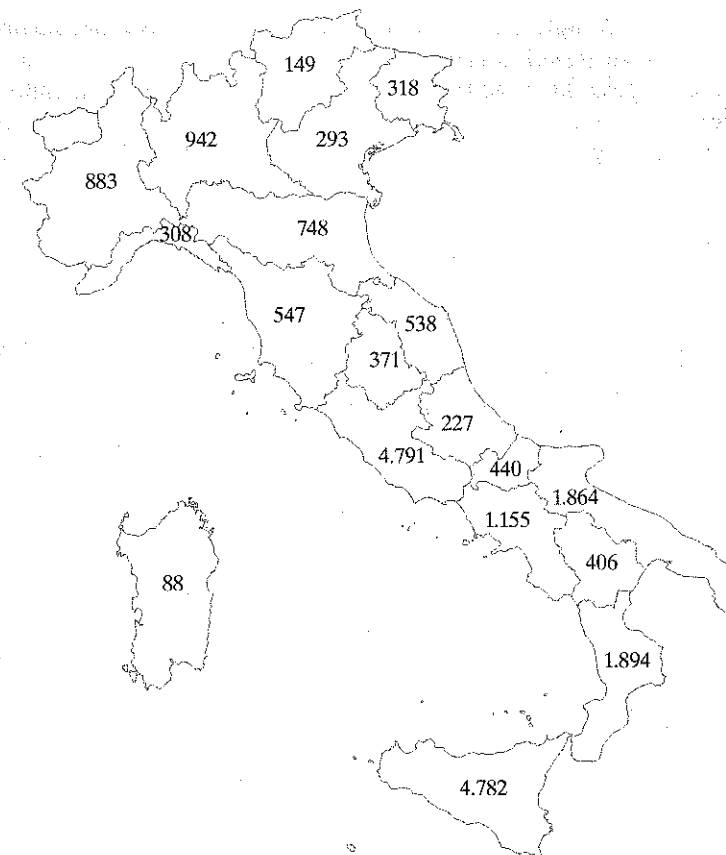


Fig. 1. Rete Sprar, Anno 2014-2016. Distribuzione geografica dei posti di accoglienza finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Fonte: nostre elaborazioni sui dati della Rete Sprar, cfr. http://www.sprar.it/wp2016/wp-content/uploads/2016/06/roll-up_rete_Enti_Locali-1.pdf.

vate ragioni, si rende necessario il trasferimento presso strutture diverse o ubicate in altre Province, il trasferimento stesso è disposto dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Sia la questura sia la Commissione territoriale sono informate, a cura della prefettura, dell'indirizzo della struttura di accoglienza prescelta, per la notifica delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda nonché di ogni altro atto. Nelle strutture di accoglienza è consentito l'accesso dei legali rappresentanti del richiedente o del personale dell'Unhcr (Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati) nonché dei rappresentanti degli enti di tutela, al fine di prestare assistenza ai richiedenti.

7. Per concludere: la complessa difesa dei diritti dei migranti e dei territori

Fra aprile e maggio 2015, nella sessione straordinaria del Consiglio europeo, i leader degli Stati membri, riconoscendo la portata dell'emergenza umanitaria nel Mediterraneo, hanno adottato una serie di iniziative volte a gestire in maniera più efficace i flussi migratori sulla base di una (presunta) rinnovata solidarietà tra i paesi dell'Ue, come già ricordato in precedenza. In conformità anche con quanto previsto dall'Agenda europea sulla migrazione relativamente alle principali strategie finalizzate alla gestione dei flussi migratori, vale a dire ricollocazione e reinsediamento internazionale, rimpatri, riammissioni e cooperazione con i paesi di origine e di transito, la Commissione europea ha successivamente presentato una serie di misure per dare una risposta immediata alle crisi in atto. L'esito di queste decisioni è stato abbastanza carente rispetto alla capacità di impatto annunciata, generando una frattura fra quanto dichiarato nei summit europei e quanto taluni paesi, quali Italia e Grecia, si sono trovati ad affrontare. Sembrerebbe che le istituzioni europee risentano di una «ossessione identitaria», declinata da alcune forze politiche continentali e nazionali, per le quali il «principio di integrità» anziché tradursi in una forma di rispetto dell'identità altrui e, dunque, in un «riconoscimento e mantenimento dell'alterità» si trasformi in un «mito della purezza, nell'erezione di confini, nell'imposizione di tabù e di evitamenti reciproci». «Integrità» che conflige, pertanto, in questa accezione, con «integrazione» che si esprime attraverso atteggiamenti opposti, ovvero «avvicinamento/inclusione» all'/dell'«altro» (Remotti 2010, 18).

Inoltre andrebbe riservata maggiore attenzione ai «corridoi umanitari» che la riforma del regolamento di Dublino dovrebbe tenere in considerazione. Si eviterebbero i viaggi nel Mediterraneo con natanti in cattive condizioni già alla partenza dalle coste africane, che hanno già provocato un numero altissimo di morti; si impedirebbe lo sfruttamento dei trafficanti di uomini; si concederebbe a persone in condizioni di vulnerabilità (ad esempio, oltre a vittime di persecuzioni, torture e violenze, famiglie con bambini, anziani, malati e persone con disabilità) un ingresso legale sul territorio degli Stati dell'Ue con visto umanitario e la possibilità di presentare successivamente domanda di asilo. È un modo sicuro per tutti, perché il rilascio dei visti umanitari prevede i necessari controlli da parte delle istituzioni dei singoli paesi che li promuovono.

Analizzando quanto restituiscono i dibattiti pubblici, la stampa internazionale e i tanti interventi di istituzioni e associazioni in tema di accoglienza dei migranti sembra evidente, dunque, una doppia narrativa sul tema oggetto di riflessione, ovvero la tanta retorica in tema di accoglienza (Amendola 2016, 83-87) – che anche la normativa europea alimenta, secondo un impianto gerarchico-conformativo, insieme ad azioni di *government* dagli esiti poco efficaci – cui si associano, in alcune fasi, dinamiche segregative a livello territoriale che penalizzano anche le economie locali. Vanno aggiunti, inoltre, gli episodi di violazione di diritti nei confronti di cittadini stranieri anche da parte delle istituzioni italia-

ne¹⁹ che da troppi anni gestiscono tale problematica secondo una cultura dell'emergenza (Vassallo Paleologo 2012). Quest'ultima contribuisce a diffondere fra gli autoctoni un senso di insicurezza e a innescare sentimenti di «illegittimità spaziale dell'immigrato» (Landuzzi 1999). L'attività della Commissione monocamerale di inchiesta evidenzia, infatti, pesanti distorsioni nell'accoglienza, restituendo un quadro di carenze strutturali del sistema offerto dall'Italia. La presenza dei migranti nei centri è spesso notevolmente superiore alle capacità ricettive; frequenti, soprattutto nel periodo estivo, sono i casi di sovraffollamento, anche determinati dalla non breve permanenza media degli ospiti. Una seconda criticità è legata alla pressoché costante presenza di un numero cospicuo di minori stranieri non accompagnati, per cui non si riesce, nel breve periodo, a trovare un'accoglienza alternativa in strutture accreditate per l'idonea collocazione degli stessi. Tale circostanza ne comporta l'anomala permanenza presso gli *hotspots* talvolta, anche per cinque settimane, in condizioni di promiscuità con le ospiti donne. A ciò si aggiunge la ristrettezza degli spazi disponibili per la socialità, limitati a zone anguste, spesso antistanti le brandine. Raramente si rintracciano dignitosi spazi esterni ricreativi e aree attrezzate dedicate ai minori, a favore dei quali raramente sono svolte attività di intrattenimento. Anche la consumazione dei pasti, in molti centri, può avvenire esclusivamente nelle camerate, non essendo mense dedicate. I servizi igienici appaiono carenti sia sul piano della manutenzione che della pulizia e risultano, per dimensioni e numero, certamente insufficienti per picchi medio-alti di presenze. La Commissione, inoltre, ha constatato, in sede di colloqui con alcuni ospiti dei centri, la sostanziale assenza di reali servizi alla persona, al di là dell'assistenza medica, nonché in ordine alla scarsa fornitura di beni di prima necessità, consegnati soltanto all'arrivo, nonostante la loro permanenza perduri per settimane. Il supporto socio-sanitario e l'informativa legale appaiono inadeguati, e sono resi possibili soltanto perché c'è il coinvolgimento di Ong e di associazioni di volontariato, ma complessivamente risultano attività che difettano nella pianificazione organizzativa. In merito ai servizi alla persona sembra indispensabile ampliare l'offerta di cure per le sofferenze psichiatriche del migrante, dovute alle violenze subite, alla drammaticità del viaggio, alla percezione del fallimento del progetto migratorio e al prolungarsi dei tempi di attesa rispetto alla richiesta di asilo. Si apre, dunque, uno scenario dove accanto al medico specializzato occorre immagi-

¹⁹ Cfr. <http://www.lasciatecientrare.it/j25/attachments/article/193/lasciateCIEntrare%20rapporto%202016-2.pdf>, ovvero il rapporto «Accogliere: la vera emergenza», pubblicato nel febbraio 2016, a cura della rete degli attivisti e delle associazioni della Campagna «LasciateCIEntrare», che monitora accoglienza, detenzione amministrativa e rimpatri forzati attraverso un anno di inchieste riguardanti Cas e Cara, nuovi *hotspot* presenti sul territorio nazionale, nonché alcuni centri per minori stranieri non accompagnati e Sprar. Sugli insediamenti informali fuori dai centri di accoglienza, cfr. l'inchiesta «Fuori Campo», curata da Medici Senza Frontiere e pubblicata nel 2016, <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/fuoricampoms.pdf>; infine cfr. il n. 1-4/2016 della rivista «Affari Sociali Internazionali» sul tema «INTRA MOENIA. Il sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo in Italia nei rapporti di monitoraggio indipendenti», a cura del Centro Studi e Ricerche Idos.

nare un lavoro dei mediatori culturali e degli assistenti sociali perché si entri realmente in comunicazione con il migrante, si impari ad usare il suo linguaggio, non trascurando di valutare quanto del disagio psico-fisico possa essere incrementato dalle precarie condizioni del luogo di accoglienza (Bhugra e Mastrogianni 2004; Cambria 2009).

Da tale quadro, e da quanto detto nei precedenti paragrafi, emerge un sistema dell'accoglienza, con riferimento all'Italia e all'Europa, che si segnala per un andamento altalenante sia dell'interventismo umanitario che della responsabilità di proteggere. L'immigrazione sta modificando strutturalmente il Vecchio Continente (Zanfrini 2016), ma questo non sembra volersene accorgere, mentre al suo interno permane una tensione fra sovranità chiuse e sovranità aperte (Scuccimarra 2016, 103) che rispetto alle forme «transnazionali di amministrazione della vita del mondo decolonizzato» (Orford 2011, 40) vede gli Stati dell'Ue dividersi profondamente, dimostrando un'effettiva incapacità nel tutelare le popolazioni a rischio: a questo punto non soltanto i migranti, ma anche i residenti in quelle società locali di frontiera sempre più impreparate a gestire flussi di migranti così numerosi e continui.

La conseguenza di tutto ciò è un dilagante diffondersi nei cittadini comunitari di sentimenti e di pratiche di *exit* e *voice* (Hirschman 1970) nei confronti della politica dell'Ue in tema di migranti che alimentano una rafeazione del *loyalty*, in particolare su questa *issue*, nei confronti delle istituzioni europee e nazionali. *Exit* e *voice* che trovano sempre più interpreti nelle rivendicazioni delle destre europee, anche per effetto delle crescenti disuguaglianze sociali che attraversano l'Europa (Bauman e Mauro 2015). Va in scena, dunque, anche ad opera di alcuni paesi, quali l'Ungheria, la rappresentazione di una velleitaria azione contro una trasformazione in senso multietnico dell'Europa, come se fosse un muro o un inasprimento delle politiche di accoglienza a poter fermare il complesso processo di mutamento socio-territoriale, economico e culturale che interessa continenti quali l'Africa e che alimenterà, per i prossimi lustri, i flussi migratori verso l'Italia e gli altri paesi europei²⁰; non tenendo in debita considerazione, peraltro, quelle condizioni soggettive, che accanto alle oggettive, danno forma alle dinamiche migratorie.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini, M. (2009), *La costruzione di identità trasversali: relazioni e appartenenze sociali attraverso i confini*, in P. Corti, M. Sanfilippo (a cura di), *Migrazioni*, Annali della Storia d'Italia, 24, Torino, Einaudi, pp. 673-690.

Ambrosini, M. (2010), *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia. Come e perché*, Milano, Il Saggiatore.

²⁰ Secondo le stime Onu pubblicate nel 2015, l'Italia riceverà annualmente fra i 120.000 e i 180.000 migranti fino al 2050, anche se costoro, tendenzialmente, non mireranno a rimanere in Italia, cfr. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>.

- Amendola, G. (2016), *Le retoriche della città. Tra politica, marketing e diritti*, Bari, Dedalo.
- Amirante, C. (2003), *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, Treccani, ad vocem.
- Baglioni, L.G. (2010), *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Bartoli, C. (2012), *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Roma-Bari, Laterza.
- Bauman, Z., Mauro, E. (2015), *Babel*, Roma-Bari, Laterza.
- Benhabib, S. (2008), *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Bologna, il Mulino.
- Bhugra, D., Mastrogianni, A. (2004), *Globalisation and Mental Disorders. Overview with Relation to Depression*, in «British Journal of Psychiatry», 184, pp. 10-20.
- Calzolaio, V., Pievani, T. (2016), *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Torino, Einaudi.
- Cambria, S. (2009), *Territorio e disagio psichico del migrante*, in M. Bergamaschi, M. Colleoni, F. Martinelli (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. Dimensioni spazio-temporali dell'esclusione urbana*, Milano, FrancoAngeli, pp. 127-136.
- Cavalli, A., Martinelli, A. (2015), *La società europea*, Bologna, il Mulino.
- Clerici, R. (1989), *Cittadinanza*, in «Digesto. Discipline pubblicistiche», vol. III, Torino, Utet, ad vocem.
- Codini, E. (2017), *Gli aspetti normativi*, in Fondazione Ismu, *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016*, Milano, FrancoAngeli, pp. 103-110.
- Habermas, J. (2013), *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press Cambridge.
- Landuzzi, C. (1999), *Insicurezza urbana e illegittimità spaziale dell'immigrato*, in «Sociologia urbana e rurale», XXI, 60, pp. 75-93.
- Marchegiani, M. (2014), *Il principio di solidarietà tra Stati europei nell'applicazione del Sistema di Dublino*, in «Libertà civili. Rivista bimestrale del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno», 1, pp. 45-49.
- Orford, A. (2011), *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Remotti, F. (2010), *L'ossessione identitaria*, Roma-Bari, Laterza.
- Rodotà, S. (2014), *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza.
- Sbraccia A. (2010), *Migranti tra mobilità e carcere. Storie di vita e processi di criminalizzazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Scuccimarra, L. (2016), *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani dell'epoca globale*, Bologna, il Mulino.
- Turchi, G.P., Romanelli, M. (2013), *Flussi migratori, comunità e coesione sociale. Nuove sfide per la mediazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Vassallo Paleologo, F. (2012), *Diritti sotto sequestro. Dall'emergenza umanitaria allo stato di eccezione*, Roma, Aracne.
- Zanfrini, L. (2007), *Cittadinanza. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Zanfrini, L. (2016), *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Laterza.
- Zincone, G. (1992), *Da sudditi a cittadini. Le vie dello Stato e le vie della società civile*, Bologna, il Mulino.
- Zolo, D. (a cura di) (1994), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza.

L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore

Eleonora Costantini

The need for competencies in migrants support projects: the connection between local authorities and the third sector

Since 2011, Italy's strategy to support migrants has mainly been centred on emergency measures, as evidenced by projects such as «Emergency North Africa» and «Mare Nostrum». It did not take long to acknowledge the faults of such emergency approach, namely the allocation of financial resources to subjects that did not possess the required expertise and competencies; the failure to monitor and account for expenses and lack of integration with the existing local services. This resulted in the creation of a rescuing system that worked alongside the current one provided by Sprar (Refugees and Asylum Seekers System, state funded and governed at a national and European level). Is it possible to identify aspects of the typical Italian migration policies in these government decisions? This article seeks to analyse the limitations imposed by European and national regulations on support projects; the history of support strategies aimed at foreign nationals living in Italy; the role of the no profit sector within the public administration and the consequences of the economical and competency-related dependency arisen between the two sectors.

Keywords: emergency legislation, humanitarian measures, migration policies, devices to govern, government accountability.

Per comprendere i processi delle scelte istituzionali occorre considerarli come processi storici, nell'ambito dei quali le decisioni presenti vengono costruite sulle decisioni passate. Le decisioni precedenti possono consentire alcuni futuri sviluppi alternativi e precederne altri. Una volta che sono state prese delle decisioni, le alternative future ne verranno fortemente influenzate.

E. Ostrom, 1990

Eleonora Costantini, Università di Modena e Reggio Emilia, Fondazione Marco Biagi, largo Marco Biagi, 10, Modena; elconora.costantini@unimore.it.

1. Introduzione: la «funzione specchio» dei flussi migratori non programmati

In un percorso di problematizzazione storica dei flussi migratori, il 2011 rappresenta per l'Italia un anno di rilievo: l'ingresso delle Amministrazioni pubbliche nel coordinamento dei servizi rivolti alla popolazione migrante, con l'assegnazione di responsabilità progressive da parte della norma, si confronta con l'emergenza profughi. La relazione contrattualizzata tra Enti Locali – responsabili dell'erogazione di servizi – e soggetti economici terzi – responsabili della gestione degli stessi – emerge come elemento di crisi del programma umanitario, nel momento in cui non vengono messe a valore le *istituzioni ibride* (Venturi e Rago 2016) che a livello locale si sono andate strutturando proprio sulla relazione funzionale tra enti pubblici e gestori economici, ma prevale un meccanismo di assegnazione diretta delle attività o secondo criteri di massimo ribasso. Dal punto di vista della norma, inoltre, a partire dal 2011, le quote di ingresso per lavoro (se non stagionale)¹ dall'estero diventano irrисorie e con quella del 2012 si chiudono anche i provvedimenti di sanatoria, decretando di fatto il canale umanitario come il principale per l'ingresso in Italia di cittadini extra-Ue.

I dispositivi di governo utilizzati per la gestione dei flussi non programmati, orientati all'emergenza umanitaria, confrontati con i principi che informano il sistema nazionale Sprar² e con l'assetto complessivo dei servizi locali di assistenza sociale, permettono di formulare riflessioni su più livelli: da una parte, la moltiplicazione dei canali di assistenza ai cittadini migranti, diversificati per criteri di accesso, alimenta la separazione tra servizi specialistici, servizi universalistici e servizi di emergenza, riproponendo implicitamente i principi di *esclusione* e *confinamento* di parte della popolazione migrante – i profughi – a cui si riconduce, in buona sostanza, la maggioranza dei nuovi arrivi. Esito di questo processo e secondo ambito di riflessione, è l'assenza, nei servizi emergenziali, degli Enti Locali come titolari di responsabilità dirette, delegate di contro ai soggetti economici gestori, che rispondono direttamente alle Prefetture. Infine, proprio perché la strada percorsa è quella della *messa a mercato*, i dispositivi di governo dell'emergenza profughi mettono in luce alcuni limiti dell'esternalizzazione dei servizi sociali, con particolare riferimento all'allocazione della conoscenza e delle competenze necessarie alla gestione e al coordinamento degli interventi.

Da un punto di vista dei significati che assumono le scelte di *policy*, il ricorso alla normativa di urgenza, messa in campo dai Governi italiani a partire dal 2011, e l'istituzione di sistemi di accoglienza incentrati sulla garanzia dell'assistenza di base e sul primato dell'intervento umanita-

¹ Il Governo procede annualmente a emanare il Decreto sulle quote di ingresso che tuttavia è rivolto in prevalenza a lavoratori stagionali, determina quote di conversione tra diversi titoli di soggiorno (ad esempio da studio a lavoro), determina quote di ingresso per lavoratori appartenenti a specifiche categorie (ad esempio lavoratori Expo 2015) o provenienti da paesi legati da accordi bilaterali con l'Italia (ad esempio Perù per l'ingresso di cittadini con ascendenti italiani).

² Lo Sprar (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) è il sistema nazionale di tutela in capo al Ministero dell'Interno.

rio hanno determinato un metaforico «campo di confinamento» (Rahola 2003) in cui le persone sono state accolte perché assegnate alla categoria di *profugo*, categoria che richiama l'obbligo di tutela umanitaria. L'analisi dei campi profughi o dei programmi emergenziali, come conseguenza concreta delle politiche di intervento umanitario, mette in luce qualcosa di più profondo, ossia che l'eccesso di umanità è sempre il prodotto di forme di regolazione dell'appartenenza che entrano in crisi e il ricorso alle «catastrofi umanitarie» – formule che naturalizzano l'eccedenza perché generano l'urgenza – è un meccanismo a cui si ricorre per occultare questa crisi.

L'assenza di una consapevole programmazione nazionale e il rimando alla progettazione di urgenza hanno determinato in Italia la perdita del valore dell'accoglienza, relegandola nello spazio della possibilità e delegandola, nella pratica, alle valutazioni delle singole Amministrazioni locali, alla buona volontà dei territori (attraverso il Terzo Settore) o all'interesse del mercato (operatori economici che mettono a disposizione posti letto). A guardare bene, questo è vero anche per il sistema nazionale dello Sprar, la cui adesione da parte degli Enti Locali è volontaria e, dal 2017, sollecitata attraverso incentivi di natura economica (riduzione del co-finanziamento locale, bonus per ciascuna persona accolta) ma non posta dalla norma come obbligo. Allo stesso tempo, si configura una delega forte a soggetti terzi, chiamati a farsi carico dell'accoglienza emergenziale, con il richiamo – più formale che sostanziale – a semplificati standard di intervento. Da un punto di vista simbolico, scompaiono gli immigrati dalle narrazioni dei servizi e appaiono i profughi, che polarizzano il dibattito pubblico soprattutto in termini di accesso alle risorse³.

Rispetto all'organizzazione dei servizi territoriali, la semantica emergenziale e la rilevanza del principio umanitario si innestano sull'avvio del processo di istituzionalizzazione dei bisogni della popolazione straniera, con un ruolo di responsabilità e coordinamento riconosciuti agli Enti Locali direttamente dalle riforme dei primi anni Duemila. È come se nel momento in cui la distinzione tra *nazionali* e *non-nazionali* sembra venire meno in termini di accesso alle prestazioni sociali, emergesse la necessità di riaprire un fronte di *separazione*: la presenza immigrata è comunque straniera, che vuol dire provvisoria di diritto, subordinata a una ragione e a uno scopo esterno e necessariamente sempre soggetta a una legittimazione, per mezzo di categorie riconducibili ai confini dello Stato nazionale (Sayad 1999). Da questo punto di vista, ad esempio, la residenza anagrafica come condizione di accesso alle prestazioni acquisisce lo statuto di dispositivo amministrativo di esclusione, sulla base del quale i Comuni agiscono (Gargiulo 2015); più nello specifico, sebbene la norma riconfermi l'obbligo dell'iscrizione anagrafica anche per i richiedenti asilo⁴, dall'avvio dei programmi umanitari questo è stato uno dei temi di maggior di-

³ A titolo di esempio, si ricordano le polemiche scoppiate intorno alla cifra dei «35 euro al giorno» consegnati ai profughi accolti o a quelle per l'accoglienza in albergo dei profughi in contrapposizione alle tende assegnate alle vittime del terremoto del 24 agosto 2016 nelle Marche.

⁴ Cfr. «Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale» scaricabili dal sito www.interno.gov.it.

battito pubblico, con una parziale e disomogenea applicazione a livello territoriale⁵.

Nei paragrafi che seguono, si intende ripercorrere la storia della strutturazione dei servizi rivolti alla popolazione migrante in Italia, con particolare attenzione al sistema di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati: l'analisi dell'impatto che i flussi non programmati hanno avuto sul sistema dei servizi sociali e i dispositivi di governo utilizzati per la loro gestione, permettono di riflettere su alcuni elementi strutturali del sistema di welfare, mettendone in luce i meccanismi di funzionamento, nell'idea che il ruolo svolto dalle migrazioni – in particolare per le componenti non programmate – possa essere utilizzato come reagente esterno, attraverso cui l'esistente si rispecchia (Fieri 2013).

2. Erogare servizi in un'ottica sostenibile: un'analisi di processo e di relazione

Utilizzando un approccio di natura economica, seppure non *mainstream*, una prestazione di assistenza sociale può essere descritta come l'esito del processo di valutazione effettuato da un professionista, attraverso la relazione che costruisce con il singolo utente portatore di bisogno; si caratterizza per la presenza dell'utente come parte integrante e attiva del processo, che concorre alla costruzione della prestazione stessa, fermo restando il piano di coordinamento, ossia i vincoli normativi ed economici di portata nazionale e locale. A questo va aggiunto che la competenza di chi deve erogare la prestazione rappresenta un fattore di produzione specifico del processo (Giovannetti 2014). Le competenze sono dunque fattori interni al processo di erogazione; le responsabilità sul processo sono identificate e definite da un piano normativo e di *policy*, che lo contestualizza e lo storicizza, definendo un campo di azione, luogo simbolico in cui il processo assume significato politico, quindi anche visibilità pubblica.

Il percorso storico, sociale e normativo che ha portato, in Italia, all'attuale assetto dei servizi di assistenza sociale e di comunità ha favorito l'instaurarsi di una forma istituzionale in cui non è sempre possibile separare nettamente la competenza tecnica – in capo ai soggetti gestori selezionati tramite gare – dalla competenza di coordinamento – in capo alle Pubbliche Amministrazioni, responsabili dell'erogazione di quei servizi. Si tratta piuttosto di pensare a una *organizzazione ibrida*, caratterizzata dalla relazione processuale tra le due competenze e tra i due soggetti che le detengono (Fazzi 2007).

Dal punto di vista dei soggetti abilitati all'erogazione delle prestazioni assistenziali, la l. n. 328/2000 riconosce e ratifica l'esistenza – anche in Italia – di un sistema di offerta sempre più orientato al *welfare mix*, ossia alla compresenza di attori di servizio pubblico e appartenenti al mondo del *no profit* e del privato sociale; restano tuttavia in capo al servizio pubblico le

⁵ Per il dibattito in corso cfr. www.asgi.it.

funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività, oltre a quelle di programmazione e valutazione delle erogazioni di assistenza sociale. La strada della committenza istituzionale, che sintetizza il rapporto formale di fornitura di servizi e prestazioni fra il servizio sociale territoriale e i fornitori terzi, ha determinato – nel corso degli ultimi venti anni – una progressiva perdita di *know-how* interno all'amministrazione, sia rispetto alla conoscenza dei bisogni sia rispetto alle modalità di intervento e alle relative competenze⁶. Allo stesso modo, si è andato depotenziando il ruolo di coordinamento assegnato per legge agli Enti Locali (Comuni e Regioni) dal momento che, inserendo soggetti terzi nella gestione delle prestazioni, si è andata allungando la filiera delle responsabilità, ossia lo spazio procedurale tra i luoghi della programmazione sociale e i luoghi dell'effettiva erogazione delle prestazioni⁷.

I processi di esternalizzazione dei servizi sociali sollevano, tra gli altri, tre punti critici: la gestione di una pluralità di visioni che si scontrano nella definizione di un intervento; l'allocazione delle responsabilità decisionali laddove i soggetti coinvolti nel processo risultano legati da relazioni economiche e, di conseguenza, il valore dello statuto pubblico dell'intervento stesso; la rappresentatività dell'utenza che dell'intervento è destinataria. Citando Zamagni, si può parlare di un «problema di cooperazione» che nasce dalla dipendenza assiologica – e non solo funzionale – che si pone tra i soggetti coinvolti nella gestione dei beni comuni (come possiamo intendere la protezione sociale dei cittadini) (Zamagni 2005). La legittimazione del *welfare mix* ha comportato dunque l'indebolimento dei modelli gerarchici di regolazione in capo all'Amministrazione pubblica, a favore di due alternative: il modello del mercato (competizione e opera attraverso contratti, affitti, tariffe, incentivi economici) e quello della *partnership* (network cooperativi); la *governance* è stata assunta come dispositivo diffuso di coordinamento, attraverso cui ciascun soggetto agisce il proprio mandato di responsabilità, anche in relazione all'utenza finale. Dal momento che la centralità assunta da organizzazioni private nell'erogazione delle prestazioni sociali rende indiretta la responsabilità dei soggetti pubblici nei confronti dei cittadini rispetto alla realizzazione operativa delle politiche, diventa rilevante «analizzare i significati pubblici attribuiti alle relazioni tra servizi e destinatari ma anche le giustificazioni attribuite ai criteri di giustizia sociale messi in atto per mezzo delle politiche» (De Leonardis 1998).

Significa, in buona sostanza, chiedersi quali dispositivi di governo vengano selezionati, quali ragioni – consapevoli o meno – guidino la scelta ma anche gli effetti da essa prodotti: nei due paragrafi che seguono l'analisi

⁶ A titolo di esempio, cfr. Agenzia sanitaria e sociale regionale-Regione Emilia-Romagna 2013, *La qualità del servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna*, Report di ricerca n. 233/2013, download dal sito <http://sociale.emilia-romagna.it>.

⁷ Sul tema specifico, in merito ai servizi rivolti alla popolazione migrante, esistono studi di natura prevalentemente sociologica (cfr. Campomori 2007; Caponio e Pavolini 2007; Ferrari 2012), oltre a fonti di natura amministrativa. Interessante in tal senso il Report prodotto dalla Regione Emilia-Romagna nel corso del 2013, che ha portato alla redazione nel 2014 delle rinnovate «Linee Guida per il riordino del Servizio Sociale Territoriale», approvate con Delibrazione di Giunta regionale n. 1012 del 7 luglio 2014.

storica dell'evoluzione dei servizi rivolti alla popolazione migrante sarà utilizzata come caso studio, attraverso cui attualizzare gli interrogativi fin qui formulati.

3. La domanda di servizi sociali da parte dei cittadini migranti

Attraverso il decreto legislativo n. 112/1998 il sistema dei servizi sociali è descritto come l'insieme dei servizi o delle prestazioni economiche, destinati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno che la persona umana incontra nel corso della sua vita. L'accesso a questo sistema è regolato dalla l. n. 328/2000 che, all'art. 2, sancisce il diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi per tutti i cittadini italiani e – nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali – anche per tutti i cittadini di Stati appartenenti all'Unione Europea e i loro familiari, nonché per gli stranieri, titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno e per i minori iscritti sul documento dei genitori. Ai profughi, agli stranieri e agli apolidi sono garantite – direttamente dallo Stato attraverso le Prefetture – le misure di prima assistenza, anche nel periodo necessario alle operazioni di identificazione ed, eventualmente, fino alla concessione del permesso di soggiorno; sono garantite le misure minime di ricetto e assistenza temporanea anche agli stranieri da respingere o da espellere. Più in generale, l'art. 2 del Testo Unico sull'Immigrazione (l. n. 286/1998) prevede che «allo straniero, comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato, siano riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità; i parametri per la valutazione delle condizioni di accesso sono definiti dai Comuni, che sono anche responsabili dell'erogazione dei servizi nei confronti dei cittadini iscritti all'anagrafe comunale: l'iscrizione anagrafica è dunque individuata dalla norma come condizione necessaria per l'accesso al sistema. I cittadini stranieri, tuttavia, possono accedere alla residenza anagrafica a condizione di dimostrare un certo set di requisiti, pertanto, pur essendo legittimi appartenenti a un territorio – perché in esso vivono stabilmente, producono reddito e consumano – non necessariamente ne sono legalmente residenti. Questa condizione amministrativa stratificata ha determinato, in un contesto già frammentato di servizi come quello italiano, la nascita di una pluralità di soggetti attivi nell'erogazione di prestazioni sociali a favore della popolazione migrante.

In riferimento all'anno 2010, l'Istat ha rilevato che sul totale della spesa per assistenza sociale in Italia, la quota spesa da Comuni, singoli e associati, per «Immigrati e nomadi» è stata pari al 2,6% del totale. La composizione della spesa per area di utenza presenta una struttura stabile nel tempo, pur evidenziando segnali di rimodulazione delle politiche assisten-

ziali a livello locale (Istat 2013)⁸. Per l'utenza immigrata, la più importante voce di spesa, nella categoria dei servizi, è quella per il servizio sociale professionale, che rappresenta lo snodo per l'accesso a ulteriori prestazioni, attraverso la presa in carico e l'individuazione dei bisogni di singoli e nuclei: a livello nazionale gli utenti seguiti nel 2010 sono quasi 600 mila. Il servizio sociale professionale è il primo interlocutore a cui si rivolgono i cittadini immigrati per avere informazioni di orientamento e di supporto: nel 2010 ha fornito a 136 mila stranieri il sostegno dell'assistente sociale e più di 5.000 hanno usufruito di servizi di intermediazione per la ricerca di un alloggio, a cui si aggiungono 82 mila utenti coinvolti in attività di integrazione per soggetti a rischio esclusione sociale. Il 27% delle risorse complessive dei Comuni su questa area di utenza sono state destinate all'accoglienza residenziale. Le risorse rimanenti sono state erogate sotto forma di contributi in denaro (23% della spesa per immigrati) finalizzati alla copertura dei costi per l'alloggio e per l'integrazione al reddito.

Sono esclusi dalle statistiche ufficiali tutti quei cittadini stranieri non residenti ma regolarmente presenti, che non accedono ai servizi universalistici ma ai servizi specialistici di ciascun territorio⁹. L'utenza migrante si caratterizza, infatti, per un'alta variabilità, derivante non solo dalla condizione amministrativa individuale (regolarmente presente e residente/regolarmente presente/irregolarmente presente) ma anche dalla specifica natura del progetto migratorio (richiedente asilo, migrante economico, migrante vittima di tratta, minori stranieri non accompagnati): in base a queste variabili e sull'interazione tra esse, si definisce il bisogno di assistenza sociale del singolo (Campomori 2007).

3.1. L'evoluzione del modello italiano di assistenza sociale rivolto ai cittadini migranti

La letteratura – anche internazionale – è andata identificando alcune specificità di un modello «mediterraneo» di gestione dei fenomeni migratori, legato tanto al modo in cui le migrazioni si sono manifestate quanto alle caratteristiche del welfare state e del modello statutale dei paesi di approdo (Pugliese 2002; King 2002). Su questa scia, Barberis parla, per il contesto italiano, di un «modello di microregolazione privo di un paradigma stato-centrico», un modo prevalente di intervento caratterizzato dal concentrarsi sulle emergenze, da un gap tra la lettera della norma e la sua applicazione, da una forte delega al volontarismo pubblico e privato della società civile e, infine, da un persistente localismo, con la conseguente frammentazione nell'accesso ai servizi (Barberis 2009). In assonanza con la gestione di altre politiche nazionali, dal contrasto alla povertà alle politiche

⁸ I dati si riferiscono all'elaborazione Istat più recente, disponibile pubblicamente.

⁹ La l. n. 328/2000 promuove l'implementazione di Sistemi Informativi su base regionale, relativamente a servizi e prestazioni sociali. Spesso, tuttavia, i servizi specialistici rivolti alla popolazione migrante non fanno parte della rete dei servizi rivolti alla popolazione residente, per questo dunque non sono oggetto di rilevazione.

di inserimento lavorativo, anche per le politiche rivolte alla popolazione migrante si assiste a una evoluzione normativa orientata alla sussidiarizzazione, alla responsabilizzazione delle autonomie territoriali e alla de-monopolizzazione degli interventi sociali (Kazepov e Barberis 2013).

In linea generale, è necessario distinguere tra due livelli di servizi rivolti alla popolazione migrante: gli interventi di assistenza sociale e quelli di sostegno all'integrazione. I primi fanno riferimento ai piani di intervento socio-assistenziali nazionali e regionali e sono di competenza dei servizi sociali centrali e decentrati; i secondi, sono regolati dalle leggi nazionali e regionali sull'immigrazione (Spinelli 2005). In entrambi i casi, le politiche adottate sono state spesso condizionate dalla volontà degli amministratori pubblici locali e sono state il frutto di negoziazioni politiche, aspetto che ha determinato la mancanza di norme chiare di riferimento. Sul piano programmatico, ciò che ha caratterizzato – e caratterizza – il nostro paese è la difficoltà di affrontare tutta la questione in maniera organica, ricercando adeguatamente le problematiche strutturali che ormai la caratterizzano (Carchedi 2002). La norma, fin dal 1998, definisce a livello regionale la funzione di programmazione e a livello locale l'attuazione e l'implementazione delle politiche rivolte alla popolazione migrante. Campomori e Caponio (2013) distinguono almeno tre fasi temporali distinte: la prima, tra il 1998 e il 2002, in cui le Regioni sono individuate come il perno dell'attuazione dell'impianto del Testo Unico sull'Immigrazione, che ha come obiettivo l'integrazione, la protezione dell'integrità e il benessere degli immigrati e degli autoctoni, attraverso la promozione di una interazione positiva tra le diverse parti sociali. A livello finanziario, viene istituito un fondo specifico per promuovere le politiche di integrazione nazionali, regionali, comunali e provinciali, attraverso specifici programmi annuali. Con la riforma del Titolo V del 2001 si apre una seconda fase, in cui la legge assegna alle Regioni piena competenza legislativa in ambito socio-assistenziale, rafforzandone il ruolo anche nella programmazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati. Con la legge finanziaria del 2003 viene istituito il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, che diventa il luogo in cui confluiscono, senza finalizzazione, tutti i diversi altri fondi stanziati su specifiche tematiche, tra cui quello sull'immigrazione. Gli accordi di Programma tra Regioni e Ministero del Lavoro e i Fei, Fondi Europei per l'Integrazione, rappresentano i nuovi strumenti di finanziamento. Un'ultima fase prende avvio nel 2009, con un ruolo rinnovato per le Regioni, che tuttavia si confrontano con temi e strumenti limitati, soprattutto per il venir meno dell'obbligo di approvare specifici programmi regionali di intervento a favore degli immigrati.

Dal punto di vista dell'accesso ai servizi sociali, la l. n. 39 del 1990 (legge Martelli) ha esteso il numero degli aventi diritto alla copertura delle politiche sociali, inglobando occupati e disoccupati e introducendo un principio quasi universalistico; una copertura ancora maggiore (estesa agli irregolari per la tutela sanitaria) viene sancita dalla l. n. 286/1998 (legge Turco-Napolitano). Gli interventi che si sono andati costruendo, si sono sviluppati «negli interstizi che la normativa non riusciva a coprire e che lasciava dun-

que aperti alla discrezionalità delle Amministrazioni e delle unità operative agenti sul territorio in rapporto diretto con l'utenza, cioè i Centri e gli Uffici Immigrati e le organizzazioni no profit del settore» (Carchedi 2002).

Tra gli anni Novanta e Duemila, le strutture dell'intervento pubblico rivolte agli immigrati sono state gli Uffici stranieri dei Comuni (dove presenti) e le organizzazioni no profit del territorio nonché le dinamiche relazionali che sono scaturite dal rapporto degli uni con le altre. Solo a partire dal Duemila – con l'emanazione della legge Turco-Napolitano sull'immigrazione e della legge di riforma del sistema dei servizi sociali – le Amministrazioni hanno investito delle risorse nel tentativo di coordinare gli interventi del volontariato/Terzo Settore attivi a livello locale. Si è andato strutturando un modello gestionale dei servizi governato prevalentemente dalle istituzioni pubbliche, all'interno di una nutrita costellazione di organizzazioni di diversa e variegata natura che concorrono alla determinazione del sistema di offerta locale. Una parte delle organizzazioni ha svolto una «funzione quasi sostitutiva all'opera dell'Amministrazione pubblica, per assolvere in seguito un ruolo di intermediario tra questa e il fenomeno migratorio» (Carchedi 2002). Il valore assunto dal Terzo Settore e dall'Associazione in termini di competenza e di conoscenza del fenomeno migratorio è comprovato dal ruolo anche politico agito in occasione della stesura della l. n. 286/1998¹⁰.

L'accesso della popolazione migrante alle prestazioni del servizio sociale professionale è incrementato in funzione del grado di stabilizzazione sul territorio: da una parte, quando da una migrazione di singoli si è passati a una migrazione di popolamento, sono iniziati i ricongiungimenti familiari e la costruzione di nuove famiglie in Italia; dall'altra, quando i singoli migranti economici (e non solo) hanno iniziato ad acquisire il diritto alla residenza, requisito di accesso al sistema delle prestazioni di assistenza sociale. Dopo un primo momento, in cui i bisogni espressi dalla popolazione migrante si sono caratterizzati per un elevato grado di specificità, è seguita una fase in cui la stessa popolazione ha avuto accesso al sistema dei servizi sociali portando bisogni universalistici, ossia bisogni sovrapponibili a quelli della popolazione autoctona. È questo il momento in cui il servizio sociale professionale si è dovuto confrontare soprattutto con i limiti di accesso alle prestazioni assistenziali (barriera linguistica, utilizzo del mediatore, pratiche culturali relative all'esercizio dei ruoli genitoriali) e non tanto con la varietà degli strumenti di intervento. Solo incidentalmente il sistema dei servizi sociali territoriali ha incrociato le specificità dei fenomeni migratori – richiedenti asilo, vittime di tratta, irregolari con problematiche sanitarie – e si è fatto carico di cittadini migranti regolari non residenti (Ponzo e Zincone 2010).

Il confronto con l'utenza migrante avviene in una fase (primi anni Duemila) in cui il sistema dei servizi sociali è esso stesso oggetto di un processo di rilettura organizzativa, attraverso la già citata legge di riforma

¹⁰ Ad esempio, il ruolo giocato dal Terzo Settore per l'istituzione dell'art. 18 a tutela delle vittime di tratta e sfruttamento o per l'istituzione della figura dello *sponsor* come dispositivo di ingresso per lavoro.

n. 328/2000, che delinea un sistema fatto di livelli differenziati di governo, allocazione di responsabilità, nuovi strumenti di programmazione degli interventi e ripartizione dei trasferimenti monetari dallo Stato. Questo processo di riorganizzazione sembra valorizzare processi di standardizzazione delle prestazioni erogate e tende a una generalizzata economicità. L'ampia e complessa domanda sociale in Italia, di cui è parte quella della popolazione migrante, «viene affrontata inadeguatamente oppure non viene affrontata affatto perché si preferisce lasciare alle forze spontanee della società e del mercato di instaurare meccanismi automatici di regolazione» (Nocifora 2007).

Quello che storicamente è stato il ruolo riconosciuto al Terzo Settore assume una funzione rinnovata di fronte alla necessità di gestire l'assistenza di cittadini migranti. La dimensione sociale del fenomeno migratorio, in termini numerici assoluti ma anche in termini di molteplicità del bisogno espresso, pone due vincoli aggiuntivi alla Pubblica Amministrazione: da una parte l'incremento di risorse umane, formate sul tema; dall'altra, la necessità di ridisegnare le modalità di erogazione dei servizi.

3.2. L'evoluzione del sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati

Nel 1990, la legge Martelli abolisce la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951, che limitava il riconoscimento dello status ai rifugiati provenienti dall'Europa; anche da un punto di vista normativo l'Italia si apre dunque ai flussi delle migrazioni forzate. Nel corso degli anni Novanta – a seguito degli eventi bellici dei Balcani e del Kosovo – prendono avvio esperienze di accoglienza decentrata, realizzate da associazioni e organizzazioni non governative, sulla base delle quali, nel 2001, il Ministero dell'Interno, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr) siglano un protocollo d'intesa per la realizzazione di un «Programma nazionale asilo (Pna)». Il Pna rappresenta il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno ed Enti Locali; la stessa norma istituisce la struttura di coordinamento del sistema (il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli Enti Locali) affidandone ad Anci la gestione. Il sistema è finanziato con fondi dedicati, in parte provenienti dall'Unione Europea; inizialmente i progetti locali vengono finanziati con bandi annuali, poi biennali, fino a diventare – nel 2010 – piani triennali.

Fin dalla fase di avvio, la principale caratteristica del Pna (successivamente Sprar – Sistema per Richiedenti Asilo e Rifugiati) è riconducibile al carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza: Ministero dell'Interno ed Enti Locali, secondo una logica di *governance* multilivello. Sono elementi strutturali del sistema: la volontarietà degli Enti Locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza, il decentramento degli interventi di *accoglienza in-*

tegrata, le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti *enti gestori*, la promozione e lo sviluppo di reti locali.

Il riconoscimento e la tutela dei richiedenti asilo e dei rifugiati trova, fin da subito, un supporto rilevante nella normativa europea, orientata a uniformare i parametri tra i diversi Stati Membri, in uno «spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia» (Trattato di Lisbona 2009), attraverso Direttive *ad hoc*, le prime emanate tra il 2003 e il 2005, con successive rivisitazioni tra il 2011 e il 2016.

All'inizio del 2011 il sistema asilo conta in Italia circa 3.000 posti letto e si caratterizza per una diffusione difforme a livello nazionale, sia in termini quantitativi che di qualità degli standard di accoglienza; resta tuttavia invariata l'architettura originaria che vede l'Ente Locale titolare e responsabile del singolo progetto. Nel corso dell'anno il sistema nazionale si amplia fino a 13.000 posti letto; il costo complessivo annuale è di circa 179,121 milioni di euro con un costo medio a persona accolta pari a circa 5.900 euro. Tra aprile 2011 e dicembre 2012, il Governo Italiano gestisce un piano di emergenza umanitaria a favore di cittadini stranieri, in fuga dai paesi del Nord Africa, oggetto di rivolte sociali (la Tunisia) e guerre civili (la Libia). Gli investimenti economici sono ingenti: a fronte di 62.554 persone accolte, la spesa complessiva è stata di 783,585 milioni di euro, con un costo medio a persona pari a 12.500 euro¹¹. Le persone accolte¹² vengono tutte identificate come *profughi* e orientate alla richiesta di protezione internazionale, equiparandole – almeno a livello normativo – ai richiedenti asilo accolti nel sistema Sprar. Le disfunzioni del sistema emergenziale sono state individuate, a posteriori, nell'affidamento diretto di risorse economiche anche a soggetti privi di esperienza e competenza nel settore dell'accoglienza di cittadini migranti, l'assenza di un controllo sulla rendicontazione delle spese e l'assenza di integrazione con i servizi già attivi a livello territoriale, creando di fatto un sistema parallelo di accoglienza a quello in essere (lo Sprar). Tutti questi elementi appaiono come una diretta conseguenza della cornice giuridica che, a partire dal IV Governo Berlusconi, i Governi hanno inteso dare al problema, ossia di una «emergenza umanitaria».

Non esistono valutazioni di esito del piano di accoglienza, se non quelle sintetizzabili in termini di tensione sociale, ingrossamento delle economie illegali e avvio di indagini investigative per gli illeciti compiuti¹³ da nume-

¹¹ I dati relativi al piano di accoglienza del periodo 2011-2012, conosciuto come Emergenza Nord Africa, sono reperibili sul sito Internet del Ministero dell'Interno. Manca un dato univoco sulle risorse economiche investite, che può tuttavia essere ricostruito attraverso le diverse ordinanze del Governo e di Protezione Civile, che hanno scandito le fasi di attività. I dati economici del sistema Sprar sono disponibili solo in termini di risorse stanziate, ossia risorse attraverso cui il Governo finanzia i bandi triennali degli Enti Locali. Non sono allo stesso modo accessibili i dati consuntivi triennali, ossia quanto effettivamente rimborsato ai singoli progetti finanziati.

¹² Ad eccezione dei cittadini tunisini arrivati in massa nel primo trimestre del 2011, in fuga dalle rivolte della Primavera Araba, a cui è stato riconosciuto un titolo di soggiorno umanitario per Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹³ Tensione sociale come nel caso dell'assalto alla Questura di Napoli nel dicembre 2012 o l'occupazione di stabili abbandonati nelle periferie di Torino (villaggio olimpico), Bologna (FerroHotel) e Roma. L'ingrossamento delle economie illegali come lo sfruttamento in agricoltura nelle regioni del

rosi enti gestori. Eppure, dal mese di ottobre 2013, dopo la morte in mare di oltre 300 migranti, prende avvio in Italia un secondo piano di accoglienza umanitaria ed emergenziale – l'operazione «Mare Nostrum» (successivamente «Triton») – che propone nuovamente i principi gestionali del 2011. Nonostante il costante richiamo da parte del Governo alla qualità dell'accoglienza, così come nel 2011, i trasferimenti economici che finanziano il piano umanitario passano direttamente attraverso le Prefetture che, tramite avvisi pubblici¹⁴, selezionano i soggetti gestori, con cui stipulano contratti di servizio. L'applicazione delle Linee Guida Sprar, in tema di accoglienza integrata, recanti gli standard minimi da garantire – seppure in forma semplificata – è opzionale e non vincolante per i soggetti gestori del piano umanitario; le Amministrazioni locali non hanno responsabilità diretta sugli interventi (a meno che non decidano di convenzionarsi direttamente con le Prefetture). A livello nazionale si va definendo un piano modulare fatto di *hub regionali* deputati alla prima accoglienza dei migranti provenienti dalle zone di sbarco e allo smistamento sui territori distrettuali, che non hanno possibilità di opporsi ai trasferimenti; *hub comunali o distrettuali* per la primissima accoglienza e *Cas – Centri di accoglienza straordinaria* di dimensioni variabili, in cui i migranti vengono accolti per tutto il periodo connesso all'istruttoria della richiesta di protezione internazionale. La dimissione viene sancita nell'immediatezza del rilascio del titolo di soggiorno in originale, laddove sia stato riconosciuto un qualche grado di protezione; per chi si vede diniegato, qualora il migrante proceda con il ricorso, l'accoglienza prosegue fino al terzo e ultimo grado di giudizio.

Dal punto di vista organizzativo si ripropongono una serie di criticità già emerse nel corso del 2011, in particolare il sovraccarico di Questure e Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione ma anche la scarsità di strumenti da attivare per favorire l'integrazione socio-economica dei migranti accolti, che per lungo tempo permangono in una condizione di irregolarità. Come nel 2011, proseguono le attività del sistema nazionale Sprar, che si arricchisce costantemente di posti grazie a una serie di avvisi straordinari a cui gli Enti Locali possono aderire, sempre su base volontaria, fino a una complessiva semplificazione delle procedure di finanziamento che – a partire dal 2017 – si configurano come bandi ad accreditamento progressivo, con due sessioni semestrali di valutazione e finanziamento¹⁵. Per incentivare l'attivazione di progetti Sprar sui territori vengono emanate clausole di salvaguardia, che vedono lo storno dalle quote territoriali dedicate all'accoglienza umanitaria dei posti attivati nello Sprar e l'erogazione di incentivi economici per l'Ente Locale per ciascuna persona accolta¹⁶.

Sud Italia. Rispetto agli illeciti amministrativi compiuti da diversi soggetti gestori, il caso più noto è quello dell'inchiesta «Mafia Capitale» a Roma.

¹⁴ La forma che assumono questi avvisi può essere molteplice: affidamenti diretti, manifestazioni di interesse, albo di gestori accreditati, gare di appalto. Laddove necessario, le Prefetture hanno il potere di procedere tramite espropri o collocamenti forzati, in strutture pubbliche o private.

¹⁵ Cfr. www.sprar.it.

¹⁶ Cfr. su www.sprar.it dichiarazioni Fassino e Direttiva Ministero dell'Interno dell'11 ottobre 2016.

A differenza del 2011, invece, cambia la posizione dell'Unione Europea che nel maggio del 2015 detta la propria agenda sulla migrazione, proponendo di sviluppare un nuovo metodo basato sugli *Hotspots*. L'*Hotspot* è una sezione di frontiera esterna dell'Unione, caratterizzata da «pressione migratoria specifica e sproporzionata», causata da flussi migratori misti; l'approccio *hotspot* implica che le agenzie dell'Ue intervengano in modo coordinato tramite «Squadre di Sostegno per la Gestione delle Migrazioni», basandosi sostanzialmente sul personale e sulle attrezzature messe a disposizione dagli altri Stati membri. L'obiettivo primo è l'identificazione tempestiva e il foto-segnalamento di tutti i migranti al momento dello sbarco oltre che l'individuazione di quanti non hanno i requisiti per la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, per cui si procede al rimpatrio immediato. L'Italia e la Grecia sono i primi due Stati membri in cui si dà attuazione al nuovo piano; in Italia, il quartier generale di Catania coordina le operazioni per i porti di Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e quello dell'isola di Lampedusa, identificati come *Hotspots*; a questi si aggiungono i porti di Augusta e Trapani, ciascuno per circa 1.500 persone. La strategia europea si completa con i *piani di ricollocazione temporanea* che, fino a settembre 2017, in deroga alla Convenzione di Dublino¹⁷, trasferiscono la responsabilità per un certo numero di richieste di protezione internazionale – 66.400 per la Grecia e 39.500 per l'Italia – ad altri Stati membri; i richiedenti possono essere trasferiti solo dopo aver fatto domanda di asilo in quel determinato Stato e aver depositato le impronte digitali; sono inoltre ammissibili solo i richiedenti «in evidente bisogno di protezione internazionale», cioè appartenenti ad una nazionalità per la quale la percentuale di riconoscimento della protezione internazionale sia pari o superiore al 75% in media europea. L'Europa percorre, infine, la strada degli accordi con i maggiori paesi di transito – la Libia nel 2011, la Turchia nel 2016 – con l'obiettivo di trasferire risorse monetarie volte a finanziare il trattenimento e il rimpatrio di quanti intendono raggiungere i paesi dell'Unione.

4. Riflessioni e interrogativi conclusivi

Assumendo la strumentazione dell'azione pubblica come «l'insieme dei problemi posti dalla scelta e dall'uso degli strumenti (delle tecniche, dei mezzi operativi, dei dispositivi), che permettono di materializzare e di rendere operativa l'azione di governo», l'analisi di una *policy* comprende non solo le ragioni che spingono a scegliere un certo strumento rispetto a un altro, ma anche gli effetti prodotti da una simile scelta (Lascoumes e Le Galès 2005). Lascoumes e Le Galès propongono di considerare gli strumenti delle politiche come *istituzioni*, in un senso ampio e inclusivo, cioè «dispositivi, tecniche, organizzazioni, modi di operare, procedure, introdotti

¹⁷ Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo, presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee – Regolamento Ue n. 604/2013.

per mettere in opera politiche ma capaci poi di avere vita autonoma» (Casese 2009). Si tratta di dispositivi che non sono neutri dal momento che «portano i segni delle politiche per cui sono stati introdotti; racchiudono valori ma hanno anche dinamiche proprie»; producono effetti specifici, indipendenti dagli obiettivi e, avendo proprie logiche interne, condizionano i fini, modificandoli e distorcendoli.

La scelta metodologica di focalizzarsi sugli strumenti permette un lavoro di decostruzione della politica nelle sue componenti tecnica e sociale che – a loro volta – organizzano i rapporti tra il potere pubblico e i suoi destinatari, in funzione delle rappresentazioni e dei significati di cui è portatore. I dispositivi di governo, guardati nella loro complessità, non solo hanno una capacità di *policy* ma anche una componente normativa e finanziaria che, prese nella loro interazione e negli esiti che determinano, ci dicono qualcosa del suo funzionamento e della sua filosofia.

La selezione di un certo strumento di azione pubblica determina un approccio specifico alla problematica poiché opera una gerarchizzazione delle variabili e produce un sistema esplicativo della politica intrapresa. In particolare, gli strumenti legislativi e normativi svolgono una funzione simbolica, in quanto traggono la loro forza dal rispetto della procedura decisionale che li precede, svolgendo una funzione assiologica, nel momento in cui enunciano valori e interessi garantiti dall'autorità pubblica. Gli strumenti di tipo economico e fiscale, accompagnando in parallelo il percorso normativo, ne traggono legittimità e conferiscono potere d'impatto alla politica stessa.

A partire dal 2011, l'Italia ha connotato l'ambito delle politiche rivolte alla popolazione migrante come fortemente orientato a fronteggiare l'emergenza, assegnandone in una prima fase la gestione alla Protezione Civile per poi procedere alla strutturazione di un programma esclusivo, non dialogante – se non per scelte amministrative locali – con le politiche di più lunga storia e strutturazione (come il sistema per richiedenti asilo o con i sistemi locali di assistenza sociale). La retorica emergenziale si ritrova anche nei dispositivi finanziari posti a fondamento del programma: fondi europei e nazionali, posti anche a giustificazione del mancato rispetto dei vincoli europei¹⁸, senza tuttavia un controllo della rendicontazione finale della spesa. Accanto a questo, dal 2003, viene meno per l'immigrazione un fondo dedicato e, a cascata, l'obbligo per le Amministrazioni locali di finanziare politiche specifiche attraverso i diversi livelli di pianificazione sociale (Piani Regionali per la salute e il benessere e piani di zona locali). Si rafforza piuttosto la strada di scelte localizzate di investimento su progettualità specialistiche, finanziate attraverso bandi o modalità diversificate di co-progettazione pubblico-privato; non obbligo di intervento dunque ma scelta di progettazione integrativa, localmente situata.

I dispositivi di governo sono messi in opera da strutture intermedie – *intermediari* – tra cui è possibile ricomprendere le forme contrattuali

¹⁸ Nel corso del 2015 e del 2016 il Capo del Governo, Matteo Renzi, ha chiesto al Consiglio Europeo la possibilità del mancato rispetto dei vincoli di stabilità, a causa delle spese impreviste per la gestione dell'emergenza migrazione e del sistema in Centro Italia.

che concretizzano la *policy*. Il *governo per contratto*, in Italia nello specifico campo del welfare, si impone in un contesto di forte critica alla burocrazia, alle sue lentezze, al suo carattere astratto e deresponsabilizzante oltre che alla rigidità del dispositivo legislativo e normativo. Il quadro convenzionale/contrattuale e le forme incentivanti a esso collegate implicano uno Stato che in parte rinuncia alle proprie funzioni tradizionali e problematizza i concetti di autonomia decisionale, reciprocità delle prestazioni e di sanzione del mancato rispetto degli impegni, ponendosi piuttosto come animatore e coordinatore, che promuove principalmente azioni di mobilitazione, integrazione e inquadramento. Ponendo al centro dell'analisi le declinazioni locali del welfare mix, ossia il modello di micro-regolazione che si è andato radicando come dispositivo di gestione e governo locale delle politiche rivolte alla popolazione migrante, l'*emergenza profughi* non ne ha saputo capitalizzare gli apprendimenti, soprattutto con riferimento agli *intermediari*, come esito storico della co-progettazione tra Pubbliche Amministrazioni e soggetti del territorio. A differenza del sistema Sprar, che pone a fondamento dell'azione locale quelle *istituzioni ibride* nate dalla collaborazione pubblico-privato, perseguendo l'istituto economico della co-progettazione, i programmi umanitari hanno perseguito la strada della messa a mercato, attraverso gare di evidenza pubblica, convenzionamenti diretti, elenchi di fornitori accreditati, con una cornice semplificata rispetto agli obblighi di standard del servizio.

I dispositivi di gestione dei flussi non programmati non hanno messo a valore il dato territoriale, ad esempio, attraverso la responsabilizzazione degli Enti Locali intermedi – Regioni e Comuni – che non hanno potuto agire forme di *governance* dei programmi, se non intervenendo con scelte relegate all'ambito della possibilità¹⁹. Non è stato formulato un modello «territorializzabile», in grado di capitalizzare i mercati locali del welfare, quanto piuttosto è stato assunto il modello del contratto come l'unico in grado di rispondere alla necessità immediata di posti per l'accoglienza da parte delle Prefetture, alimentando – a sua volta – il meccanismo emergenziale, nel momento in cui, ad esempio, non sono stati posti vincoli territoriali di incidenza delle presenze sulla popolazione.

Una delle caratteristiche della pianificazione tramite progetto, piano o programma – quando assunto come strumento per le politiche sociali – è il decentramento delle poste in gioco, promuovendo la mobilitazione delle forze sociali e delle risorse locali intorno a un obiettivo comune, di sviluppo anche economico. In un contesto in cui gli attori e le istituzioni pubbliche hanno perduto terreno dal punto di vista della legittimità, l'implicazione degli attori privati è vista come un mezzo per rigenerare l'azione

¹⁹ Ad esempio, le Amministrazioni locali di Forlì e Cesena hanno scelto, nel corso del 2014, di convenzionarsi direttamente con la locale Prefettura per la gestione del programma umanitario, dettandone dunque la responsabilità ed esternalizzando successivamente la gestione. Allo stesso modo aveva operato, nel 2011, il Comune di Modena. Diversamente, sul territorio di Reggio Emilia, si è costituita un'Ati tra tutti i soggetti del Terzo Settore attivi nella gestione dei servizi rivolti alla popolazione migrante, che ha concorso alla gestione del programma umanitario, perseguendo una formula cooperativa piuttosto che concorrenziale.

pubblica, attraverso l'avvio di processi in grado di produrre un tessuto di interesse e identità comuni (Pinson 2009). Da questo punto di vista, la gestione dei flussi migratori non programmati appare un'occasione di sperimentazione mancata.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia sanitaria e sociale regionale-Regione Emilia-Romagna (2013), *La qualità del servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna*, Report di ricerca n. 233/2013, download dal sito <http://sociale.emilia-romagna.it>.
- Barberis, E. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati*, in Y. Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci.
- Campomori, F. (2007), *Il ruolo di policy making svolto dagli operatori dei servizi per gli immigrati*, in «Mondi Migranti», 3, pp. 83-106.
- Campomori, F., Caponio, T. (2013), *Le politiche di integrazione per gli immigrati*, in V. Fargion, E. Gualmini (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Bologna, il Mulino.
- Caponio, T., Pavolini, E. (2007), *Politiche e pratiche di gestione dei fenomeni migratori*, in «Mondi Migranti», 3, pp. 23-29.
- Carchedi, F. (2002), *Le politiche sociali per gli immigrati e la fruizione dei servizi sociali in Italia*, in «La critica sociologica», 143, 4, pp. 119-128.
- Cassese, S. (2009), *Prefazione*, in P. Le Galès, P. Lascoumes (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori.
- De Leonardis, O. (1998), *In un diverso welfare*, Milano, Feltrinelli.
- Fazzi, L. (2007), *Gli scenari di evoluzione del terzo settore in Italia*, in «Appunti sulle politiche sociali», 5, pp. 11-19.
- Ferrari, M. (2012), *Welfare e migrazioni: esternalizzazioni dei servizi e sconfinamenti degli operatori*, paper presentato al convegno «Land of Strangers», Università di Padova, 12-13 ottobre 2012.
- Fieri (2013), *Multiwelfare. Le trasformazioni dei welfare territoriali nella società dell'immigrazione*, report di ricerca, www.fieri.org.
- Gargiulo, E. (2015), *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell'alterità*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», LVI, 1, pp. 3-26.
- Giovannetti, E. (2014), *Una valutazione ecologia che non c'è: quali danni ha causato l'uso flessibile del lavoro al sistema delle imprese?*, in A. Ninni (a cura di), *Politica industriale e sviluppo sostenibile*, pp. 135-202.
- King, R. (2002), *Towards a New Map of European Migration*, in «International Journal of Population Geography», 8, 2, pp. 89-106.
- Istat (2013), *Gli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati*, Report e Statistiche, www.istat.it.
- Kazepov, Y., Barberis, E. (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche italiane*, Roma, Carocci.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (a cura di) (2005), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) (trad. it. *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori, 2009).
- Nocifora, E. (2007), *Assistenti sociali e problemi migratori*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», XXXVII, 8, pp. 11-14.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006).
- Pinson, G. (2009), *Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana*, in P. Le Galès, P. Lascoumes (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori.
- Ponzo, I., Zincone, G. (2010), *Immigrati: servizi uguali o diversi?*, Roma, Carocci.
- Pugliese, E. (2002), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, il Mulino.
- Rahola, F. (2003), *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, Verona, Ombre Corte.
- Sayad, A. (1999), *La double absence*, Paris, Éditions du Seuil (trad. it. *La doppia assenza*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2002).
- Spinelli, E. (2005), *Immigrazione e servizio sociale*, Roma, Carocci Faber.
- Venturi, P., Rago, S. (2016), *Teoria e modelli delle organizzazioni ibride*, in «Quaderni Dell'Economia Civile», 3, Aiccon.
- Zamagni, S. (2005), *Per una teoria economico-civile dell'impresa cooperativa*, in E. Mazzoli, S. Zamagni (a cura di), *Verso una nuova teoria economica della cooperazione*, Bologna, il Mulino, pp. 15-56.

Il disagio abitativo dei rifugiati presenti in Calabria e le politiche locali di contrasto

Mariafrancesca D'Agostino

Housing exclusion of refugees in Calabria and local government changes

Over the past two decades, the continuous influx of refugees in Calabria has promoted in the smaller and abandoned villages of the Region innovative housing and regeneration policies, that recognize these arrivals as an opportunity for innovation. This paper focuses on the mechanisms that led to this political changes and new patterns of settlement, assessing their strengths, but also discussing the broader processes that continue excluding and segregating refugees settled in Calabria.

Keywords: Calabria, refugees, housing exclusion, abandoned villages, regeneration policies.

1. Introduzione: il posto dei rifugiati nel nuovo ordine neoliberale

Sullo sfondo di un quadro legislativo sostanzialmente emergenziale, la crescita repentina e non programmata dei flussi migratori forzati diretti in Italia si è accompagnata negli ultimi anni all'emergere di situazioni di estrema povertà e disagio in ambito abitativo (Cittalia *et al.* 2013). Questi nuovi problemi alloggiativi hanno però suscitato risposte diversificate a livello locale, che in alcuni casi si adattano ai processi in corso di discriminazione e stigmatizzazione razziale dei cittadini stranieri, e che in altri sfidano invece tali tendenze nella convinzione che queste nuove presenze rappresentino un'opportunità.

Il caso della Calabria è da questo punto di vista emblematico. In questa Regione, l'incremento del numero dei rifugiati ha infatti proceduto di pari passo con l'emergere di nuove situazioni di esclusione abitativa, accomunate da condizioni di grave segregazione spaziale e abbandono istituzionale. In specifici ambiti territoriali, invece, si è assistito al radicamento di inedite comunità meticce, caratterizzate dall'accoglienza diffusa dei rifu-

Mariafrancesca D'Agostino, Dipartimento di Scienze politiche e sociali (Dispes), Università della Calabria, via P. Bucci, Cubo 08, Arcavacata di Rende (Cs); mariafrancesca.dagostino@unical.it.

giati nei centri storici di piccoli Comuni in via di spopolamento, che promuovono questo modello d'abitare tematizzando la loro presenza come un'importante occasione di rinascita e sviluppo locale.

Il presente contributo, attraverso l'utilizzo di fonti documentarie diverse e ricorrendo a una serie di evidenze empiriche raccolte attraverso il lavoro sul campo¹, ha l'obiettivo di ripercorrere storicamente questo processo di trasformazione delle politiche locali di accoglienza e integrazione dei rifugiati in un'ottica bidirezionale. Il lavoro si presenta in particolare suddiviso in tre parti.

La prima analizza il fenomeno del disagio abitativo dei rifugiati in Calabria e il modo in cui questo si è evoluto nel corso degli anni. La seconda parte si concentra invece sulle esperienze di accoglienza diffusa che hanno realizzato alcuni piccoli Comuni calabresi aderenti allo Sprar – *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Infine, la terza parte illustra l'impatto esercitato da questi progetti sulla ridefinizione delle politiche regionali finalizzate a promuovere l'integrazione dei profughi e a contrastarne il disagio abitativo. Verranno in particolare segnalate alcune proposte più recenti, ma anche discussi i processi che continuano a spingere migliaia di persone in situazioni di segregazione etnica che rimangono difficili da superare.

Da questo punto di vista, il testo evidenzia soprattutto il divario esistente fra modelli abitativi basati sull'ospitalità dei rifugiati nei vecchi borghi delle società ospitanti e uno sfondo d'insieme che, all'opposto, contrasta tali tendenze sovrapponendo risposte di stampo emergenziale responsabili di sottrarre risorse strategiche e acutizzare le problematiche riscontrate. Secondo l'ipotesi alla base di questo studio, la diversa narrazione del rifugiato come *risorsa*, che è riuscita a consolidarsi nelle aree più interne della Calabria, mette proprio in tensione questo inadeguato sistema di governo, facendo affiorare spazi sociali promiscui e strategie di welfare capaci di imprimere su questi territori effetti di indubbio dinamismo e trasformazione. Non si può trascurare, tuttavia, quello che avviene ai livelli più alti nel momento in cui prendono forma regimi della mobilità sempre più selettivi che, senza incidere sulla consistenza dei flussi, frenano l'avanzata di questi nuovi *universalismi culturali*, che in particolare frenano lo sviluppo di queste sperimentazioni collocando i rifugiati all'interno di un orizzonte paternalistico d'intervento chiamato ad operare in maniera decentrata (Vitale 2005), per garantire l'*eliminazione sociale* di popolazioni ormai percepite come strutturalmente *in eccesso* rispetto alle capacità inclusive del capitalismo neoliberista (Bauman 2005).

Mentre l'Europa alza nuovi muri, anche l'Italia risponde infatti al sovraccarico delle richieste d'asilo generato dall'evidente incapacità europea

¹ La ricerca si è svolta fra gli anni 2013 e 2016. Essa ha implicato la ricognizione della letteratura esistente sul tema e di altri documenti utili ad approfondire la parte empirica del lavoro (articoli di giornale, dossier statistici, delibere delle Amministrazioni locali, pagine web, documenti programmatici regionali, ecc.). Durante la ricerca sono stati inoltre ascoltati diversi profughi in condizioni di disagio abitativo, rappresentanti delle istituzioni e dell'associazionismo locale per rilevare le cause di questo fenomeno, le proposte per arginarlo e gli ostacoli incontrati nell'affrontare le diverse situazioni.

di gestire le più recenti vicende migratorie, negoziando con i Paesi di origine e di transito dei migranti una serie di accordi e investimenti economici finalizzati al loro respingimento e allontanamento forzato. Contemporaneamente, sul fronte interno, si tenta di garantire il controllo dei nuovi arrivati istituendo grandi centri prefettizi di accoglienza straordinaria (gli attuali Cas) che stanno innescando continue tensioni sociali, diffondendo nell'opinione pubblica una visione essenzialmente minacciosa e *parassitaria* del rifugiato. Si mina così la pacifica convivenza sui territori e si riducono le tradizionali opportunità di trasformare il livello di governo locale in un contesto favorevole all'innovazione (Caponio 2006), mentre presso i profughi iniziano a dilagare nuove forme di vulnerabilità, sempre più caratterizzate da un mix di precarietà giuridica ed economica, segregazione spaziale e ostilità sociale.

2. Il disagio abitativo dei rifugiati in Calabria

La Calabria ha iniziato a trasformarsi in punto d'arrivo per un numero crescente di profughi in cerca di protezione dal principio degli anni '90, quando il sistema internazionale d'asilo aveva ormai esaurito la sua funzione strategica nella geopolitica dei blocchi contrapposti. Rispetto al resto d'Italia, questa Regione si è a lungo connotata come terra d'approdo e snodo strategico per rifugiati solo di passaggio, mentre col passare degli anni la situazione ha iniziato a stabilizzarsi nonché a evolversi verso forme più critiche e complesse.

Al 30 giugno 2016, erano in particolare 5.587 i profughi presenti in Calabria, il 4,1% delle presenze complessive nelle diverse strutture di accoglienza distribuite nel Paese. Nel dettaglio, si contavano circa 1.438 persone nel Centro di accoglienza per richiedenti asilo di Isola Capo Rizzuto (Cara), 1.847 presenze nei 151 Cas presenti sul territorio, mentre poco più di 3.000 persone risultavano inserite nei progetti ordinari dello Sprar². Benché al 30 giugno 2016 si contassero ben 100 progetti integrati gestiti dagli Enti Locali, in questa Regione vi è poi una consistente fascia di profughi che invece è costretta a risiedere in vari insediamenti informali ed edifici occupati. Essi si sono diffusi in Calabria già molto tempo fa, in parallelo all'istituzione del Cara Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto nella Provincia di Crotone.

Inizialmente, quando questa struttura nacque nel 1999, la popolazione circostante reagì entro i limiti della tolleranza. Tuttavia, non appena i numeri iniziarono a crescere toccando nei mesi estivi soglie vicine alle 1.500 unità, il Cara Sant'Anna si trasformò in un luogo critico di segregazione etnica, con tempi di permanenza della durata media di 8 mesi e in cui si osservano perenni condizioni di sovraffollamento che inevitabilmente suscitano rancore e frustrazione presso gli ospiti, ma anche odio e diffidenza nei loro confronti (D'Agostino 2013). Le tante difficoltà dovute ai grossi

² Fonte *Terzo rapporto sulla protezione internazionale – 2016* (Anci et al. 2016).

numeri accolti, minano peraltro i processi d'inserimento anche dopo la fuoriuscita dal centro. La previsione di forme di tutela più precarie rispetto allo status *pleno iure* disciplinato dalla Convenzione di Ginevra (Zetter 1991) obbliga infatti i protetti del Sant'Anna a ritornare ciclicamente sul territorio per il rinnovo del permesso di soggiorno tutte le volte in cui non siano riusciti a regolarizzare altrove la loro residenza. Ma anche in questo caso, i grandi numeri da gestire provocano continui intoppi burocratici e una lunga trafila, che arriva a durare dai tre ai cinque mesi. Nel frattempo le persone sono costrette a vagare sul territorio senza una fissa dimora e a cercare espedienti diversi per sopravvivere: lavorando in agricoltura, nel commercio ambulante e finanche prostituendosi. Lo denunciano da anni diversi operatori e inchieste giornalistiche, e poi un recente rapporto di Medici Senza Frontiere che, nello specifico, indica la presenza di circa 200 profughi sistemati all'adiaccio nella stazione ferroviaria di Crotona (Msf 2016).

L'osservazione sul campo evidenzia da questo punto di vista profili molto eterogenei. Spesso si tratta di persone non più solo in attesa del rinnovo del loro permesso, ma anche fuoriuscite dal Cara S. Anna senza riuscire ad essere inserite nei circuiti istituzionali di seconda accoglienza. A queste situazioni si affiancano poi diversi casi di transito e soprattutto un numero crescente di *diniégati* che impugnano il rigetto della loro domanda d'asilo³, attendendo sul territorio l'esito del ricorso. Con la paradossale situazione che mentre migliaia di profughi recentemente arrivati in Calabria, molti dei quali minori, sfuggono alle procedure d'identificazione rimanendo per mesi in transito sui marciapiedi di questa città nell'attesa di poter raggiungere altri Paesi europei⁴, altrettanti pregano invece di essere accolti all'interno del centro Sant'Anna in quanto privi di mezzi adeguati per lasciare l'Italia. Nel frattempo, poche organizzazioni intervengono sui bisogni essenziali di questi vissuti più fragili e disperati. Nelle istituzioni da qualche tempo si discute solo l'opportunità di costruire un nuovo grande centro di soccorso per persone senza fissa dimora che viene però osteggiato dall'associazionismo locale a fronte del rischio, per molti attuale, di compromettere ulteriormente la tenuta di un territorio ormai al collasso. Tali criticità non riguardano peraltro la sola città di Crotona, ma si acuiscono e diffondono sull'intero territorio calabrese in seguito alle risposte emergenziali fornite a livello centrale per far fronte al numero crescente di arrivi determinatosi a partire dal 2011, e che ha poi subito un ulteriore incremento nel biennio 2014-2016.

Gli effetti controproducenti di questo sistema emergenziale d'intervento iniziarono a dispiegarsi già all'indomani della chiusura del programma umanitario denominato «Emergenza Nord Africa» (Ena) che il

³ Negli anni 2015-2016 i dinieghi sono stati 29.507, il 60% degli esiti relativi alle domande esaminate (Anci *et al.* 2016).

⁴ Nel 2014, dal confronto tra il numero di domande presentate alle Commissioni territoriali e il numero di sbarchi sulle coste italiane, risulta una discrepanza di oltre 100.000 unità. Nel 2015 la forbice assume un valore di circa 70.000 unità, con il 54,6% di domande presentate a fronte del numero di migranti sbarcati (Anci *et al.* 2016).

governo italiano varò nel biennio 2011-2013, accogliendo circa 50.000 profughi in tutto il Paese e 1.600 solamente in Calabria⁵. Quest'esperienza sostanzialmente puntò al solo controllo amministrativo e territoriale dei rifugiati, per concludersi improvvisamente nel febbraio del 2013, senza accompagnarsi alla parallela realizzazione di alternative misure di accoglienza. Da un giorno all'altro, migliaia di persone si ritrovarono così per strada senza altri riferimenti, prive di competenze e conoscenze appropriate in merito ai loro diritti, spesso in situazioni ancora evidenti di trauma. Da qui le numerose proteste e situazioni caotiche scoppiate ovunque nel Paese, alcune delle quali tutt'oggi irrisolte. In Calabria è questo per esempio il caso riguardante circa 200 rifugiati presenti nel Comune di Falerna, all'interno della stessa struttura in cui durante l'Ena furono accolti, e che oggi essi stessi occupano e autogestiscono, ma vivendo una situazione di grave isolamento sociale e continue minacce di sgombero.

Dinamiche analoghe a quella prodotte dall'Ena tendono, peraltro, a diffondersi a macchia d'olio da quando la macchina emergenziale, istituita a livello centrale dopo la chiusura di questo programma, ha nuovamente portato all'apertura di centinaia di Cas ai quali dovrebbe spettare una funzione temporanea meramente contenitiva, ma che è diventata sostanzialmente permanente. Di fronte alla scelta politica di non istituzionalizzare un dovere di accoglienza delle istituzioni pubbliche, solo un numero ristretto di Enti Locali ha infatti deciso di aderire allo Sprar, ma in questo modo non si è ampliata in maniera sufficiente la filiera della seconda accoglienza e si è così ridotto il potenziale innovativo del d.lgs. n. 142/2015⁶, laddove si proponeva di operare proprio una netta distinzione fra strutture di prima e seconda accoglienza⁷.

Tanto nei Cara tanto nei *regional hub* e nei Cas di più recente istituzione, succede infatti che i profughi tendano ormai a trattenersi per lunghissimi periodi di tempo e fino all'esito della loro domanda d'asilo, senza che si sia fin qui aperta una riflessione adeguata sulle gravi conseguenze derivanti dal fatto che queste strutture puntano alla sola soddisfazione dei loro bisogni primari. All'interno dei Cas, continuamente si registrano poi gravi inefficienze dovute alla scarsa professionalità degli operatori, e, in taluni casi, finanche abusi e condizioni di vita degradanti generate dall'assenza di standard igienici e di sicurezza minimamente adeguati⁸. Tali criti-

⁵ Questo intervento prese avvio con il d.p.c.m. del 12 febbraio 2011 che dichiarò, fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2011). Successivamente il d.p.c.m. del 7 aprile 2011 ha esteso la durata del programma per rispondere ai vasti movimenti migratori generati dallo scoppio della guerra in Libia (G.U. n. 83 dell'11 aprile 2011).

⁶ Questo decreto dà attuazione alla direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché alla direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (G.U. Serie Generale n. 214 del 15 settembre 2015).

⁷ Alla fine del 2015, si contavano in particolare quasi 77.000 persone nei Cas, su un totale di 114.400 in accoglienza nelle varie strutture governative, che hanno poi raggiunto la cifra di 96.701 migranti al 30 giugno 2016, assorbendo oltre l'80% totale delle accoglienze. In Calabria, nello specifico, vi sono circa 151 Cas, dove si riscontra la percentuale maggiore di posti per singola struttura: ben 61,4 a fronte di una media nazionale di 20 posti per struttura (Anci *et al.* 2016).

⁸ Si vedano, sul punto, la Relazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul sistema d'accoglienza (consultabile *on line*: https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/

cità condizionano però l'intera riuscita del percorso migratorio avendo un forte impatto sullo stato di salute degli ospiti, sull'accettazione della domanda d'asilo, ma anche sulle rotte migratorie. La collocazione periferica dei Cas, e i loro inadeguati standard di accoglienza, si traducono, infatti, in continui allontanamenti spontanei, ma tante volte le difficoltà poi si moltiplicano fino a inabissare i profughi nei circuiti del caporalato e nei ghetti sparsi nelle aree a maggiore vocazione agricola del sud del Paese.

Già da molti anni, una grande componente di braccianti stranieri presenti nelle campagne meridionali è infatti costituita da rifugiati e richiedenti asilo che esercitano una forte funzione di richiamo presso i loro connazionali (Msf 2008). Come avviene per le altre categorie di migranti, tutti tendono ad andare incontro in questi contesti a forme gravissime di razzismo e sfruttamento sul lavoro (Medu 2015), che imbrigliano le persone in condizioni di povertà estrema e in ghetti disumani. Queste specifiche situazioni di segregazione abitativa, in seguito alla crisi economica scoppiata nel 2008, tendono peraltro a stabilizzarsi lungo l'intero arco dell'anno a causa della mancanza o perdita delle tradizionali opportunità lavorative nelle Regioni del centro-nord (Caruso e Corrado 2015). È ciò che in Calabria sta fondamentalmente avvenendo nella Piana di Sibari e quella di Gioia Tauro. Nel primo caso, si tratta però di numeri ancora esigui, benché in crescita costante. Nella Piana di Gioia Tauro, le cifre parlano invece di migliaia di cittadini stranieri che vivono su questo territorio in casolari diroccati e in centri di accoglienza dismessi, in assenza dei servizi più essenziali come acqua, bagni ed elettricità. Nella maggior parte dei casi, gli abitanti risultano tuttavia muniti di un regolare permesso come richiedenti asilo o beneficiari di protezione internazionale⁹. Ma dalle tante testimonianze raccolte si capisce come si tratti di posizioni giuridiche comunque precarie, che soprattutto le persone provenienti dai Cas di altre Regioni italiane solo difficilmente riescono a gestire non disponendo delle risorse adeguate per ottenere, nei nuovi Comuni di residenza, il riconoscimento del loro diritto all'iscrizione anagrafica.

Come ricorda Caruso in un suo recente saggio (2016), inevitabilmente la rivolta scoppiata a Rosarno nel gennaio del 2010 ha contribuito a portare alla ribalta internazionale il sistema di sfruttamento mafioso su cui si regge il settore agricolo della Piana di Gioia Tauro, e le tragiche condizioni abitative che connotano gli insediamenti informali in cui vivono i braccianti stranieri. Ma, dopo i fatti di Rosarno, il Ministero dell'Interno ha anche in questo caso risposto attraverso il rilancio sul tema della «*governance dell'emergenza*», demandando al Dipartimento della Protezione Civile di allestire una grande tendopoli per fronteggiare, nota giustamente

IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf – ultimo accesso 20 novembre 2016) e il rapporto *InCastrati. Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, a cura di Cittadinanzattiva, LasciateCIEntrare, Libera (https://www.cittadinanzattiva.it/files/primo_piano/giustizia/inCastrati-report.pdf) – ultimo accesso 25 novembre 2016).

⁹ In base ai dati forniti da Emergency, che opera nella Piana di Gioia Tauro dal 2012, su 4.946 contatti effettuati fino al 22 novembre 2016, risulta che 2.157 migranti presenti su questo territorio siano in condizione di grave disagio abitativo. Di queste, 1.338 persone risultano richiedenti asilo (425 persone) ovvero titolari di protezione internazionale (913 persone).

Caruso, non un'emergenza inaspettata, ma il prevedibile e ciclico arrivo dei braccianti stagionali. Si tratta della tendopoli di San Ferdinando. Inizialmente, avrebbe dovuto ospitare circa 500 migranti, ma una volta eroso lo stanziamento messo a disposizione dal Ministero, questa tendopoli si è trasformata in un insediamento informale autogestito dagli stessi migranti, e i numeri sono cresciuti fino a toccare una cifra vicina alle 1.500 unità nei periodi più intensi della raccolta. Circa 500 persone, invece, vi risiedono ormai stabilmente in condizioni estreme di disagio abitativo e psicologico, che hanno prodotto nell'arco di pochi anni già ben tre decessi e diversi incidenti.

3. Il modello Riace: l'accoglienza diffusa dei rifugiati come opportunità

Come hanno rilevato molte ricerche, le migrazioni sono un fenomeno che varia a livello locale, dove attori pubblici e appartenenti al terzo settore possono interagire fra loro delineando inediti scenari di *governance* e interpretazioni dissimili rispetto a quelle derivanti dall'*ordine del discorso* intessuto a livello europeo e nazionale (Ambrosini 2013). Queste considerazioni sono particolarmente valide in Calabria, laddove qui da anni coabitano orientamenti culturali e programmi di accoglienza di segno radicalmente opposto rispetto a quelli prima esaminati, riconducibili al fenomeno della securizzazione dei flussi (D'Agostino 2009).

In Calabria, la comparsa di queste *aporie* risale al dicembre 1997, quando si arenò sulla costa ionica di Badolato un'imbarcazione con circa 800 esuli kurdi a bordo. I profughi in quell'occasione vennero subito accolti dalla popolazione locale e sistemati nella parte più antica della città, decimata dall'emigrazione e perciò con una grande disponibilità di alloggi vuoti. In un territorio spopolato, e a sua volta periferico rispetto alle dinamiche del capitalismo globale, il rifugiato, il profugo, il clandestino velocemente assunsero il volto di persone singolari, che rivitalizzavano con la loro presenza un territorio spento, benché ricco di potenzialità. Lo ricorda Tonino Perna, uno dei protagonisti di quella inedita vicenda d'accoglienza, in un suo articolo apparso sulla stampa locale¹⁰. Perna in particolare ricorda che per la gente di Badolato fu un gesto naturale accogliere i migranti. Ma quel gesto diventò presto un fatto eccezionale per le tante altre aree del mondo che si stavano abituando a intravedere nello straniero un pericolo pubblico. E così, la notizia di Badolato, salvata dall'abbandono grazie all'arrivo delle carrette del mare, portò troupe televisive da ogni parte d'Europa. Assieme a loro, arrivarono poi tanti curiosi e un capitale di esperienze associative e di operatori sociali *altromondisti*, che in quella fase sperimentavano nuove pratiche di partecipazione dal basso, caratterizzate da un'attenzione crescente verso la dimensione locale. Fu proprio attraverso questo processo che acquisì forza e consapevolezza un nuovo apparato discorsivo, proteso a evidenziare gli aspetti positivi col-

¹⁰ «Il Quotidiano della Calabria», 6 agosto 2008.

legati al coinvolgimento attivo dei rifugiati nello sviluppo di un territorio in cui le potenzialità di crescita incontrano un ostacolo strutturale proprio nello spopolamento, e nel conseguente invecchiamento della popolazione. Nel corso degli anni, questa rottura epistemica si è poi rafforzata a pochi chilometri di distanza da Badolato. Nel borgo di Riace.

Anche sulla costa ionica di Riace, nel 1998, sbarcarono circa 200 esuli kurdi, che di nuovo furono accolti dalla popolazione e dalle Autorità locali con la consapevolezza di dover riconoscere piena dignità proprio a ciò che ormai il capitale giudica *rifiuto, eccedenza*. A ridosso di quello sbarco, nacque in particolare a Riace l'associazione Città Futura. Utilizzando per i primi due anni risorse proprie, essa riuscì ad ottenere l'assegnazione di numerose case lasciate vuote dagli emigranti, che furono poi rimesse a posto e utilizzate per realizzare una rete di ospitalità diffusa finalizzata all'accoglienza di rifugiati e turisti solidali: il *Riace Village*. Successivamente, questa esperienza riuscì a crescere attraverso le risorse provenienti dal Programma nazionale asilo (Pna) e, in seguito, dallo Sprar, finché nel 2004 il presidente dell'associazione Città Futura fu nominato Sindaco di Riace. Si tratta di Domenico Lucano, un personaggio che ancora oggi continua a battersi nella veste di primo cittadino per il rispetto delle specificità del territorio e dei diritti umani dei rifugiati, e che ha per questo ottenuto prestigiosi riconoscimenti e fama ormai mondiale¹¹.

L'idea fondamentale portata avanti dal Sindaco Lucano è stata appunto quella di contrastare lo spopolamento del vecchio centro storico di Riace accogliendo i rifugiati al suo interno e sviluppando attorno a loro una fitta serie di attività parallele che tentano di recuperare la memoria storica del territorio e i suoi antichi saperi locali, proprio per facilitare l'interazione fra autoctoni e rifugiati e promuovere l'inserimento duraturo dei nuovi arrivati. Nel corso degli anni, sono infatti nate diverse cooperative interculturali di lavoro dedicate alla filatura della ginestra, alla lavorazione della ceramica e della cioccolata in cui hanno potuto impiegarsi alcuni rifugiati e gente del luogo. Contemporaneamente, Lucano ha distinto la sua azione avviando un'interlocazione importante con altri Comuni della locride che condividono con Riace analoghi problemi economici e demografici, Caulonia e Stignano anzitutto, dando assieme a loro vita a quella che è col tempo divenuta a tutti nota come *dorsale dell'ospitalità*. Dal 2008, con l'ingresso nel circuito dello Sprar, specialmente il Comune di Caulonia è tornato a rivivere grazie all'ospitalità diffusa dei nuovi abitanti e all'avvio di originali tentativi di auto-impiego dei profughi nel settore turistico. Tutte esperienze che, nelle parole di chi le ha originariamente immaginate, evidenziano la necessità di ritematizzare i rifugiati come «soggetti attivi nella rivitalizzazione del territorio, e quindi non solo come vittime bisognose di cure, ovvero che subiscono il controllo, le violazioni e le degenerazioni del diritto»¹².

¹¹ L'ultima attestazione risale al marzo 2016, quando Domenico Lucano è risultato al quarantesimo posto della classifica di «Fortune» dei cinquanta leader più influenti del mondo.

¹² Intervista rilasciata da Ilario Ammendolia, già Sindaco del Comune di Caulonia.

Attraverso questo processo di riscoperta dei rifugiati come risorsa per lo sviluppo e l'innovazione sociale, un numero crescente di Comuni calabresi in via di spopolamento ha così, a sua volta, deciso di raccogliere la proposta di speranza proveniente dalla locride e farla propria. Dalla fine degli anni Novanta, l'esperienza di Riace continua infatti a sollecitare la costruzione di nuove esperienze di accoglienza ancora incentrate su un'idea di coesione comunitaria che porta a includere i migranti nel cuore delle comunità ospitanti attraverso appositi interventi di riqualificazione degli spazi esistenti. Fra queste esperienze spiccano soprattutto quelle realizzate ad Acquaformosa, Gioiosa Ionica, Badolato, Decollatura, Carlipoli, Condofuri, Mendicino: tutti Comuni oggi aderenti allo Sprar, che rappresentano un interessante laboratorio finalizzato alla costruzione di politiche e alternative di vita che rifiutano la messa in competizione tra cittadini e stranieri, rivendicando logiche di appartenenza che danno piuttosto centralità alla reciprocità e prossimità sociale. Sono ormai molti Amministratori locali che, in Calabria, oggi esprimono questo specifico orientamento e lo applicano concretamente, attestando questa Regione fra le prime per capienza dello Sprar in Italia, la quarta a livello nazionale, con ben 66 progetti attivi gestiti da piccoli Comuni ricadenti nelle Aree interne (Corrado e D'Agostino 2016).

4. Le politiche regionali sull'asilo: mutamenti e persistenze

Le sperimentazioni avviate a Riace e nei piccoli Comuni delle aree più marginali che si sono ispirati al suo modello di accoglienza hanno avuto col passare degli anni un impatto assai significativo, dando fondamentalmente ragione alle tesi di quanti ritengono che l'adoperarsi per articolare un'identità autonoma, legata alle forze della tradizione, non sia un gesto necessariamente reazionario (Costabile 2006), laddove proprio queste forze possono essere invece decisive nel creare «nuove forme di razionalità e nuove forme di liberazione» (Hardt e Negri 2010, 103).

Riconoscendo i rifugiati come opportunità, è stato infatti possibile cementare la coesione sociale nelle comunità locali coinvolte da questi nuovi arrivi e munirle di un'identità marcata, caratterizzata dalla loro vocazione all'accoglienza. Parallelamente, l'arrivo in numero crescente di rifugiati ha avuto un impatto demografico importante grazie alle nuove nascite e al fatto che tanti giovani residenti, spesso laureati, sono stati collocati in numero significativo nelle diverse attività di assistenza e orientamento avviate sul territorio. Tutto ciò ha consentito inoltre di riqualificare il patrimonio immobiliare di questi Comuni e di rafforzare i loro servizi pubblici essenziali. Infine, anche sul fronte politico e normativo, queste iniziative hanno progressivamente acquisito forte peso e visibilità.

I diversi Presidenti regionali che si sono succeduti dal 2005 a oggi, benché di diverso colore politico, hanno infatti sempre dichiarato di voler dare una prospettiva più organica e di lungo periodo al *modello Riace*. Tant'è che, subito dopo la prima rivolta scoppiata a Rosarno, nel dicembre 2008,

la Regione Calabria reagì a quegli accadimenti varando un'apposita legge (l. n. 18/2009), che si caratterizza proprio per il fatto di adottare in pieno l'impianto di *governance etico* sviluppatosi nella locride, prevedendo l'integrazione delle politiche finalizzate all'accoglienza di richiedenti e beneficiari protezione internazionale con altri programmi rivolti alla sperimentazione di nuove forme di *housing* sociale e sviluppo solidale, da realizzare soprattutto nelle «comunità interessate da un crescente spopolamento o che presentino situazioni di particolare sofferenza socio-economica» (art. 1). Ma, nel complesso, i *trend* negativi sembrano difficili da invertire in assenza di misure regionali in grado di dare effettiva continuità e implementazione ai buoni propositi dichiarati.

Fino ad oggi, la l.r. n. 18/2009 non ha infatti mai trovato applicazione, rivelandosi essenzialmente un fallimento. Il Piano triennale richiesto perché fosse operativa, fu varato solamente nel 2013¹³, alla chiusura del programma Ena. Quando poi la Regione tentò, nel luglio del 2014, di dare attuazione alla l. n. 18/2009 e a questo Piano emanando uno specifico avviso¹⁴, esso è rimasto senza una graduatoria ufficiale in quanto giunto allo scadere del periodo di programmazione 2007-2013. Dal 2009 a oggi, attraverso l'impiego dei fondi strutturali, le uniche misure regionali attivate per stabilizzare i rifugiati presenti nei piccoli Comuni calabresi sono così consistite nell'attivazione di tirocini formativi e borse lavoro che, nelle intenzioni delle Autorità regionali, avrebbero dovuto estendere temporalmente il breve periodo di accoglienza previsto dallo Sprar e bloccare, attraverso questo meccanismo, il continuo *turnover* dei rifugiati. Anche queste borse non hanno però permesso di avviare duraturi percorsi di sviluppo e inserimento lavorativo (Sarlo 2015), foraggiando piuttosto un sistema di tutela assistenzialistico che non costruisce nuovi spazi meticcii e sostenibili d'integrazione, né consolida quelli esistenti. Secondo molti operatori dello Sprar operanti in Calabria, questa misura delle borse lavoro, soprattutto con l'acuirsi della crisi economica, avrebbe anzi portato a stigmatizzare i beneficiari trattandosi di un programma rivolto esclusivamente a loro, che anche per questo ha trovato forti resistenze da parte delle imprese contattate per attivarlo. Infine, questi interventi sono stati finora rivolti ai soli progetti dello Sprar, trascurando l'urgente necessità di arginare i disagi ricorrenti nei circuiti istituzionali di prima accoglienza e negli insediamenti informali presenti sul territorio.

La mancanza di un orientamento nazionale e regionale continuativo e partecipato per la promozione delle Aree interne attraverso l'accoglienza dei rifugiati, associato alla fragilità dei contesti in cui queste esperienze sono state promosse, ha così ingenerato col passare degli anni una serie di disfunzioni che hanno talvolta portato a discutere l'insostenibilità di questo modello e la sua stessa degenerazione (Papadopoulou *et al.* 2013). Alla fine del periodo di permanenza nello Sprar, la grande maggioranza degli accolti

¹³ Burc n. 7 del 2/4/2013.

¹⁴ Burc n. 34 del 28/07/2014.

è infatti costretta a rifarsi una vita altrove, benché molti intervistati affermino che si fermerebbero in presenza di maggiori opportunità di lavoro.

Anche sulla base di questa considerazione, il nuovo Governo regionale, da quando è entrato in carica nella primavera del 2015, ha più volte dichiarato di voler correggere i limiti delle esperienze passate dotandosi di una programmazione di lungo periodo che permetta di affrontare in maniera più organica la sfida dell'accoglienza. Nel nuovo Por Calabria 2014-2020, il nuovo Governo ha infatti inserito una serie di misure in favore dei cittadini stranieri che richiedono di essere portate avanti in modo da garantire la loro presa in carico globale attraverso il rafforzamento dei servizi territoriali di base, migliorandone le competenze soprattutto nei settori specifici dell'economia solidale, e promuovendone la desegregazione attraverso lo sviluppo d'innovative e sostenibili modalità di abitare. Nell'ottobre del 2016, è stato inoltre presentato alla Commissione Europea uno specifico Piano denominato «Sistema di accoglienza per la *relocation* e il *resettlement* dei rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria e sussidiaria e dei minori accompagnati e delle vittime di tratta», in cui si propone lo svuotamento dei Cas esistenti sul territorio e il reinserimento di circa 3.000-4.000 rifugiati per costruire attorno a queste presenze un «laboratorio di civiltà» basato sul potenziamento delle competenze individuali, l'ampliamento dell'offerta all'abitare e il sostegno alla creazione di innovative imprese sociali¹⁵. Per essere implementato, questo programma richiede tuttavia il deciso sostegno dell'Europa, che invece tarda ad arrivare mentre si invigorisce nell'Unione la logica opposta basata sulla realizzazione di grandi progetti e investimenti economici finalizzati all'esternalizzazione delle frontiere esterne. Nel frattempo, anche in Calabria, continuano a ricevere scarsa attenzione le situazioni più critiche presentate inizialmente, né quelle nuove che quotidianamente si diffondono in ambito sia urbano sia rurale, specialmente nelle Piane e nei pressi dei principali snodi ferroviari.

Un tentativo di affrontare più sistematicamente il caso Rosarno si è in realtà avuto nel febbraio 2016, con la partecipazione delle massime Autorità regionali al tavolo istituito dalla Prefettura di Reggio Calabria per affrontare il graduale superamento della tendopoli di San Ferdinando e promuovere l'integrazione abitativa degli immigrati presenti nei Comuni della Piana. Come step iniziale, si è arrivati però alla sottoscrizione di un *Protocollo operativo*¹⁶ che nuovamente prevede la realizzazione di una struttura temporanea di accoglienza con l'allestimento di 44 nuove tende in un terreno antistante alla vecchia tendopoli. Una decisione, questa, che rischia di riprodurre nuovi scenari di segregazione abitativa e che sta già innescando nuove proteste presso i cittadini di Rosarno, oggi sostenuti anche da forze politiche nazionali di estrema destra per chiedere a gran voce che lo Stato riservi la sua attenzione prima di tutto agli italiani che vivono in stato d'indigenza.

¹⁵ Presentato a Bruxelles il 7 e 8 luglio 2016.

¹⁶ Disponibile *on line*: <http://www.interno.gov.it/it/notizie/nuovo-progetto-tendopoli-san-ferdinando> (ultimo accesso 10/11/2016).

5. Conclusioni: gli effetti dell'emergenza sui modelli dell'abitare

Nel corso degli anni, alcuni piccoli Comuni calabresi hanno dimostrato di essere un luogo strategico in cui ripensare la fuga oltre la *vittimità* e punto di partenza per riconfigurare le politiche di asilo in chiave bidirezionale, per ottimizzare gli effetti della presenza dei rifugiati a beneficio dell'intera collettività. Soprattutto in Italia, in assenza di un modello compiuto d'inclusione, le *narrazioni locali* possono svolgere un ruolo fondamentale nella riconfigurazione complessiva degli spazi urbani e dei processi dello sviluppo. Ma la Calabria, come il resto del Paese, è anche una terra in cui la costruzione di queste specifiche politiche d'integrazione continua ad andare di pari passo con logiche d'istituzionalizzazione dell'emergenza che acuiscono l'isolamento spaziale dei rifugiati e le loro vulnerabilità di partenza, innescando complessi meccanismi di causazione circolare.

Come si è visto, nella maggior parte dei casi si tratta infatti di misure temporanee di accoglienza ed etnicamente connotate, che tendono ad assumere una funzione però permanente avvilendo così le capacità di autoattivazione delle persone. Contemporaneamente, sempre più spesso vi è il rischio che queste misure si trasformino in un pericoloso strumento di battaglia politica, impugnato dalle forze più nazionalistiche e intransigenti per rinsaldare il loro consenso. A livello regionale, si allarga invece lo iato fra le dichiarazioni programmatiche e la loro effettiva implementazione, mentre fra gli operatori del settore si fa strada una certa consapevolezza rispetto al fatto che le poche misure regionali adottate per tradurre l'accoglienza diffusa dei rifugiati in una strategia di contrasto allo spopolamento hanno avuto fino ad oggi scarso peso e minato gli stessi principi di non esclusività che le avevano ispirate.

L'incrocio in Calabria di questi diversi meccanismi, sta così minando gli entusiasmi iniziali e determinando tipologie residenziali molto diversificate, dove in ultima analisi si assiste a una forte polarizzazione fra modelli di accoglienza diffusa che garantiscono ai profughi dignitose sistemazioni abitative ma solo temporaneamente, e situazioni di segregazione che tendono invece a resistere e a *naturalizzarsi* col passare del tempo. Questi casi più critici molte volte evidenziano problematiche differenti, legate alle caratteristiche dei contesti e alle dinamiche attraverso cui si sono consolidati. Spesso essi hanno tuttavia in comune l'acutezza delle situazioni di disagio vissute dai profughi sul fronte economico, giuridico e sanitario, oltre al fatto di procedere di pari passo con nuove domande di sicurezza che potrebbero in futuro declassare l'idea della dislocazione dei rifugiati all'interno dei Comuni calabresi come processo davvero sostenibile.

Da tutto ciò deriva quel *disordine* che questo contributo ha rilevato. Un *disordine* connotato da un'ambivalenza strutturale, dove prendono forma identità locali che mentre decostruiscono la categoria del rifugiato aprendosi all'accoglienza dei *nuovi cittadini*, con loro si alleano strategicamente per ricercare condizioni di autonomia altrimenti negate. Parallelamente avanzano nuove forme di *governance* che, attraverso la retorica

dell'emergenza, a loro volta liquefanno la figura del rifugiato, ma in questo caso depoliticizzandola e segregandola ai confini estremi del sistema, in *luoghi di espulsione* entro cui i rifugiati sempre più spesso finiscono per assumere la veste di vera e propria *nuda vita* (Sassen 2016), spogliata di diritti, *agency* e identità.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, M. (2013), *Le politiche locali per gli immigrati in Italia e in Europa: i risultati di una ricerca*, in A. Elia, P. Fantozzi (a cura di), *Tra globale e locale. Esperienze e percorsi di ricerca sulle migrazioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 149-159.
- Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e dal Servizio Centrale dello Sprar (2016), *Terzo rapporto sulla protezione internazionale - 2016*, <https://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Rapporto%20protezione%20internazionale%202016.pdf> (ultimo accesso 25/11/2016).
- Bauman, Z. (2005), *Vite di scarto*, Roma-Bari, Laterza.
- Caponio, T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, il Mulino.
- Caruso, F.S. (2016), *Tra agricoltura californiana e migrazioni mediterranee: cause ed effetti delle rivolte del bracciantato migrante di Rosarno e Castel Volturno*, in M. D'Agostino, A. Corrado, F.S. Caruso (a cura di), *Migrazioni e confini. Politiche, diritti e nuove forme di partecipazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 57-68.
- Caruso, F.S., Corrado, A. (2015), *Migrazioni e lavoro agricolo: un confronto tra Italia e Spagna in tempi di crisi*, in M. Colucci, S. Gallo (a cura di), *Tempo di cambiare. Rapporto 2015 sulle migrazioni interne in Italia*, Roma, Donzelli.
- Cittalia, Anci, Comune di Padova (2013), *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia. La condizione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei Rom*, a cura di G. Dalla Zuanna, https://www.cittalia.it/images/file/disagio_abitativo.pdf (ultimo accesso 20/10/2016).
- Corrado, A., D'Agostino, M. (2016), *I migranti nelle aree interne. Il caso della Calabria*, in «Agriregionieuropa», 45, giugno 2016, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/45/i-migranti-nelle-aree-interne-il-caso-della-calabria> (ultimo accesso 10/9/2016).
- Costabile, A. (2006). *Politica e comunità*, in A. Costabile, P. Fantozzi, P. Turi (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Roma, Carocci, pp. 23-48.
- D'Agostino, M. (2009), *Aporie Mediterranee. La governance dei rifugiati e i suoi oppositori*, in «Daedalus», 2, pp. 195-209.
- D'Agostino, M. (2013), *Governance dei rifugiati e sviluppo locale in Calabria*, in C. Colloca, A. Corrado (a cura di), *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, Milano, FrancoAngeli, pp. 170-192.
- Hardt, M., Negri, A. (2010), *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Milano, Rizzoli.
- Medu (2015), *Terra ingiusta. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura*, Medici per i Diritti Umani, aprile 2015, <https://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/Terraingiusta.pdf> (ultimo accesso: 20/11/2016).
- Msf (2008), *Una stagione all'inferno. Rapporto sulle condizioni degli immigrati impiegati in agricoltura nelle regioni del Sud Italia*, Roma, Medici Senza Frontiere, https://archivio.medicisenzafrontiere.it/allegati/pubblicazioni/rapporti/una_stagione_all_inferno.pdf.

- Msf (2016), *Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, Roma, Medici Senza Frontiere, <https://fuoricampo.medicisenzafrentiere.it/Fuoricampo.pdf> (ultimo accesso: 10/11/2016).
- Papadopoulou, A., Treviranus, B., Moritz, T., Fandrich, C.M. (2013), *Comparative Study on the Best Practice for the Integration of Resettled Refugees in the Eu Member States*, European Parliament, Brussels, <https://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/EP%20study.pdf> (ultimo accesso 10/11/2016).
- Sarlo, A. (2015), *L'immigrazione nella Calabria dall'economia fragile*, in M. Balbo (a cura di), *Migrazioni e piccoli comuni*, Milano, FrancoAngeli.
- Sassen, S. (2016), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, il Mulino.
- Vitale, A. (2005), *Verso un ordine imperiale delle migrazioni*, in G. Sivini (a cura di), *Le migrazioni tra ordine imperiale e soggettività*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 11-38.
- Zetter, R. (1991), *Labeling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity*, in «Journal of Refugee Studies», 4, 1, pp. 39-62.

Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane

Daniele Ferretti

The local welfare tested by the immigration issue. Analysis of Sprar action in four medium-size Italian cities

In the last years immigration has become an important issue in the public arena because of the growing number of incoming migrants. Italian cities have a key role to face the challenges of inclusion, social cohesion and pacific cohabitation carried out by immigration flows. In the light of the contemporary trends of local welfare, the article examines the Sprar (System of Protection of Asylum Seekers and Refugees) action in four medium size cities and its effects within the local contexts.

Keywords: welfare, migration, security, Sprar, reception.

1. Accoglienza e welfare locale: quali prospettive?

Nella società tardo-moderna, rischio, incertezza e insicurezza sono concetti chiave per comprendere le dinamiche che attraversano la vita degli individui (Beck 1986; Giddens 1994; Bauman 1999). Castel (2004) distingue due dimensioni della insicurezza contemporanea: quella «sociale», a tutela di rischi come infortuni, malattie, disoccupazione, e quella «civile»¹, che guarda alla protezione dei beni e della incolumità fisica degli individui.

Al giorno d'oggi, parallelamente alla crescente importanza assegnata alla dimensione locale si parla di sicurezza (e insicurezza) urbana, concetto che riflette sulla qualità della vita in città e sul pieno godimento dello spazio urbano (Battistelli 2016), per un'idea di sicurezza che non guarda esclusivamente alla «sfera del crimine ma al suo impatto a livello fisico e sociale nonché alle preoccupazioni che esso procura» (Crawford 2002, 9). Rientrano nell'alveo della sicurezza urbana, dunque, azioni a favore delle comunità e dei singoli soggetti che guardano al contesto sociale nella sua tota-

Daniele Ferretti, Dipartimento di Scienze sociali, Università di Roma, viale dell'Università, 36, Roma; daniele.ferretti@uniroma1.it.

¹ Battistelli e Paci (2008) propongono l'utilizzo dell'espressione *sicurezza strategica* piuttosto che *sicurezza civile*, che include l'eventualità di doversi difendere.

lità, come quelle tese a rafforzare la coesione sociale nelle comunità attraverso lo sviluppo di relazioni tra i vari attori che vivono nel tessuto urbano (Sampson *et al.* 1997; Saegert e Winkel 2004; Forrest e Kearns 2001). Infatti, le politiche di integrazione e coesione territoriale sono decisive «per conoscere e ricomporre le distanze, rafforzando il capitale sociale, promuovendo occasioni e spazi per allacciare nuovi legami, per tessere nuove reti amicali e di vicinato, vero antidoto a questo genere di insicurezza urbana» (Chiodini 2009, 506).

L'attuale incremento dei flussi migratori generato dall'aumento delle guerre, delle persecuzioni e del deteriorarsi della sicurezza in numerose aree del pianeta pone sfide altamente complesse in termini di integrazione, coesione e sicurezza nelle comunità di destinazione, dove avviene l'incontro tra migrante – portatore «di bisogni legittimi che pesano sui sistemi di protezione sociale in termini di ripensamento in un'ottica multiculturale e di estensione delle garanzie anche a chi non è cittadino» (Bertozzi 2005, 42) – e Paese di destinazione.

Un fenomeno, quello dell'accoglienza, che sembra inserirsi nel più ampio processo di ripensamento del *welfare state* e alla comparsa di una nuova generazione di *policy* e di pratiche di produzione di beni pubblici (Donolo 2005; Moini 2015; Moini e d'Albergo 2016) che vede il «benessere dei cittadini non più come prerogativa esclusiva dello Stato ma come funzione sociale diffusa» (D'Arcangelo 2015, 29), dove i processi di «political rescaling» (Brenner 2001) hanno segnato il passaggio dal *government* alla *governance* (Rhodes 1997) e la conseguente ridefinizione verticale e orizzontale delle competenze con la nascita di sistemi *multilevel* e *multi-agency* (Bobbio 2000; Hewitt de Alcántara 1998; Piattoni 2005; d'Albergo 2014). Di conseguenza, questa nuova generazione di politiche sociali si distingue per la centralità assunta dalla dimensione locale, per la presenza di legami comunitari e fiduciari tra tutti gli attori in gioco allo scopo di favorire il benessere della persona e della comunità locale stessa, l'attivazione dei destinatari per la promozione delle loro capacità nel raggiungimento dell'autonomia (Bagnasco 1999; Paci 2005; Busilacchi 2006; Donati 2011; D'Arcangelo 2015).

Nell'«era delle migrazioni» (Castles e Miller 2012) la presenza straniera se da un lato sembra incidere sull'insicurezza della popolazione e favorire la comparsa di atteggiamenti antagonisti nei territori (Eurobarometro 2014; Osservatorio Europeo per la Sicurezza 2015; Battistelli *et al.* 2016), dall'altro «lavorare con le comunità sulla protezione e integrazione di richiedenti e titolari di protezione internazionale e sulla risoluzione di problemi relativi al rapporto tra autoctoni e stranieri, può fornire lo spazio per azioni innovative di sicurezza urbana» (Hughes 2007, 943).

Il presente articolo prende in esame i percorsi di accoglienza a favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia inseriti all'interno del Sistema Sprar in diverse città italiane. Pertanto, l'azione dello Sprar a livello locale può essere valutato e interpretato alla luce del più ampio processo di trasformazione delle politiche sociali in Italia? Quali fattori sono determinanti affinché lo Sprar determini un miglioramento della qualità della vita di tutti gli attori in gioco all'interno dello spazio urbano?

2. Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar)

La popolazione immigrata è una componente strutturale del bilancio demografico del nostro Paese: se nel 1991 erano 356.159 gli immigrati regolarmente residenti, nel 2015 sono circa 5 milioni, l'8,3% della popolazione in Italia.

A determinare una crescita così rapida ha influito la vicinanza geografica dell'Italia con alcune delle zone più instabili del pianeta e il conseguente riversarsi di migliaia di persone sulle coste italiane (Zupi *et al.* 2012). Un elemento che sta incidendo in maniera significativa sui recenti flussi causati dall'instabilità nella regione nordafricana, così come in diversi Paesi dell'Africa sub-sahariana e del Medio-Oriente. La figura 1 mostra, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2015, il trend degli arrivi lungo la rotta migratoria centrale europea, che congiunge le due sponde del Mediterraneo. Dopo un triennio (2008-2010) contrassegnato da numeri relativamente contenuti, i flussi raggiunsero una notevole intensità nel 2011 (62.692).

Alla flessione del 2012 (13.267) seguì una nuova accelerazione nel 2013, con 42.925 persone arrivate. Tuttavia, è nel triennio 2014-2016 che il trend riprende ad un ritmo mai registrato. Nel 2014, infatti, sono arrivate in Italia 170.100 persone. Alla leggera flessione del 2015 (153.946) segue il picco del 2016, con 181.436 arrivi (Frontex 2016).

Per far fronte alla pressione migratoria di questi anni, l'Italia ha varato una serie di strumenti straordinari (cfr. *Emergenza Nord Africa*² e *Mare Nostrum*³) paralleli a quello ordinario dello Sprar⁴.

Lo Sprar nacque sulla scia del Piano Nazionale Asilo (Pna) e venne istituito dal Ministero dell'Interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che ha affidato all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anici) il coordinamento del «Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico»⁵.

Le recenti ondate migratorie hanno fatto sì che lo Sprar estendesse la propria rete e i posti disponibili per i beneficiari della protezione. Nel 2015 migranti accolti nello Sprar sono 29.761, inseriti in 430 progetti, di cui 348 riservati a categorie ordinarie, 52 per minori non accompagnati, 30 per persone con disagio mentale o disabilità. Gli enti locali aderenti sono 376: i Comuni complessivamente coinvolti nell'accoglienza superano il numero di 800. I progetti sono presenti in 93 Province su 110 totali e in 19 Regioni su 20.

Destinatari dei servizi, promossi da una *multilevel governance* che mette in rete governo centrale, enti locali (su base volontaria) e realtà del terzo settore (Caponio 2006), sono richiedenti asilo⁶, rifugiati⁷, titolari di

² Si veda Citalia (2013).

³ Operazione interforze guidata dalla Marina Militare, istituita il 18 ottobre 2013. Per approfondimenti, si veda il sito della Marina Militare Italiana, www.marina.difesa.it.

⁴ Si veda il Rapporto annuale dello Sprar (2016) per approfondimenti.

⁵ www.sprar.it.

⁶ Chi fa domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951.

⁷ Colui a cui viene riconosciuto lo status di rifugiato in accordo alla convenzione di Ginevra, perché esistono fondati motivi che sia nel proprio Paese d'origine perseguitato per motivi di razza, reli-

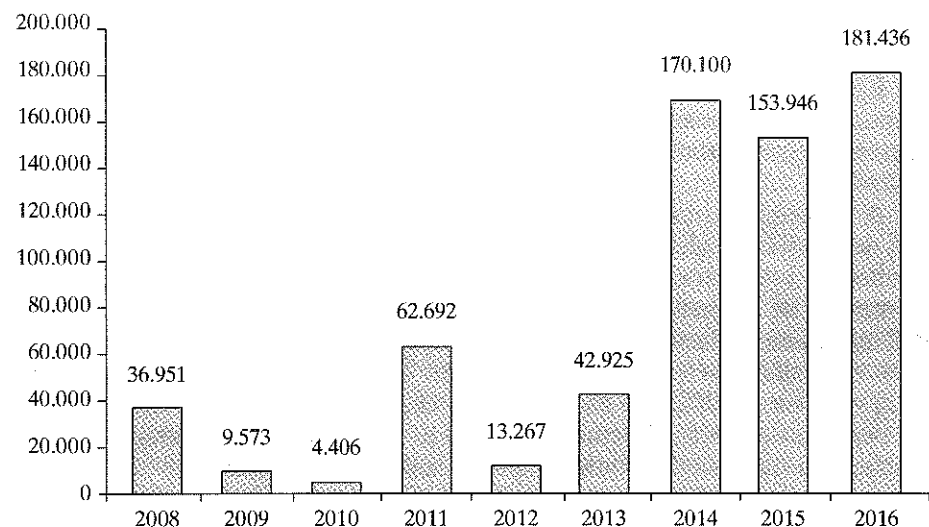


Fig. 1. Arrivi dei migranti via mare in Italia, 2008-2015.

Fonte: Ministero dell'Interno.

protezione sussidiaria⁸ e umanitaria⁹. Alla base dell'azione vi è il concetto di «accoglienza integrata», per cui gli interventi:

oltre a fornire vitto e alloggio, provvedono alla realizzazione di attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria. Sono inoltre previste attività per facilitare l'apprendimento dell'italiano e l'istruzione degli adulti, l'iscrizione a scuola dei minori in età dell'obbligo scolastico, nonché ulteriori interventi di informazione legale sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e sui diritti e doveri dei beneficiari in relazione al loro status (Sprar 2015).

Obiettivo è ricostruire nel migrante le capacità di scelta e di progettazione, favorendo «l'empowerment dei singoli e delle famiglie nonché il recupero della costruzione del proprio progetto di vita e di autodeterminazione dello stesso» (*ibidem*, p. 28). Alla luce di tale quadro e nel tentativo di condurre una valutazione dell'impatto del fenomeno migratorio nelle comunità di destinazione, la nostra ipotesi è che sia possibile individuare due destinatari degli interventi di «accoglienza integrata»: in primo luogo i migranti inseriti all'interno del progetto, di cui si cerca di promuovere l'in-

gione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche e si trova fuori dal proprio Paese e non può o non vuole avvalersi della sua protezione.

⁸ È accordata a chi, pur non vedendo riconosciuto lo status di rifugiato (cfr. Convenzione di Ginevra) se ritornasse nel Paese di origine correrebbe un rischio di subire un grave pericolo (d.lgs. n. 251/2007).

⁹ È rilasciata a soggetti che non hanno i requisiti per ottenere quella sussidiaria, ma per i quali sussistono gravi motivi di carattere umanitario (d.lgs. n. 286/1998).

TAB. 1. Modello descrittivo dell'azione Sprar

Azione di policy	Destinatari	Obiettivi	Produttori (Governance multilevel e multiagency)
Sprar (accoglienza integrata)	Migranti (diretti)	Inclusione sociale (inserimento abitativo e lavorativo, apprendimento della lingua)	Ministero dell'Interno (Servizio Centrale)
	Comunità locali (indiretti)	Sviluppo economico, sociale, culturale	Enti locali e realtà del terzo settore (associazionismo, cooperative sociali, parrocchie, Asl, Centri per l'impiego, scuole ecc.)

clusione e l'autonomia nel nuovo contesto. Secondariamente le comunità locali, assimilando lo Sprar a quella fattispecie di politica sociale che, intervenendo sui fattori di rischio di particolari attori sociali, può essere valutata anche in relazione al suo impatto sulla vivibilità del contesto urbano, sulla prevenzione dai rischi della devianza e sulla sicurezza di tutti gli attori in gioco (Crawford 2002).

Pertanto, l'articolo è incentrato sui progetti Sprar in quattro città italiane: Savona, Pordenone, Pesaro, Matera. In particolare, dopo la descrizione del contesto territoriale, saranno esaminati i percorsi di inserimento abitativo, integrazione linguistica, formazione e inclusione lavorativa.

3. Sprar e città medie¹⁰: una ricerca esplorativa¹¹

3.1. I contesti territoriali¹²

Savona (Liguria) si estende su una superficie di 65,55 km². Nel 2016, la popolazione residente è di 61.345 abitanti, di cui 6.393 sono stranieri (10,4% del totale). Il progetto Sprar, promosso sul territorio dall'ente provinciale, prevede 32 posti disponibili, riservati a maschi adulti singoli e famiglie (Sprar 2016). Ente gestore è la Caritas diocesana di Savona attraverso la «Fondazione Comunità Servizi Onlus». L'appartenenza a Caritas

¹⁰ Si adotta la definizione proposta da Anci-Ifel ne *L'Italia delle città medie* che individua 105 città medie in Italia, in base alla presenza di un taglio demografico minimo (45.000 abitanti), un centro amministrativo rilevante e riconosciuto, nonché un polo di offerta e di servizi basilari ed essenziali.

¹¹ Trattasi di studi di caso, realizzati attraverso discese sul campo (novembre 2015-luglio 2016). La metodologia adottata è qualitativa (Corbetta 1999). Sono state realizzate in totale 26 interviste semi-strutturate (Vardanega 2009) ad attori della governance locale (amministratori locali, vertici delle cooperative enti gestori dei progetti Sprar, coordinatori équipe, operatori dell'accoglienza, rappresentanti delle organizzazioni esterne coinvolte). L'analisi ha seguito il metodo della comparazione dei casi di studio (Isernia 2001) a partire dalle variabili selezionate.

¹² La scelta dei casi di studio ha tenuto conto della dimensione demografica e dell'area geografica. Rispetto a quest'ultima variabile, si è fatto riferimento agli studi di comunità condotti negli anni Settanta del XX secolo: in particolare, Bagnasco (1977) introdusse la categoria di «Terza Italia», per indicare le Regioni del Centro e del Nord-Est. A partire da quella classificazione, si tende oggi ad individuare quattro aree territoriali in Italia: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud.

ha permesso all'ente gestore di aderire alla sperimentazione del progetto pilota «Rifugiato a casa mia»¹³.

Pordenone (Friuli-Venezia Giulia) ha una superficie territoriale di 38,21 km² che nel 2015 ospita 51.632 abitanti, di cui 8.001 sono stranieri (15,5% della popolazione totale). Il progetto Sprar, promosso dall'Ambito territoriale 6.5 (ente territoriale per l'articolazione dei servizi socio-assistenziali), è gestito dalla cooperativa sociale «Nuovi Vicini», parallelamente responsabile della gestione del progetto Sprar promosso dall'Ambito Territoriale 6.1 (di cui fanno parte il Comune nella Provincia pordenonese di Aviano, Brugnera, Budoia, Caneva, Fontanafredda, Polcenigo e Sacile). La Cooperativa «Nuovi Vicini» nasce nel 2003 «in seno alla Caritas diocesana di Pordenone» [Presidente ente gestore Sprar – Pordenone]. Il progetto Sprar prevede «26 posti ordinari per piccoli nuclei familiari, maschi e donne singoli e 7 posti aggiuntivi» [Coordinatore équipe Sprar – Pordenone].

Pesaro (Marche), si estende su una superficie di 126,77 km². La popolazione residente è di 94.604 abitanti, di cui 7.394 sono stranieri (7,8% del totale). L'ente promotore dello Sprar è la Provincia di Pesaro-Urbino, mentre ente gestore è la cooperativa sociale «Il Labirinto». Con sede a Pesaro, essa opera sul territorio dal 1979 in ambito socio-educativo, socio-sanitario, formazione. Dal 2014, nell'ambito dello Sprar «Il Labirinto» realizza 3 progetti, per un totale di 70 posti: «Invictus», riservato ad adulti e nuclei monoparentali (donne con bambini); «Pesaro accoglie», per adulti con disabilità; «Senza Confini», dedicato a minori non accompagnati (Marinucci e Ugolini 2015).

Infine, Matera (Basilicata), con una superficie territoriale di 392 km² ospita una popolazione di 60.524 abitanti, di cui 2.314 stranieri (3,8% del totale). L'ente locale promotore del progetto Sprar è l'amministrazione comunale mentre l'ente gestore dei 42 posti disponibili è la cooperativa sociale «Il Sicomoro», che aderisce allo Sprar dal 2004. Attiva dal 2002, «Il Sicomoro» è una cooperativa sociale impegnata nella realizzazione di progetti in settori quali immigrazione, lavoro, disabilità, innovazione sociale, anziani, che nasce «da una progettualità della Caritas Diocesana di Matera» [Presidente ente gestore – Matera]. «Il Sicomoro» è ente gestore di altri 3 progetti Sprar in altrettanti comuni: Grottole (Mt), San Chirico Raparo (Pz), Sant'Arcangelo (Pz).

3.2. L'«accoglienza diffusa»

Dal punto di vista dell'inserimento abitativo, gli studi di caso hanno analizzato le diverse modalità di accoglienza previste dalle direttive Sprar: centri collettivi, appartamenti, famiglie (Sprar 2015). Tutte richiamano l'i-

¹³ Progetto pilota di Caritas italiana avviato nel marzo 2013 e conclusosi nell'aprile del 2014 che ha coinvolto 9 Caritas diocesane (Milano, Volterra, Savona, Aversa, Cagliari, Biella, Faenza, Teggiano Policastro e Genova). Lo scopo è stato favorire l'inserimento nelle famiglie di persone titolari di protezione internazionale, attraverso l'adozione di un modello di accoglienza micro-diffusa. Alle famiglie spettava un rimborso spese mensile di 300 euro. L'iniziativa si riallaccia all'attività avviata dal Comune di Torino nel 2008, dal titolo «Rifugio diffuso» che, dopo i primi tre anni fece registrare il 90% circa di inserimenti sociali andati a buon fine.

dea di «accoglienza diffusa», che pone in primo piano la relazione tra migrante accolto e comunità locale. L'analisi della sua implementazione nei contesti studiati ne rivela l'efficacia in termini di accrescimento di autonomia e capitale sociale (Coleman 1990) nel beneficiario. È promossa, infatti, una metodologia d'azione che «fa passare l'accoglienza come qualcosa di normale, che faccia rientrare la persona sul territorio e lo veda coinvolto a 360 gradi, quindi dal vicino di casa che ti chiede chi sei e cosa stai facendo all'ente pubblico che cerca di darti degli strumenti adeguati per integrarti» [Coordinatore équipe – Pordenone].

Allo stesso tempo, il dover provvedere autonomamente alla cura e gestione dello spazio domestico determina «non fornire direttamente alla persona quello di cui ha bisogno ma renderla autonoma nel trovare il servizio di cui avrà bisogno» [operatore accoglienza – Pordenone]. L'accoglienza diffusa viene preferita all'inserimento in grandi strutture collettive perché «prendere un intero stabile e fare lì degli appartamenti diventa ghetizzante. Invece, avere uno scambio con il vicino di casa, con il supermercato sotto casa diventa arricchente per loro [i beneficiari] e facilita di molto il processo di integrazione» [Coordinatore équipe – Matera].

Oltre all'inserimento in appartamenti condivisi con altri beneficiari e distribuiti nel territorio cittadino, a Pesaro la cooperativa «Labirinto» dispone di un centro collettivo di piccole dimensioni (10 persone). Il raggiungimento di determinati obiettivi, in particolare l'accresciuta autonomia, determinerà il successivo passaggio in appartamento.

A Savona, la scelta dell'accoglienza diffusa è motivata dal fatto che è «un modello più gestibile, con dinamiche di comunità, più semplice, migliore, anche dal punto di vista della condivisione. A noi piace che tutti i beneficiari conoscano il percorso degli altri, che si crei un minimo di comunità». In tal senso, la «Fondazione Comunità Servizi» sta sperimentando un modello di accoglienza «micro-diffusa», che prevede l'inserimento di beneficiari (singoli e nuclei familiari) in famiglie residenti nel territorio o in centri condivisi messi a disposizione dalle parrocchie locali, il tutto in forma volontaria e gratuita. Nel caso di inserimento in centri parrocchiali, il beneficiario svolge le proprie attività sotto la supervisione di famiglie residenti nel territorio che offrono volontariamente la propria disponibilità a svolgere il ruolo di tutor. Dal punto di vista relazionale, la scelta di tale soluzione di accoglienza favorisce la creazione di legami sociali e relazioni con il tessuto locale perché «se tu hai una persona accolta in casa tua, i tuoi amici diventeranno automaticamente i suoi amici. La sua rete di relazione, di sostegno, di aiuto si moltiplica. Le possibilità, le opportunità, lavorative, di formazione, di interesse si semplificano. Una famiglia, con le sue relazioni con il suo tessuto con il suo radicamento fa la differenza» [Presidente ente gestore – Savona].

Dal punto di vista dello sviluppo delle relazioni sociali sul territorio, in tutti i casi di studio emerge come i nuclei familiari con bambini siano particolarmente favoriti. Infatti, alle relazioni amicali e di vicinato che il vivere in appartamento innesca, si aggiunge il complesso di relazioni generato dalla frequentazione della scuola, in linea con gli studi condotti sul tema,

che vedono nella scuola un ambito decisivo per l'integrazione dei giovani immigrati, sia di prima sia di seconda generazione (Zincone 2009; Caneva 2011; Santagati 2012). Gli intervistati, infatti, spiegano che «quando ci sono dei bambini c'è il radicamento nel territorio, magari la scuola, iniziano una serie di collegamenti con la società e la comunità locale e quindi le famiglie si staniano qui» [Coordinatore équipe – Pordenone]. Dello stesso avviso la coordinatrice dell'équipe a Matera, per cui «il bambino che va a scuola quotidianamente genererà una serie di rapporti con i genitori e le maestre che ci facilita molto la cosa».

A favorire l'attivazione di legami fiduciari e processi relazionali è anche la partecipazione ad attività di volontariato che coinvolgano migranti e residenti e riscontrate in tutti i casi di studio, ad eccezione di Matera. Infatti, in attività di questo tipo vi è «l'aspetto della relazione, del coinvolgimento della comunità perché poi è quello che cambia il modo, l'approccio al problema e soprattutto che ti consente di fare delle cose» [Presidente ente gestore – Pordenone]. A Matera, invece, si riscontra un diverso atteggiamento rispetto a tali attività, ritenute non rispettose dei diritti dei migranti che arrivano in Italia: «noi [con l'accoglienza] non gli stiamo facendo nessun favore se li riconosciamo come persona, noi stiamo applicando la nostra Costituzione» [Presidente ente gestore – Matera]. Traspare un approccio legato alla dimensione del diritto, mettendo in secondo piano quella sociale, che guarda all'impatto di determinate azioni sulla convivenza nei contesti urbani, dove l'incontro e, talvolta, lo scontro, tra migranti e autoctoni prende corpo¹⁴.

3.3. L'integrazione linguistica

I dati nazionali mostrano che 3 beneficiari su 4 presentano un livello di istruzione medio-bassa o sono analfabeti al momento dell'arrivo nel nostro Paese (Sprar 2016). Considerata tale criticità di partenza, l'apprendimento della lingua italiana si impone come uno degli obiettivi strategici dello Sprar e un diritto e dovere dei beneficiari. Per questo motivo, il rispetto delle disposizioni, che prevedono l'erogazione di corsi dalla durata di 10 ore settimanali, è di centrale importanza per gli enti gestori dei singoli progetti.

La scuola di italiano rappresenta un tassello fondamentale per l'inserimento della persona nel tessuto economico e sociale. Infatti, l'obiettivo è «fare qualcosa per la persona. Se uno volesse fare un certo tipo di lavoro o ha quell'esperienza si cerca di aiutarlo in quel campo» [operatrice, Pordenone]. Per questo motivo, «spesso i temi [delle lezioni] vertono sulle loro esigenze, la casa, il lavoro. Loro spesso anche durante il corso

¹⁴ Nell'ambito del progetto Prin «La politica estera italiana di fronte alle nuove sfide del sistema internazionale: attori, politiche, istituzioni», l'unità di ricerca della Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche (Disse), ha realizzato una Giuria dei Cittadini nel quartiere di Roma «Tor Sapienza», sede di un violento conflitto urbano tra residenti e un centro d'accoglienza Sprar per minori. In tale sede, i residenti hanno indicato lo svolgimento di lavori di pubblica utilità e di volontariato tra le cinque soluzioni auspicabili per l'inclusione e la pacifica convivenza (Battistelli *et al.* 2016; Ferretti 2015).

di italiano portano una serie di problemi, che cerco di ascoltare» [operatrice – Matera].

Parallelamente, in un'ottica *multi-agency*, la scuola di italiano rappresenta un'opportunità per rafforzare i legami tra le realtà pubbliche e associative presenti nello spazio urbano. In ogni caso di studio, si registra la presenza di sinergie nella erogazione del servizio.

Nella città di Savona, l'ente gestore affida l'insegnamento alla scuola di italiano per stranieri «Migrantes», un ufficio pastorale gestito dalla diocesi della Caritas di Savona.

A Pordenone, invece, la scuola di italiano è diretta dall'ente gestore, con il coordinamento delle attività e degli insegnanti volontari affidato ad una operatrice specializzata nell'insegnamento.

A Pesaro si rileva la sinergia tra cooperativa «Labirinto» e il circolo locale dell'Archi (Associazione Ricreativa e Culturale Italiana), con l'ampio coinvolgimento di insegnanti volontari, coordinati da una operatrice dell'ente gestore.

A Matera, l'ente gestore affida la formazione linguistica all'associazione culturale «Tolbà». Una operatrice di tale organizzazione progetta, coordina ed impartisce ai beneficiari le lezioni.

Nelle città di Pordenone e Pesaro, inoltre, è presente la collaborazione con enti pubblici. In entrambi i casi sono attive sinergie con i Cpia (Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti) che ovviano alla criticità legata alla difficoltà di organizzazione dei corsi da parte dell'ente gestore, specialmente se è previsto un alto numero di insegnanti volontari coinvolti, per cui «non puoi pretendere da un volontario tutta la disponibilità di ore» [operatrice – Pordenone]. Oppure, perché «se [il beneficiario] non può frequentare negli orari di scuola interna è iscritto ai Cpia» [operatrice – Pesaro].

3.4. L'inserimento lavorativo

Il terzo esempio di azione integrata è l'inserimento professionale. Anche relativamente a tale ambito, l'analisi evidenzia la presenza di sinergie con enti pubblici, centri di formazione professionale, terzo settore: ciò sembra favorire in primo luogo l'inserimento lavorativo dei beneficiari e, secondariamente, favorisce l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro locale specialmente nel settore della ristorazione, dell'edilizia, e in quello agricolo.

A Matera, il servizio di orientamento e formazione professionale è affidato ad un soggetto esterno, il «Consorzio Mestieri», agenzia del lavoro autorizzata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, facilitando notevolmente l'incontro tra beneficiari e mondo del lavoro. Infatti, è presente «un percorso di bilancio di competenze che fosse *ad hoc* per le persone che non conoscono bene l'italiano, rendendolo adatto a quello che loro cercano di raccontarci. Infatti, c'è una difficoltà di comprensione linguistica e culturale sulla quale abbiamo cercato di costruire degli strumenti di supporto che ci aiuti a costruire per loro un curriculum da utilizzare in modo autonomo nella ricerca del lavoro» [operatrice – Matera]. Infatti, l'o-

biiettivo è «dare loro un metodo per il futuro. Stare qui significa avere una condizione di serenità, perché è quello che comunica questa città. Una condizione di serenità in cui loro acquisiscono delle conoscenze, imparano a fare delle cose» [operatore – Matera].

Nelle città di Savona, Pesaro e Pordenone, invece, è l'ente gestore che si dedica all'integrazione professionale. Pertanto, l'operatore realizza un «bilancio di competenze» attraverso colloqui incentrati all'approfondimento delle esperienze pregresse nonché delle competenze dei beneficiari. A questo punto, inizia la relazione con il Centro per l'Impiego, l'ente di prossimità responsabile a livello territoriale della formazione e dell'inserimento professionale. In questa sede, il beneficiario riceve consulenze per la redazione del *curriculum vitae*, delle opportunità formative e professionali presenti.

In tutti i casi, tuttavia, emerge come critico il rapporto con il Centro per l'impiego, legato al più generale processo di riforma amministrativa che sta investendo gli enti provinciali e si traduce sul piano operativo nel fatto che «la responsabile del settore non riusciva a fare tutto e non aveva collaboratori. Quindi siamo stati in un limbo in cui tu chiamavi e non sapevi mai chi ti avrebbe risposto dall'altra parte» [Coordinatrice équipe – Savona].

Un'altra criticità è la crisi economica, particolarmente avvertita in tutti i contesti esaminati, che rende complesso tanto l'inserimento del migrante quanto la sua relazione con la comunità locale, incline a vedere nel migrante un possibile *competitor*. In tal senso, a Matera, si precisa come «bisogna essere molto attenti a non creare rivalità tra le persone, tra gli italiani disoccupati e ugualmente in difficoltà e le persone che cerchiamo di aiutare noi, perché quello può creare tensione» [operatore – Matera].

Infine, l'inserimento professionale si scontra con la questione del «diniego» che risente dello sfumato confine tra migrazioni economiche e migrazioni politiche. Infatti, «non permettendo l'entrata dal punto di vista economico, tutti fanno domanda come richiedenti protezione internazionale perché hanno la possibilità per un anno, due anni, tre anni, di restare sul suolo italiano all'interno di un progetto» [operatrice – Pesaro]. Tuttavia, ciò riduce le possibilità di inserimento e demotiva gli imprenditori nell'investire sulla formazione e sull'inserimento professionale dei giovani beneficiari su cui la Commissione Territoriale ha espresso parere negativo riguardo la concessione della protezione, non potendoli inserire in modo continuativo e «ufficiale» all'interno dell'organico.

4. Oltre l'inclusione: «l'accoglienza integrata» come fattore di sviluppo dei territori

Il presente articolo si è incentrato sull'analisi dei percorsi di accoglienza a favore di richiedenti e titolari protezione internazionale nell'ambito dello Sprar, focalizzando l'attenzione su tre specifici settori di intervento: l'inserimento abitativo, l'integrazione linguistica e quella professionale. I risultati emersi dall'analisi comparata dei progetti evidenzia un quadro convergente rispetto sia all'approccio e alla tipologia di attività im-

plementate, che risentono poco o per niente della diversa collocazione geografica, sia alla capacità di produrre interventi rivolti a tutti gli attori che abitano il contesto locale: migranti, organizzazioni, cittadinanza.

Gli interventi di «accoglienza integrata», infatti, mettono in luce come tale concetto orienti l'azione degli attori in fase di implementazione, affinché «il migrante non sia considerato una categoria svantaggiata ma portatore di interessi, di diritti e di culture [...] mostrare al mondo intero che siamo anche fattore di sviluppo per il territorio» [Presidente ente gestore Sprar – Matera]. È possibile quindi riscontrare due significati di «accoglienza integrata»: il primo richiama la sfera individuale del migrante, per un approccio all'azione che «deve tenere assieme tutti i livelli di complessità della persona e del vivere in una comunità» [Savona, Intervista Presidente ente gestore Sprar]. La seconda, invece, evidenzia lo sviluppo di azioni integrate sul territorio (*multi-agency*), mediante la cooperazione con la comunità locale (cittadini, associazionismo, mondo cattolico, imprese, enti pubblici, forze dell'ordine).

Per rispondere agli interrogativi posti all'inizio del presente contributo, le caratteristiche assunte dai progetti Sprar evidenziano la stretta relazione con il tessuto locale nonché il tentativo di promuovere l'autonomia e l'*empowerment* del migrante, in linea con le recenti evoluzioni delle politiche sociali. La dimensione ridotta del centro urbano sembra favorire la relazione con la comunità, le cui realtà (enti pubblici, associazioni, imprese ecc.) sono attivamente coinvolte attraverso partenariati, convenzioni, sinergie. Ciò determina tanto un miglioramento in termini di efficacia degli interventi di accoglienza a favore dei migranti inseriti nel progetto, quanto un ampliamento dell'offerta di servizi a favore di tutta la cittadinanza, oltre alla costruzione di reti tra le organizzazioni che abitano il territorio.

L'analisi condotta sui tre ambiti di intervento rivela come capacità di costruire e attivare capitale sociale, sia a livello individuale sia a livello organizzativo, sembri rappresentare una variabile fondamentale per determinare la qualità e l'efficacia del progetto. L'accoglienza integrata in particolare, richiamando la distinzione proposta da Donati (2011) tra capitale sociale primario, secondario, generalizzato, sembra favorire lo sviluppo delle prime due forme: a livello primario, infatti, l'accoglienza diffusa permette al beneficiario di estendere la rete delle relazioni personali (amicali, di vicinato, di quartiere, comunitarie), quindi l'integrazione dal punto di vista sociale.

A livello secondario, invece, le relazioni tra le organizzazioni presenti nel tessuto urbano e, in particolare, tra gli attori istituzionali e non istituzionali (governi locali, enti pubblici, imprese, reti di volontariato, parrocchie, associazioni, cittadinanza) sembra avere ricadute in termini di rafforzamento della coesione sociale e produzione di percorsi di sviluppo locale condivisi e integrati.

In conclusione, si è in presenza di processi che determinano sia l'incontro tra la cittadinanza e l'Altro – in modo da «mostrarci la comunanza, da cui nasce la differenza» (Donati 2008, XII) – sia percorsi di welfare locale incentrati sulla attivazione della comunità locale e dei soggetti destinatari degli interventi, sulla promozione della solidarietà e della fiducia reciproca, in un generale quadro teso al rafforzamento dei legami sociali sul territorio, all'aumento della vivibilità del contesto locale, al rafforzamento del

senso di sicurezza della popolazione residente e alla mitigazione di atteggiamenti antagonisti.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco, A. (1977), *Terza Italia. Problematiche dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino.
- Bagnasco, A. (1999), *Teoria del capitale sociale e «political economy» comparata*, in «Stato e mercato», 3, pp. 351-372.
- Battistelli, F., Paci, M. (2008), *Sicurezza e insicurezza nella società contemporanea*, «Sociologia e ricerca sociale», 85, pp. 5-21.
- Battistelli, F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico e costruzione della minaccia*, Roma, Donzelli.
- Battistelli, F., Farruggia, F., Galantino, M.G., Ricotta, G. (2016), *Affrontarsi o confrontarsi? Il «rischio» immigrati sulla stampa italiana e nella periferia di Tor Sapienza a Roma*, in «Sicurezza e Scienze Sociali», 1, pp. 86-112.
- Bauman, Z. (1999), *La società dell'incertezza*, trad. it. Bologna, il Mulino.
- Beck, U. (1986), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad. it. Roma, Carocci.
- Bertozzi, R. (2005), *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Modelli e pratiche in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Bobbio, L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e mercato», 1, pp. 111-142.
- Brenner, N. (2001), *The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuration*, in «Progress in Human Geography», 4, pp. 591-614.
- Busilacchi, G. (2006), *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, in «Stato e mercato», 1, pp. 91-125.
- Caneva, E. (2011), «*Mix generation*». *Gli adolescenti di origine straniera tra globale e locale*, Milano, FrancoAngeli.
- Caponio, T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, il Mulino.
- Castel, R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, trad. it. Torino, Einaudi.
- Castles, S., Miller, M.J. (2012), *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, Odoja.
- Chiodini, L. (2009), *Le ordinanze comunali a contrasto dell'insicurezza urbana: un'indagine nazionale*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 3, pp. 499-510.
- Cittalia (2013), *L'infinita emergenza*, Fondazione Anci-Cittalia.
- Coleman, J.S. (1990), *Fondamenti di teoria sociale*, trad. it. Bologna, il Mulino.
- Corbetta, P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, il Mulino.
- Crawford, A. (2002), *Crime Prevention and Community Safety. New Directions*, London-New Delhi, Sage.
- d'Albergo, E. (2014), *Sociologia della politica. Attori, strutture, interessi, idee*, Roma, Carocci.
- DArcangelo, L. (2015), *Welfare di comunità e inclusione sociale*, in «Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale», 1, pp. 25-58.
- Donati, P. (2008), *Oltre il multiculturalismo*, Roma-Bari, Laterza.
- Donati, P. (2011), *Il valore sociale aggiunto delle relazioni sociali*, in «Sociologia e politiche sociali», 1, pp. 9-22.
- Donolo, C. (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e mercato», 1, pp. 33-66.

- Eurobarometro (2014), *Public Opinion in the European Union*, November, https://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf.
- Ferretti, D. (2015), *Immigrazione e insicurezza. Situazioni di conflitto nella periferia di Roma. Il caso di Tor Sapienza*, in S. Saborio (a cura di), *Sicurezza in città. Pratiche di controllo all'interno dello spazio urbano*, Milano, Ledizioni.
- Forrest, R., Kearns, A. (2001), *Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood*, in «Urban Studies», 38, 12, pp. 2125-2143.
- Frontex (2016), *Annual Risk Analysis 2016*, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.
- Giddens, A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, trad. it. Bologna, il Mulino.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998), *Uses and Abuses of the Concept of Governance*, in «International Social Science Journal», 155, pp. 105-113.
- Hughes, G. (2007), *Community Cohesion, Asylum Seeking and the Question of the «Stranger»*. *Towards a New Politics of Public Safety*, in «Cultural Studies», 6, pp. 931-951.
- Isernia, P. (2001), *Introduzione alla ricerca politica e sociale*, Bologna, il Mulino.
- Marinucci, R., Ugolini, C. (2015), *Il quinto anno di accoglienza*, in «Perché no», 5, 4-5, <https://www.labirinto.coop/files/rivista-perche-no.pdf>.
- Moini, G. (a cura di) (2015), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma, Ediesse.
- Moini, G., d'Albergo E. (2016), *Neoliberalism: Theories, Practices, and Conflicts*, in «Partecipazione e conflitto», 2, pp. 272-277.
- Osservatorio Europeo sulla Sicurezza (2015), *Nella «terra di mezzo» fra terrore globale e paure quotidiane*, https://www.demos.it/2015/pdf/3346fondazione_unipolis_rapporto_sulla_sicurezza_febbraio_2015.pdf.
- Paci, M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, il Mulino.
- Piattoni, S. (2005), *La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in «Rivista italiana di scienza politica», 3, pp. 417-446.
- Rhodes, R.A. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Saegert, S., Winkel, G. (2004), *Crime, Social Capital, and Community Participation*, in «American Journal of Community and Psychology», 34, pp. 219-233.
- Sampson, R.J., Raudenbush, S.W., Earls, F. (1997), *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*, in «Science», 277, pp. 918-924.
- Santagati, M. (2012), *Scuola, terra d'immigrazione. Stato dell'arte e prospettive di ricerca in Italia*, in «Mondi migranti» 2, pp. 35-79.
- Sprar (2015), *Storie della rete dello Sprar: l'accoglienza un'opportunità di crescita per i territori*, www.sprar.it.
- Sprar (2016), *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, www.sprar.it.
- Vardanega, A. (2009), *L'intervista semi-direttiva*, in L. Cannavò, L. Frudà (a cura di), *Ricerca sociale. Dal progetto dell'indagine alla costruzione degli indici*, Roma, Carocci.
- Zincone, G. (2009) (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione: sanità, scuola e casa*, Bologna, il Mulino.
- Zupi, M., Mazzali, A., Hassan, S. (2012), *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali verso l'Italia*, in «Osservatorio di Politica Internazionale», 59, <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>.

La rappresentazione di rifugiati e richiedenti asilo all'interno di Facebook: i discorsi degli utenti

Dario Lucchesi

Representations of refugees and asylum seekers within Facebook: Users' discourse

The main aim of this paper is to identify old and emerging forms of representations of migration crises produced by users on Facebook pages. The analysis is focused on the role of Facebook users and on their comments on news that concern refugees and asylum seekers. The critical discourse analysis has been applied to comments in order to identify some discourses which are used to disguise and to legitimate discriminations and to understand forms of representation in the online public sphere.

Keywords: migration crisis, asylum seekers, representations, online public sphere, critical discourse analysis.

1. Introduzione

Dal 2014 il fenomeno migratorio, definito «crisi dei rifugiati», ha assunto una posizione centrale all'interno del panorama dei media italiani che ha riservato uno spazio sempre maggiore alla complessa rete di tematiche che concernono rifugiati e richiedenti asilo. Uno dei rischi connessi al ruolo dei media in relazione alla crisi migratoria europea è rappresentato da un aumento della diffusione di discriminazioni e xenofobia. A tal proposito stiamo assistendo a una crescente attenzione attorno alla rete e ai *Social Network Sites* (Sns) come spazi di partecipazione nei quali si moltiplicano forme di protesta aumentando il rischio di un consenso sociale all'odio, a una sua normalizzazione e a una crescita del livello di tolleranza delle discriminazioni (Ziccardi 2016). L'interesse per le modalità con le quali i mezzi di informazione rappresentano il fenomeno migratorio costituisce un campo di studio strutturato da diversi decenni (Sciortino e Colombo 2004). I media, assumendo un ruolo centrale nella costruzione sociale degli eventi (Van Dijk 1991), producono significati

Dario Lucchesi, Dipartimento Fisppa – Sezione di Sociologia, Università degli Studi di Padova, piazza Capitanato, 3, Padova; dario.lucchesi1@gmail.com.

simbolici che costituiscono risorse fondamentali che facilitano la condivisione di rappresentazioni collettive (Orgad 2012). In questa prospettiva, i media non producono semplicemente immagini e percezioni riguardo la contemporanea crisi dei rifugiati, ma contribuiscono attivamente a costruirla (Parker 2015).

Da queste premesse, il presente contributo intende analizzare la componente discorsiva composta dalle narrazioni maggiormente diffuse rivolte a rifugiati e richiedenti asilo all'interno di specifici ambienti digitali come i Sns (Bennato 2011). La maggior parte degli studi interessati alle rappresentazioni di migranti e minoranze etniche all'interno della rete si è focalizzata sull'analisi di notizie, siti Web e pagine di social network, incentrando l'attenzione sui soggetti che, tradizionalmente, hanno prodotto l'informazione, ovvero i giornalisti. Questo contributo vuole soffermarsi, invece, sul ruolo potenzialmente attivo degli utenti dei Sns nel contribuire a definire e modificare narrazioni e discorsi attorno a rifugiati e richiedenti asilo nell'attuale scenario della crisi migratoria europea.

2. Cornici teoriche e obiettivi di ricerca

L'obiettivo di questo lavoro è esplorare le modalità con le quali rifugiati e richiedenti asilo vengono discorsivamente costruiti attraverso i commenti che gli utenti producono all'interno di pagine Facebook di quotidiani nazionali. Quest'ultimi sono considerati media rilevanti nella conformazione della sfera pubblica (Habermas 1989) e i commenti degli utenti alle notizie delle testate rappresentano un'ulteriore modalità di accesso e partecipazione al dibattito su questioni di interesse collettivo (Ruiz *et al.* 2011). Le rappresentazioni prodotte dai media, difatti, si riferiscono a immagini e narrazioni prodotte dagli stessi «consumatori» dei contenuti le cui voci diventano componenti sempre maggiormente visibili (Orgad 2012). Con l'analisi dei commenti si intende individuare costanti e deviazioni di discorsi e strategie retoriche messe in gioco dagli utenti al fine di verificare l'ipotesi di una possibile trasformazione dell'immagine di rifugiati e richiedenti asilo o, contrariamente, di una riproduzione di strategie narrative sedimentate nei repertori discorsivi che, tradizionalmente, vengono utilizzati nella rappresentazione delle minoranze etniche.

Uno dei mutamenti più interessanti che ha riguardato il panorama dei media digitali è rappresentato da un processo che ha visto audience, cittadini e consumatori assumere un ruolo da protagonisti della comunicazione venendo abilitati a produrre e dare senso a contenuti e contesti (Bennato 2011; Boccia Artieri 2012). Nel dettaglio, coloro che generano commenti nei Sns vengono definiti *user generated content* e si inseriscono all'interno di un processo di normalizzazione delle possibilità di produzione e condivisione di contenuti. Questi mutamenti interessano anche il campo giornalistico che sta subendo profonde riconfigurazioni che permettono al pubblico di poter interagire attraverso la generazione di contenuti portando a una «profonda ristrutturazione dei modelli tradizionali di produzione, di-

stribuzione e condivisione dell'informazione» (Nicolosi 2016, 74). Al contempo viene riconosciuta un'eterogeneità di utenti e livelli di partecipazione online.

In questo contributo si intende rivolgere l'attenzione verso una tipologia di utenti contraddistinta da un utilizzo della rete incentrato sull'esplorazione di idee all'interno della sfera pubblica virtuale che presuppone partecipazione e coinvolgimento nell'utilizzo dei social media (Bakardjieva 2005). In quest'ottica i Sns non vengono pensati come mere risorse informative, ma come spazi di dibattito politico nel quale diverse opinioni possono incontrarsi e scontrarsi su questioni di interesse pubblico (*ibidem*). I social network sono concepiti come spazi sociali, luoghi dell'esperienza, ambienti da abitare ovvero luoghi complessi che ospitano conflitti, negoziazioni e contraddizioni (Boyd e Ellison 2007; Lovink 2011; Boccia Artieri 2012). Essi permettono di sperimentare forme partecipative che consentono di riprodurre discorsi e retoriche ideologicamente orientate che indirizzano rappresentazioni e percezioni dei fenomeni sociali (Machin e Mayr 2012). In questo quadro i commenti generati dagli utenti si configurano come pratica partecipativa al dibattito pubblico mediante la costruzione di forme discorsive che compongono una parte consistente nella definizione dell'esperienza d'uso dei Sns (Lovink 2011). L'attività di commentare, intesa come libertà di replica, viene considerata caratteristica essenziale del Web 2.0 che facilita l'inserimento all'interno di una dimensione di sfera pubblica costruita attraverso una rete di discorsi di rilevanza collettiva (Habermas 1989). Parallelamente vengono riconosciuti dei rischi legati alla possibilità di commentare: da forme di inciviltà, incitamento all'odio a fenomeni di *flaming*¹ (Papacharissi 2004; Dahlgren 2005; Santana 2015) alla scarsa qualità dei contenuti che presentano opinioni uniformate e informazioni inaccurate (Manosevitch e Walker 2009). Per Lovink i commenti corrispondono a una forma espressiva di «oralità scritta», prodotta velocemente, informale e fluida (Lovink 2011); chi lascia un commento tende a non esaminare con attenzione quanto «dice» il testo né a preoccuparsi di instaurare un'interazione strutturata con altri utenti, ma limitandosi a dare una scorsa intuitiva ai contenuti contribuendo a produrre un enorme numero di commenti ripetitivi (*ibidem*). Come è stato notato, gli spazi riservati ai commenti degli utenti nei siti dei quotidiani aprono la possibilità a un libero scambio di idee e, al contempo, agevolano la produzione di forme di inciviltà fino all'espressione d'odio razziale (Santana 2015). La pratica dei commenti rappresenta, dunque, una sfida interessante da esplorare in quanto permette di comprendere alcuni elementi che caratterizzano l'utilizzo quotidiano dei social media, individuare forme discorsive di partecipazione al dibattito pubblico nella percezione dei fenomeni migratori e, infine, apre spazi per cogliere gli aspetti più rischiosi del Web 2.0 come la normalizzazione dell'incitamento all'odio e alla discriminazione razziale.

¹ Per *flaming* si intende un episodio di litigio online in cui gli interagenti si scontrano verbalmente.

3. Rappresentazioni dei migranti nei media

Negli ultimi decenni si è assistito a una crescente attenzione rivolta all'analisi delle rappresentazioni delle migrazioni all'interno di un panorama mediatico sempre maggiormente complesso ed eterogeneo. Viene riconosciuto, infatti, il ruolo dei media nella definizione della situazione del fenomeno migratorio, nella costruzione dell'immagine e della percezione di rifugiati e richiedenti asilo e, più in generale, nel conferire oggettività agli eventi etnici (Van Dijk 1991; Mantovani 2008; Dal Lago 2012). Diversi studi hanno evidenziato le modalità con le quali i media contribuiscono a definire rappresentazioni del fenomeno migratorio legato alla percezione di emergenza e insicurezza le quali possono influire in una crescita della disseminazione di paura e panico morale (Cohen 1972; Dal Lago 2012; Wodak 2015). Altri studi, interessati al contesto italiano, hanno evidenziato che i migranti vengono rappresentati come membri di un gruppo predefinito negando il riconoscimento delle soggettività (Viglongo 1995; Triandafyllidou 1999; Sciortino e Colombo 2004) e mettendo in moto processi di de-individuazione legati a vicende drammatiche e finalizzati a slegarsi delle identità delle singole persone (Nicolosi 2016). Nello specifico, dagli anni Novanta, i discorsi costruiti e veicolati dai media riguardo rifugiati e richiedenti asilo presentano una graduale normalizzazione delle ostilità (Marfleet 2006) che si traduce in una rappresentazione negativa dei rifugiati attraverso l'uso di repertori narrativi e metafore che li descrivono come invasori, minacce per l'identità, l'economia e associati a disordini e criminalità (Hanyes *et al.* 2004). Attraverso queste strategie discorsive vengono enfatizzate caratteristiche potenzialmente disumanizzanti che portano i migranti a essere associati a falsi profughi o potenziali terroristi (Esses *et al.* 2013). Altri studi hanno evidenziato l'esistenza di un'immagine ambivalente dei rifugiati nei media descritti come vittime innocenti che richiedono aiuto umanitario e protezione o come intrusi non desiderati che minacciano la nazione (Gale 2004; Van Gorp 2005; Parker 2015). Recentemente è stata verificata una tendenza a rappresentare positivamente i rifugiati siriani attraverso un'enfasi sulla loro innocenza e vulnerabilità diffusa dai media tradizionali (Venir 2014). In relazione al Web 2.0 studi recenti hanno individuato alcune modalità di espressione del razzismo online proponendo una classificazione dei discorsi utilizzati all'interno di alcune pagine italiane del Sns Facebook per dissimulare e legittimare discriminazioni e razzismi verso le minoranze etniche (Cerase 2014; Orrù 2014). Un contributo che ha analizzato i discorsi prodotti in rete rivolti a richiedenti asilo rivela che la Cmc² consente agli utenti di mettere in gioco la retorica razzista nelle costruzioni discorsive caratterizzate da un'estrema de-umanizzazione e da una scarsa attenzione all'uso del linguaggio (Burke e Goodman 2012). Studi recenti hanno enfatizzato il ruolo che i nuovi media possono giocare nella definizione di contro-narrazioni nella percezione di rifugiati e richiedenti asilo rispetto a quelle veicolate dai tradizionali mezzi di comunicazione di massa (Nicolosi 2016).

² Comunicazione Mediata al Computer.

In questa ricerca si farà altresì riferimento al lavoro di monitoraggio svolto dall'Associazione Carta di Roma³ riguardo l'esposizione, la rappresentazione e il linguaggio utilizzato dai media italiani nel corso del 2016 nella narrazione del contemporaneo fenomeno migratorio. Il fine è proporre un piano di confronto attorno al legame tra immigrazione e media tradizionali e le rappresentazioni di rifugiati e richiedenti asilo prodotte dagli utenti all'interno dei Sns. Il quarto rapporto⁴ di fine anno indica una copertura sistematica del fenomeno migratorio lungo il 2016 che suggerisce un consolidamento del dibattito attorno al tema nei media tradizionali. Questa esposizione mediatica non riflette esclusivamente l'andamento dei flussi migratori che hanno interessato l'Ue⁵ durante l'anno, ma concerne tematiche che spaziano dall'accoglienza, alle politiche di regolamentazione dei flussi, agli eventi di cronaca e al dibattito politico. Il rapporto sottolinea che nel 2016 l'attenzione dei media verso il tema immigrazione assume una stabilizzazione e una normalizzazione rappresentando, al contempo, un terreno di scontro politico. Un dato particolarmente interessante riguarda una diminuzione significativa delle narrazioni sull'immigrazione caratterizzate da linguaggio allarmista che suggerisce un calo dei toni all'interno dei media tradizionali, carta stampata in particolare. Nel dettaglio viene riconosciuta una mutazione delle strategie narrative rispetto agli ultimi anni tesa a ri-umanizzare la figura del migrante attraverso una progressiva evoluzione del linguaggio finalizzata a coinvolgere il pubblico⁶. Si nota l'utilizzo di immagini dei soccorsi, testimonianze dagli stessi migranti⁷ e una graduale diminuzione del termine «clandestino» che coincide con il progressivo riconoscimento della figura del rifugiato.

4. Metodologia

I commenti generati dagli utenti sono stati analizzati all'interno di 3 pagine Facebook di quotidiani italiani: «La Repubblica», «Il Fatto Quotidiano», «Il Giornale». Le testate sono state scelte secondo i seguenti criteri: la rilevanza del quotidiano a livello nazionale, il numero di *followers*⁸ della pagina e la partecipazione degli utenti attraverso l'attività di commento dei contenuti.

Al fine di focalizzare le analisi sulle stesse notizie, sono stati individuati 4 eventi⁹ particolarmente rilevanti nella narrazione della crisi dei rifugiati

³ L'Associazione Carta di Roma è nata nel dicembre 2011 per dare attuazione al protocollo deontologico per una informazione corretta sui temi dell'immigrazione, siglato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti (Cnog) e dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana (Fnsi) nel giugno del 2008, <http://www.cartadiroma.org/chi-siamo/>.

⁴ https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2016/12/Rapporto-2016_-cartadiroma.pdf.

⁵ <https://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

⁶ <https://www.cartadiroma.org/osservatorio/factchecking/medianarrativa/>.

⁷ <https://www.cartadiroma.org/osservatorio/factchecking/migranti-rifugiati-e-migrazioni-ancora-protagonisti-sui-quotidiani/>.

⁸ Numero di *follower* registrati il 4 febbraio 2017.

⁹ I *post* si riferiscono ai seguenti eventi: 1. Celebrazione della giornata mondiale del rifugiato; 2. La vicenda di Goro: la protesta anti-migranti; 3. Barriera anti-migranti al Brennero; 4. Naufragio

TAB. 1. *Corpus di dati*

Testata	Follower	N. <i>post</i>	Commenti analizzati per ogni <i>post</i>	Totale commenti analizzati
«La Repubblica»	3.137.797	4	20	80
«Il Fatto Quotidiano»	2.058.438	4	20	80
«Il Giornale»	554.479	4	20	80
		12		240

all'interno del panorama mediatico italiano nel corso del 2016. Questi eventi spaziano tra tematiche diverse come: il riconoscimento dei diritti ai migranti, la dimensione dell'accoglienza, le politiche di regolamentazione dei flussi ed eventi drammatici che coinvolgono richiedenti asilo. Questi eventi sono stati riportati attraverso i *post* dalle pagine Facebook selezionate, le analisi sono state condotte sui commenti degli utenti ai *post* delle testate. Il *corpus* di dati è composto da 12 *post* delle pagine Facebook dei quotidiani e dai relativi primi 20 commenti ordinati per il numero di «mi piace» per un totale di 240 commenti analizzati. Questi permettono di individuare i discorsi maggiormente frequenti e condivisi da altri utenti, rappresentando una modalità per esprimere la propria opinione attraverso le parole e il pensiero di altri. È stata adottata l'analisi critica del discorso (*Critical discourse analysis* – Cda) per l'analisi dei commenti come approccio di ricerca che permette di comprendere le strategie utilizzate all'interno dei media nel costruire le espressioni e le argomentazioni utilizzate dalle persone per costruire i loro giudizi e pregiudizi (Mantovani 2008). In particolare la Cda è in grado di individuare e contrastare le forme discriminatorie, specialmente espresse nei mass media, che influenzano profondamente gli atteggiamenti dei singoli (*ibidem*). Tradizionalmente questo approccio è stato applicato all'analisi di testi scritti e discorsi parlati in contesti sociali e politici (Van Dijk 1992; Mantovani 2008) e, più recentemente, è stato utilizzato anche all'interno di ambienti digitali come i Sns (Cerase 2014; Orrù 2014).

5. Risultati e discussione

5.1. Celebrazione della giornata mondiale del rifugiato

Per introdurre la rappresentazione di rifugiati e richiedenti asilo all'interno dell'attuale scenario migratorio europeo si è scelto di analizzare i commenti dei *post* riguardanti la celebrazione della giornata mondiale del rifugiato del 20 giugno 2016 per commemorare l'approvazione della Convenzione sui profughi da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1951.

2 novembre 2016. I dati raccolti spaziano all'interno di un arco temporale di 8 mesi da aprile a novembre 2016.

Giornata mondiale del rifugiato! Quando quella dell'italiano disperato tartassati disoccupato?

Mi piace · Rispondi · 4 · 20 giugno alle ore 18:03

FIG. 1. Commento al *post* relativo alla celebrazione della giornata mondiale del rifugiato.

Fonte: pagina Facebook de «La Repubblica».

No sono la rovina ,perche su di loro si specula e si guadagnano milioni ,si deve aiutare chi ne ha piu bisogno e in primis gli Italiani poi tutto il resto

Mi piace · Rispondi · 6 · 21 giugno 2016 alle ore 7:35

FIG. 2. Commento al *post* relativo alla celebrazione della giornata mondiale del rifugiato.

Fonte: pagina Facebook de «Il Giornale».

Come potranno ripartire questi paesi senza la loro popolazione? A chi importa svuotare paesi interi?

Mi piace · Rispondi · 20 giugno 2016 alle ore 11:17

FIG. 3. Commento al *post* relativo alla celebrazione della giornata mondiale del rifugiato.

Fonte: pagina Facebook de «Il Fatto Quotidiano».

Di fronte alla celebrazione della giornata mondiale del rifugiato e al riconoscimento dei diritti umani a persone in fuga da guerre e persecuzioni, il discorso populista rappresenta quello maggiormente frequente nel *corpus* di dati analizzato. Nello specifico, nei 40 commenti delle pagine de «La Repubblica» e «Il Giornale», la dimensione economica gioca un ruolo centrale nei discorsi degli utenti: vengono utilizzate strategie retoriche in grado di rappresentare i migranti come coloro che abusano del sistema di welfare a scapito dei cittadini italiani (Cerase 2014). In questo quadro, come suggerisce la figura 1, la celebrazione di questo evento viene percepita come un'inutile ricorrenza ai danni dei cittadini descritti come «tartassati» dalle istituzioni, abbandonati in condizione di difficoltà economiche, privati di diritti e negati di proprietà e libertà personali. Dai 20 commenti della pagina de «Il Giornale» emerge, inoltre, un'omogeneità nei discorsi caratterizzati dallo slogan «prima gli italiani» affiancato dall'immagine di un paese economicamente in crisi, colpito da un'immigrazione considerata incontrollata e finalizzata ad arricchire gli interessi dei partiti politici che trarrebbero vantaggi economici dall'arrivo dei migranti (fig. 2). Nei 20 commenti al *post* de «Il Fatto Quotidiano», esemplificati dalla figura 3,

il discorso viene incentrato sulle cause che determinano l'abbandono dei migranti dai paesi d'origine descritti come «svuotati» dalla popolazione trasferita nei paesi europei. Questa immagine è collegata alla metafora dell'invasione che rappresenta uno dei discorsi maggiormente diffusi e trasversali, non solo nella maggior parte dei commenti analizzati, ma come tema ricorrente riguardante rifugiati e richiedenti asilo all'interno dei media (Parker 2015). Va evidenziata, infine, una costante che accomuna i commenti generati dagli utenti all'interno delle tre pagine: si riscontra uno spostamento sistematico delle narrazioni verso argomentazioni che ignorano il contenuto della celebrazione della giornata mondiale del rifugiato, suggerendo, dunque, come il discorso riguardante i diritti umani dei richiedenti asilo venga limitato a spazi marginali all'interno del panorama dei media (Gale 2004).

5.2. Cronache dell'accoglienza. La vicenda di Goro e Gorino: la protesta anti-migranti

Il secondo evento si focalizza su un fatto di cronaca riguardante la dimensione dell'accoglienza e, in particolare, ad atti di protesta e mobilitazione mossi verso richiedenti asilo. L'evento riguarda le proteste dei cittadini di Goro e Gorino nella Provincia di Ferrara, i quali il 25 ottobre 2016 hanno ostacolato l'arrivo di 12 donne e 8 bambini, bloccando le strade al fine di impedire il passaggio del pullman che trasportava i migranti.

Nel campione di commenti esaminato per questo evento emerge un'evidente polarizzazione delle opinioni riassumibili in favorevoli e contrari nei confronti degli atti manifestati dai cittadini dei Comuni emiliani all'arrivo dei richiedenti asilo. Da una parte si riscontra una presa di distanza verso le proteste attraverso una condannata iper-drammatizzazione della situazione in grado di fomentare odio xenofobo. In parte in questi commenti, come mostra la figura 4, è sottolineata l'incongruenza e la contraddizione degli atti esercitati con i principi cattolici i quali, invece, vengono rivendicati dagli stessi protagonisti dei fatti come tratti della propria cultura. L'altra posizione, risultata prevalente, descrive gli abitanti di Goro e Gorino come esempi da emulare in quanto difensori dei caratteri identitari minacciati dall'invasione in atto (fig. 5): il fenomeno migratorio viene ritenuto il fattore principale dell'insicurezza delle persone e, al contempo, causa della perdita d'identità vissuta dai cittadini (Taguieff 2003). In questa interpretazione viene mostrata una legittimazione della violenza espressa verso i migranti come forma di manifestazione di orgoglio nazionale finalizzata alla difesa dell'identità. I cittadini avrebbero esercitato un principio democratico che abilita il popolo a prendere decisioni «facendosi rispettare» a fronte di un fenomeno migratorio trasformatosi in una situazione insostenibile che porta a un superamento dei vincoli democratici (*ibidem*). Come mostra il commento della figura 6, la situazione di emergenza viene costruita attraverso il discorso inerente la crisi economica aggravata dall'arrivo dei migranti i quali, oltre a sottrarre risorse

Mi raccomando a Natale, tutti in prima fila per la messa di mezzanotte. Tutti a baciare il bambinello costretto a dormire nella gelida grotta...ironico tutto ciò, vero?

Mi piace · Rispondi · 111 · 25 ottobre 2016 alle ore 12:46

Fig. 4. Commento al *post* relativo alla vicenda di Goro e Gorino.

Fonte: pagina Facebook de «La Repubblica».

Onore a voi tutti siete stati grandi. Il Piave mormorò non passa lo straniero.

Mi piace · Rispondi · 66 · 25 ottobre 2016 alle ore 16:50

Fig. 5. Commento al *post* relativo alla vicenda di Goro e Gorino.

Fonte: pagina Facebook de «Il Giornale».

E allora mettetevi a casa vostra visto che siete così generosi perché abbiamo perso il paese a causa di questa politica di invasione sistematica, siamo costretti noi ad evadere per cercare un lavoro, però lo stato fronteggia economicamente questa politica scellerata dell'accoglienza che nulla porta se non ulteriore degrado, disorganizzazione e aumento dei reati fisiologico

Mi piace · Rispondi · 7 · 25 ottobre 2016 alle ore 18:15

Fig. 6. Commento al *post* relativo alla vicenda di Goro e Gorino.

Fonte: pagina Facebook de «Il Fatto Quotidiano».

materiali ai cittadini italiani, andrebbero a ostacolare la loro sicurezza. È possibile rintracciare, infatti, un altro discorso centrale nella rappresentazione dello straniero all'interno dei media tradizionali incentrato sull'eticizzazione del reato e sulla criminalizzazione delle minoranze etniche giustificata attraverso una presunta diversità e inferiorità culturale, al fine di rendere accettabile la discriminazione (Olivieri 2009). Siamo di fronte a un dispositivo retorico in grado di conferire un'immagine di rifugiati e richiedenti asilo come soggetti da temere, potenziali minacce per la sicurezza (Parker 2015), costruendo un'equazione implicita di immigrazione e disordine (Dal Lago 2012). Nei commenti delle pagine de «La Repubblica» e de «Il Fatto Quotidiano» si riscontra una polarizzazione tra accuse, critiche e condanne verso gli atti di resistenza e forme di supporto ai manifestanti che danno vita a scontri tra gli utenti. Nella pagina de «Il Giornale», invece, la rappresentazione dei fatti appare omogenea e priva di divergenze: nei 20 commenti analizzati prevale il supporto verso i citta-

dini emiliani che contribuisce a minimizzare gli atti di esclusione e a rendere tollerata la resistenza (Gale 2004).

5.3. Politiche di regolamentazione della libera circolazione in Ue: barriera anti-migranti al Brennero

Come terzo evento è stata individuata la notizia riguardante l'inizio dei lavori di costruzione della barriera al confine tra Austria e Italia per limitare l'accesso di migranti provenienti dal territorio italiano. Il premier austriaco, nel mese di aprile, ha sottolineato che la costruzione della struttura è finalizzata alla gestione dell'arrivo di migranti per evitare le 80.000 richieste d'asilo del 2015 stabilendo il tetto dell'accoglienza a 35.000 profughi per il 2016.

In relazione a questo evento si riscontra un'evidente omogeneità dei commenti trasversale a tutte le pagine prese in esame: nei 60 commenti analizzati solo 6 condannano la costruzione della barriera dichiarandosi contrari alla politica del governo austriaco.

Il discorso maggiormente frequente concorda con l'argomentazione che il governo austriaco, attraverso questa misura restrittiva sull'immigrazione, stia attuando una politica non solo legittima, ma ritenuta necessaria ed efficace. Come mostrato dalla figura 7, l'Austria sta esercitando l'unica manovra finalizzata al controllo della propria nazione, mentre l'Italia, non adottando misure restrittive dei flussi migratori, attua politiche che minacciano l'interesse nazionale (Gale 2004) subendo un'immigrazione non controllabile. Come emerge dalla figura 8 è presente, inoltre, la nozione di «illegale» utilizzata nella separazione tra migranti meritevoli dei diritti, sanciti dal Patto internazionale sui rifugiati, e «falsi profughi», migranti illegali immeritevoli di una risposta umanitaria (*ibidem*). Anche per questo tema viene evidenziata la responsabilità delle politiche europee nella gestione dei flussi migratori affiancata alla metafora dell'invasione e alla percezione di una minaccia, non solo economica e culturale ma legata alla sicurezza dei cittadini attraverso l'imposizione della loro presenza nel nostro paese (fig. 9) (Van Dijk 1994). La narrazione più diffusa rintracciabile nei commenti analizzati riguarda, dunque, la necessità di protezione e difesa dei propri confini come attuazione della sovranità nazionale finalizzata alla salvaguardia di storia e tradizioni. Siamo di fronte a forme di resistenza che sfociano in ostilità o sospetto generalizzato nei confronti dei migranti che assumono un ruolo di minaccia per la sicurezza, il benessere, e l'identità, negando margini al pluralismo e il riconoscimento delle individualità (Olivieri 2009). Da questi presupposti viene costruito un discorso esclusionista che supporta la chiusura dei confini e l'innalzamento di muri al fine di respingere e difendersi dai migranti (Taguieff 2003). Questi repertori discorsivi messi in gioco dagli utenti si fondano su presunti pregiudizi razionalizzati enfatizzando «i problemi che la presenza degli immigrati pone alle società europee, come l'aumento della criminalità e del senso d'insicurezza» (Olivieri 2009, 53). La normalizzazione dell'esclusione messa in atto dai cittadini di Goro e Gorino, allora, «passa soprattutto attraverso pratiche e discorsi intrisi di pregiudizio ma dall'apparenza non pregiudiziale» (*ibidem*, 45).

Italia.. Cmq io sono dalla parte dell' Austria.. Difendere sempre la propria casa, la propria storia e le proprie origini.. Non come noi che difendiamo solo la squadra di pallone...

Mi piace · Rispondi · 10 · 13 aprile alle ore 20:35

Fig. 7. Commento al post relativo alla barriera anti migranti al Brennero.

Fonte: pagina Facebook de «Il Giornale».

chiedo perdono, ma l'austria non sta sfidando proprio nessuno, sta semplicemente facendo una cosa che qualsiasi nazione dovrebbe fare, cioè proteggere i confini da falsi profughi o clandestini non abilitati ad attraversare il confine ,stop, chi invece fa il contrario evidentemente ha degli interessi particolari perchè ciò accada , purtroppo tutti pagheranno le conseguenze di questo disastro per anni se non per sempre

Mi piace · Rispondi · 25 · 11 aprile 2016 alle ore 18:39

Fig. 8. Commento al post relativo alla barriera anti migranti al Brennero

Fonte: pagina Facebook de «Il Fatto Quotidiano».

non tutti i paesi europei accettano le invasioni barbariche di migliaia di africani giovani, uomini e provenienti da pesi in cui non c'è alcuna guerra (dato min interno).... che traghettati ogni giorno dalla libia all'Italia colonizzano giardini, stazioni, paesi di provincia , quartieri di periferia, palazzi, scuole, caserme.... minacciando tranquillità e sicurezza delle fasce più deboli della popolazione.... mentre le bordine ed i radical chic fanno aperitivi a formentera disquisendo di integrazione e accoglienza!

Mi piace · Rispondi · 4 · 11 aprile 2016 alle ore 22:59

Fig. 9. Commento al post relativo alla barriera anti migranti al Brennero.

Fonte: pagina Facebook de «La Repubblica».

5.4. Eventi drammatici: naufragio 2 novembre 2016

Il quarto evento individua una notizia relativa a una serie di fatti drammatici legata alla crisi migratoria che riguarda il naufragio di un'imbarcazione che trasportava 300 persone accaduto tra il 2 e il 3 novembre 2016 che ha causato la morte di 239 migranti tra cui almeno 6 bambini.

Dai commenti analizzati dalle pagine de «Il Fatto Quotidiano» e de «Il Giornale» viene rilevata la scarsa presenza di forme di solidarietà verso

la tragedia umanitaria. Solo nei 20 commenti del *post* de «La Repubblica» (fig. 10) emergono delle condanne all'indifferenza verso il naufragio e nei confronti dei commenti nei quali traspaiono sia forme indirette che esplicite discriminazioni ai danni dei migranti. Anche di fronte a questo evento uno dei discorsi più diffuso è costituito da un processo di de-individuazione rivolta alle vittime: la morte appare scollata dalle identità delle singole persone e sganciata dalla dimensione corporea diventando immateriale e astratta (Nicolosi 2016). Il dibattito viene sistematicamente spostato verso i fattori che avrebbero provocato i naufragi, attribuendo la responsabilità degli eventi alle politiche nazionali ed europee in materia di immigrazione. Questi processi di de-individuazione, assieme alla scarsa presenza di forme di solidarietà, evidenzia come rifugiati e richiedenti asilo vengono discussi come un problema sociale che i cittadini si limitano a subire dall'esterno (Olivieri 2009). Nei casi più estremi, come in figura 11, il dramma riconosciuto è rappresentato dalle persone sopravvissute al naufragio in quanto migranti che beneficerebbero dei privilegi previsti dal nostro sistema di accoglienza a spese dei cittadini italiani i quali verrebbero privati delle risorse materiali e dei servizi, alzando il livello criminalità: anche le persone che sopravvivono al viaggio vengono rappresentate come illegali, approfittatori, possibili delinquenti o terroristi (Gale 2004; Esses *et al.* 2013). Come per altri eventi anche nei commenti relativi al naufragio di imbarcazioni, sono frequenti retoriche incentrate sulla difesa dell'identità nazionale che implica la denuncia dell'immigrazione-invasione affiancate da contestazioni verso la classe politica italiana in materia di immigrazione. Un ultimo discorso emerso frequentemente nei commenti delle pagine de «Il Fatto Quotidiano» e de «Il Giornale» riguarda il ruolo della marina militare italiana la quale opererebbe a ridosso delle coste libiche andando di fatto a prelevare i migranti poco dopo la loro partenza. Questa tesi viene collegata al presunto business costruito attorno al fenomeno migratorio che abilita l'utilizzo della metafora sull'invasione la quale viene facilmente collegata a un'altra narrazione, rimasta finora sullo sfondo, riguardante la teoria del complotto come strategia discorsiva appartenente al repertorio della retorica populista (Wodak 2015). Come mostra il commento della figura 12, nei commenti all'interno di queste testate emerge una presunta pianificazione dei naufragi i quali verrebbero previsti e costruiti al fine di sensibilizzare il popolo italiano che assume, invece, una posizione unanime contro l'immigrazione incontrollata.

6. Conclusioni

Questa indagine esplorativa ha voluto individuare alcune rappresentazioni costruite discorsivamente di rifugiati e richiedenti asilo attraverso i commenti degli utenti in pagine Facebook di quotidiani nazionali. Come accennato i commenti rappresentano una modalità di dar «voce» ai cittadini i quali possono riflettere e influenzare la diffusione di narrazioni e

Le faccine sorridenti nei commenti..sono quanto più di vomitevole possibile. Mi fate schifo dal profondo.

Mi piace · Rispondi · 326 · 3 novembre 2016 alle ore 14:00

Fig. 10. Commento al *post* relativo al naufragio del 2 novembre.

Fonte: pagina Facebook de «La Repubblica».

Il dramma sono le decine di migliaia che ripesciamo e manteniamo. Se qualche asino si mette in mare in condizioni non sicure.. è problema suo.

Mi piace · Rispondi · 77 · 3 novembre 2016 alle ore 15:57

Fig. 11. Commento al *post* relativo al naufragio del 2 novembre.

Fonte: pagina Facebook de «Il Giornale».

Sono tragedie programmate e succedono ogni volta che l'opinione pubblica italiana dimostra di avere le scatole piene dell'invasione a cui è sottoposta.

Mi piace · Rispondi · 10 · 3 novembre 2016 alle ore 15:30

Fig. 12. Commento al *post* relativo al naufragio del 2 novembre.

Fonte: pagina Facebook de «Il Fatto Quotidiano».

percezioni dell'attuale scenario della crisi migratoria europea. Dalle analisi è emersa, innanzitutto, una riattivazione di retoriche riguardanti i fenomeni migratori consolidate all'interno delle agende dei media. Dal campione di riferimento non sono stati individuati discorsi inediti nella costruzione dell'immagine e della rappresentazione di rifugiati e richiedenti asilo i quali sono stati descritti mettendo in gioco un'immagine negativa (Lynn e Lea 2003) attraverso metafore e dispositivi retorici che percepiscono e descrivono i migranti come «invasori indesiderati» (Parker 2015), protagonisti di disordini e reati (Dal Lago 2012), minaccia per l'economia, per la sicurezza e il benessere dei cittadini (Van Dijk 1994; Jantzi 2015). Sono emersi, inoltre, dei processi di de-individuazione di fronte a eventi drammatici assieme a una scarsa presenza di discorsi tesi a riconoscere i diritti dei rifugiati. Altro elemento frequente è rappresentato da una lettura della crisi dei rifugiati in chiave europea basata sull'enfatizzazione delle responsabilità politiche nella gestione dei flussi migratori.

Per approfondire i risultati torna utile confrontare alcuni dati emersi dal rapporto dell'Associazione Carta di Roma del 2016 nel quale si è evi-

denziato uno stemperamento della percezione di allarme e ostilità verso i migranti all'interno dei media tradizionali in un processo di normalizzazione dell'emergenza. Come sottolinea il rapporto, questo mutamento nella narrazione si scontra con il panorama dei social media nel quale risulta diffuso, invece, un linguaggio estremizzato e conflittuale che presenta al suo interno stigmatizzazioni generalizzate verso i migranti che possono tradursi, nelle forme più estreme, in *hate speech online* e in espliciti contenuti razzisti che legittimano atti di violenza. Questo studio esplorativo, focalizzato sulle rappresentazioni di rifugiati e richiedenti asilo prodotte discorsivamente attraverso i commenti, sembra supportare questa distanza tra le narrazioni prodotte nei media tradizionali e quelle generate dagli utenti all'interno dei Sns. Nei commenti analizzati, tuttavia, non è emersa una presenza diffusa di forme esplicite di odio razziale, come un razzismo essenzialista o biologico (Cerese 2014), quanto, piuttosto, il riutilizzo di una serie di discorsi costruiti attorno alla razionalizzazione di discriminazioni. L'analisi critica del discorso ha mostrato che la costruzione negativa di rifugiati e richiedenti asilo non avviene solamente «in maniera appariscente e con slogan irrazionali, ma in forme democraticamente accettabili, sulla base di «dati di fatto», argomentazioni ragionevoli e discriminazioni legalizzate» (Oliveri 2009, 45). Al fine di sviluppi futuri risulta utile continuare a interrogarsi attorno a continuità e differenze tra le narrazioni che emergono sul fronte dei media tradizionali e quelli generate all'interno dei social media.

I limiti di questa indagine esplorativa non consentono di generalizzare ed estendere conclusioni riguardo la relazione tra l'orientamento politico della testata e le forme partecipative presenti all'interno delle pagine prese in esame. Dal campione di commenti analizzati sono emersi, tuttavia, alcuni degli aspetti più critici relativi alla partecipazione online basata su un processo di frammentazione della sfera pubblica in enclavi autoreferenziali (Murru 2011) nelle quali vengono rinforzate le posizioni ideologiche di partenza, negati gli spazi di confronto e dibattito tra gli utenti (Papacharissi 2004; Dahlgren 2005) producendo microclimi d'opinione attorno al fenomeno migratorio.

Riferimenti bibliografici

- Associazione Carta di Roma (2016), *Notizie di confine. Quarto rapporto Carta di Roma*, in https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2016/12/Rapporto-2016_-cartadiroma.pdf (ultimo accesso 20/12/2016); <https://www.cartadiroma.org/osservatorio/factchecking/medianarrativa/> (ultimo accesso 23/10/2016); <https://www.cartadiroma.org/osservatorio/factchecking/migranti-rifugiati-e-migrazioni-ancora-protagonisti-sui-quotidiani/> (ultimo accesso 23/10/2016); <https://www.cartadiroma.org/osservatorio/factchecking/medianarrativa/> (ultimo accesso 23/10/2016); <https://www.cartadiroma.org/osservatorio/factchecking/analisi-rassegna-quei-naufragi-di-cui-non-si-parla/> (ultimo accesso 23/10/2016).
- Bakardjieva, M. (2005), *Internet Society. The Internet in Everyday Life*, London, Sage.
- Bennato, D. (2011), *Sociologia dei media digitali*, Roma-Bari, Laterza.

- Boccia Artieri, G. (2012), *Stati di connessione. Pubblici, cittadini e consumatori nella (Social) Network Society*, Milano, FrancoAngeli.
- Boyd, D., Ellison, N. (2007), *Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship*, in «Journal of Computer-Mediated Communication», 13, pp. 210-230.
- Burke, S., Goodman, S. (2012), *Bring back Hitler's Gas Chambers?: Asylum Seeking, Nazis and Facebook – A Discursive Analysis*, in «Discourse Society», 23, 1, pp. 19-33.
- Cerese, A. (2014), *Racist Symbols and Discourses: From Essentialist to Far Right Racism*, in *ENARgy The European Network Against Racism's webzine*, <https://www.enargywebzine.eu/spip.php?article349>.
- Cohen, S. (1972), *Folk Devils and Moral Panics*, London, MacGibbon and Kee.
- Dahlgren, P. (2005), *The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation*, in «Political Communication», 22, pp. 147-162.
- Dal Lago, A. (2012), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, 5ª ed., Milano, Feltrinelli.
- Esses, V.M., Medianu, S., Lawson, A.S. (2013), *Uncertainty, Threat, and the Role of the Media in Promoting the Dehumanization of Immigrants and Refugees*, in «Journal of Social Issues», 69, 3, pp. 518-536.
- Gale, P. (2004), *The Refugee Crisis and Fear. Populist Politics and Media Discourse*, in «Journal of Sociology», 40, 4, pp. 321-340.
- Jantzi, M. (2015), *Stranger Danger?: A Critical Discourse Analysis of the Immigration and Refugee Protection Act*, in *Major Research Papers*, Paper 6.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Boston, Mit Press.
- Hanyes, A., Devereux, E., Breen, M. (2004), *A Cosy Consensus on Deviant Discourse: How the Refugee and Asylum Seeker Meta-narrative Has Endorsed an Interpretive Crisis in Relation to the Transnational Politics of the Worlds Displaced Persons*, in *Department of Sociology Working Paper Series*, <https://www.ulsites.ul.ie/sociology/sites/default/files/A%20Cosy%20Consensus%20on%20Deviant%20Discourse.pdf> (ultimo accesso 09/02/2017).
- Lynn, N., Lea, S. (2003), «*A Phantom Menace and the New Apartheid*»: *The Social Construction of Asylum-Seekers United Kingdom*, in «Discourse and Society», 14, 4, pp. 425-452.
- Lovink, G. (2011), *Ossessioni collettive. Critica dei social media*, Milano, Università Bocconi editore.
- Machin, D., Mayr, A. (2012), *How to Do Critical Discourse Analysis. A Multimodal Introduction*, London, Sage.
- Manosevitch, E., Walker, D. (2009), *Reader Comments to Online Opinion Journalism: A Space of Public Deliberation*, Paper prepared for presentation at the 10th International Symposium on Online Journalism, Austin, Tx, April 17-18, 2009.
- Mantovani, G. (2008), *Analisi del discorso e contesto sociale*, Bologna, il Mulino.
- Marfleet, P. (2006), *Refugees in a Global Era*, New York, Palgrave Macmillan.
- Murru, M.F. (2011), *La politica in rete: culture civiche connesse tra rappresentanza e partecipazione*, in S. Tosoni (a cura di), *Nuovi media e ricerca empirica. I percorsi metodologici degli Internet Studies*, Milano, Vita e Pensiero, pp. 91-114.
- Nicolosi, G. (2016), *Lampedusa. Corpi, immagini e narrazioni dell'immigrazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Oliveri, F. (2009), «*Io non sono razzista, ma...*». *Dalla critica del pregiudizio alla critica del modello di sviluppo*, in I. Possenti (a cura di), *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, Pisa, Plus, pp. 45-64.
- Orgad, S. (2012), *Media Representation and the Global Imagination*, Cambridge, Polity Press.

- Orrù, P. (2014), *Racist Discourse on Social Networks: A Discourse Analysis of Facebook Posts in Italy*, in «Rhesis International Journal of Linguistics, Philology, and Literature», 5, 1, pp. 113-133.
- Papacharissi, Z. (2004), *Democracy Online: Civility, Politeness, and the Democratic Potential of Online Political Discussion Groups*, in «Media and Society», 6, 2, pp. 259-283.
- Parker, S. (2015), «Unwanted Invaders». *The Representation of Refugees and Asylum Seekers in the UK and Australian Print Media*, in «eSharp», 23: Myth and Nation, cap. 9.
- Ruiz, C., Domingo, D., Mico, L.J., Diaz-Noci, J., Meso, K., Masip, P. (2011), *Public Sphere 2.0? The Democratic Qualities of Citizen Debates in Online Newspapers*, in «International Journal of Press/Politics», 6, 4, pp. 463-487.
- Santana, A.D. (2015), *Incivility Dominates Online Comments on Immigration*, in «Newspaper Research Journal», 36, 1, pp. 92-107.
- Sciortino, G., Colombo, A. (2004), *The Flows and the Flood: The Public Discourse on Immigration in Italy 1969-2001*, in «Journal of Modern Italian Studies», 9, 1, pp. 94-113.
- Taguieff, P.A. (2003), *L'illusione populista*, Milano, Mondadori.
- Triandafyllidou, A. (1999), *Nation and Immigration: A Study of the Italian Press Discourse*, in «Social Identities», 5, 1, pp. 65-88.
- Unhcr (2017), <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (ultimo accesso 04/02/2017).
- Van Dijk, T.A. (1991), *Racism and the Press*, London, Routledge.
- Van Dijk, T.A. (1992), *Discourse and the Denial of Racism*, in «Discourse & Society», 3, 1, pp. 87-118.
- Van Dijk, T.A. (1994), *Il discorso razzista. La riproduzione del pregiudizio nei discorsi quotidiani*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.
- Van Gorp, B. (2005), *Where is the Frame?: Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue*, in «European Journal of Communication», 20, 4, pp. 484-507.
- Venir, A. (2014), *Uk Media Representation of Syrian Refugees: A Focus on the Press*, University of York, Sociology Department BA Dissertation – Unpublished, https://www.academia.edu/9283960/UK_Media_Representation_of_Syrian_Refugees_A_Focus_on_the_Press (ultimo accesso 03/02/2017).
- Viglongo, E. (1995), *Temi e modelli interpretativi della ricerca su media e razzismo*, in M. Belluati, G. Grossi, E. Viglongo (a cura di), *Mass media e società multietnica*, Milano, Anabasi, pp. 17-40.
- Wodak, R. (2015), *The Politics of Fear. What Right-Wing Populist Discourse Mean*, London, Sage.
- Ziccardi, G. (2016), *L'odio online. Violenza verbale e ossessioni in rete*, Milano, Cortina Editore.

Il finanziamento dei tirocini come incentivo alle imprese: uno studio di caso

Orlando De Gregorio

Subsidizing internships to encourage firms to employ: a new beginning for active labour market policies?

This essay is inspired by the analysis of an activation program implemented in a local dimension. Within this program, the funding of internships represents an incentive to employ for the firms. Based on this empirical research, it is possible to propose some considerations related to the risk that this measure (the funding of internships using public resources) does not meet the aims of strengthening the formal channels to access the labour market and of supporting the most disadvantaged unemployed. The case study shows how the analysis of organizational models and implementation process increases our knowledge about the existing and non existing connection between this measure and other activities targeted to unemployed people. Most depends on how companies and beneficiaries access to economic resources and on how delivering organizations work together.

Keywords: active labour market policies, internships, monitoring, process evaluation, incentives.

1. Introduzione

In questo articolo si intende mettere a tema uno fra gli aspetti più delicati relativi alla progettazione e all'implementazione dei programmi d'inserimento lavorativo: le modalità con le quali alcune forme di incentivi e bonus rivolti alle imprese si coniugano o meno con le attività di rinforzo e accompagnamento rivolte ai disoccupati con maggiori difficoltà. In particolare si fa qui riferimento a una particolare forma di bonus rivolto alle imprese, il rimborso con risorse pubbliche dell'indennità che le imprese sono tenute a corrispondere ai tirocinanti. Si tratta di una misura oggi alquanto diffusa in Italia, tramite la quale si intende favorire l'avvicinamento al mercato del lavoro dei disoccupati (in particolare dei giovani). Questa

Orlando De Gregorio, Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli Studi di Torino, Lungo Dora Siena, 100, Torino; orlando.degregorio@unito.it.