

Migrazioni in Italia: oltre la sfida.

Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni

A cura di Giorgia Bulli e Alberto Tonini

Manoscritto presentato per peer-review

Migrazioni in Italia: oltre la sfida. Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni” è promosso dall’unità di ricerca interdisciplinare sulle migrazioni “IRMI”, che ha sede presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università di Firenze.

L’impianto del volume riflette il *framework* teorico multilivello e interdisciplinare promosso da IRMI nelle sue attività accademiche, istituzionali e di public engagement.

Il volume costituisce uno strumento interdisciplinare per lo studio delle migrazioni in Italia, arricchito da un focus sulla dimensione locale e su quella internazionale. Le discipline coperte dai saggi sono la sociologia, la storia contemporanea, la scienza politica e le scienze della comunicazione.

Abstract

L’introduzione presenta le parole chiave che emergono nel titolo dell’opera. Il concetto di “sfida” spesso applicato ai fenomeni delle migrazioni, e frequentemente accompagnato al concetto di “opportunità” viene problematizzato attraverso una disamina analitica delle sue componenti. “Andare oltre la sfida” nello studio delle migrazioni significa guardare al fenomeno delle migrazioni contemporanee nella sua complessità, ma anche negli articolati risvolti che gli spostamenti degli esseri umani tra regioni, stati, continenti, hanno sul modo in cui si manifesta la convivenza – intesa come vivere assieme – nel sistema politico, economico e sociale, così come negli ecosistemi ad essi correlati.

L’approccio allo studio di queste trasformazioni non può che essere multi e interdisciplinare. I capitoli che compongono la prima parte del volume analizzano le migrazioni offrendo un primo inquadramento del fenomeno. Il saggio di Blangiardo offre una riflessione sui numeri delle migrazioni in Italia; quello di Ambrosini, in continuità con l’analisi precedente, contiene un approfondimento sulla portata internazionale del fenomeno, sviluppato dall’autore con riferimento ai concetti che rendono conto dello status del migrante nei contesti di partenza e di arrivo, e dei principali modelli di politiche migratorie adottati nei paesi dell’Europa occidentale.

La seconda parte del volume ha un taglio storico. Qui, il saggio di Paoli traccia la delicata transizione dell’Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione, evidenziando le caratteristiche peculiari di questa trasformazione nel contesto europeo. A completamento di questa seconda parte, il volume ospita il saggio di Moroni e Rognoni che sviluppa il tema delle migrazioni dal continente africano secondo l’innovativo punto di vista dei rapporti diplomatici che l’Italia ha intrattenuto nel corso dell’ultimo decennio con il Senegal.

La terza parte del volume ha una prospettiva sociologica. Ad aprire questa sezione è il capitolo di Acocella che ricostruisce le strategie di riconfigurazione del “confine” nella legislazione italiana relativa all’arrivo e all’accoglienza di differenti “categorie” di migranti. A seguire, il contributo di Acocella, Cellini, Cuevas e Tizzi si occupa di fornire un approfondimento del modello di accoglienza e integrazione promosso e realizzato nella Regione Toscana.

La quarta e ultima parte del volume è dedicata allo studio delle migrazioni nelle loro manifestazioni più problematiche. Belluati descrive le caratteristiche dell’ “hate speech” legati alle migrazioni. Materassi e Pezzoli indagano l’uso di frasi e di stereotipi nella comunicazione delle migrazioni contemporanee; Bulli e Soare delineano le dimensioni della politicizzazione del tema migrazioni in quattro paesi europei, individuati come esemplificativi dell’insorgenza di nuovi paradigmi di esclusione, o per la continuità della xenofobia come *issue* politica.

Indice

- Cap. 1: Maurizio Ambrosini: *Migrazioni e politiche migratorie: uno sguardo europeo.*
- Cap. 2: Gian Carlo Blangiardo: *Il fenomeno migratorio secondo i dati statistici.*
- Cap. 3: Simone Paoli: *Le origini della politica migratoria italiana nel contesto europeo e mediterraneo: il nesso nazionale-internazionale in una prospettiva storica.*
- Cap. 4: Sheyla Moroni e Maria Stella Rognoni: *Politica e politiche dell'Italia in Africa, 2008-2018.*
- Cap. 5: Ivana Acocella: *L'eterno confine. L'evoluzione della politica italiana in materia di protezione internazionale e accoglienza sul territorio a seguito della «crisi dei rifugiati» del 2015.*
- Cap. 6: Ivana Acocella, Erika Cellini, Miriam Cuevas, Giovanna Tizzi: *La governance dell'accoglienza straordinaria in Toscana.*
- Cap. 7: Marinella Belluati: *Parole pesanti. Hate Speech e comunicazione politica ai tempi dei social media.*
- Cap. 8: Letizia Materassi e Silvia Pezzoli: *Migranti e rappresentazioni. Linguaggio, integrazione, discriminazione.*
- Cap. 9: Giorgia Bulli e Sorina Cristina Soare: *La politicizzazione della questione migratoria tra vecchi e nuovi attori*

Migrazioni e politiche migratorie: uno sguardo europeo

di *Maurizio Ambrosini*

Le migrazioni internazionali sono un tema complesso e faccettato, la cui trattazione richiede l'apporto di diverse discipline: dalla sociologia al diritto, dall'economia all'antropologia, dalla demografia alla storia, dalla psicologia sociale alla scienza politica, dalla geografia alle relazioni internazionali. Già soltanto definire chi siano gli immigrati è questione tutt'altro che agevole, così come cogliere gli scarti tra la dimensione statistica, le definizioni giuridiche, la percezione sociale del fenomeno (Castles, de Haas e Miller 2014).

L'immigrazione è poi una delle questioni più controverse del progetto europeo: un luogo di contraddizioni, tra governi che cercano di mantenere prerogative decisionali sul tema e rituali rimandi alle istituzioni comunitarie perché prendano in mano la questione e trovino soluzioni ai suoi nodi più intricati.

La categoria degli "immigrati" raccoglie inoltre soggetti molto eterogenei, e con una dotazione assai differenziata di status legali e di diritti (Ambrosini, 2017). Molta confusione e difficoltà di gestione del fenomeno derivano dalla sovrapposizione e commistione di popolazioni diverse: migranti tra paesi dell'UE, che godono di diritti assai prossimi a quelli dei cittadini nazionali; immigrati da paesi esterni con permessi di lunga durata; immigrati con permessi a breve termine; immigrati altamente qualificati, che nell'UE godono di un permesso di soggiorno ad hoc, la "blue card"; nonché altre categorie, come gli studenti, gli sportivi, i ministri di culto. Anche nella galassia dei rifugiati le distinzioni sono rilevanti: richiedenti asilo in attesa di un verdetto definitivo, che arriva spesso dopo anni; rifugiati *pleno iure*, ai sensi della convenzione di Ginevra; titolari di una protezione sussidiaria, perché provenienti da zone di guerra; titolari di forme di protezione più debole e temporanee, come la protezione umanitaria che l'Italia ha ora quasi del tutto abolito. Discutere di immigrazione e di politiche migratorie significa navigare tra queste diverse popolazioni, evitando di confonderle. Cercherò in questo contributo di fornire alcune coordinate generali per la comprensione del fenomeno, approfondendo poi la dimensione europea della questione.

La conoscenza contro il senso comune: l'invasione che non c'è.

L'immigrazione è antica come l'umanità, ma in epoca moderna è stata definita e regolata in rapporto al concetto di nazione e all'istituzione degli Stati nazionali. La costruzione delle identità nazionali si è basata sull'idea di comunità omogenee, solidali al loro interno e racchiuse entro confini ben definiti. Gli immigrati internazionali hanno sempre rappresentato un inciampo rispetto ai progetti di formazione di società coese sotto l'insegna della bandiera nazionale: sono stranieri, portatori generalmente di lingue e abitudini diverse da quelle localmente prevalenti, che vengono a insediarsi sul territorio della nazione (Ambrosini, 2014).

A partire da questa premessa, possiamo introdurre il concetto di immigrato così come viene definito dall'ONU: *una persona che si è spostata in un paese diverso da quello di residenza abituale e che vive in quel paese da più di un anno*. La definizione include tre elementi: l'attraversamento di un confine nazionale; lo spostamento in un altro paese, diverso da quello in cui il soggetto è nato o ha vissuto abitualmente nel periodo precedente il trasferimento; una permanenza prolungata nel nuovo paese, fissata convenzionalmente in almeno un anno. Intende chiarire così che l'immigrato non è un turista, un partecipante a un congresso di pochi giorni, un operatore commerciale che accede a una fiera o viaggia per incontrare dei clienti.

Nella vita quotidiana però la definizione assume una declinazione operativa sensibilmente diversa. Di fatto noi definiamo come *immigrati* solo una parte degli stranieri che risiedono stabilmente e lavorano nel nostro paese. Ne sono esentati non solo i cittadini francesi o tedeschi, ma pure statunitensi, giapponesi e coreani, anche quando ricadono nella definizione convenzionale di immigrato prima riportata. Raramente si contesta a un cittadino statunitense o giapponese il diritto di

entrare, uscire e circolare nel nostro paese. Gli si consente di portare con sé la propria famiglia. Il riconoscimento dei suoi titoli di studio, benché non proprio agevole, gode di un trattamento preferenziale rispetto a quello a cui sono sottoposti i titoli in possesso dei cittadini di paesi più deboli (Ambrosini, 2017).

Lo stesso vale per il termine *extracomunitari*, un concetto giuridico (non appartenenti all'Unione europea), diventato invece sinonimo di "immigrati", con conseguenze paradossali: non si applica agli statunitensi, ma molti continuano a usarlo per i rumeni. Di fatto il termine ha recuperato la sua valenza etimologica: noi chiamiamo extracomunitari coloro che non fanno parte della nostra comunità intesa in senso lato, di cittadini del Nord del mondo: della nostra comunità di benestanti, se la vediamo in una prospettiva globale.

Immigrati (ed extracomunitari) sono dunque ai nostri occhi soltanto gli stranieri provenienti da paesi che classifichiamo come poveri, mai quelli originari di paesi sviluppati. Il concetto contiene quindi un'implicita valenza peggiorativa: in quanto poveri, questi stranieri sono minacciosi, perché potrebbero volerci portare via qualcosa, oppure sono bisognosi di assistenza, e quindi suscettibili di rappresentare un carico per la nazione; e comunque sono considerati meno evoluti e civilizzati di noi. C'è però un'interessante eccezione: si riferisce ai cittadini di paesi di per sé classificabili come luoghi di emigrazione, ossia poveri e arretrati, ma individualmente riscattati dall'eccellenza nello sport, nella musica, nell'arte, o quanto meno negli affari. Neanche a essi si applica l'etichetta di "immigrati": il loro successo li ha affrancati da quella condizione di povertà che si associa intrinsecamente alla nozione di immigrato. Come ha detto qualcuno, "la ricchezza sbianca". Il calciatore africano o l'uomo d'affari medio-orientale non allarma particolarmente le società riceventi, e anche le sue eventuali diversità, religiose o alimentari, sono ampiamente tollerate. La stessa rappresentazione della diversità, e della sua eventuale minaccia per l'identità culturale della società ricevente, non sembra coinvolgere i benestanti.

Si può quindi affermare che l'impiego del concetto di immigrato allude alla percezione di una doppia alterità: una nazionalità straniera e una condizione di povertà. Generalmente, quando un individuo o un gruppo riesce a liberarsi di uno di questi due stigmi, cessa di essere considerato un immigrato.

La distanza tra la percezione del fenomeno e le sue effettive dimensioni si riflette nel grande inganno che ha dominato la rappresentazione dei fenomeni migratori negli ultimi anni: quella di un'invasione di popolazione africana, maschile e mussulmana, almeno fino alla (pretesa) chiusura dei porti.

Data la confusione tra sbarcati, rifugiati e immigrati, il blocco dell'approdo dei primi viene scambiato con il contenimento dell'immigrazione nel suo complesso. Non solo: grandi giornali hanno parlato con frequenza in questi anni di "sconvolgimenti demografici" o di pressione migratoria "insostenibile", non senza evocare lo scontro di civiltà.

Il fatto è che l'invasione non c'è mai stata. Gli ultimi dati resi noti (ottobre 2018) documentano la sostanziale stabilizzazione della popolazione immigrata da quattro anni a questa parte, poco sopra i 5 milioni di persone: esattamente 5,33 milioni secondo il Dossier Idos 2018, pari all'8,5% della popolazione residente. Le migrazioni non sono state fermate dagli accordi con la Libia o dalla mano dura sugli sbarchi dell'attuale governo, ma dalla crisi economica che ha inaridito gli sbocchi occupazionali che si erano resi disponibili per gli immigrati nei venticinque anni precedenti.

I più tenaci sostenitori della tesi dell'invasione potrebbero obiettare che guardando all'immigrazione più recente, gli ingressi per asilo sarebbero diventati preminenti. I dati smentiscono anche questa più circoscritta credenza. L'asilo anche negli ultimi anni, in presenza di un netto calo dei nuovi ingressi complessivi (nel primo decennio di questo secolo erano in media circa 400.000 all'anno) ha inciso intorno a un terzo del totale dei nuovi permessi di soggiorno concessi a chi proviene da paesi extracomunitari. Nel 2018 senz'altro molto meno, dopo gli accordi con governo e milizie locali libiche e la campagna contro le ONG che salvano le persone in mare. Le motivazioni familiari prevalgono anche negli ultimi anni, attestandosi tra il 44 e il 46% del totale.

A questi dati bisogna poi sommare gli ingressi dei cittadini UE che non hanno bisogno di permessi, non arrivano in barca e non presentano domanda di asilo. Anch'essi molto calati, ma sempre da conteggiare in una categoria alternativa al presunto primato degli ingressi dal mare e dell'asilo. In

definitiva l'opinione pubblica è stata fuorviata dalla visibilità degli sbarchi e dei dispositivi di accoglienza sul territorio di un numero in sé contenuto di richiedenti asilo.

La stabilizzazione complessiva dei numeri relativi agli immigrati dipende in parte dalle naturalizzazioni, che hanno assunto in Italia dimensioni cospicue negli ultimi anni. Parecchi immigrati sono riusciti con il tempo a maturare le pur penalizzanti condizioni previste dalla normativa (dieci anni di soggiorno ininterrotto per i cittadini di paesi non comunitari): 200.000 nel 2016, circa 150.000 nel 2017. Ma soprattutto ha inciso la lunga recessione 2008-2015 e la troppo timida ripresa degli ultimi anni. Per citare un dato molto eloquente, le nascite da cittadini stranieri avevano sfiorato quota 80.000 nel 2012, erano circa 72.000 nel 2015 e sono scese sotto quota 68.000 nel 2017. Pur ammettendo che un certo numero di genitori essendo diventati italiani siano sfuggiti alla rilevazione, è difficile sostenere che gli immigrati stiano invadendo sale parto e asili nido, come pure nutrire la speranza che ci salveranno dal declino demografico. Semmai va riconosciuto che si tratta di quasi il 15% delle nascite complessive, con marcate sperequazioni territoriali: si va da punte superiori al 20% nelle regioni settentrionali a un modesto 5% nel Mezzogiorno e nelle Isole. Dunque una presenza significativa, ma non debordante.

Notiamo di passaggio che definire come stranieri i minori nati in Italia da genitori immigrati, ma cresciuti e scolarizzati nel nostro paese, è una scelta politica, non certo la fotografia del loro effettivo rapporto con la nostra società.

Assieme alla stabilizzazione e alla crescita delle nuove generazioni, l'altro dato di maggior rilievo riguarda la composizione della popolazione immigrata. Impressionati dagli sbarchi, molti italiani pensano che gli immigrati siano in grande maggioranza maschi, africani, di religione musulmana. Di nuovo, assecondati e sospinti dalla propaganda governativa e dalla narrazione mediatica prevalente. Anche gli ultimi dati, pur tenendo conto dei recenti ingressi di persone in cerca di asilo dall'Africa (circa 350.000 tra rifugiati riconosciuti e richiedenti in attesa di risposta), confermano un quadro assai lontano dalle rappresentazioni correnti: gli immigrati residenti in Italia sono prevalentemente donne (52%), prevalentemente europei (50,9%, in maggioranza cittadini dell'UE: 30,4% del totale), prevalentemente originari di paesi di tradizione culturale cristiana: qui la stima è più incerta, ma il dato più accurato parla di un 57,5% di cristiani, prevalentemente ortodossi, contro un 28,2% di musulmani (Caritas-Migrantes 2018). Se guardiamo all'UE, il quadro è analogo: l'immigrazione è prevalentemente femminile, europea, di tradizione cristiana. Negli ultimi anni è cresciuta poco, e in buona parte si tratta di trasferimenti da altri paesi dell'UE.

Non arrivano i più poveri

Anche l'idea largamente diffusa di un nesso diretto tra povertà e migrazioni è ugualmente approssimativa. Certo, le disuguaglianze tra regioni del mondo, anche confinanti, spiegano una parte delle motivazioni a partire. Anzi, si può dire che i confini sono il maggiore fattore di disuguaglianza su scala globale. Pesano più dell'istruzione, del genere, dell'età, del retaggio familiare. Un bracciante agricolo nell'Europa meridionale guadagna più di un medico in Africa: questo fatto rappresenta un incentivo alla mobilità attraverso i confini.

Nel complesso però i migranti internazionali sono una piccola frazione dell'umanità: rappresentano all'incirca il 3,4% della popolazione mondiale: in cifre, intorno ai 258 milioni su oltre 7 miliardi di esseri umani (IDOS, 2018). I flussi inoltre vanno in diverse direzioni, e quelli Sud-Nord che più ci inquietano non arrivano a 150 milioni. Ora, i poveri del mondo purtroppo sono molto più numerosi: si stima che 902 milioni di persone vivano con meno di 1,90 dollari al giorno. Di questi quasi la metà (430 milioni, pari al 42,7%) si concentrano nell'Africa sub-sahariana. Eppure quasi il 97% degli esseri umani non abbandona il proprio paese di origine, per male che ci viva. Tra l'altro questa percentuale è pressoché stabile nel tempo, da decenni. Nel 1990 era del 2,9%, quindi in oltre un quarto di secolo segnato dalla globalizzazione l'incremento è stato di appena 0,5 punti percentuali. La crescita delle migrazioni internazionali riguarda i valori assoluti (i migranti internazionali erano 173 milioni nel 2000), assai poco le percentuali rispetto alla popolazione mondiale.

Ciò significa che le popolazioni povere del mondo hanno in realtà un accesso assai limitato alle migrazioni internazionali, e soprattutto alle migrazioni verso il Nord globale. Il temuto sviluppo demografico dell’Africa non si traduce in spostamenti massicci di popolazione verso l’Europa o altre regioni sviluppate. I movimenti di popolazione nel mondo avvengono soprattutto tra paesi limitrofi o comunque all’interno dello stesso continente (87% nel caso della mobilità dell’Africa sub-sahariana), con la sola eccezione dell’America settentrionale, che attrae immigrati dall’America centro-meridionale e dagli altri continenti.

In questo scenario, la povertà in senso assoluto ha un rapporto negativo con le migrazioni internazionali, tanto più sulle lunghe distanze. Le migrazioni sono processi selettivi, che richiedono risorse economiche, culturali e sociali: occorre denaro per partire, che le famiglie investono nella speranza di ricavarne dei ritorni sotto forma di rimesse; occorre una visione di un mondo diverso, in cui riuscire a inserirsi pur non conoscendolo; occorrono risorse caratteriali, ossia il coraggio di partire per cercare fortuna in paesi lontani, di cui spesso non si conosce neanche la lingua, di affrontare vessazioni, discriminazioni, solitudini, imprevisti di ogni tipo; occorrono risorse sociali, rappresentate specialmente da parenti e conoscenti già insediati e in grado di favorire l’insediamento dei nuovi arrivati. Come ha detto qualcuno, i poverissimi dell’Africa di norma non riescono neanche ad arrivare al capoluogo del loro distretto. Di conseguenza, la popolazione in Africa potrà anche aumentare, ma senza una sufficiente dotazione di risorse e senza una domanda di lavoro almeno implicita da parte dell’Europa, non arriverà fino alle nostre coste.

I migranti dunque come regola non provengono dai paesi più poveri del mondo. Certo, gli immigrati arrivano soprattutto per migliorare le loro condizioni economiche e sociali, inseguendo l’aspirazione a una vita migliore di quella che conducevano in patria. Ma questo miglioramento è appunto comparativo, e ha come base una certa dotazione di risorse. Lo mostra con una certa evidenza uno sguardo all’elenco dei paesi da cui provengono.

Se prendiamo ancora in esame il caso italiano, peraltro rappresentativo delle tendenze condivise dell’Europa Occidentale, la graduatoria delle provenienze vede nell’ordine: Romania, Albania, Marocco, Cina, Ucraina, Filippine, Moldova. Nessuno di questi è annoverato tra i paesi più poveri del mondo, quelli che occupano le ultime posizioni nella graduatoria basata sull’indice di sviluppo umano dell’ONU: un complesso di indicatori che comprendono non solo il reddito, ma anche altre importanti variabili come i tassi di alfabetizzazione, la speranza di vita alla nascita, il numero di posti letto in ospedale in proporzione agli abitanti. In generale i migranti provengono prevalentemente da paesi collocati nelle posizioni intermedie della graduatoria. Per esempio negli Stati Uniti di oggi provengono in maggioranza dal Messico. In Germania sono europei in due casi su tre.

Per le stesse ragioni, i migranti non sono i più poveri dei loro paesi: mediamente, sono meno poveri di chi rimane. E più vengono da lontano, più sono selezionati socialmente. Raramente troviamo immigrati provenienti da molto lontano nei dormitori per i senza dimora, nelle mense dei poveri, precariamente accampati sotto i portici, o anche in carcere. Chi arriva da più lontano, fra l’altro, necessita di un progetto più definito e di lunga durata, non può permettersi di fare sperimentazioni o andirivieni: deve essere determinato a rimanere e a lavorare per ripagare almeno le spese sostenute e gli eventuali prestiti ricevuti. Ha anche bisogno di teste di ponte più solide, ossia di parenti o connazionali affidabili che lo accolgano e lo aiutino a sistemarsi. Lo stesso vale per i rifugiati: i siriani giunti in Germania, come ha notato la cancelliera Merkel, sono in maggioranza istruiti e professionalmente qualificati.

Anche l’idea che l’incidenza degli immigrati sulla popolazione sia particolarmente elevata nei paesi più avanzati non trova conferma nei dati statistici. I valori più elevati sono raggiunti dagli Emirati Arabi Uniti (88,4%), seguiti dal Qatar (75,5%), dal Kuwait (73,6%), dal Bahrein (51,1%), da Singapore (45,4%). In Europa, a parte il caso anomalo del Lussemburgo (44,0%), la percentuale maggiore di stranieri rispetto ai residenti è fatta segnare dalla Svizzera (29,4%), seguita dall’Austria (17,5%) e dalla Svezia (16,8%). Questi dati ci dicono anche che non è mai stata provata un’altra leggenda popolare, quella di una presunta “soglia di tolleranza”, ossia di un’incidenza dell’immigrazione sulla popolazione residente superata la quale scoppierebbero automaticamente dei

conflitti tra vecchi e nuovi residenti. Si noti che tra i paesi ad alta incidenza di immigrati ve ne sono di piccoli e di grandi, di molto popolati e con bassa densità di popolazione. Generalmente sono comunque paesi ad alto reddito: difficile individuare delle costanti, ma si osserva una relazione positiva tra benessere e immigrazione straniera, anziché il contrario. La stessa relazione si osserva all'interno del nostro paese: le aree con maggiore incidenza dell'immigrazione sono quelle con redditi più alti e disoccupazione più bassa.

Per le stesse ragioni una categoria di emigranti emersa nel dibattito recente, quella dei rifugiati ambientali, sta conoscendo una fortuna politica e culturale, ma risente di una debolezza di fondo. Il successo consiste nel riuscire a collegare la crescente sensibilità ecologica, la preoccupazione per i cambiamenti climatici e la protezione di popolazioni vulnerabili del Sud del mondo. Ora, le migrazioni sono fenomeni complessi e multicausali. È senz'altro vero che ci sono nel mondo popolazioni costrette a spostarsi anche per cause ambientali, direttamente indotte come nel caso della costruzione di dighe o di installazioni petrolifere, o provocate da desertificazioni, alluvioni, avvelenamenti del suolo e delle acque. Ma che questi spostamenti più o meno forzati si traducano in migrazioni internazionali, soprattutto sulle lunghe distanze, è molto più dubbio. È più probabile che i contadini scacciati dalla loro terra ingrossino le megalopoli del Terzo Mondo, anziché arrivare in Europa. Va aggiunto che l'esodo dal mondo rurale è una tendenza strutturale, difficile da rovesciare, nei paesi in cui la popolazione impegnata nell'agricoltura supera il 50% dell'occupazione complessiva.

Le politiche migratorie: tra chiusura, selettività, effetti inattesi

Se prevale nel discorso pubblico una crescente domanda di chiusura e di riaffermazione dei confini nazionali, de Haas, Natter e Vezzoli (2016) hanno invece rilevato che le politiche migratorie effettive si sono attestate su una crescente selettività, più che su una chiusura senza appello. Mentre alcune categorie di immigrati sono contrastate con più determinazione che in passato, come gli immigrati in condizione irregolare, altre devono affrontare maggiori ostacoli, come i richiedenti asilo, i partner matrimoniali e i familiari che aspirano al ricongiungimento, mentre altre ancora sono bene accette e persino attivamente ricercate: lavoratori altamente qualificati, investitori, personale sanitario, ma anche studenti. Potremmo aggiungere: la mobilità dei giovani istruiti è vista come un valore positivo nell'ambito dell'Unione Europea e anche al di là dei suoi confini. Come è stato notato (Faist, 2013), mentre gli spostamenti di queste persone sono definiti come "mobilità", e quindi incoraggiati e apprezzati, quelli di altre persone, non sempre e necessariamente meno istruite, ma titolari di passaporti più deboli, sono invece definiti come "immigrazione", eventualmente "economica", connotati negativamente e combattuti con accresciuti investimenti negli apparati di controllo. Così l'idea che il sedentarismo sia sorpassato, che il localismo sia sinonimo di arretratezza e declino, che il nomadismo sia il futuro, si applica in realtà soltanto al primo tipo di soggetti in movimento; per i secondi non vale. La mobilità comporta aspettative ottimistiche di vantaggi per gli individui e per gli Stati, mentre l'immigrazione fa sorgere domande di integrazione sociale, controllo, difesa dell'identità nazionale. In tal modo, le opportunità di attraversamento delle frontiere sono diventate il fattore più importante nella determinazione della posizione degli individui nella gerarchia delle disuguaglianze dell'età globale (Faist, 2013).

Le politiche tuttavia non sono onnipotenti, gli interessi che contrastano una rigida chiusura dei confini sono parecchi, dal mercato del lavoro al sistema turistico, le relazioni internazionali possono comportare un alleggerimento delle condizioni d'ingresso per gruppi anche consistenti di popolazione: oltre agli allargamenti dell'Unione Europea verso Est, i governi nazionali interessati nel tempo hanno tolto l'obbligo del visto a circa cinquanta paesi del mondo, per ingressi di natura turistica e soggiorni almeno in teoria di durata inferiore ai tre mesi. L'ultimo governo Berlusconi ha eliminato il visto per i cittadini di tutti i paesi della penisola balcanica, compresa l'Albania, oltre che per i brasiliani (Ambrosini 2017). Il governo Gentiloni nel 2017 ne ha seguito l'esempio per ciò che riguarda l'Ucraina. Come è stato osservato analizzando la politica dei visti l'Unione Europea ha

perseguito un'agenda in parte esplicita, in parte non dichiarata, di favoreggiamento o almeno di tolleranza nei confronti degli ingressi dall'Europa Orientale, in contrasto con gli sforzi di chiusura verso gli accessi dal Sud del mondo (Finotelli e Sciortino 2013).

Gli aspiranti all'emigrazione colpiti dalle restrizioni dal canto loro non si lasciano docilmente rinchiudere nel recinto dei loro paesi di origine. Cercano interstizi e opportunità, si affidano a contatti e reti di appoggio di varia natura, si appoggiano a legami sociali con parenti e conoscenti già insediati nei paesi che sperano di raggiungere. Nel caso più visibile e drammatico degli sbarchi dal mare, la visione comune e molta retorica pubblica hanno prodotto una leggenda nera sul traffico di esseri umani, ma la letteratura sul tema propone una visione più sfumata e articolata. Anzitutto, lo sviluppo dell'industria del transito è una diretta conseguenza della chiusura nei confronti delle migrazioni di lavoratori e richiedenti asilo dal Sud del mondo. L'aggravamento di pattugliamenti armati e sanzioni ha come effetto un peggioramento delle condizioni di viaggio: natanti più fragili e inadatti, passeggeri in sovrannumero, piloti inesperti.

In secondo luogo, i passatori sono una galassia articolata, con varie forme organizzative e profili. Come ricorda Belloni (2016a) con riferimento al caso eritreo, si può trattare di guide che accompagnano i migranti a piedi attraverso i confini, autisti che li trasportano su gomma, mediatori che mettono in contatto guide e autisti con i potenziali clienti. Questi ultimi possono essere ben integrati nella comunità dei connazionali in esilio, e personalmente convinti di rendere un servizio ai clienti, fornendo loro i mezzi per realizzare le loro aspirazioni alla libertà di movimento e a una vita migliore. I migranti a loro volta possono persino sfruttare la pessima fama dei trafficanti libici per convincere i loro riluttanti parenti all'estero a inviare loro il denaro per finanziare il viaggio (Belloni 2016b). Anche nelle comunità di origine, come ha spiegato Alpes (2013) con riferimento al Camerun, i favoreggiatori dei viaggi della speranza sono generalmente ammirati, oggetto di stima personale e fiducia, tanto da ottenere dai loro clienti cospicui investimenti di denaro, malgrado gli elevati rischi di fallimento.

L'impostazione selettiva delle politiche migratorie nell'ambito dell'UE

Dopo questo inquadramento generale della questione, intendo sviluppare ora un'analisi delle politiche migratorie nell'ambito dell'Unione Europea.

Nell'UE nel 2017, su circa 510 milioni di residenti, figuravano 38,6 milioni di stranieri. 21,6 milioni di cittadinanza non comunitaria, 16,9 milioni cittadini di un paese membro dell'UE. Nel 2016, 4,3 milioni di persone si sono trasferite in un paese dell'UE, compresi quanti provenivano da un altro paese dell'Unione, con un calo di quasi l'8% rispetto all'anno precedente (Idos, 2018:54), mentre circa 3 milioni hanno lasciato il loro paese. Quasi un milione di persone (994.800) nel 2016 hanno acquisito la cittadinanza di un paese dell'UE.

Il fenomeno si articola in modo molto variabile tra i paesi membri: il Lussemburgo capeggia la classifica dell'incidenza sulla popolazione residente, sfiorando il 45% mentre i paesi dell'Europa Centro-Orientale si collocano al polo opposto della distribuzione, con Bulgaria, Polonia, Romania attestati al di sotto del 2%.

Schematicamente, si può parlare di tre regioni dell'UE in relazione all'immigrazione (Triandafyllidou e Gropas, 2014). La prima è l'area Nord-Occidentale, in cui rientrano i paesi di più antica tradizione di attrazione prima di lavoratori, poi famiglie immigrate: Germania, Francia e Regno Unito sono i principali. La seconda è la regione dell'Europa meridionale, passata negli ultimi decenni da area di tradizionale emigrazione ad area di prevalente attrazione di consistenti flussi d'immigrazione, malgrado il recente rafforzamento di nuovi flussi in uscita: Italia, Spagna, Grecia, Portogallo. La terza è la regione centro-orientale, bloccata fino al 1989 dal dominio dell'Unione Sovietica e diventata dopo di allora un'importante area di provenienza di nuove migrazioni. Contrariamente a quanto si crede comunemente, in Europa come in Italia la maggior parte degli immigrati sono europei. La caduta del muro di Berlino è stata l'evento più importante per l'immigrazione in Europa negli ultimi decenni.

Fin dagli esordi della costruzione politica dell'Unione Europea, la libertà di movimento attraverso i confini nazionali e la possibilità di cercare lavoro in altri paesi membri sono stati considerati obiettivi-chiave dagli Stati aderenti, al pari della libertà di circolazione di beni e servizi. Il progressivo superamento degli ostacoli alla mobilità dei lavoratori e la progressiva integrazione di nuovi paesi del Sud, del Centro e dell'Est dell'Europa hanno gradualmente allargato il mercato del lavoro interno all'UE, mentre le regole relative alla protezione sociale dei lavoratori e delle loro famiglie li hanno dotati della parità di accesso ai servizi pubblici all'estero a partire dal 1971 (Ferrera, 2012).

Sul versante esterno invece la crisi economica degli anni '70 ha segnato uno spartiacque. I paesi allora destinatari degli arrivi, quelli dell'Europa Nord-Occidentale, dichiararono improvvisamente il blocco dei nuovi ingressi per lavoro, con limitate eccezioni per managers, professionisti, e lavoratori stagionali. Da allora, la cittadinanza extracomunitaria (ma in realtà si dovrebbe precisare: da paesi economicamente deboli) è diventata un marcatore di estraneità nei confronti dell'UE.

Nella gestione della tensione tra confini e aspirazioni di mobilità l'impressione prevalente vede una mancanza di visione e di strategia, ma in realtà alcune decisive scelte politiche sono ben individuabili. Riguardo a quelle che vengono definite "migrazioni economiche", la scelta dei governi dell'UE (e più in generale del Nord globale) è quella della selezione dei candidati secondo tre criteri, che potremmo definire le tre P: i *passaporti*, i *portafogli*, le *professioni*.

Rispetto ai *passaporti*, va anzitutto osservato che nel mondo questi hanno una capacità ben diversa di aprire le porte di altri paesi. Secondo l'Henley Passport Index, basato sui dati forniti dalla IATA, l'organizzazione internazionale delle compagnie aeree, il passaporto più "pregiato" è quello del Giappone, che consente di entrare liberamente in 190 paesi su 227. Segue Singapore (189), poi Francia, Germania, Corea del Sud (188). L'Italia si colloca al sesto posto (187), insieme a Danimarca, Finlandia, Spagna e Svezia. In coda alla classifica troviamo invece i paesi con i passaporti più deboli, in grado di consentire l'accesso a un numero ristretto di destinazioni: i passaporti di Afghanistan e Iraq permettono di entrare soltanto in 30 paesi, mentre hanno bisogno di essere corredati di un visto per entrare in 196 paesi. Siria e Somalia hanno documenti di poco migliori, con 32 destinazioni accessibili, mentre il Pakistan arriva a 33. Le disuguaglianze sono quindi profonde, più di 1 a 6 tra i primi e gli ultimi della graduatoria¹.

A livello europeo la selezione degli stranieri relativamente graditi riguarda principalmente il favore accordato ai cittadini dell'Europa Orientale. Si è proceduto anzitutto con l'allargamento dell'UE verso Est: una politica migratoria non dichiarata come tale, che ha concesso a milioni di persone la libertà di circolare e di cercare lavoro nei paesi più prosperi e bisognosi di manodopera, Italia compresa. Con la politica dei visti inoltre si tollera l'ingresso dei cittadini di un numero crescente di paesi europei non comunitari: sotto un governo di centro-destra, Maroni ministro degli Interni, l'Italia nel 2010 ha eliminato l'obbligo del visto per tutti i paesi dell'area balcanica, a partire dall'Albania, per ingressi turistici e per un periodo non superiore a 90 giorni. Il governo Gentiloni nel 2017 l'ha eliminato per l'Ucraina e la Moldavia, in ottemperanza a una politica dell'UE che alleggerisce i vincoli all'ingresso per i paesi candidati all'ammissione nell'Unione.

Più in generale si autorizza facilmente l'ingresso dei cittadini di paesi sviluppati o presunti tali, favorendoli rispetto alle chiusure e ai controlli imposti ai cittadini del Sud del mondo. Nel complesso, i governi dell'UE non richiedono il visto ai cittadini di una cinquantina di paesi del mondo. Certo, formalmente si tratta di solito di ingressi per motivi turistici e per periodi inferiori ai tre mesi, ma come è ormai sufficientemente noto una volta che uno straniero è entrato sul territorio nazionale rimpatriarlo non è operazione né agevole né di poco costo. Per di più, stando alle norme vigenti, una volta espulso potrebbe agevolmente rientrare, eventualmente ricorrendo a un altro passaporto.

Così pure nella gestione caso per caso delle domande di visto, quando è richiesto, gli studi sul tema mostrano che verso l'Est dell'Europa le autorità dell'UE sono più liberali che verso il Sud del mondo (Finotelli e Sciortino, 2013). Anche per questa ragione gli immigrati residenti nell'UE oggi sono prevalentemente europei, mentre non sempre lo erano trent'anni fa, quando la cortina di ferro era

¹ "Internazionale", n. 1282, 16/22 novembre 2018, p. 7.

ancora chiusa. L'europeizzazione dell'immigrazione è stata quindi un risultato ricercato e attivamente perseguito, anche se dichiarato solo in parte.

A proposito dei *portafogli*, i governi autorizzano con favore crescente l'insediamento degli stranieri che si presentano come investitori. In certi paesi, anche all'interno dell'UE come nei casi di Cipro e Malta, si accorda loro non solo l'ingresso e il soggiorno ma persino la cittadinanza, se investono una certa cifra e assumono una o due persone. Mentre in Italia discutiamo di *ius soli* e *ius sanguinis*, nell'UE è stato introdotto di fatto lo *ius pecuniae*: la facoltà di acquistare la cittadinanza grazie al denaro. Parecchi magnati russi per esempio si sono avvalsi di questa facoltà, aggirando così le sanzioni anti-Putin.

Infine le *professioni*: con uno specifico permesso, la Carta Blu, analoga alla Carta Verde statunitense, l'UE ammette l'ingresso di professionisti di diversi settori. Al di là di questo specifico canale, entrano per ragioni professionali non solo scienziati ed esperti di tecnologie di punta: la circolazione di migranti qualificati, nell'UE come in tutto il Nord del mondo, riguarda soprattutto il personale sanitario. Per esempio in Lombardia già oggi un terzo degli infermieri sono stranieri.

Tra le professioni privilegiate dalle normative figura anche quella di studente. Alcune restrizioni sono intervenute negli ultimi anni, negli USA di Trump, nel Regno Unito della Brexit, occasionalmente anche in paesi come il nostro, quando gli studenti provengono da paesi sospetti o etichettati, come il Bangladesh dopo l'attentato di Dacca o l'Egitto del caso Regeni. In generale però gli studi superiori all'estero sono uno dei pochi canali d'ingresso per i giovani (abbienti) del Sud del mondo. Molti di essi poi in un modo o nell'altro rimangono nei paesi in cui hanno studiato.

La travagliata definizione di un quadro normativo di politica migratoria

Storicamente nell'UE lo sviluppo di un libero mercato del lavoro interno è stato promosso in contrapposizione con una chiusura selettiva nei confronti dei lavoratori esterni. L'accordo di Schengen, stabilito nel 1990, subito dopo la dissoluzione dell'impero sovietico, è considerato la pietra angolare di questa politica. In seguito, il Trattato di Amsterdam (siglato nel 1997, in vigore dal 1999) ha istituito un quadro di comunitarizzazione delle politiche migratorie degli Stati membri, all'interno della concezione più generale dell'UE come un'"area di libertà, sicurezza e giustizia". Il perseguimento di questo disegno si basa su programmi pluriennali, nell'ambito dei quali gli accordi (*milestones*) di Tampere (1999-2004) hanno fissato tre principali obiettivi: primo, la gestione dei flussi migratori, con riguardo al controllo dei confini e alla lotta contro "l'immigrazione illegale". Secondo, l'equo trattamento dei cittadini extracomunitari, con riferimento alle procedure di ammissione sul territorio dell'UE e all'integrazione sociale. Terzo, i partenariati con i paesi di origine, relativi alla dimensione esterna delle politiche migratorie.

Un altro passo avanti nella definizione di un quadro comunitario di politica migratoria è stato compiuto con il Trattato di Lisbona (siglato nel 2007, in vigore dal 2009), che ha esteso la competenza dell'UE in materia, aggiungendo una serie di principi-base, come la solidarietà tra i paesi membri e il rispetto dei diritti umani: un principio questo in seguito rafforzato dalla Carta dei Diritti Fondamentali del 2009. A sua volta, il codice di Schengen del 2006 ha fissato regole comuni per il movimento delle persone attraverso i confini, rafforzando i controlli alle frontiere esterne dell'UE e quasi abolendo in pratica le frontiere interne tra gli Stati aderenti all'accordo.

L'attuazione di questo quadro normativo si è però rivelata più complessa e travagliata del previsto. Non tutti gli Stati membri hanno accettato di condividere la politica comune dell'UE, mentre alcuni Stati esterni hanno accettato di cooperare su determinati argomenti. In particolare, Regno Unito, Irlanda e Danimarca hanno deciso di adottare solo alcuni elementi delle politiche europee in materia di controllo delle frontiere, mentre dall'esterno Islanda, Norvegia e Svizzera hanno scelto di aderire alle regole di Schengen.

Concludendo, l'obiettivo di una politica migratoria comune dell'UE non è stato finora raggiunto, se non parzialmente. L'attenzione si è concentrata soprattutto sul controllo dei confini e la sicurezza. In quest'area, la cooperazione tra gli Stati membri ha conseguito risultati sostanziosi. Un progresso-

chiave è consistito nell'istituzione nel 2004 di un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione nel controllo dei confini esterni dell'UE, comunemente conosciuta come Frontex. La sua capacità operativa è stata rafforzata nel 2011, quando è stata lanciata inoltre la proposta dell'introduzione di un Sistema europeo di sorveglianza dei confini (EUROSUR). A questo apparato di controllo si sono aggiunti nel 2007 i RABITs (Rapid Intervention Teams), incaricati di fornire assistenza agli Stati membri in caso di crisi ai confini esterni. Per completare il quadro, una strategia dell'UE "per lo sradicamento del traffico di esseri umani" (2012-2016) è stata adottata dal Consiglio dell'Ue nel 2010.

In sintesi, gli Stati membri dell'UE non stanno perdendo il controllo sui flussi migratori, come a volte si sostiene, ma si stanno rapidamente adattando alle pressioni interne ed esterne ricorrendo a una combinazione di nuove misure finalizzate a porre sotto controllo l'immigrazione indesiderata. Tra queste rientra lo sforzo d'integrazione tra controlli esterni e interni (Ambrosini, 2014). I controlli esterni riguardano la sorveglianza dei confini e le misure collegate, come le politiche dei visti, gli accordi di riammissione, la cooperazione con i paesi di transito e la pressione sui vettori internazionali. I controlli interni invece attengono a quattro ambiti: l'esclusione dai servizi pubblici, come l'edilizia sociale o le cure mediche non urgenti; le misure d'identificazione; la detenzione ed espulsione degli immigrati in condizione irregolare; i controlli sul mercato del lavoro. Sono in generale più difficili, perché colpiscono interessi interni (come le attività economiche), possono minacciare diritti fondamentali e richiedono la cooperazione di altri attori, come le autorità locali, i servizi di welfare e i professionisti di questi settori (medici, assistenti sociali, insegnanti...) (Broeders ed Engbersen, 2007). Anche in questo campo tuttavia i governi nazionali hanno assunto diverse iniziative per escludere, espellere, scoraggiare gli immigrati non autorizzati.

Al contrario, le politiche di ammissione di nuovi residenti, l'integrazione sociale degli immigrati e la protezione dei diritti umani non hanno compiuto i medesimi progressi, avendo incontrato una fiera resistenza da parte degli Stati membri. I governi nazionali hanno difeso le loro prerogative in materia, e le istituzioni dell'UE hanno ampiamente fallito nel tentativo di stabilire regole e politiche comuni. La politica risultante si rivela quindi sbilanciata in favore delle misure di sicurezza. Gli ambiti in cui la cooperazione intergovernativa ha raggiunto i maggiori successi sono quelli della lotta contro l'immigrazione non desiderata: il Consiglio dell'UE ha adottato varie direttive su questioni come il traffico di esseri umani, la responsabilità dei trasportatori, il mutuo riconoscimento delle decisioni sulle espulsioni, l'assistenza in caso di transito nelle espulsioni per via aerea, le sanzioni contro il favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

L'immagine della "Fortezza Europa" si è pertanto impressa nel discorso pubblico e nell'immaginario collettivo, anche oltre la sua effettiva capacità di raggiungere gli obiettivi dichiarati: l'immigrazione irregolare è tutt'altro che scomparsa (Ambrosini, 2018).

Integrazione "civica" e contrasto delle discriminazioni

Il secondo ambito delle politiche dell'immigrazione nell'UE si riferisce all'integrazione sociale degli immigrati e all'accesso alla cittadinanza. Qui, nonostante i limiti e ritardi già ricordati, alcuni progressi sono stati conseguiti, soprattutto mediante l'adattamento delle legislazioni nazionali. Uno di questi è lo sviluppo di legislazioni tolleranti nei confronti della doppia cittadinanza, una tendenza che vede gli Stati dell'UE all'avanguardia di un processo globale, che comprende attualmente più di cento paesi del mondo: un rapido e impressionante sviluppo, se si considera che per lungo tempo la doppia cittadinanza è stata vista con sospetto dagli Stati nazionali (Brøndsted Sejersen, 2008).

Al vertice di Tampere inoltre i governi hanno aderito al principio di riconoscere agli immigrati extra-comunitari diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'UE, anche se questi impegni sono stati attuati lentamente e fra molte difficoltà.

Si può osservare altresì una certa convergenza negli approcci europei all'integrazione degli immigrati internazionali. A partire dall'Olanda, in precedenza portabandiera dell'approccio multiculturalista, una nuova domanda di "integrazione civica" è diventata un tratto comune delle politiche in materia,

come mostra l'accordo del 2004 del Consiglio Europeo sui "principi basilari comuni" (Consiglio UE, 2004). Agli immigrati neo-arrivati è ora richiesto di frequentare corsi specifici per imparare la lingua nazionale, di acquisire una conoscenza basilare di costituzioni, leggi e vicende storiche dei paesi di destinazione, di dichiarare esplicitamente di accettare le regole delle democrazie liberali, di mostrare lealtà nei confronti del paese in cui chiedono di stabilirsi. Accordi specifici, come il "contratto d'integrazione" in Francia e in Italia, mirano a conferire una veste contrattuale a questo complesso di obblighi.

Un altro aspetto dell'integrazione civica riguarda l'autosufficienza economica: gli Stati si propongono come compito principale quello di rendere gli immigrati più indipendenti dagli Stati stessi (Joppke, 2007).

La convergenza delle politiche dell'UE per l'integrazione degli immigrati ha però un contrappunto più liberale: l'accordo del 2004 stabilisce anche l'impegno nei confronti dell'uguaglianza di trattamento e della non discriminazione, non solo per i cittadini dei paesi membri dell'UE, ma anche per gli immigrati extracomunitari. Un altro principio-base afferma che "l'accesso da parte degli immigrati alle istituzioni, così come ai beni e servizi pubblici e privati, su basi di uguaglianza con i cittadini nazionali e con modalità non discriminatorie è un fondamento cruciale per una migliore integrazione" (Consiglio UE 2004: 21). In sintesi, l'integrazione civica e le misure anti-discriminatorie sono i due pilastri delle politiche dell'UE per l'integrazione degli immigrati adottate negli ultimi due decenni (Joppke, 2016).

La "crisi dei rifugiati" e l'arroccamento dell'Unione Europea

I conflitti degli ultimi anni hanno provocato la fuga di milioni di persone in cerca di asilo, mentre è crollata la rete di alleanze con i regimi autoritari che proteggevano di fatto i confini meridionali dell'UE. Di conseguenza, oltre ai profughi dei conflitti mediorientali, sono aumentati i flussi provenienti dall'Africa sub-sahariana. Qui le motivazioni umanitarie si mescolano con altri fattori, ma essendo l'asilo pressoché l'unica porta di accesso legale al territorio dell'UE dal Sud del mondo anche i flussi definiti "misti" si traducono in domande di protezione internazionale.

I naufragi e la perdita di vite umane nel Mediterraneo, probabilmente il mare più attraversato e sorvegliato al mondo, hanno ripetutamente scioccato le opinioni pubbliche europee. I timori di invasioni e le minacce terroristiche hanno però prevalso nel tempo, rafforzando la richiesta di chiusure e respingimenti. I partiti anti-establishment ne hanno tratto vantaggio, ma anche i governi e le forze politiche tradizionali hanno gradualmente aderito a queste richieste: più apertamente nell'Europa centro-orientale, in forme più moderate e con diverse accentuazioni interne nell'Europa occidentale.

Per inquadrare la questione, va ricordato che in realtà, secondo i dati prodotti dall'UNHCR (2018) l'85% delle persone in cerca di asilo al di fuori dei propri confini (23 milioni su 68,5 milioni complessivi di rifugiati nel 2017) trova accoglienza in paesi del terzo mondo. Circa 40 milioni sono sfollati interni, accolti in altre regioni dello stesso paese, 5,4 milioni i palestinesi assistiti da un'altra agenzia dell'ONU. Soltanto il 13% arriva nell'UE. L'unico paese europeo che compare tra i primi dieci paesi di accoglienza di rifugiati è la Germania, collocata peraltro dietro il piccolo Libano.

La percezione dell'opinione pubblica e dei mass-media è però un'altra, e la politica si deve misurare con questa.

Come è noto, il pilastro delle politiche dell'UE sull'asilo è rappresentato dalle convenzioni di Dublino, in cui si prevede che il primo paese d'ingresso dei richiedenti asilo deve identificarli, fornire loro la necessaria assistenza e valutare la loro istanza di protezione internazionale. Questi accordi comportano almeno due problemi. In primo luogo, non tengono conto delle aspirazioni e dei legami dei rifugiati, che spesso vorrebbero ricostruire la loro vita in un paese diverso da quello di primo approdo. In secondo luogo, scaricano il peso dell'accoglienza su alcuni paesi dell'Europa meridionale, segnatamente la Grecia e l'Italia. Questi paesi tradizionalmente agivano da ponte, favorendo il passaggio dei richiedenti asilo verso l'interno dell'Europa. Negli ultimi anni questa

politica implicita è stata attivamente contrastata dai paesi confinanti ricorrendo a diversi strumenti: costruzione di barriere nell'Europa centro-orientale, reintroduzione di controlli ai confini, rimando dei richiedenti asilo al primo paese di ingresso ai sensi delle convenzioni di Dublino. Soprattutto, Italia e Grecia sono state costrette a introdurre nel 2015 i cosiddetti hotspots per identificare all'arrivo i richiedenti asilo, registrarli e raccogliere le impronte digitali. Gli accordi prevedevano in cambio un ricollocamento di parte dei rifugiati in altri paesi europei, ma hanno incontrato un sostanziale fallimento, non solo per l'opposizione del gruppo di Visegrad. In tutto soltanto 13.000 rifugiati sono stati ricollocati, finché nel 2018 il progetto è stato ingloriosamente abbandonato.

Sottoposta alle pressioni sopra richiamate, l'UE insieme ai governi nazionali ha compiuto nel 2016 una sorta di rovesciamento delle politiche sul fronte dell'accoglienza dei rifugiati. Nel marzo 2016 l'UE, sotto la regia tedesca, ha firmato un controverso accordo con la Turchia per bloccare gli arrivi dalla Siria, malgrado le proteste delle organizzazioni umanitarie. In cambio ha promesso ad Ankara cospicui fondi, l'abolizione del visto per l'ingresso dei cittadini turchi sul territorio UE e soprattutto l'accelerazione delle trattative per l'ingresso della Turchia nell'Unione. Il successivo sconvolgimento politico della Turchia, con il fallito colpo di Stato del 15 luglio e la svolta autoritaria del presidente Erdogan non hanno bloccato l'attuazione dell'accordo dal lato turco. Le organizzazioni umanitarie hanno continuato a denunciare l'impossibilità di presentare domanda di asilo dopo l'approdo sulle isole greche, la definizione della Turchia come paese sicuro senza un chiaro impegno nel garantire ai rifugiati i servizi di base, la mancanza di dispositivi di monitoraggio sulle condizioni di accoglienza. Amnesty International, a un anno di distanza dall'accordo, ha parlato dell'"anno europeo della vergogna"².

Gli accordi con paesi terzi d'altronde non sono un fatto nuovo, e formano una strategia che già nel 2014 Amnesty International ha definito "esternalizzazione verso paesi terzi del controllo delle migrazioni". Si può affermare che nell'ultimo periodo l'UE ha rafforzato questa politica, estendendola dal controllo dell'immigrazione non autorizzata al controllo del transito delle persone in cerca di asilo.

A dispetto delle critiche degli attori umanitari, l'UE e i governi nazionali hanno replicato la medesima politica nella gestione degli arrivi dall'Africa, prima con il Niger e poi con la Libia. In modo particolare il nostro governo con l'accordo del marzo 2017 con Tripoli, il riarmo della guardia costiera libica, le azioni contro le ONG impegnate nei salvataggi in mare, i finanziamenti alle autorità locali dei porti d'imbarco, ha riproposto il vecchio ruolo della Libia come guardia di confine esterna a protezione del nostro paese contro arrivi indesiderati. L'aver consegnato i richiedenti asilo al governo di un paese che non ha firmato le convenzioni internazionali sulla protezione dei rifugiati, sollevando soltanto dopo la firma degli accordi la questione delle condizioni di vita nei centri di detenzione in Libia, rivela su quali priorità si sia mossa la strategia italiana ed europea.

Se il successo di questa politica si misura in termini di volume di arrivi, indubbiamente questa strategia per ora si è dimostrata efficace. Dimostra tra l'altro che non era in atto nessuna invasione, se è stato così facile bloccarla. Se i criteri si allargano alla protezione dei diritti umani, il bilancio diventa più fosco.

Quali politiche migratorie per quale Unione Europea?

Va ribadito che gli immigrati sono una popolazione sempre più composita, tanto che parlare di immigrati e di politiche migratorie in termini generali risulta fuorviante. E' vero comunque che le questioni riconducibili all'immigrazione si sono rivelate negli ultimi anni tra le più controverse e su cui è risultato più difficile giungere a soluzioni condivise e praticabili. Hanno anzi avuto un peso non indifferente nella scelta traumatica della Brexit.

In termini sintetici, l'UE nei prossimi anni sarà chiamata ad assumere scelte politiche impegnative su tre tematiche. La prima è quella delle condizioni di ingresso, con particolare riferimento

² <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>

all'immigrazione per lavoro. Acquisita l'accoglienza positiva per gli immigrati qualificati e almeno in parte per altre categorie come gli studenti, la questione più rilevante riguarda l'apertura di nuove possibilità di accesso per lavoratori meno qualificati. La Germania ha ribadito il proprio ruolo-pilota nell'autunno 2018 varando un'apertura per gli immigrati dotati di certificati di formazione professionale, ossia con qualifiche medio-basse.

La seconda tematica riguarda l'integrazione degli immigrati insediati sul territorio dell'UE. Qui malgrado i progressi nell'ambito dei diritti sociali i ritardi sono particolarmente evidenti, come pure le resistenze degli Stati membri a cedere sovranità su questioni che hanno a che fare con l'identità nazionale, la storia e la rappresentazione delle comunità politiche. Un'UE più integrata e socialmente coesa non potrà però evitare di porsi questioni come quelle di una maggiore armonizzazione dei criteri di naturalizzazione e di accesso al voto locale, soprattutto nei riguardi delle seconde generazioni di origine immigrata.

La terza grande arena di discussione concerne la questione dell'asilo e coinvolge la solidarietà interna all'UE. Le convenzioni di Dublino sono da tempo in discussione, e la soluzione dell'esternalizzazione dei controlli e degli obblighi di accoglienza non risponde agli standard di civiltà giuridica che l'UE rivendica con orgoglio. L'idea della flessibilità nell'attuazione dei principi di solidarietà e di tutela dei diritti umani sostenuta dai paesi del gruppo di Visegrad (ma in modo più opaco anche da altri) sta ingenerando un paradosso potenzialmente distruttivo per il progetto europeo: siamo in presenza di un'Unione rigidissima in materia di regole economiche, dalle banche alle quote latte, ma molto elastica e in fin dei conti pressoché silente quando sono in gioco diritti umani fondamentali.

Riferimenti bibliografici

Alpes M. J. 2013, *Law and the credibility of migration brokers. The case of emigration dynamics in Cameroon*, IMI working papers, 80, IMI, Oxford.

Ambrosini M. 2014, *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella, Assisi.

– 2017, *Migrazioni*, EGEA, Milano.

– 2018, *Irregular immigration in Southern Europe. Actors, dynamics and governance*, Palgrave, Cham.

Belloni M. 2016a, *Crossing the border, blurring the boundaries: alternative views on human smuggling from the Horn of Africa to Europe*. Scaricato dal sito: <http://allegralaboratory.net/>.

– 2016b, *'My Uncle Cannot Say "No" if I Reach Libya': Unpacking the Social Dynamics of Border-Crossing Among Eritreans Heading to Europe*, «Human Geography» 9(2): 47–56

Broeders D. e Engbersen G. 2007, *The Fight Against Illegal Migration. Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies*, «American Behavioral Scientist», 12: 1592-1609.

Brøndsted Sejersen T. 2008, *"I Vow to Thee My Countries" – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century*, «International Migration Review», 42 (3): 523–549.

Caritas-Migrantes 2018, *XXVII Rapporto Immigrazione 2017-2018. Un nuovo linguaggio per le migrazioni*, Tau editrice, Todi (PG).

Castles S., de Haas H. e Miller M. 2014, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern world*, Palgrave-MacMillan, Basingstoke (quinta edizione).

Consiglio dell'Unione Europea 2004, *Immigrant Integration Policy in the European Union*, Bruxelles, 19 November 2004, 14615/04 (Presse 321).

De Haas H., Natter K. e Vezzoli S. 2018, *Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies*, «International Migration Review», 52 (2): 324-367.

Faist T. 2013, *The mobility turn: a new paradigm for the social sciences?*, «Ethnic and Racial Studies», 36 (11): 1637-1646.

Finotelli C. e Sciortino G. 2013, *Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control*, «Perspectives on European Politics and Society» 14 (1): 80-101.

- Ferrera M. 2012, *The New Spatial Politics of Welfare in the EU*, in G. Bonoli e D. Natali (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford: 256-285.
- IDOS 2018, *Immigrazione. Dossier statistico 2018*, IDOS, Roma.
- Joppke C. 2007, *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*, «West European Politics», 1: 1-22.
- 2016, *After Multiculturalism: Neo-Assimilationist Policies in Europe?*, in Ambrosini M. (a cura di), *Europe: No Migrant's land*, ISPI, Milano 2016: 69-87.
- Triandafyllidou A. e Gropas R. (a cura di) 2014, *European immigration. A sourcebook*, Ashgate, Farnham.
- UNHCR, *Global trends. Forced Displacement in 2017*, Geneva 2018.

Il fenomeno migratorio secondo i dati statistici

di Gian Carlo Blangiardo

Una popolazione di quasi 6 milioni di individui

Al 1° gennaio 2018, la popolazione stranieri presente in Italia è stimata in 6.108.000 unità. Di questi, l'84% sono residenti, regolarmente registrati presso gli uffici anagrafici dei comuni, mentre 431.000 sono regolarmente soggiornanti ma non residenti (o non ancora) e 533.000 si trovano in una condizione irregolare (Tabella 1).

Se confrontiamo questi numeri con quelli registrati alla stessa data del 2017, troviamo un incremento delle presenze di cittadini stranieri sia in termini assoluti (+150.000), sia in termini percentuali (9.83% del totale della popolazione residente nel 2016, 10.15% nel 2017). Questo ultimo indicatore è anche il risultato della riduzione del numero complessivo di residenti registrato in Italia nel corso del 2017 (-105.000).

Tabella 1 – Stranieri in Italia il 1° Gennaio 2015-2018, per categoria

<i>Categoria di migrante</i>	<i>1 Gen 15</i>	<i>1 Gen 16</i>	<i>1 Gen 17</i>	<i>1 Gen 18</i>
	<i>(in migliaia)</i>			
Residenti (registrati presso le anagrafi comunali)	5.014	5.026	5.047	5.144
Regolarmente soggiornanti ma non residenti	401	410	420	431
Irregolari	404	435	491	533
Presenze totali	5.819	5.871	5.958	6.108

Fonte: Elaborazione ISMU su dati ISTAT

Durante gli ultimi tre anni, il leggero incremento della presenza di stranieri in Italia sembra dovuto essenzialmente all'aumento dell'immigrazione irregolare (+42.000 nel solo anno 2017), cioè da coloro che, dopo essere arrivati via mare, rimangono sul territorio italiano senza aver fatto richiesta per un permesso di soggiorno (o senza averne avuto la possibilità), talvolta perché perseguono un progetto migratorio con destinazione diversa dal nostro paese.

In ogni caso, occorre tener presente che negli ultimi anni l'incremento della popolazione straniera residente è stato fortemente contenuto dal contemporaneo aumento del numero di coloro che hanno ottenuto la cittadinanza italiana, un fenomeno che ha prodotto 202.000 cancellazioni dall'anagrafe dei residenti stranieri nel 2016 e 147.000 nel 2017.

In realtà, sulla base del solo saldo migratorio (arrivi e partenze) e del rapporto fra nascite e decessi, l'aumento degli stranieri residenti in Italia nel 2017 non sarebbe stato di sole 97.000 unità, come i valori totali sembrano suggerire, ma di 297.000. La variazione "reale" dovrebbe quindi essere rivista:

invece di un modesto 2,5%, che risulta dal confronto fra le cifre su base matematica, dovremmo invece indicare un aumento del 5%, che include coloro che hanno perso il loro status di cittadini stranieri. Questo dato risulta essere in linea con i valori registrati nei due anni precedenti (2015 e 2016), escluse le acquisizioni di cittadinanza, che corrispondono a un tasso di incremento consistente: un dato che potrebbe teoricamente portare al raddoppio della popolazione straniera residente in Italia nel corso di circa venti anni.

Tabella 2 –Variazione della popolazione straniera presente in Italia (2015 – 2017)

	2017	2016	2015
	<i>(in migliaia)</i>		
A. Aumento delle presenze	150	87	52
Aumento in valori percentuali	+2,5	+1,5	+0,9
Di cui:			
Residenti (registrati presso gli uffici anagrafici)	+97	+21	+12
Regolari non residenti	+11	+10	+9
Irregolari	+42	+56	+31
B. Acquisizioni di cittadinanza italiana	147	202	178
Aumento reale: A+B	+297	+289	+230
Aumento in valori percentuali	+5,0%	+4,9%	+4,0%

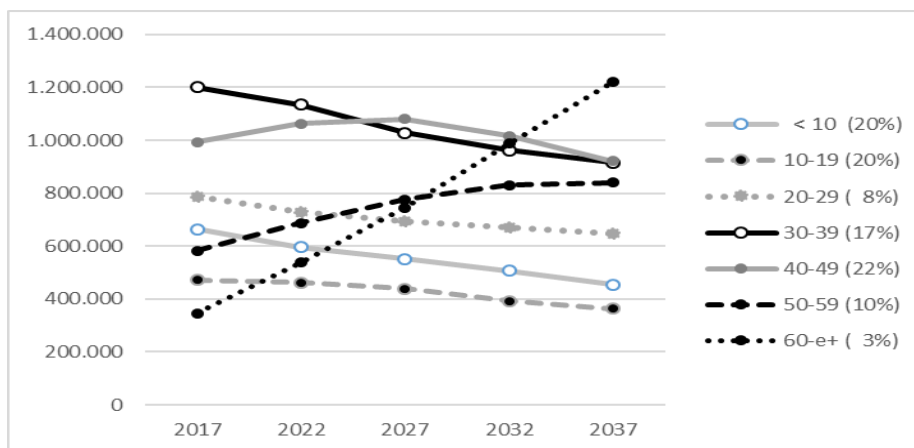
Fonte: elaborazione ISMU su dati ISTAT

Nel lungo periodo, la probabilità di un continuo incremento di tale intensità non appare (o non appare più) probabile per il futuro del fenomeno migratorio nel nostro paese. O, per meglio dire, non appare probabile se le dinamiche che sono state recentemente registrate dovessero persistere. Secondo le stime elaborate dalla Fondazione Ismu partendo dai dati del periodo 2014-2016 (Blangiardo 2017), infatti, risulta che l'aumento della popolazione straniera residente in Italia (registrata presso le anagrafi comunali) andrà progressivamente rallentando, raggiungendo un massimo di 5.347.000 unità nel 2033, per poi entrare in una fase di relativa stabilità, intorno ai 5.300.000 residenti.

Inoltre, è interessante notare che, secondo la stessa fonte, le variazioni più evidenti previste per la popolazione straniera residente in Italia riguarderanno le classi di età più "mature", cioè gli individui con età superiore ai 50 anni, e in particolare modo quelli con un'età superiore ai 60. Al contrario, si prevede una riduzione significativa di stranieri residenti sia nelle classi di età fra i 35 e i 49 anni, sia fra i minori di 15 anni.

In sostanza, gli incrementi fra gli individui in età matura segnalano le prime evidenze del fenomeno demografico di invecchiamento della popolazione, che non riguarda solo la componente di origine straniera; la riduzione numerica fra i giovani adulti e i minori di 15 anni, invece, sarà probabilmente il risultato di un ampio processo di acquisizione della cittadinanza sia attraverso la “naturalizzazione” (per gli individui in età compresa fra i 35 e i 49 anni), sia attraverso la trasmissione della stessa dai genitori ai figli (come previsto dall’art. 14 della legge 91/1992)

Grafico 1 – Popolazione straniera residente in Italia per classi di età, 1° Gennaio 2017-2037 (a)



(a) Il valore fra parentesi rappresenta la percentuale di popolazione, per ogni classe di età, che ha acquisito la cittadinanza italiana negli anni 2013-2015 (EUROSTAT)

Fonte: elaborazione ISMU su dati ISTAT

Il rilevante aumento del numero di nuovi cittadini appare quindi come un processo ormai consolidato e destinato a proseguire nei prossimi anni, anche in assenza di modifiche all’attuale apparato normativo in tema di cittadinanza.

Utilizzando un modello previsionale recentemente predisposto dalla Fondazione Ismu, è ragionevole attendersi fra i 470.000 e i 560.000 nuovi cittadini fra il 2018 e il 2020 e fra 1,6 e 1,9 milioni nell’intera decade 2018-2027. Inoltre, sulla base delle stime sulla popolazione straniera residente e sulle cause che ne determinano i cambiamenti, possiamo osservare come nel periodo 2017-2016, anche di fronte a un lieve incremento del flusso di immigrazione rispetto ai tre anni precedenti (ma in linea con le stime di Istat e di Eurostat³), le modifiche di cittadinanza stanno limitando la crescita degli stranieri residenti, mantenendola sotto il livello di 6 milioni (Tabella 3).

³ Le più recenti previsioni elaborate dall’ISTAT indicano in un valore annuo medio di +150.000 unità il saldo migratorio in Italia (differenza fra arrivi e partenze) da e per altri paesi, nel corso del decennio 2017-2026 (www.demo.ISTAT.it). Questo valore, se riferito solo alla popolazione di origine straniera, deve essere certamente aumentato dal momento che, come è noto, fra gli italiani i trasferimenti verso l’estero sono assai superiori dei rimpatri. In linea con quanti qui ipotizzato troviamo i flussi stimati da EUROSTAT (Database, Population Projection): il valore medio annuo del saldo migratorio in Italia per gli anni 2017-2026 è indicato in +166.000 unità.

Tabella 3 – Componenti del saldo demografico della popolazione straniera residente in Italia.
Valore medio annuale, 2014- 2016 e 2017-2026

	2014-2016	2017-2026
	<i>(in migliaia)</i>	
Saldo netto fra registrazioni e cancellazioni presso le anagrafi comunali (a)	+146	+181
Saldo demografico (nascite – decessi)	+66	+58
Saldo totale	+212	+239
Residenti stranieri naturalizzati italiani	-170	-212
Aumento dei residenti stranieri	+42	+27

(a) Comprende i trasferimenti all'estero, i movimenti interni e altre registrazioni e cancellazioni

Fonte: elaborazione ISMU su dati ISTAT

Le nazionalità degli immigrati: un nuovo profilo?

Dall'analisi delle diverse nazionalità degli immigrati che si sono trasferiti in Italia, utilizzando i dati conservati presso le anagrafi comunali, risulta ancora una volta che i Romeni sono la comunità straniera più numerosa, con 1.190.000 residenti (23,1% del totale delle presenze). A seguire, circa 440.000 Albanesi (8,6%) e 417.000 Marocchini (8,1%); in entrambi i casi si registra una riduzione (-8.000 e -4.000 residenti, rispettivamente) con riferimento al 2017. Le altre comunità di una certa entità sono costituite da 291.000 Cinesi (5,7%), 237.000 Ucraini (4,6%), Filippini (3,3%), Indiani (3%), Bengalesi (2,6%), Moldavi (2,6%) e Egiziani (2,3%).

Tabella 4 – Principali nazionalità fra gli stranieri residenti in Italia, 1° Gennaio 2015-2018

Nazione di origine	2015	2016	2017	2018	Variazione 2017-2018
Romania	1.131.839	1.151.395	1.168.552	1.190.091	21.539
Albania	490.483	467.687	448.407	430.465	-7.942
Marocco	449.058	437.485	420.651	416.531	-4.120
Cina (R.P.C.)	265.820	271.330	281.972	290.681	8.709
Ukraina	226.060	230.728	234.354	237.047	2.693
Filippine	168.238	165.900	166.459	167.859	1.400

India	147.815	150.456	151.430	151.791	361
Bangladesh	115.301	118.790	122.428	131.967	9.539
Moldavia	147.388	142.266	135.661	131.814	-3.847
Egitto	103.713	109.871	112.765	119.513	6.748
Tutti i paesi	5.014.437	5.026.153	5.047.028	5.144.440	97.412

Fonte: elaborazione ISMU su dati ISTAT

Al fine di spiegare le variazioni delle presenze, è necessario tener conto del fenomeno delle acquisizioni di cittadinanza italiana, con riferimento in particolare ad alcune comunità (Tabella 4). Infatti, la rilevante riduzione del numero di residenti albanesi e marocchini è da attribuirsi all'ampio numero di acquisizioni di cittadinanza fra i membri di queste due comunità: 35.000 in entrambi i casi nel solo anno 2016 (ultimo dato disponibile). Si tratta di un fenomeno che, sebbene ridotto e non sufficiente ad annullare la crescita, ritroviamo anche fra i Romeni (13.000 nuovi cittadini italiani nel 2016), gli Indiani e i Bengalesi (9.000 e 8.000 rispettivamente).

Se l'ottenimento della cittadinanza italiana è uno dei fattori che concorrono a ridefinire la geografia della presenza straniera in Italia, allo stesso tempo non dobbiamo sottovalutare il contemporaneo sviluppo di nuovi flussi che, sostenuti da progetti migratori diversi, alimentano gli arrivi in Italia. A questo proposito, la variazione della presenza di stranieri residenti fra il 2014 e il 2017, distinti per macro-regioni di origine, indica tre grandi tendenze (Tabella 5): da un lato, i flussi provenienti dall'Europa e dal Nord Africa sembrano aver raggiunto uno stadio così consolidato che, come abbiamo visto, il processo spesso si conclude con l'acquisizione della cittadinanza italiana, a cui corrisponde una riduzione o un contenimento del numero di stranieri appartenenti a quelle comunità; più lento, ma omologo, appare il processo di consolidamento dei flussi provenienti dall'Asia - con il sub-continente indiano in evidenza - la cui crescita numerica, ancora presente, è frutto soprattutto di ricongiungimenti familiari e il cui obiettivo è ancora limitato all'ottenimento di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

Tabella 5 – Origine degli stranieri residenti in Italia, divisi per macro-regioni, al 1° gennaio 2014 e 2018 (in migliaia)

Macro-regioni	1.1.2014	1.1.2018	Variazione in %	Paesi più rappresentati
Unione Europa 28	1.442	1.562	8.3	Romania, Polonia, Bulgaria
Europa orientale	1.131	1.048	-7.3	Albania, Ucraina, Moldavia
Europa (altri)	11	10	-9.1	Svizzera, San Marino, Norvegia
Nord Africa	675	655	-3.0	Marocco, Egitto, Tunisia
Africa occidentale	279	377	35.1	Senegal, Nigeria, Ghana
Africa orientale	41	40	-2.4	Eritrea, Somalia, Etiopia
Africa centrale	22	25	13.6	Cameron, RD Congo, Congo
Asia occidentale	39	48	23.1	Georgia, Iran, Siria

Sub-continente indiano	451	524	16.2	India, Bangla-Desh, Pakistan
Asia orientale	442	482	9,0	Cina RPC, Filippine, Giappone
Nord America	17	17	0.0	Stati Uniti, Canada
Sud America	369	354	-4.1	Perù, Ecuador, Brasile
Oceania	2	2	0,0	Australia, Nuova Zelanda, Samoa
Totale	4.922	5.144	4.5	

Fonte: elaborazione ISMU su dati ISTAT

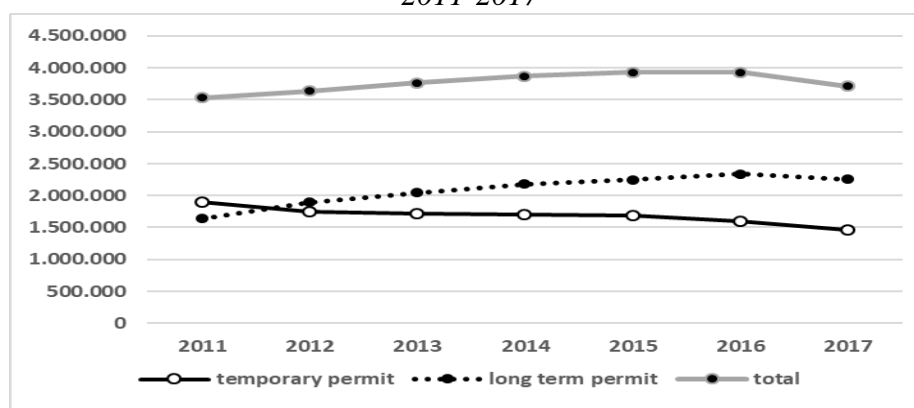
I flussi migratori provenienti dall’Africa occidentale hanno assunto andamenti più dinamici in termini di crescita e caratteristiche diverse rispetto a quella del ricongiungimento familiare.

Infatti, si è registrato un incremento nel numero di residenti stranieri provenienti da Nigeria, Senegal e Ghana, ma anche fra coloro provenienti da paesi meno rappresentati come Gambia o Mali, determinato dagli arrivi di richiedenti asilo e protezione umanitaria presenti fra il mezzo milione di persone che hanno raggiunto le coste italiane nel triennio 2016-2018.

In termini generali, il nostro paese continua a rappresentare una destinazione attrattiva e più sviluppata rispetto ai paesi di origine dei migranti. Questo divario, nel caso dei richiedenti asilo, appare molto marcato e in crescita; è quindi possibile affermare che il cambiamento delle nazionalità di origine dei migranti che si è registrato negli anni recenti ha portato in Italia persone con esperienze pregresse molto distanti da quelle del paese di accoglienza; questo fattore, con tutta probabilità, si tradurrà in un processo di integrazione più lungo e complesso.

Pertanto, dopo aver evidenziato positivamente la crescente tendenza del processo di acquisizione della cittadinanza italiana, e dopo aver riconosciuto la diffusa stabilizzazione dei processi di integrazione (confermata dall’aumento dei permessi di soggiorno di lungo periodo rispetto ai permessi brevi - Grafico 2), le politiche migratorie in Italia devono ancora superare la sfida della gestione di flussi migratori determinati da motivazioni economiche e provenienti dai paesi africani più poveri.

Grafico 2 – Stranieri extra-UE regolarmente presenti in Italia, per tipo di permesso di soggiorno, 2011-2017

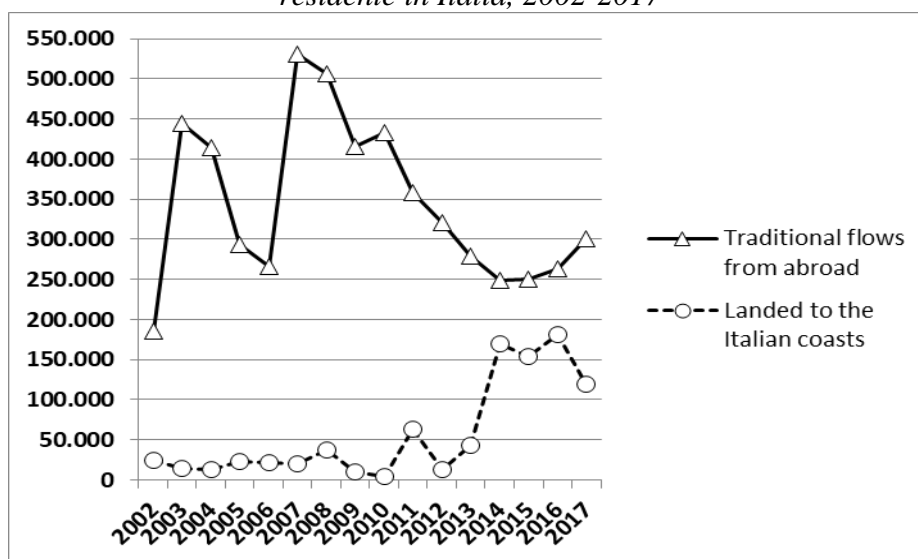


Fonte: elaborazione ISMU su dati ISTAT

In ogni caso, dobbiamo tener presente che, per quanto la pressione migratoria del Sud del mondo richieda tutta la nostra attenzione - anche con riferimento alle cause che la producono, è altrettanto vero che, se consideriamo i valori complessivi della popolazione straniera in Italia, i numeri sono rimasti relativamente stabili se confrontati con il recente passato.

La riduzione delle registrazioni di arrivi “regolari/tradizionali” che si è manifestata ininterrottamente dal 2007 al 2014 è stata compensata dagli arrivi “non autorizzati” via mare. Una parte di questi, dopo le necessarie verifiche, è stata successivamente inclusa nelle statistiche ufficiali dei flussi in entrata (ISTAT, 2017; 2018) che risultano stabili per il triennio 2014-2016 (Grafico 3).

Grafico 3 – Ingressi “regolari” e “non regolari” via mare sul totale della popolazione straniera residente in Italia, 2002-2017



Fonte: elaborazione ISMU su dati ISTAT e Ministero dell’Interno

Come evidenziato, i dati quantitativi sulle presenze di stranieri in Italia, così come quelli sui valori percentuali, non mostrano dinamiche e prospettive che possano rappresentare motivo di preoccupazione. I problemi, che pure esistono, sono perlopiù di natura qualitativa e non c’è alcuna ragione che consenta, al momento, di parlare di “invasione”, sebbene sia opportuno rimarcare il mutamento che si è verificato nei processi migratori: coloro che hanno completato la loro traiettoria migratoria, passando dalla condizione di “apripista” (lavoratori migranti) a quella di promotori di stabilizzazioni familiari (popolazione migrante) stanno uscendo di scena, per lasciare il posto a coloro che giungono via mare, con un progetto migratorio meno definito e con un bagaglio formativo e di esperienze in genere più povero rispetto alla precedente generazione di migranti.

D’altra parte, ciò che accomuna i “vecchi” e i “nuovi” migranti è, ancora una volta, la motivazione economica: con riferimento ai paesi di origine di coloro che hanno raggiunto le coste italiane fra il 2014 e il 2017, i dati del Ministero dell’Interno - che si basano su quanto dichiarato dagli stessi migranti - mostrano una sensibile riduzione di migranti provenienti da paesi mediorientali e un incremento fra coloro che provengono da paesi dell’Africa sub-sahariana.

Gli individui provenienti dalla Siria, ad esempio, che nel 2014 rappresentavano circa il 25% di tutti gli arrivi, sono risultati il 5% nel 2015 e nel 2016, così da non apparire più nella lista dei principali paesi di origine. Allo stesso tempo, gli arrivi dalla Nigeria sono cresciuti sensibilmente (dal 5% nel 2014 al 21% nel 2016, con un ulteriore 15% nel 2017), così come è avvenuto con i migranti provenienti dal Bangla-Desh (Tabella 6)

Piuttosto che evocare scenari di invasione, il segnale che è possibile cogliere osservando i dati più recenti sugli arrivi in Italia è costituito da una forte crescita dei flussi - di origine africana, ma non

solo - determinati dalla combinazione di guerre, regimi oppressivi e (soprattutto) condizioni di povertà estrema.

Questi fattori di spinta si registrano in contesti di forte crescita demografica, con la presenza di un'ampia popolazione in età giovanile che, nel mondo globalizzato, appare sempre più consapevole della propria mancanza di opportunità e della presenza di prospettive più promettenti altrove; ciò rimane vero nonostante il fatto che per alcune destinazioni, come l'Italia, non esistano - o quasi - canali legali di ingresso per motivi di lavoro.

Tabella 6 – Migranti giunti sulle coste italiane per paese (dichiarato) di origine, valori percentuali, 2014-2017

2014		2015		2016		2017	
Siria	25	Eritrea	25	Nigeria	21	Nigeria	15
Eritrea	20	Nigeria	14	Eritrea	11	Bangladesh	8
Mali	6	Somalia	8	Guinea	7	Guinea	8
Nigeria	5	Sudan	6	Costa d'Avorio	7	Costa d'Avorio	8
Gambia	5	Gambia	5	Gambia	7	Mali	6
Palestina	4	Siria	5	Senegal	6	Eritrea	6
Somalia	4	Mali	4	Mali	6	Gambia	6
Senegal	3	Senegal	4	Sudan	5	Senegal	5
Bangladesh	3	Bangladesh	3	Bangladesh	4	Sudan	5
Egitto	2	Marocco	3	Somalia	4	Marocco	5
Altri	24	Altri	23	Altri	22	Altri	29
	100		100		100		100
Totale (migliaia)	170	Totale (migliaia)	154	Totale (migliaia)	181	Totale (migliaia)	119

Fonte: elaborazione Ismu su dati del Ministero dell'Interno

Conclusioni

Nonostante il clamore mediatico e il vivace dibattito che si è sviluppato su queste tematiche, i dati statistici mostrano che la presenza di stranieri in Italia non ha conosciuto variazioni significative negli anni recenti. Ciò che ha assunto un ruolo rilevante è stato il fenomeno delle acquisizioni di cittadinanza italiana e questo è avvenuto, paradossalmente, mentre molti lamentavano una mancanza di normative adeguate e ne richiedevano un aggiornamento.

Le prospettive future sembrano confermare una certa stabilità del fenomeno migratorio, almeno nel breve periodo, indotta dalla limitata attrattività del nostro paese agli occhi dei migranti "tradizionali" e da un evidente consolidamento della condizione delle generazioni di migranti più "vecchie", accompagnato da un cambiamento del loro status (acquisizione della cittadinanza). Il contrasto fra "vecchie" e "nuove" generazioni di migranti e il diverso livello di integrazione nella società di

accoglienza risultano assai evidenti, se guardiamo ai dati delle presenze distinti per nazionalità di origine: gli Europei (e i Nordafricani) sono divenuti italiani, gli Asiatici si sono stabilizzati, in attesa a loro volta della cittadinanza italiana, mentre gli Africani subsahariani sono ancora alla ricerca di un percorso di integrazione e stabilizzazione.

Tutto ciò avviene mentre il dibattito pubblico si accende, spesso fomentato da visioni parziali o da posizioni ideologiche, che presentano l'immigrazione o come una minaccia letale o come la “formula magica” per risolvere tutti i problemi dell'Italia: dal crollo della natalità alla crescita del PIL (Centro Studi Confindustria, 2016), fino al riequilibrino del sistema previdenziale.

In ogni caso, la realtà è molto più complessa di quanto possiamo o vogliamo vedere e l'immigrazione rimane un fenomeno che coinvolge persone e famiglie; per questo motivo dovrebbe essere avvicinato con cautela e capacità di analisi. Una piena comprensione della realtà del fenomeno migratorio costituisce la via maestra per governarlo e misurarne il valore. A questo scopo, i dati statistici, se utilizzati in modo obiettivo e con il loro valore nominale, rappresentano un ausilio prezioso.

Riferimenti bibliografici

Blangiardo, G.C., “Gli aspetti statistici”, in Fondazione Ismu, *Ventitreesimo rapporto sulle migrazioni. Anno 2017*, Franco Angeli, Milano, 2017.

Centro Studi Confindustria (2016), *Scenari Economici*, Parte speciale n. 26.

ISTAT (2017), *Bilancio demografico nazionale*, Report 13 giugno 2017.

ISTAT (2018), *Bilancio demografico nazionale*, Report 13 giugno 2018.

Le origini della politica migratoria italiana nel contesto europeo e mediterraneo: il nesso nazionale-internazionale in una prospettiva storica

di Simone Paoli

Introduzione

Questo contributo, basato su una selezione di fonti archivistiche nazionali e internazionali e su un ristretto numero di fonti secondarie in lingua italiana, inglese e francese, analizza in una prospettiva storica la fase centrale di definizione della legislazione migratoria italiana compresa tra la metà degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. L'intento è quello di esaminare come le dinamiche nazionali si siano intrecciate con i più generali processi in atto a livello europeo e mediterraneo e valutare quanto questo intreccio sia stato importante nella determinazione delle principali scelte di politica migratoria compiute dalla classe dirigente italiana.

La scelta del periodo di analisi ha solide fondamenta nelle stesse dinamiche di sviluppo della politica migratoria italiana. La storiografia nazionale, infatti, è concorde nel ritenere che la metà degli anni Ottanta abbia segnato l'avvio di una 'stagione costituente' della politica migratoria italiana e che, al tempo stesso, l'inizio degli anni Novanta abbia coinciso con il consolidamento della posizione italiana nel nuovo sistema migratorio internazionale e, contestualmente, con un primo assestamento della legislazione in materia; pur fortemente influenzato dalla lunga fase precedente, è questo il segmento temporale in cui vennero poste le prime basi di una legislazione organica in materia.

La scelta di mettere al centro dell'analisi il nesso nazionale-internazionale come chiave esplicativa privilegiata, invece, appare meno scontata. La letteratura italiana, infatti, appare divisa su questo punto in due principali correnti interpretative.

Da una parte, è esistita una tendenza volta a rappresentare lo sviluppo storico della politica migratoria nazionale come prodotto di dinamiche prevalentemente interne. Secondo questo tipo di interpretazione, i provvedimenti normativi e le misure politiche messe in atto tra la metà degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta sarebbero state, essenzialmente, il risultato del confronto e, poi, dell'aperto conflitto tra un fronte interno progressista, sensibile alle ragioni dell'accoglienza e dell'integrazione, e un fronte interno conservatore, più attento alle istanze di sicurezza e controllo; in questo quadro, quando evocata, la dimensione esterna e, in particolare, europea è apparsa più come sfondo che come attore delle vicende narrate (Bonetti 2001; Perrone 2005; Bonifazi 2007; Garau 2015; Melchionda 2015).

Dall'altra parte, invece, si è affermata una tendenza che ha valorizzato maggiormente il fattore internazionale e, in particolare, europeo nelle scelte di politica migratoria nazionale. In maniera non dissimile da quanto Sandra Lavenex (Lavenex 1999) ha fatto in relazione alle politiche migratorie dei Paesi ex comunisti dell'Europa Centro-Orientale o a quanto, su fronti interpretativi distinti, Wayne Cornelius (Cornelius 1994) e Joaquín Arango (Arango 2000) hanno affermato a proposito della politica migratoria della Spagna postfranchista, in particolare, una serie di studiosi ha fatto emergere come le istituzioni e le politiche europee abbiano influenzato gli orientamenti politici italiani, favorendo processi capaci di intrecciarsi o, persino, imporsi rispetto alle dinamiche meramente nazionali.

Kitty Calavita (Calavita 1994) e Giovanna Zincone sono state all'avanguardia in questo approccio, svelando, alla metà degli anni Novanta, quanto il contesto europeo fosse stato importante nella definizione della prima legislazione italiana in materia migratoria. Successivamente, Ferruccio Pastore (Pastore 2004), Enrico Pugliese (Pugliese 2006), Asher Colombo (Colombo, Sciortino 2004) e Giuseppe Sciortino (Sciortino 1999) hanno meglio precisato gli ambiti di influenza; pur basandosi prevalentemente su fonti nazionali, essi sono stati in grado di dimostrare come le politiche di controllo delle frontiere siano state in larga misura il frutto di condizionamenti europei mentre, viceversa, le più complessive politiche di gestione del fenomeno migratorio sarebbero state il prodotto di valutazioni, convergenze e conflitti interni. Lo stesso Luca Einaudi, autore del più compiuto tentativo

di ricostruzione storica delle politiche italiane di immigrazione nell'intero periodo postunitario, ha rimarcato come «la pressione europea per un controllo più efficace delle frontiere ebbe un peso notevole nell'evoluzione delle politiche di controllo» (Einaudi 2007). Allo stesso modo, in un'ambiziosa opera di ricostruzione della storia dell'immigrazione straniera nel periodo postbellico, Michele Colucci ha più di recente sottolineato come «l'integrazione europea si presenta durante i diversi periodi al centro della storia dell'immigrazione [italiana]» (Colucci 2018: 199).

Pur accomunato dal riconoscimento dell'importanza del fattore europeo nello sviluppo della politica migratoria italiana, un gruppo di studiosi si è sua volta diviso rispetto al giudizio di valore relativo a questa influenza e alle sue ricadute culturali e politiche. Una corrente ampiamente maggioritaria della comunità scientifica nazionale ha accusato le istituzioni e i Governi europei di aver avuto un impatto essenzialmente regressivo sulla politica italiana, favorendo un approccio repressivo al fenomeno che si può sintetizzare nella fortunata, seppur controversa, nozione di 'Fortezza Europa' (Lonni 1995; Dal Lago 1999; De Giorgi 2000; Rivera 2003; Palidda 2009; Caputo 2010). Una corrente minoritaria, invece, ne ha apprezzato la funzione modernizzatrice, argomentando come i vincoli di Bruxelles e, soprattutto, di Schengen abbiano in realtà contribuito a far crescere la consapevolezza degli attori nazionali e a far nascere una più evoluta politica di controllo delle frontiere e dei flussi (Melotti 2004). Senza rinunciare a entrare nella discussione sulla valenza positiva o negativa del vincolo europeo, il presente saggio si colloca principalmente all'interno del dibattito sul ruolo del contesto europeo nello sviluppo della politica migratoria italiana, valutando quale sia stato il suo peso e come esso abbia agito rispetto ai principali interventi di definizione e riforma a cui la politica migratoria italiana venne sottoposta nel periodo cruciale compreso tra la metà degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. La principale tesi esposta in questo saggio è che il contesto internazionale sia stato fondamentale nel condizionare e, persino, plasmare la politica migratoria nazionale e che Schengen, in particolare, sia stato lo strumento principe attraverso cui i maggiori soggetti europei hanno contribuito a modificare in profondità mentalità, posizioni e scelte delle istituzioni e delle forze politiche e sociali nazionali; in questo percorso, peraltro, le istituzioni e la classe politica italiana si sono spesso trovate di fronte a fondamentali dilemmi di politica estera, riassumibili nella dicotomia tra vocazione europea e propensione mediterranea. Accanto a questa, lo studio sostiene la tesi secondo cui, pur concepito in funzione dei valori e degli interessi dei Paesi centrali della Comunità Europea (CE) e, poi, dell'Unione Europea (UE), il vincolo di Schengen abbia finito per avere un impatto fondamentale positivo sulla politica italiana, accelerando e, in certi casi, imponendo processi di necessaria riforma. Allo stesso tempo, però, la logica stessa con cui il sistema Schengen e, più tardi, il complementare sistema Dublino vennero pensati e realizzati dai suoi promotori hanno naturalmente penalizzato i Paesi della periferia comunitaria, facendo ricadere su di essi la maggior parte del costo politico e finanziario del controllo delle frontiere e, soprattutto, della gestione del complesso fenomeno migratorio.

La transizione da 'paese di emigrazione' a 'paese di immigrazione'

La più recente storiografia ha opportunamente messo in luce come fenomeni variegati di immigrazione straniera si siano sviluppati nella penisola sin dalla fase successiva alla fine della Seconda Guerra Mondiale e, addirittura, sin dal periodo immediatamente successivo all'unificazione nazionale. Pur a lungo circoscritta in termini di consistenza numerica e visibilità politica e sociale, già in età liberale questa presenza divenne oggetto di una serie di misure amministrative e di pratiche di controllo volte a gestire il fenomeno. Fronteggiata con mentalità e metodi prevalentemente polizieschi in epoca fascista, la presenza straniera si mantenne estremamente contenuta anche nella seconda metà degli anni Quaranta e in tutti gli anni Cinquanta, attirando, di conseguenza, scarso interesse e ancora più scarsa attenzione (Einaudi 2007; Colucci 2018).

Questa realtà cominciò a crescere in maniera significativa solo tra l'inizio degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta. Una prima, importante componente dei flussi migratori in entrata era costituita da studenti asiatici, africani e, soprattutto, greci. Una seconda filiera era invece composta prevalentemente da donne, generalmente provenienti da ex colonie italiane come Etiopia e Somalia

e da Paesi africani e asiatici di religione cattolica, come, rispettivamente, Capo Verde e Filippine; questi gruppi trovarono perlopiù occupazione nel settore della collaborazione domestica. Successivamente si consolidò una terza filiera, composta prevalentemente da uomini e proveniente da Paesi mediterranei geograficamente prossimi come Tunisia e, più tardi, Marocco, Egitto e Jugoslavia; mentre una minoranza di questi lavoratori trovò impiego nell'industria, una maggioranza s'inserì nel settore ittico e agricolo e, soprattutto, nel terziario dequalificato. La crescita e la diversificazione del fenomeno portarono all'assunzione di una serie di nuove misure amministrative volte a governare, seppur in maniera frammentaria e caotica, una realtà che stava diventando numericamente consistente e, in certe aree geografiche, socialmente visibile; anche se a prevalere erano ancora europei e statunitensi, alla fine degli anni Sessanta erano presenti sul territorio circa 165.000 stranieri, con una quota rilevante di asiatici e, soprattutto, africani (Colucci 2016).

La trasformazione dell'Italia da Paese prevalentemente di emigrazione a Paese prevalentemente di immigrazione giunse a compimento a cavallo tra l'inizio degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta. La storica inversione del saldo tra partenze e arrivi, verificatasi nella prima metà degli anni Settanta, fu principalmente dovuta a una combinazione tra la riduzione degli espatri e il crescente rientro di emigranti italiani. In un contesto europeo in cui le opportunità di impiego si stavano riducendo in conseguenza della recessione economica causata dalla prima crisi petrolifera, il trasferimento all'estero divenne una prospettiva meno allettante mentre, viceversa, il ritorno in patria stava diventando un'opzione relativamente più appetibile; sebbene l'Italia stesse sentendo in maniera particolarmente drammatica gli effetti della congiuntura negativa, infatti, l'aumento degli investimenti pubblici nelle aree depresse e il parallelo incremento delle risorse a fini assistenziali migliorarono le prospettive di occupazione e, soprattutto, di vita nelle regioni meridionali del Paese. Allo stesso tempo, peraltro, la realizzazione del principio di libera circolazione dei lavoratori a livello comunitario garantiva possibilità teoricamente illimitate di movimento e soggiorno all'interno dei principali Paesi europei, incoraggiando fenomeni di spostamenti ciclici tra luogo di origine e luogo temporaneo di destinazione (Romero 1991).

Pur dominata dal ritorno di migranti italiani, l'inversione di tendenza nel saldo migratorio trasse origine anche dal consolidamento e dall'ampliamento delle presenze straniere. Mentre diminuivano le partenze e aumentavano i rientri di cittadini italiani, crescevano parallelamente anche gli arrivi di cittadini provenienti da un numero sempre maggiore di Paesi extraeuropei; alle più antiche filiere, infatti, si affiancarono nuove catene migratorie, a cominciare da quella senegalese, particolarmente attiva nel settore del commercio ambulante (Macioti, Pugliese 2003).

Le ragioni di un fenomeno poco spiegabile alla luce della difficile situazione occupazionale del Paese si situavano nel complesso intreccio tra dinamiche internazionali e nazionali.

La crisi economica mondiale scoppiata nella prima metà degli anni Settanta aveva portato a una crescente divaricazione di interessi tra Paesi di arrivo e Paesi di invio. Mentre i Paesi europei di emigrazione, già da tempo scettici, per ragioni politiche e sociali, sull'opportunità di proseguire con politiche di reclutamento attivo della manodopera straniera, avevano sempre meno necessità economica di importare lavoratori stranieri, i principali Paesi mediterranei di emigrazione, colpiti dalla crisi, da politiche economiche fallimentari e da tendenze demografiche esplosive, avevano sempre più interesse a esportare quote rilevanti della propria manodopera in esubero (Castles, de Haas, Miller 2014)¹. A seguito della sospensione degli accordi bilaterali di reclutamento della manodopera da parte dei principali Paesi europei di immigrazione e in coincidenza con il fallimento di tutti i tentativi di soluzione multilaterale condotti in seno alle principali Organizzazioni internazionali, i Paesi di emigrazione della sponda meridionale del Mediterraneo cercarono di riorientare i propri flussi migratori verso la Libia e verso gli Stati produttori di petrolio del Golfo

¹ Un'importante eccezione era costituita dall'Algeria. Complici i maggiori introiti derivanti dalla nazionalizzazione delle proprie risorse petrolifere e dall'aumento dei prezzi degli idrocarburi, oltre che dall'ascesa all'interno del Movimento dei Paesi Non Allineati, il Governo di Algeri prese a pretesto una serie di incidenti a sfondo razziale scoppiati nelle città francesi di Grasse e Marsiglia per annunciare una politica di restrizione dell'emigrazione e, per una certa fase, persino di incentivazione al rientro dei propri migranti.

Persico. Gli sforzi, tuttavia, si rivelarono piuttosto deludenti. Con la parziale eccezione della Turchia, i Paesi extraeuropei del Mediterraneo, compresi Egitto, Marocco e Tunisia, non furono in grado di esportare significative quote di manodopera in Medio Oriente mentre i più cospicui contingenti inviati in Libia erano costantemente minacciati dal fluttuante stato delle reciproche relazioni politico-diplomatiche. In questo contesto, lo sbocco italiano venne considerato con sempre maggiore interesse sia dai migranti sia dagli stessi Governi dei Paesi di invio, tanto più che, causa il Miracolo Economico, i differenziali di reddito e di benessere tra Italia e Paesi dell'Europa Centro-Settentrionale si erano notevolmente assottigliati (Collinson 1993). A questo importante fattore internazionale, a sua volta, si aggiunsero le peculiarità del modello economico italiano e, in particolare, la complessa opera di riorganizzazione a cui il sistema produttivo nazionale venne sottoposto durante gli anni Settanta. Il desiderio di aumentare la flessibilità di un mercato del lavoro interno che, dopo le grandi riforme sociali post-Autunno Caldo, appariva eccessivamente rigido portò a un graduale ridimensionamento delle unità produttive e a una crescente precarizzazione di interi comparti occupazionali; questi processi consentirono la formazione e l'ampliamento di interstizi produttivi illegali o semilegali in cui poterono trovare impiego crescenti quote di manodopera straniera (Pugliese 1993).

In questa lunga fase di transizione, caratterizzata anche dall'arrivo di crescenti contingenti di profughi politici provenienti dall'Africa e, in misura maggiore, dall'America Meridionale, dall'Asia Orientale, dal Medio Oriente e dall'Europa Centro-Orientale, si moltiplicarono i tentativi di comprensione del fenomeno sia da parte di singoli studiosi sia da parte di istituti di ricerca².

Governo e Parlamento, intanto, rimanevano apparentemente inerti, perseguendo una politica di sostanziale apertura ai flussi migratori in un contesto di generale assenza di diritti e strumenti di tutela e integrazione per gli immigrati presenti (Ambrosini 2010). Se l'assenza di percorsi certi e formalizzati di inserimento era funzionale al tipo di mansioni e settori a cui la maggior parte dei migranti veniva chiamata a prestare la propria opera, la politica di 'porte aperte' era il riflesso di un misto di sottovalutazione del fenomeno, influenza politico-culturale della lunga tradizione emigratoria del Paese, ascendente della cultura e delle istituzioni cattoliche, impronta internazionalista di tutti i principali soggetti dell'arco costituzionale e, in maniera più oscillante, propensione della classe dirigente a giocare un ruolo di primo piano nell'area mediterranea (Colombo, Sciortino 2004).

Pur essendo poco rispettoso dei diritti dei migranti residenti, l'atteggiamento italiano venne guardato con favore sia dai Governi dei Paesi di emigrazione nella sponda meridionale del Mediterraneo sia dai Governi dei tradizionali Paesi europei di immigrazione. Impegnati, a partire dall'inizio e, più ancora, dalla fine degli anni Settanta, in un difficile sforzo di contenimento dei flussi migratori motivato dalle minori richieste del sistema produttivo e da una maggiore resistenza sociale, politica e culturale al fenomeno, infatti, i Paesi dell'Europa Centro-Settentrionale videro nell'Italia una conveniente valvola di sfogo per l'immigrazione diretta verso il continente (Harris 1995).

Tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta, tuttavia, una serie di fattori interni ed esterni al Paese costrinsero la classe politica italiana a misurarsi con il fenomeno e a discutere e compiere le prime, importanti scelte legislative.

La legge Foschi: un fragile punto di compromesso tra le ragioni di Roma, Ginevra e Schengen.

Sulla scorta delle prime riflessioni avviate a livello accademico e istituzionale, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta si succedettero una serie di disegni di legge, sia di iniziativa governativa sia di iniziativa parlamentare, volti a regolamentare la materia; a questi, inoltre, si aggiunse un cospicuo numero di proposte provenienti, rispettivamente, da sindacati, enti regionali e associazioni. Durante l'intera VIII legislatura, però, fu impossibile trovare un accordo. Pesava, in

² Prodi R., *Il ritorno al lavoro manuale. L'Italia è diversa e mancano i negri*, «Corriere della Sera», 19/8/1977; Sylos Labini P., *L'armata clandestina dei lavoratori tuttofare, un'invasione dall'estero*, «Corriere della Sera», 19/1/1978; Fuà G., *Il disperato esercito dei lavoratori 'neri'*, «L'Avvenire», 15/2/1978. Vedere anche: Censis, *I lavoratori stranieri in Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1979.

primo luogo, il confronto tra i Dicasteri che, a vario titolo, si interessavano della questione: il Ministero dell'Interno, più attento ai riflessi sulla sicurezza nazionale, il Ministero della Sicurezza Sociale, più sensibile ai diritti degli immigrati, e il Ministero del Lavoro, orientato a ricercare un difficile equilibrio tra le mutevoli esigenze del mercato del lavoro interno. Rilevava, inoltre, una più recondita divergenza di natura politica, destinata a rafforzarsi nel decennio successivo. Alla tradizionale e ampiamente maggioritaria impostazione di stampo 'aperturista', infatti, cominciava per la prima volta ad affiancarsi una linea di maggiore cautela che, pur sommessamente, faceva proprie le preoccupazioni diffuse in tutto il continente europeo sull'impatto dell'immigrazione a seguito della fine del lungo ciclo di crescita economica e dell'emergere di nuove tensioni demografiche, economico-sociali, politiche e religiose nella regione del Medio Oriente e Nord Africa. Si faceva sentire, in terzo luogo, il crescente ruolo di stimolo e, per converso, interdizione giocato dalla Chiesa cattolica, dall'associazionismo laico e confessionale e, più a sorpresa, dai sindacati dei lavoratori (Mottura, Pinto 1996). Impegnati in un importante ruolo di supplenza rispetto a una politica a lungo assente e a istituzioni statali che stavano cominciando a delegare crescenti competenze e responsabilità in materia sociale ai soggetti del cosiddetto terzo settore, infatti, essi scelsero di mettere da parte le tradizionali prudenze del sindacalismo europeo e di collocarsi, con pochissime eccezioni, su posizioni di riconoscimento di pieni diritti per gli stranieri ed estrema generosità in termini di disponibilità all'accoglienza (Penninx, Roosblad 2000; Haus 2002; Watts 2004; Menz 2009). Figlia dell'impronta internazionalista e, in quella fase, persino terzomondista della propria cultura organizzativa, oltre che della lunga esperienza di promozione e tutela delle condizioni dei migranti italiani, questo atteggiamento trovava solide motivazioni nella stessa dimensione economica. Prevalentemente impiegata nell'economia sommersa e nei settori periferici del mercato del lavoro, infatti, la manodopera straniera non sembrava ancora in grado di mettere in discussione le condizioni e i livelli salariali raggiunti dalle categorie più sindacalizzate; per le sue caratteristiche, viceversa, l'immigrazione poteva persino contribuire a salvaguardare diritti e posizioni del nocciolo più sindacalizzato del mondo del lavoro, consentendo margini di necessaria flessibilità senza costringere a ripensare il più complessivo impianto normativo (Zanetti Polsi 2006).

Sulla base di questi orientamenti, i sindacati, d'intesa con il variegato mondo dell'associazionismo, furono determinanti nel far naufragare tutte le principali proposte di legge orientate a un approccio pur vagamente restrittivo in materia. Si arenarono su questo fronte di opposizione, infatti, sia un provvedimento di carattere più repressivo avanzato dal ministro dell'Interno Virginio Rognoni sia un più conciliante tentativo di fondere questo provvedimento con il disegno di legge sul lavoro degli immigrati presentato dal ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale Michele Di Giesi.

Mentre in rapida successione si rincorrevano circolari e micro-sanatorie degli immigrati illegali presenti nel Paese, tuttavia, prese avvio una nuova, più produttiva fase della politica immigratoria nazionale. In coincidenza con il varo della IX legislatura, avvenuto alla metà del 1983, tutti i precedenti disegni di legge decadde e l'iniziativa passò dal Governo al Parlamento. In questo passaggio, i principali Gruppi parlamentari decisero di presentare proposte di legge volte a regolamentare i flussi migratori e a riconoscere maggiori diritti agli immigrati. Oltre che un riflesso della crescita del fenomeno e della più diffusa consapevolezza sulla necessità di colmare il vuoto legislativo venutosi a creare, l'attivismo parlamentare era figlio dell'urgenza di dare attuazione alla Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti approvata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) il 24 giugno 1975 e ratificata dall'Italia, primo Paese al mondo, il 10 aprile 1981 (Perrin 1981). La Convenzione dell'OIL, originariamente promossa e sostenuta dal Governo italiano a tutela dei propri migranti, rappresentò, in questo senso, una prima, fondamentale forma di pressione esterna sulle istituzioni e sulla classe politica italiana (Magni 1992).

Sebbene tutte le proposte parlamentari fossero orientate a un atteggiamento fortemente solidaristico, il testo avanzato dal Gruppo Democristiano e, in particolare, dall'ex segretario del Comitato Interministeriale per l'Emigrazione ed ex-ministro del Lavoro Franco Foschi era quello più favorevole a consentire l'arrivo di nuovi immigrati, oltre a garantire i diritti e la piena integrazione

dei migranti residenti. Sia la proposta socialista sia, soprattutto, la proposta comunista denotavano, invece, una certa preoccupazione per i problemi socioeconomici che sarebbero potuti derivare da un'immigrazione di massa e, contestualmente, una maggiore volontà di tutela dei lavoratori già presenti sul territorio rispetto alla nuova concorrenza straniera (Hornziel 1990). Queste impostazioni, a loro volta, riflettevano le distinte posizioni che, in maniera più o meno velata, stavano cominciando a emergere nelle segreterie dei due principali Partiti italiani. La Democrazia Cristiana (DC) guidata da Ciriaco De Mita, infatti, assunse una linea di piena apertura ai flussi migratori, in coerenza con le sempre più pressanti esortazioni all'accoglienza provenienti dal pontefice polacco (Giovanni Paolo II 1985). Pur manifestando sostegno alla regolarizzazione delle vittime dell'irrisolto conflitto tra Nord e Sud del mondo presenti nel Paese e aperta contrarietà alla tendenza, diffusa nel continente europeo, ad affrontare la questione in termini puramente securitari, invece, il Partito Comunista (PCI) guidato da Enrico Berlinguer si mostrò maggiormente consapevole dei «complessi problemi che pone questo fenomeno immigratorio»; conseguentemente, Botteghe Oscure fece propria la necessità di porre vincoli all'ingresso e colpire «con la forza della legge e con provvedimenti di polizia – e noi chiediamo che sia fatto con severità – coloro che alimentano il traffico clandestino della manodopera e ne lucrano sfruttando e taglieggiando gli immigrati»³.

Tra la metà del 1985 e la metà del 1986, intanto, l'evoluzione del dibattito internazionale e nazionale sembrò spostare i termini della questione su posizioni meno favorevoli alle ragioni dell'accoglienza. Convinta che un'eccessiva immigrazione afroasiatica stesse minando la coesione e la stessa identità britannica, intenzionata a contrastare l'ascesa politico-elettorale del *National Front*, una piccola ma ambiziosa formazione anti-immigrazione di estrema destra, e desiderosa, infine, di conquistare al *Conservative Party* il voto delle classi lavoratrici bianche, il primo ministro britannico Margaret Thatcher dette corso a una politica che, con difficoltà, mirava a ridefinire in senso restrittivo il concetto di cittadinanza britannica e a limitare l'arrivo di nuovi cittadini extracomunitari (Spencer 1997). Contemporaneamente, lo stesso Governo tedesco guidato da Helmut Kohl cominciò, per la prima volta nella storia della Repubblica Federale Tedesca (RFT), a mettere al centro della propria iniziativa e del proprio discorso pubblico l'urgenza di ridurre il numero di stranieri presenti sul territorio nazionale e di limitare l'ulteriore afflusso di migranti economici e richiedenti asilo; maggiormente osteggiata per ragioni economico-sociali, politiche ed etno-culturali, la massiccia e crescente presenza straniera cominciava, complice la nascita dei *Die Republikaner*, a rappresentare anche una minaccia per il consenso verso le forze di governo e, in prospettiva, per la tenuta stessa degli equilibri democratici del Paese (Joppke 1999). La vittoria nelle elezioni municipali di Dreux alla fine del 1983 e, soprattutto, la straordinaria affermazione nelle elezioni europee alla metà del 1984, infine, proiettarono il *Front National* al centro della politica francese, facendo da detonatore a una situazione in cui la questione migratoria si stava sempre più politicizzando e in cui i settori sociali più esposti alle conseguenze negative dei flussi migratori si stavano sempre più radicalizzando rispetto al tema; sia con il ministro socialista dell'Interno Pierre Joxe sia, più ancora, con il suo successore gollista Charles Pasqua la politica migratoria francese entrò così in una convulsa fase di riforma volta a contenere il fenomeno e a restringere i generosi criteri di riconoscimento della cittadinanza (Weil 2004).

Oltre a sentire i riflessi di un mutato clima politico-culturale a livello europeo, una parte ancora minoritaria ma influente della classe politica italiana cominciò a essere sensibile alle pressioni dirette che provenivano dalle principali cancellerie continentali e, in particolare, da quelle dei cinque Paesi firmatari dell'Accordo di Schengen. Con il proposito di testimoniare una rinnovata volontà di rilancio del processo di integrazione e, soprattutto, di completare il Mercato Unico Europeo, infatti, il 14 giugno 1985 i rappresentanti di Francia, RFT, Belgio, Olanda e Lussemburgo si accordarono per abolire progressivamente i controlli alle frontiere comuni; a compensazione, contestualmente, essi decisero di promuovere una maggiore collaborazione tra forze di polizia, un'effettiva armonizzazione

³ Archivi della Fondazione Gramsci (AFG), Archivi del Partito Comunista Italiano (APCI), 561/1991, Berlinguer E., *Intervento alla Conferenza del PCI sull'emigrazione*, Roma, 8/2/1984.

delle norme in materia di stupefacenti, armi, visti e immigrazione e un completo trasferimento dei controlli alle frontiere esterne⁴. Su precisa volontà francese, l'Italia venne esclusa. I francesi, in particolare, temevano il ruolo della criminalità organizzata italiana nei traffici internazionali di denaro contraffatto, opere e oggetti d'arte trafugati, auto rubate e, soprattutto, stupefacenti. Essi, inoltre, erano preoccupati per i possibili rapporti tra le Brigate Rosse e la sempre pericolosa *Action Directe*, oltre che per le maggiori possibilità di ingresso potenzialmente offerte ai terroristi arabi. I francesi, infine, erano soprattutto allarmati per l'assenza di una vera politica italiana di controllo sull'immigrazione e, conseguentemente, per la prospettiva che in assenza di controlli alle frontiere comuni la penisola potesse diventare un comodo varco di accesso all'Europa Centro-Settentrionale per gli immigrati illegali provenienti dai Balcani, dal Medio Oriente e dall'Africa Settentrionale e Sub-Sahariana. Se l'Italia voleva diventare un membro del sistema Schengen, venne chiaramente riferito al presidente del Consiglio Bettino Craxi e al ministro degli Affari Esteri Giulio Andreotti da parte delle autorità di Parigi, essa avrebbe dovuto preliminarmente accettare un'intesa per la collaborazione internazionale tra servizi di polizia, un accordo di riammissione degli immigrati illegali intercettati ai confini comuni e, principalmente, l'adozione di norme più severe in materia di controllo dell'immigrazione⁵.

Complice il drammatico attentato terroristico all'aeroporto di Roma-Fiumicino alla fine del 1985, intanto, le stesse dinamiche di sviluppo dei flussi migratori all'interno della penisola cominciarono a destare la preoccupata attenzione di una serie di soggetti politici nazionali, su cui spiccava il vicesegretario del Partito Liberale (PLI) e sottosegretario all'Interno Raffaele Costa. Oltre a segnalare la presenza di 700.000 immigrati illegali, alla fine del 1985 Costa rivelò come i cittadini stranieri rappresentassero ormai il 10% della popolazione carceraria a fronte di una presenza immigrata di circa l'1,5% rispetto alla complessiva popolazione italiana; un rafforzamento delle politiche nazionali di controllo dell'immigrazione, secondo Costa, sarebbe stato necessario per mettere un argine alla crescita della criminalità comune e all'espansione delle stesse attività e reti terroristiche sul territorio italiano⁶.

I gruppi di pressione più favorevoli alle ragioni dell'immigrazione e degli immigrati, tuttavia, furono abili nel riprendere l'iniziativa, rimettendo in moto l'intero processo politico-legislativo su binari a sé congeniali. Nella primavera del 1986, in particolare, i tre sindacati confederali, la Caritas, le Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI), la Comunità di Sant'Egidio e una serie di associazioni di emigrati italiani e immigrati stranieri diffusero un appello pubblico attraverso il quale furono in grado di creare le condizioni per un accordo; fatto proprio dallo stesso Governo, il nuovo testo di legge fondeva le proposte dei tre principali Gruppi parlamentari.

Pur ispirato a un approccio generalmente pro-immigrazione, il dibattito parlamentare non mancò di registrare cenni ai rischi socioeconomici e, persino, politico-culturali legati al crescente fenomeno migratorio, sia da parte dei rappresentanti missini e repubblicani sia da parte di parlamentari socialisti e comunisti, preoccupati per l'impatto che l'immigrazione avrebbe potuto avere sulla manodopera italiana occupata e, soprattutto, disoccupata. Alle perplessità emerse in sede parlamentare, si aggiunsero i timori dello stesso sottosegretario Costa, oltre alle obiezioni del sottosegretario democristiano al Lavoro e alla Previdenza Sociale Andrea Borruso, sorpreso e contrariato che «un Paese come il nostro, che negli anni in cui tanto si parlava del boom economico, era caratterizzato dall'essere un Paese di emigrazione, in un momento in cui grave è il problema della disoccupazione interna, è diventato un Paese di immigrazione»⁷.

⁴ *Accordo fra i governi degli stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*, Schengen, 14/6/1985.

⁵ Archives Diplomatiques de Nantes (ADN), Consulat Général de Florence (CGF), 291-227 PO 1, Ministère des Relations Extérieures, *Allègement des contrôles aux frontières*, Paris, 5/1985. Vedere anche: ADN, CGF, 291-227 PO 1 291, Ministère de l'Intérieur, *Note relative à l'ouverture de la frontière franco-italienne*, Paris, 6/1985.

⁶ *Quattro milioni di stranieri in Italia nel 2000*, «la Repubblica», 25/11/1985.

⁷ Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, IX Legislatura, 529a Seduta pubblica, Resoconto stenografico*, Roma, 11/12/1986, p. 14.

La Legge in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, approvata con la sola astensione del Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale (MSI-DN), e promulgata il 30 dicembre 1986, tentò di dare una risposta legislativa a questo complesso di sfide. In linea con le richieste provenienti dalla società civile organizzata e nello spirito della Convenzione dell'OIL, la cosiddetta Legge Foschi prevede una sanatoria, regolò in maniera organica il ricongiungimento familiare e garantì parità formale di trattamento e diritti sociali tra lavoratori nazionali e stranieri; essa, inoltre, istituì una Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari, affidando, nel contempo, un piccolo bilancio e ampie competenze al Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati presso il Ministero del Lavoro. Allo stesso tempo, oltre a disporre un sistema di reclutamento all'estero che privilegiava in maniera esplicita la manodopera residente, la Legge Foschi introdusse un primo insieme di norme teoricamente volte a restringere le possibilità di immigrazione irregolare. La filosofia generale, cioè detto, rimaneva improntata a un atteggiamento di sostanziale apertura ai flussi in entrata; contrariamente a quanto si attendevano settori minoritari della classe politica italiana e gli stessi Governi dei Paesi fondatori dell'Accordo di Schengen, in particolare, la Legge Foschi mancò di adottare un sistema di controlli, respingimenti, espulsioni e visti capace di rendere la politica italiana compatibile con le politiche dei partner comunitari e con il nuovo ruolo a cui l'Italia sarebbe stata chiamata una volta realizzata l'area europea di libera circolazione delle persone⁸.

La legge Martelli: dall'alternativa italiana alla scelta europea

Dopo due anni e mezzo in cui la presenza immigrata si era consolidata e rafforzata, conquistando spazi autonomi di rivendicazione e attirando una crescente attenzione pubblica, il processo di riforma della legislazione migratoria italiana riprese precipitosamente avvio.

Partecipando del clima di mobilitazione suscitato dall'assassinio di presunta matrice razzista di Jerry Masslo, richiedente asilo di origini sudafricane con contatti nel mondo dell'associazionismo e del sindacato, infatti, alla fine dell'estate del 1989 il vicepresidente del Consiglio dei Ministri e vicesegretario del Partito Socialista (PSI) Claudio Martelli anticipò alla stampa i principali punti di una proposta di riforma organica della politica migratoria italiana. Volta a raccogliere e tradurre in legge le istanze radicalmente pro-immigrazione che si stavano manifestando nell'attivissimo associazionismo italiano, la proposta di legge rappresentava, consapevolmente, anche una risposta polemica alle supposte pulsioni securitarie che animavano i Governi europei e che avevano ispirato l'Accordo di Schengen. Martelli, in particolare, propose un ampio programma di regolarizzazione, un ampliamento della parità di diritti e garanzie sociali e un nuovo meccanismo di programmazione dei flussi migratori, non concedendo niente alle misure poste come condizione di ingresso nell'Accordo di Schengen e nella Convenzione di applicazione che si stava discutendo tra i cinque Paesi firmatari dell'accordo originario. Nessun cenno veniva così rivolto alla necessità di rafforzamento dei sistemi di controllo, respingimento alle frontiere ed espulsione degli immigrati irregolari. Nessun riferimento, allo stesso tempo, veniva fatto alla necessità di introdurre un sistema generalizzato di visti, condizione ritenuta irrinunciabile dalle autorità francesi ma considerata dal Governo italiano come un inaccettabile ostacolo al regolare sviluppo dei flussi turistici e, soprattutto, al mantenimento di relazioni privilegiate con la Turchia e, più ancora, con i Paesi membri della neonata Unione del Maghreb Arabo (Paoli 2018). L'unica concessione apparente era l'eliminazione della riserva geografica per i richiedenti asilo, chiesta dalle autorità di Bonn per alleggerire il peso degli asilanti sulle proprie frontiere; questa misura, tuttavia, non veniva giustificata dalla necessità di adempiere alle condizioni di ingresso all'Accordo di Schengen quanto, piuttosto, dalla volontà politica e morale di aprire le porte ai perseguitati provenienti dai Paesi in via di sviluppo (Hein 2010). Sulla scia del primo sciopero degli immigrati contro il caporalato e della prima grande manifestazione nazionale antirazzista tenutasi a Roma il 7 ottobre 1989, il vicepresidente del Consiglio rafforzò

⁸ Repubblica italiana, *Legge 30 dicembre 1986, N. 943, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*, GU 8, 12/1/1987.

ulteriormente le proprie convinzioni, arrivando a mettere in discussione la volontà italiana di aderire al sistema di Schengen. In un'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati tenutasi il 18 ottobre 1989 nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'immigrazione e la condizione dello straniero, in particolare, Martelli condannò aspramente la strategia attraverso la quale «alcuni Paesi della Comunità (Germania Federale, Francia, Benelux) hanno inteso programmare la regolamentazione dei flussi migratori, ipotizzando la costituzione di un cordone sanitario all'esterno degli Stati membri» (Martelli 1990: 212). Denunciando la natura essenzialmente illiberale dell'operazione e giudicandola contraria alla storia, ai valori e agli interessi del Paese, Martelli collocò la propria proposta di legge all'interno di un più ampio e ambizioso «tentativo di programmare i flussi di immigrazione, sperimentando accordi bilaterali con i Paesi di provenienza, e dando vita, entro il 1993, a un ordinamento comunitario flessibile e articolato, ma soprattutto coerente con la visione solidaristica del nostro Paese e con la necessità e la convenienza di impiegare e integrare nella società italiana gli immigrati extracomunitari» (Martelli 1990: 229).

La proposta di legge avanzata da Martelli venne inizialmente sottoposta a una serie di rilievi critici che, a sorpresa, provenne principalmente dal composito fronte progressista e, soprattutto, dalla sua componente comunista. Mentre la sinistra DC, per voce del ministro del Lavoro Carlo Donat-Cattin, propose di offrire una possibilità di impiego a tutti gli immigrati irregolari provvisti di un mero permesso di soggiorno turistico, il PCI presentò una proposta di legge basata sulla completa libertà di emigrare verso il Paese, a condizione che il migrante avesse preventivamente sottoposto una comunicazione; a questa, le autorità italiane si sarebbero potute opporre solo per gravi motivi di pubblica sicurezza. Il rifiuto di qualsiasi logica di controllo era già condiviso da una parte maggioritaria del mondo sindacale e associativo; sottoposto alle forti pressioni del cosiddetto movimento antirazzista e alle accelerazioni dei processi di disgregazione in atto nel blocco comunista, il Partito Comunista finì, in quella fase, per sostenerne le ragioni (Balbo, Manconi 1990; 1992).

In questo clima e, in particolare, sotto l'influenza di «un periplo di incontri con le associazioni, i sindacati, gli uffici di tutti i Ministeri e le rappresentanze sociali implicate, ma anche le Ambasciate, la Caritas e le altre Chiese, i corpi di polizia e i pochi esperti di quel tempo», Martelli si convinse dell'opportunità di modificare in senso ancora più 'aperturista' la propria proposta (Martelli 2013: 432). In linea con i pressanti inviti rivolti dai Governi di Rabat e, soprattutto, Tunisi, il vicepresidente del Consiglio aprì, infatti, alla possibilità di alleggerire ulteriormente i vincoli all'ingresso, contrapponendo al principio del numero programmato precedentemente ventilato il più generoso principio della contrattazione con i Paesi di provenienza, a cominciare dai Paesi del Maghreb.

Questi atteggiamenti apparivano pienamente legittimati dalle stesse difficoltà in cui si stava dibattendo il percorso di definizione della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. Alle critiche aperte che provenivano dai Governi dei Paesi dell'Unione del Maghreb Arabo, infatti, si aggiunsero in quella fase le perplessità sollevate dai Governi dei Paesi mediterranei entrati nella CE nel corso degli anni Ottanta. Le autorità spagnole, portoghesi e, soprattutto, greche erano particolarmente preoccupate per i costi del controllo delle frontiere esterne che, diventava sempre più chiaro, sarebbero ricaduti interamente sulle proprie casse⁹; in aggiunta, le autorità spagnole espressero riserve su un approccio giudicato troppo restrittivo in materia di ingresso e soggiorno dei migranti extracomunitari e, soprattutto, sulla condizione di dover imporre visti sia ai Paesi del Mediterraneo meridionale sia ai Paesi dell'America Latina (Fuentes 2008). Contemporaneamente, in coincidenza con i tumultuosi cambiamenti che stavano avvenendo nell'Unione Sovietica e nell'Europa Centro-Orientale, lo stesso Governo della RFT decise di ritirare i propri rappresentanti dai negoziati per la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen; la minaccia era quella di non firmare il trattato se i propri partner non avessero accettato di abolire i visti sull'Ungheria e sulla

⁹ Archivio Storico della Commissione Europea (ASCE), BAC 224-1994 439, SG(89)D/14952, Williamson D., *Removal of internal frontier controls: financial aspects*, Brussels, 6/12/1989. Vedere anche: ASCE, BAC 224-1994 439, Ravasio G., *Aspects financiers de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures*, Bruxelles, 14/12/1989.

Cecoslovacchia e, soprattutto, di considerare i cittadini della Repubblica Democratica Tedesca come titolari del pieno diritto alla libera circolazione nella costituenda area Schengen¹⁰.

Il 22 dicembre 1989, Martelli poté così festeggiare l'approvazione da parte del Consiglio italiano dei Ministri, con la sola opposizione dei rappresentanti repubblicani, di un Decreto Legge che ricalcava in modo fedele le proprie indicazioni¹¹. Secondo le stesse parole del vicepresidente del Consiglio, la nuova norma avrebbe rappresentato una risposta, italiana e socialista, a un progetto Schengen ormai tramontato, sostenuto solo da una Francia «scossa da ondate di razzismo e con una popolazione di immigrati cinque volte superiore alla nostra»¹².

Tra l'inizio di gennaio e la metà di febbraio del 1990, in effetti, Martelli aveva più di una ragione per essere ottimista. Schengen pareva solo un brutto ricordo e, complice il collasso della cortina di ferro, la CE e i suoi membri sembravano avviati verso il ritorno a un approccio liberale alla questione migratoria. Allo stesso tempo, il Decreto Legge che portava il suo nome stava ricevendo il plauso convinto di un vastissimo arco di forze politiche e sociali nazionali a cui si opponeva solo un piccolo fronte anti-immigrazione guidato dai repubblicani e un più nutrito gruppo di soggetti favorevoli a una politica ancora più aperta in materia di ingressi. La coalizione trasversale di sostenitori appariva così ampia e solida che, alla vigilia del dibattito parlamentare di conversione in legge del provvedimento, il vicepresidente del Consiglio dei Ministri poteva temerariamente affermare che «in pratica, all'opposizione restano i commercianti ambulanti, l'onorevole La Malfa, l'onorevole Russo Spina. È per questo che difenderemo in Parlamento il Decreto Legge nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri»¹³.

A partire dalla metà di febbraio, tuttavia, i soggetti politici e sociali propensi a un approccio più restrittivo in materia migratoria cominciarono a mostrarsi meno marginali e remissivi di quanto fossero sembrati nella prima fase del dibattito. Oltre a un piccolo ma combattivo gruppo di sociologi di vario orientamento, la stessa Confindustria, per voce del suo direttore generale Paolo Annibaldi, chiese pubblicamente una politica programmatica rispettosa delle necessità del mercato del lavoro e allineata alle più rigide pratiche dei partner comunitari. Su posizioni simili, a loro volta, si schierarono i dirigenti della neonata Lega Nord (LN), del Partito Socialdemocratico (PSDI), del Partito Liberale e, soprattutto, del Partito Repubblicano (PRI), sempre più preoccupato dalle potenziali ripercussioni negative sul tessuto economico e sociale e sui fragili equilibri democratici nazionali che potevano derivare da un afflusso incontrollato di migranti. Pur critica, invece, la dirigenza del MSI-DN rimase sorprendentemente defilata; la difficile transizione dalla segreteria di Gianfranco Fini, più pronto a cogliere le opportunità offerte da una esplicita strategia anti-immigrazione, alla nuova segreteria di Pino Rauti, ancora legato a una impostazione terzoforzista e terzomondista, impedì al Partito di giocare un ruolo da protagonista nell'intero dibattito in corso (Chiarini 1995).

Ciò detto, alla vigilia del dibattito parlamentare di conversione in legge, il fronte dei soggetti favorevoli al Decreto Legge nella sua formulazione originaria rimaneva fortemente maggioritario e solo l'evoluzione del contesto internazionale riuscì a modificare, in parte, i rapporti di forza interni. Nella prospettiva ormai probabile della riunificazione tedesca venne meno il principale ostacolo al raggiungimento di un compromesso per la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen che, così, tornava a rappresentare un passaggio ineludibile per l'intera classe politica italiana. Parallelamente, sul Governo e sul Parlamento italiani ripresero a scaricarsi con ancora maggiore virulenza due speculari ordini di richieste, provenienti, da una parte, dai Governi dei Paesi magrebini e, dall'altra, dai Governi degli Stati membri della CE e dalle stesse istituzioni comunitarie. Le autorità

¹⁰ Archivi Storici dell'Unione Europea (ASUE), Fondo François Lamoureux (FL), de Ceuster J., *Réunion du Groupe Central de Négociation de Schengen à Bruxelles le 13 décembre 1989*, Bruxelles, 15/12/1989.

¹¹ Repubblica italiana, Decreto Legge 30 dicembre 1989, N. 416, *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, Roma, 30/12/1989.

¹² Martelli: *una sanatoria non ci farà invadere dai vu' cumprà. Impossibile realizzare un numero programmato per i lavoratori extracomunitari, dice il vicepresidente del Consiglio*, «il Giornale», 20/12/1989.

¹³ M. Mascini, G. Santilli, *Parla Martelli. «Il decreto sugli immigrati non si tocca»*, «Il Sole 24 Ore», 8/1/1990.

di Rabat e, soprattutto, di Tunisi insistevano per la prosecuzione di una politica di esenzione dei visti da parte delle istituzioni italiane¹⁴. Ambienti francesi e, ancora più apertamente, ambienti comunitari, facevano invece pressioni dirette affinché la classe politica italiana accettasse di riformare in senso restrittivo la legislazione nazionale, nella prospettiva ormai certa della realizzazione di un'area interna di libera circolazione delle persone e del complementare trasferimento e rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne¹⁵.

Il ritorno in campo di Schengen, con il suo corollario di pressioni internazionali e comunitarie, fu importante, se non decisivo, nello spostare gli equilibri interni. Il confronto con la realtà europea fornì una sponda e ulteriori argomentazioni agli interventi critici di autorevoli e influenti commentatori politici come il direttore del «Giornale» Indro Montanelli e il cofondatore della «Repubblica» Giorgio Bocca. La necessità di adeguare la politica migratoria italiana alle più severe politiche europee, a sua volta, divenne un riferimento costante per le forze politiche intenzionate a modificare il Decreto Legge in senso restrittivo. Se per il MSI – DN l'appello all'Europa rappresentava principalmente un mezzo per legittimare posizioni che, in un clima ancora prevalentemente pro-immigrazione, rischiavano di prestarsi all'accusa di xenofobia, per il PRI esso costituiva un preciso riferimento politico-ideale e una reale motivazione. Coerentemente, tutti gli emendamenti presentati dai parlamentari repubblicani, superiori in numero rispetto a quelli presentati dai colleghi missini, si mossero nella prospettiva di rafforzare le capacità di controllo alle frontiere e di facilitare, così, l'ingresso del Paese nell'area Schengen¹⁶.

Con effetti ancora più dirompenti, le pressioni europee contribuirono a un importante riposizionamento sia all'interno della Democrazia Cristiana sia, soprattutto, all'interno del Partito Socialista. Il 19 febbraio 1990 il segretario della DC Arnaldo Forlani intervenne davanti al Consiglio Nazionale del Partito per chiedere di «introdurre modificazioni e integrazioni alla proposta del Governo [volte a] fissare norme aperte ma realisticamente equilibrate»¹⁷. Allo stesso tempo, mentre il ministro socialista degli Affari Esteri Gianni De Michelis prendeva pubblicamente posizione a favore di una legislazione nazionale più restrittiva, lo stesso segretario del PSI Bettino Craxi decise di intervenire nel dibattito. Senza criticare apertamente Martelli e senza rinunciare a sostenere che la strada maestra fosse quella di «aiutare lo sviluppo delle economie del bacino del Mediterraneo, di Paesi ad alto tasso demografico ma senza posti di lavoro», Craxi prese implicitamente le distanze dall'impostazione originaria del Decreto Legge¹⁸. Sensibile alle grida di allarme che giungevano dalle federazioni e dalle amministrazioni locali socialiste e attento a cogliere segnali che provenivano dagli ambienti europei, il segretario affermò senza mezzi termini che «non dobbiamo promettere un paradiso che non esiste», sostenendo, contemporaneamente, la necessità di una politica dell'immigrazione che non alimentasse nuovi flussi e che non allontanasse il Paese dall'alveo comunitario¹⁹.

In questo mutato contesto, pur riuscendo a mantenere intatti i caposaldi della propria proposta, Martelli fallì nel proposito di salvaguardare integralmente i contenuti del Decreto Legge. A difendere il provvedimento nella sua formulazione originaria, infatti, erano ormai rimasti solo la sinistra DC, il PCI e l'area del PSI più vicina al vicepresidente del Consiglio. Il testo licenziato dal Parlamento il 28 febbraio 1990, di conseguenza, fu significativamente diverso rispetto al Decreto Legge approvato dal

¹⁴ Iacopino E., *Impegno italo-tunisino per una maggiore sorveglianza. Un freno ai clandestini*, «Il Giorno», 4/2/1990. Vedere anche: de Marchis G., *Mentre Martelli visita la Tunisia, il deputato liberale lancia l'allarme. Costa: «Stop alla valanga-immigrati»*, «il Giornale», 2/2/1990.

¹⁵ Archives Nationales (AN), Archives de la Cellule Diplomatique (ACD), 5 AG 4 / CD 301, Dossier 3, Présidence de la République, de Margerie C., *Votre entretien avec le Président Cossiga*, Paris, 29/1/1990. Vedere anche: Ripa di Meana C., *I rischi dell'immigrazione incontrollata. I Dodici e i lavoratori stranieri*, in «Il Messaggero», 24/2/1990.

¹⁶ Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, X Legislatura, 350a Seduta pubblica. Resoconto stenografico*, Roma, 27/2/1990.

¹⁷ Archivi Storici dell'Istituto Sturzo (ASIS), Fondo Democrazia Cristiana (DC), Forlani A., *Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana: Relazione del Segretario politico*, Roma, 19-20/2/1990.

¹⁸ Craxi comincia dall'Africa, «Il Giorno», 24/2/1990.

¹⁹ *Immigrati: Dichiarazioni di Craxi. No a inutili promesse: «Martelli ha fatto un buon lavoro»*, «Avanti!», 16/2/1990.

Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 1989 (De Cesaris 2019). A uscire confermati erano il principio della programmazione dei flussi annuali di ingresso dei lavoratori extracomunitari, la parificazione dei diritti e dei benefici sociali, l'attribuzione alle regioni delle competenze in materia di integrazione e, nonostante la durissima opposizione dei repubblicani, un ampio programma di regolarizzazione. Veniva confermata, inoltre, l'abolizione della riserva geografica per i richiedenti asilo. Tutti gli stranieri, indipendentemente dalla propria nazionalità, avrebbero potuto richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato in Italia ai sensi della Convenzione di Ginevra; condizione per l'accesso al sistema Schengen e richiesta esplicita di Organizzazioni Governative e Non Governative internazionali, la misura era soprattutto figlia degli orientamenti umanitari diffusi nei settori progressisti e cattolici della politica e della società italiane. A fronte di queste conferme, però, emersero importanti novità; tutte, significativamente, riflettevano richieste avanzate come condizione di accesso agli accordi di Schengen. In primo luogo, su esplicita richiesta dei rappresentanti repubblicani, il Parlamento italiano accettò di introdurre visti obbligatori per tutti quei Paesi da cui provenivano consistenti flussi di migranti e di persone condannate per traffico di stupefacenti, compresi i Paesi mediterranei a cui era stata promessa la prosecuzione di una politica di esenzione. Il Parlamento, inoltre, decise di rafforzare le misure di respingimento alle frontiere, di inasprire le sanzioni penali per coloro che favorivano l'immigrazione illegale, di introdurre responsabilità e sanzioni amministrative per i vettori marittimi e aerei che trasportavano migranti irregolari senza avvertire le autorità e di creare meccanismi, seppur timidi, di espulsione e, in casi estremi, accompagnamento alla frontiera per gli stranieri condannati per reati gravi o in violazione delle disposizioni in materia di ingresso e soggiorno²⁰. Pur conservando il proprio impianto solidaristico, pertanto, la Legge recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato segnava la sostanziale sconfitta di un'alternativa via italiana alle politiche migratorie e, almeno sul piano legislativo, il pieno approdo a un approccio europeo che, il 27 novembre 1990, consentì alle autorità italiane di poter finalmente firmare gli accordi di Schengen.

Conclusioni

Se è vero che la Legge Foschi e il Decreto Legge Martelli furono concepiti in relativa autonomia e, soprattutto il secondo, in esplicita contrapposizione rispetto al modello europeo, è altrettanto vero che la Legge Martelli venne scritta e approvata sotto il potente effetto di condizionamento del vincolo continentale che, in un certo senso, seppe imporsi sia rispetto alle istanze 'aperturiste' interne sia rispetto alle speculari richieste provenienti dai Paesi dell'arco meridionale del Mediterraneo.

L'esclusione e, poi, la prospettiva condizionata di ingresso agli accordi di Schengen, in particolare, rappresentarono gli strumenti principali attraverso i quali, consapevolmente, i principali Governi europei e le stesse istituzioni comunitarie provarono e, infine, riuscirono a forzare le scelte nazionali in un senso favorevole ai propri interessi e ai propri propositi di ridefinizione della gestione dei controlli.

Questa complessa opera di pressione e persuasione contribuì in maniera determinante a modificare sia mentalità e culture politiche sia soluzioni legislative e pratiche di governo, costringendo a una difficile scelta tra alleanze europee e ambizioni mediterranee e segnando in maniera profonda la fase di avvio della costruzione di una compiuta legislazione italiana in materia migratoria.

²⁰ Repubblica italiana, *Decreto Legge 30 dicembre 1989, N. 416, coordinato con la Legge di conversione 28 febbraio 1990, N. 39, recante Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, GU 49, 21/3/1990.

Politica e politiche dell'Italia in Africa, 2008-2018

di Sheyla Moroni e Maria Stella Rognoni

Le ragioni di una politica africana dell'Italia

È indubbio che l'immagine dell'Africa stia, in questi ultimi anni, subendo una profonda trasformazione: il continente, a lungo rappresentato come economicamente marginale, serbatoio di povertà, bacino di conflitti, oggi appare sotto una luce diversa. Questo cambio di prospettiva non è solo dettato da alcuni dati economici che ci raccontano di un'Africa che “corre”, ma è il risultato di trasformazioni più profonde che hanno a che fare con quello che accade sul continente, certo, ma anche con ciò che sta avvenendo in Europa. La presenza sempre più forte, diversificata e competitiva di attori vecchi e nuovi nel panorama politico ed economico africano – accanto alla Cina, i paesi del Golfo, la Turchia, l'India, il Brasile – da sola spinge l'Europa, e in particolare i paesi europei con un passato coloniale in Africa, a interrogarsi sulla distanza fra la retorica del partenariato euro-africano e la pratica di relazioni spesso frammentate e prive di visione di lungo periodo. Gli attuali negoziati intorno al cosiddetto post-Cotonou¹ ben testimoniano la complessità di un rapporto, quello euro-africano, che fatica a superare vecchi schemi di dipendenza. Accanto a questi nodi di ordine ‘sistemico’ ve ne sono altri che pure rischiano di produrre conseguenze negative di lungo periodo sulla tanto evocata alleanza strategica fra Europa e Africa². Ci riferiamo, in particolare, alla tendenza a concentrare la rinata attenzione per l'Africa intorno a questioni – migrazioni e sicurezza su tutte – che vengono trattate, ancora una volta, da prospettive prevalentemente se non esclusivamente eurocentriche.

Il caso della politica africana dell'Italia dell'ultimo decennio sembra, da questo punto di vista, particolarmente rivelatore. L'Italia, infatti, attraverso il coinvolgimento diretto delle sue massime cariche istituzionali – il governo, con il presidente del consiglio, il ministro degli esteri, ma anche quello degli interni, lo stesso presidente della repubblica e il parlamento, con la commissione esteri soprattutto – ha dimostrato negli ultimi anni di voler rafforzare le relazioni con gli omologhi africani e con l'Unione africana. Questo ritorno all'Africa, o, si potrebbe meglio dire, questa ‘svolta africana’, appare dettata da varie ragioni, alcune comuni ad altri paesi, europei e non solo: il bisogno di risorse naturali, la ricerca di nuovi mercati e di nuove opportunità economiche, l'aspirazione a sperimentare alleanze diplomatiche in consessi internazionali in via di trasformazione, e così via. Ma vi sono altre motivazioni che, pur rilevanti per molti paesi, diventano cruciali per l'Italia: il tema delle migrazioni è certamente fra queste. La geografia fa ragione a sé, ma vale da subito ricordare la storicità dei fenomeni migratori e, da questa prospettiva, lo sguardo lungo consentirebbe di mettere in proporzione i movimenti di popolazioni che oggi, a una prima osservazione, sembrano esclusivamente unidirezionali, sud-nord, ma che tali non sono e non sono stati, né oggi, né in passato. Tuttavia, è indubbio che la percezione, non sempre avvalorata dai dati, che la maggior parte dei migranti giunti in Italia negli ultimi anni provenga dall'Africa sub-sahariana ha avuto e continua ad avere ripercussioni sulle relazioni tra governi africani e Italia e ad influenzare la presunta ‘svolta africana’ della nostra politica estera.

Politica estera e questioni migratorie

Scopo del nostro contributo è di guardare alla politica africana dell'Italia fra il 2008 e il 2018 per provare a leggere, anche sotto traccia, come le questioni legate ai processi migratori e il modo di

¹Nel 2020 scadrà infatti l'accordo di partenariato siglato in Benin nel 2000 tra i paesi dell'Unione europea e 79 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), pilastro delle relazioni fra Europa e Africa: cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/cotonou-agreement/>.

² Si veda, per esempio, il Discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato da Jean-Claude Juncker il 12 settembre 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_it_0.pdf.

trattarle ne abbiano influenzato l'agenda, con risultati spesso contraddittori, perché contraddittorie appaiono le motivazioni di partenza. Assistiamo infatti al dipanarsi di una politica per l'Africa che, anche prima dell'insediamento del governo Conte che di questo (attraverso le iniziative del ministro degli Interni in particolare) ha fatto una propria bandiera, sempre di più è sembrata ispirata dalla volontà di porsi alla guida dei paesi europei nel controllo dei flussi e della mobilità verso l'Europa. Flussi che sono percepiti come il risultato del fallimento delle politiche di sviluppo dei paesi di origine, ma anche del fallimento dei propri decennali piani di sviluppo. Il risultato, tutt'altro che sorprendente, è paradossale: da un lato la nuova retorica auspica più co-sviluppo, più investimenti, più interessi condivisi da porre come altrettanti pilastri di un nuovo partenariato euro-africano, e italo-africano ("Il futuro dell'Europa è in Africa" dichiarava Gentiloni all'Assemblea delle Nazioni Unite nel settembre 2017)³; dall'altra, la preoccupazione prevalente in Italia, come in Europa, è rivolta al controllo e alla riduzione, se non all'arresto, dei flussi migratori: gli accordi più rilevanti sembrano essere quelli di natura bilaterale volti proprio al monitoraggio delle rotte migratorie e la stessa agenda di cooperazione allo sviluppo sembra sempre più dominata da logiche securitarie e appare orientata a costruire nuovi tipi di condizionalità dell'aiuto. Se ieri infatti l'erogazione degli aiuti internazionali richiama la necessità di piani di aggiustamento strutturale e di buon governo ma inneggiava a processi di *ownership* da parte dei paesi africani partner, oggi il discorso ruota appunto intorno al controllo dei migranti e alla lotta contro temute derive terroristiche e sottende nuove forme di condizionalità che lasciano poco spazio a un rapporto davvero paritario fra governi europei e governi africani⁴.

Va sottolineato come la necessità di controllare e limitare i flussi dall'Africa verso l'Europa sia proporzionale alla crescita dei flussi ritenuti illegali. Il fatto che oggi si tenda ad associare il fenomeno migratorio al concetto di migrazione illegale è di per sé significativo e non deve tuttavia nascondere un assunto fondamentale: ciò che è illegale oggi, non lo era ieri e potrà non esserlo domani. Su questo piano ci confrontiamo con un altro paradosso: con l'Unione europea e i suoi singoli stati membri che promuovono un nuovo discorso sulla collaborazione euro-africana ma, contemporaneamente, introducono regole restrittive riguardo alla mobilità fra Europa e Africa e chiedono ai partner africani di assumersi direttamente l'onere del controllo delle rotte migratorie all'interno dei loro stessi paesi, siano essi di origine o di transito, attraverso la pratica della cosiddetta 'esternalizzazione dei controlli'.

Nello spazio di questo contributo verranno ricordate le visite ufficiali compiute da leader italiani in vari paesi africani, alcune iniziative assunte sul piano politico dai vari governi succedutisi tra il 2008 e il 2018 e le questioni più rilevanti emerse dai dibattiti parlamentari per cogliere la consistenza ma anche l'inconsistenza di questa presunta 'svolta africana'.

L'avvicendamento degli esecutivi e la politica verso l'Africa

Negli ultimi dieci anni l'Italia ha visto avvicinarsi 8 ministri degli esteri rappresentanti di tutto l'arco politico nazionale, da Alleanza Nazionale, con Gianfranco Fini, a Forza Italia (Frattini) dal partito democratico (D'Alema, Mogherini, Gentiloni), ai radicali, con Emma Bonino, passando per gli indipendenti (Terzi di Sant'Agata e Monti). Questo vorticoso *turn-over* non ha in realtà comportato altrettanti cambiamenti nell'impostazione della politica verso l'Africa orientata a una certa continuità, che ormai da un decennio, almeno nella retorica ufficiale, dipinge il continente come luogo di nuove opportunità, dove l'Italia avrebbe carte da giocare, al pari dei partner europei, godendo in più di un presunto favore che le deriverebbe dall'essere stata una potenza coloniale *sui generis* e soprattutto dal non aver sperimentato negli stessi tempi e negli stessi modi di Francia e Regno Unito le conseguenze del processo di decolonizzazione.

³ Palazzo Chigi, New York, 20/09/2017 - Il Presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, interviene all'Assemblea Generale ONU in occasione della 72^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. <http://www.governo.it/articolo/gentiloni>.

⁴ CESPI, Osservatorio di Politica Internazionale, "Flussi migratori", n. 24-25, gennaio/giugno 2016.

Al tempo stesso, a partire dal trattato italo-libico firmato nell'agosto del 2008, il controllo sulle migrazioni entra a far parte dei temi d'obbligo nelle relazioni italo-africane. È interessante notare come, nel momento in cui l'Italia riconosce e denuncia i propri misfatti coloniali, il governo italiano, allora guidato da Silvio Berlusconi, si preoccupi di collegare gli accordi economici a disposizioni in materia di migrazione. È anche la prima volta, almeno nel contesto italiano, che si affaccia l'idea di una divisione del lavoro – oggi sempre più diffusa – che affiderebbe a un paese africano la responsabilità di 'controllare la frontiera' in cambio di specifici aiuti economici da parte del partner europeo. Si tratta dell'innesco di una dinamica che oggi a molti appare problematica, se non perversa, fra sicurezza-sviluppo-immigrazione.

A partire da quella data, il controllo dei flussi migratori entra definitivamente nell'agenda politica del governo italiano riguardo all'Africa e vede protagonisti non solo il presidente del consiglio e il ministro degli esteri, ma anche, e significativamente, il ministro degli interni. Vale qui ricordare, a titolo esemplificativo anche di come le preoccupazioni italiane comincino a travalicare la linea del Mediterraneo per raggiungere l'Africa sub-sahariana, la visita del ministro Maroni in Ghana, nel febbraio 2010. Sarà quella l'occasione per firmare un accordo quadro in materia di sicurezza e di controllo dell'immigrazione e dei traffici illegali, con la formazione di squadre miste italo-ghanesi per il rimpatrio di immigrati clandestini e l'offerta di *training* della polizia ghanese nel settore migratorio.

Qualche settimana prima, nel gennaio dello stesso anno, l'allora ministro degli Esteri, Franco Frattini, così commentava il senso di un tour africano che lo aveva portato in cinque Stati Mauritania, Mali, Etiopia, Kenya e Uganda:

“Abbiamo in primo luogo rilanciato il ruolo dell'Italia in tutti i principali Paesi dell'Africa orientale. Abbiamo riposizionato i nostri interessi strategici, quelli politici e quelli economici”. (...) “Abbiamo dimostrato che l'Italia può essere protagonista in dossier che ormai riguardano l'intera comunità internazionale: la sicurezza in Somalia, la lotta al terrorismo, la questione immigrazione. Abbiamo dimostrato ai Paesi africani che li consideriamo come importanti interlocutori politici”⁵.

L'anno successivo è sempre il ministro degli esteri Frattini a lanciare l'idea di un Piano Marshall per il Nord Africa⁶ e il Mediterraneo che colleghi in modo esplicito (ma ben poco problematizzato) stabilità, sicurezza e controllo dei flussi migratori. Si arriva poi al dicembre 2013 quando, con Emma Bonino alla Farnesina, viene presentata la nuova “Iniziativa Italia-Africa”, sullo sfondo dell'operazione Mare Nostrum⁷ che, voluta dal governo Letta a partire dall'ottobre precedente, aveva già marcato un'inversione di tendenza e un'assunzione di responsabilità da parte dell'Italia rispetto ai naufragi nel Mediterraneo centrale. Anche sul piano più generale dei rapporti con il continente africano, questa volta lo sforzo sembra puntare a un orizzonte più ampio rispetto ai precedenti, che vorrebbe tenere insieme interessi economici, sviluppo, rispetto dei diritti umani e dimensione culturale.

“L'Africa merita maggiore attenzione da parte nostra. In questi ultimi anni numerosi Paesi africani – mi riferisco in particolare all'Africa Sub-Sahariana così spesso ignorata – hanno attraversato una radicale trasformazione politica, sociale ed economica, con notevoli passi avanti nel consolidamento delle istituzioni e dello stato di diritto. Una trasformazione che offre

⁵https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2010/01/20100118_missioneafrica_ruoloitalia.html.

⁶ Nel 2017 ancora in discussione. Cfr. M. Giro, *Il Piano Marshall per l'Africa: eppur l'idea italiana si muove*, in “L'Avvenire”, 7 luglio 2017.

⁷ Per una sintesi delle ragioni politiche della missione e un confronto con quanto deciso da altri paesi europei, cfr. A. Colombo; P. Magri, *Rapporto ISPI 2017. L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia*, Novi Ligure, Epoké, 2017, pp. 165-167.

straordinarie opportunità per rafforzare i nostri rapporti con quell'area sotto ogni profilo: politico, economico, culturale. Per questo, domani presenterò l'«Iniziativa Italia-Africa» con cui la Farnesina intende riaccendere i riflettori sul continente africano e innescare una dinamica di costante attenzione che copra tutti gli ambiti di collaborazione – dalla politica alla formazione, dai diritti umani allo sviluppo sostenibile – in una cornice di raccordo unitario di tutti gli attori, pubblici e non”⁸.

Arrivato a Palazzo Chigi Matteo Renzi, nel febbraio 2014, conferma la volontà di impostare la “politica africana” dell'Italia come un esercizio diversificato e di lungo respiro, potendo di lì a poco far leva sulla nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo che sarebbe stata approvata in Parlamento nell'agosto dello stesso anno⁹. Con la nuova legge, l'Italia si dota, al pari di molti altri paesi, di un'Agenzia per la cooperazione scorporata dal Ministero degli Esteri (divenuto MAECI, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale) e di un viceministro ad hoc, allora Mario Giro, un esperto di lungo corso di temi africani. Come Primo ministro, Renzi compie tre viaggi in Africa, in Angola, Mozambico e Congo Brazzaville nel 2014; in Kenya e in Etiopia nel luglio 2015 e in Nigeria, Ghana e Senegal nel 2016. L'apice del nuovo corso si raggiunge nel maggio 2016 con la convocazione a Roma della prima conferenza ministeriale Italia-Africa.

È dal 2013, in particolare, che la politica italiana restituisce una nuova immagine della “strategia africana” del paese. È interessante a questo punto confrontare quindi come si arrivi a questa svolta attraverso l'intensificarsi delle relazioni sul piano governativo con quanto via via è stato discusso e approvato in Parlamento con riferimento a due casi-paese, il Senegal e la Nigeria: entrambi questi Stati infatti, per ragioni diverse, occupano uno spazio particolare nell'agenda africana dell'Italia. Il primo è la patria d'origine di una tra le più vecchie e, ad oggi, meglio organizzate diaspore africane in Italia, che è stata determinante, per esempio, nella decisione di attribuire uno specifico ruolo alle “comunità di immigrati” fra i nuovi soggetti della cooperazione allo sviluppo. La Nigeria è invece il paese da cui nel 2017 proveniva ancora il più alto numero di migranti approdati a vario titolo in territorio italiano¹⁰: questo dato ha successivamente marcato un'inversione di tendenza, collocando la Nigeria al sesto posto nel 2018 fra i paesi di provenienza delle persone sbarcate in Italia¹¹, mentre, sempre con riferimento agli sbarchi, il primo semestre del 2019 neppure registra la Nigeria nella lista dei primi dieci paesi per provenienza¹². Se il Senegal è un partner storico dell'Europa occidentale – attraverso i legami con la Francia – dai tempi della guerra fredda ed è oggi ritenuto un partner affidabile in un quadro regionale sempre più complesso, segnato dalle conseguenze dei cambiamenti climatici e, in particolare, da una progressiva desertificazione nella sua parte saheliana, cui si associano flussi migratori regionali, così come fenomeni di intensificazione del ricorso alla violenza armata terroristica e non; la Nigeria, prima economia del continente, è il secondo partner commerciale dell'Italia dopo il Sudafrica e, in quanto indiscussa potenza regionale, interlocutore politico obbligato¹³. Non a caso, entrambi, Senegal e Nigeria, rientrano tra i cinque paesi prioritari nel “Partnership framework on migration” dell'Unione Europea¹⁴ ed entrambi sono al tempo stesso paesi di origine, di transito e di destino di processi migratori.

Nel quadro di questi mutamenti, nel febbraio del 2016, il presidente del Consiglio, Matteo Renzi, dinnanzi alla Camera dei deputati commenta che:

⁸ https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/interviste/2013/12/20131230_bonino_avvenire.html.

⁹ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>.

¹⁰ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2017.pdf.

¹¹ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2018_0.pdf.

¹² http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-04-2019_0.pdf.

¹³ MercatiEsteri, Overview Nigeria, ultimo aggiornamento 18/7/2018.

¹⁴ Per una sintesi del Migration Partnership Framework adottato nel giugno 2016 si veda https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf. Per l'ultimo rapporto periodico, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1595_en.htm.

“L'Italia negli ultimi diciotto mesi ha fatto tre missioni, [...] nell'Africa subsahariana, segnando un'inversione di tendenza evidente rispetto al passato e vi garantisco che dal Ghana, al Senegal, fino al Corno d'Africa, tutti i *leader*, tutti i vostri colleghi parlamentari, sono in prima fila nel chiedere che finalmente ci sia una strategia degna di questo nome, [...], perché si torni a fare degli investimenti di cooperazione internazionale degni di questo nome, perché ci siano dei progetti di medio periodo che portino l'Africa ad essere finalmente se stessa, cioè un Paese capace di crescere, perché l'Africa sarà questo nei prossimi vent'anni. Ma se questo tipo di sforzo è lasciato soltanto alla buona volontà di alcuni Stati membri, tra cui il nostro, non riuscirà mai a esprimere la totalità della propria potenza e della propria forza, ecco perché noi diciamo ai nostri *partner* dell'Unione europea che se vogliamo affrontare la questione migrazione, il punto non è inseguire l'ultimo sondaggio [...]”¹⁵.

L'attenzione verso l'Africa nel dibattito parlamentare: i casi di Nigeria e Senegal dalla fine della prima repubblica al 2008

In effetti, almeno la prima parte del discorso di Renzi rivela una percezione delle relazioni passate fra Italia e paesi africani abbastanza corretta così come appare esserlo la sottolineatura esplicita della mancanza di ascolto e dialogo fra i rispettivi rappresentanti degli organi legislativi. Questa mancanza appare tanto più grave dal momento in cui anche la correlazione fra la politica e le politiche degli esecutivi italiani appaiono in gran parte slegate dal dibattito parlamentare domestico. In particolare, il rapporto fra il Parlamento italiano e le strategie promosse per l'Africa specialmente verso il Senegal e la Nigeria, i due paesi su cui concentriamo la nostra attenzione, sembra effettivamente essere stato quasi nullo fra il 2005 e il 2012. Se negli anni precedenti un interesse vi era stato, grazie ad accordi fra governi a guida DC e PSI (non sempre scevri da interessi fraudolenti), gli organi legislativi successivamente al crollo della cosiddetta prima repubblica tendono a non prendere iniziative nei confronti del continente africano ed eventualmente ad utilizzare, sino al 2013, le tematiche ad esso connesse soprattutto come vetrina per richiamare l'attenzione della pubblica opinione su temi prettamente interni e, nel migliore dei casi, a lasciare agli esecutivi (o nella maggior parte delle vicende ad altri enti parastatali) il monopolio della scelta delle politiche connesse ai legami con l'Africa (e quindi anche con il Senegal e la Nigeria).

È infatti solo fra il 2003 e il 2005 che il Parlamento italiano sembra riprendersi dal lungo stallo conseguente al rivolgimento politico del 1992-1993 anche su questi temi. Soltanto nel 2004 viene infatti ratificato e messo in esecuzione l'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica Federale di Nigeria sulla reciproca promozione e protezione degli investimenti, già siglato a Roma il 27 settembre 2000¹⁶ e lo stesso accade l'anno successivo con il Senegal¹⁷. Le ratifiche di questi accordi, che pure arrivano ad anni di distanza dalla firma, sono significative poiché servono a proteggere gli interessi italiani oltre che, come si legge nel testo, “a favorire la cooperazione economica fra i due paesi”¹⁸.

D'altra parte, fra il 2005 e il 2012, il Parlamento (nelle sue articolazioni – commissioni, dibattiti in aula, disegni di legge e interrogazioni) ribadisce con forza e costantemente il ruolo già svolto dall'Italia in e per l'Africa sostanzialmente ripetendo come l'Italia sia stato “il primo paese a fornire il suo appoggio al Programma per la Sicurezza Alimentare” (in particolare per le retoriche che riguardano il Senegal). L'impegno espresso attivamente a favore delle rivendicazioni dei paesi del

¹⁵ Atti della Camera dei Deputati, Resoconti di Assemblea, 17 febbraio 2016, p. 45 e <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/xhtml/sed0571/stenografico.htm>.

¹⁶ <https://www.senato.it/documenti/repository/eventi/dicembre2004/fscommand/Elenco%20leggi/064.pdf>.

¹⁷ Legge 6 febbraio 2006, n. 65. Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Senegal in materia di promozione e protezione degli investimenti, con Protocollo, fatto a Dakar il 13 ottobre 2000" (approvato dal Senato) (6225) (iniziativa Governativa) - C.6225, 15 dicembre 2005.

¹⁸ <http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/es0449.htm>.

continente, sempre richiamato in Parlamento, riguarda alla fine e quasi soltanto l'episodio avvenuto l'11 novembre 1996 quando il governo Prodi autorizzò l'Avvocatura dello Stato ad assumere la rappresentanza e la difesa dell'iniziativa per lo sviluppo della Repubblica del Senegal nella controversia, riguardante la fabbricazione di cinque navi da pesca, contro il cantiere metalmeccanico di Senigallia¹⁹.

Questo spunto giudiziario diventa l'assunto di un *leitmotiv* che sia a destra come a sinistra viene ripetuto e convive con le due immagini che l'Italia dimostra di avere di se stessa (e/o vuole mostrare agli altri) nei confronti del continente: paese coloniale '*sui generis*' e che quindi sostanzialmente 'non si sente in colpa', che dà il suo miglior contributo attraverso la FAO (che ha sede a Roma) e che vive quasi costantemente l'incubo/nevrosi che i governi e i partiti della prima repubblica abbiano lucrato e corrotto anche attraverso gli aiuti per il continente e soprattutto che "la politica" possa continuare a farlo. Ancora nel 2007 e nel 2012 attraverso la questione degli appalti della società romana AMA (che avrebbe dovuto aprire una "piattaforma ecologica" a Dakar) e il contenzioso sulle concessioni di prestiti fatti dal MedioCredito veneto in Senegal²⁰ lo spettro della corruzione trans-statale ma soprattutto fra enti parastatali e realtà africane viene molto dibattuta.

In questo panorama, nel 2005-2006 irrompono le richieste dell'Unione Europea: la III Commissione della Camera dei deputati l'11 luglio 2006 è quasi "costretta" a deliberare infatti un'indagine conoscitiva sulla politica estera della UE in merito alla protezione dei migranti e delle loro famiglie, un ambito sul quale l'Unione è chiamata ad intervenire su pressione di alcuni paesi d'origine; l'invito e l'interesse non sono però in armonia con il dibattito politico italiano. Ed infatti Donata Lenzi dell'Ulivo, citando esplicitamente il caso del Senegal, nella seduta del 17 gennaio 2007 pare essere isolata nel chiedersi se sia esatto affermare che sostanzialmente "negli ultimi anni si è assistito ad un disimpegno da parte del Governo italiano nel garantire i mezzi e le opportunità perché la cooperazione internazionale possa continuare ad operare e svilupparsi come strumento importante per la costruzione di pace, sicurezza e sviluppo"²¹. Sono in effetti questi gli anni in cui i fondi della cooperazione allo sviluppo segnano il minimo storico e l'Italia è costantemente criticata sul piano multilaterale per il suo scarso apporto e il mancato rispetto degli obiettivi condivisi.

La Nigeria è invece uno dei pochi casi di paesi africani verso i quali l'Italia – giocoforza – deve mantenere comunque viva l'attenzione (anche se espressa sporadicamente); ma è singolare che mentre si stringono accordi nel 2004 con forte connotazione economica (per la promozione degli investimenti, in particolar modo)²² nei dibattiti pubblici delle sedute parlamentari si discute quasi solo sulla *shari'ja* applicata in parte del territorio nigeriano, sulla (pur rilevante) persecuzione dei cristiani e sulla violazione dei diritti umani delle donne. Forse anche con lo scopo di cercare di far dimenticare gli scandali legati all'ENI e all'acquisizione di giacimenti petroliferi importanti tramite episodi di corruzione imponenti verso ministri nigeriani (2002, 2005 ed ancora oggi in discussione)²³ e i contenziosi fra ENEL e la società nigeriana NING sulle forniture di gas liquido (dal 1998)²⁴. I gruppi parlamentari, consci anche debolezza energetica della penisola perennemente dipendente da risorse esterne, aprono solo raramente discussioni pubbliche sulle politiche di rifornimento energetico. In particolare demandando – fino al 2019 – alle politiche di comunicazione pubblica degli enti coinvolti

¹⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 luglio 1996, <http://www.avvocaturastato.it/node/147>

²⁰ Cfr. uno fra tutti: Banca Monte dei Paschi di Siena, Informativa al Pubblico. Pilar 3. Aggiornamento al 31 gennaio 2017, Siena, 2017, p. 75.

²¹ Interrogazione a risposta scritta 4/02211 presentata da Lenzi Donata (L' Ulivo) in data 18/01/2007, in <https://storia.camera.it/documenti/indirizzo-e-controllo/20070118-20070322-interrogazione-risposta-scritta#nav>.

²² Cfr. Accordo sulla reciproca promozione e protezione degli investimenti. La "Nigeria Investment Promotion Commission - NIPC" è la controparte locale con competenze per l'applicazione dell'accordo. www.nipc.gov.ng e anche Accordo per la cancellazione di 1,5 miliardi di euro di debito pubblico nigeriano che seguono gli Accordi (firmati negli anni 1989, 1990, 1992) di carattere finanziario in tema di debito pubblico e privato nigeriano (2004).

²³Trascrizione della trasmissione Report che riassume gli scandali: http://www.rai.it/dl/docs/1355688105068ritardi_con_eni_report_pdf.pdf

²⁴Nigeria-Enel Raggiunta intesa su gas, in ItaliaOggi, p. 14, 02/01/1998

la discussione delle *policies* legate ai risvolti ambientali, etici e politici. Ne è un esempio, quasi costante, la questione ENI-Delta del Niger – i rapporti con le comunità locali frammentate politicamente fino alla guerriglia e la sostenibilità ambientale dell’impatto delle raffinerie e degli oleodotti sul territorio – che però viene relegata a politiche bilaterali fra enti ed industrie italiani e governo federale nigeriano e, di volta in volta, comunità locali²⁵, senza che essa abbia la visibilità coerente con l’impatto economico, finanziario e geopolitico che realmente esercita per l’Europa, e l’Italia in particolare²⁶.

Solo nel 2005, quando “debutta” il Movimento di Emancipazione del Delta del Niger – MEND – e i guerriglieri dichiarano di agire per portare all’attenzione della comunità internazionale “l’inaccettabile situazione che vive il popolo nigeriano”, il Parlamento italiano si impegna in una sessione di dibattito, ma la discussione appare francamente marginale; mentre non compaiono riferimenti a un altro tema ritenuto internazionalmente molto rilevante (come riportato anche da AlJazeera) e per cui l’Italia viene monitorata: “Italy deported imam Abd al-Qadir Fall Mamour back to his native Senegal after he declared that Italians in Afghanistan and Iraq were courting attack as allies of the United States”²⁷.

Nel 2006 Romano Prodi (succeduto a Silvio Berlusconi) si deve occupare dell’area perché, a seguito di episodi di sequestro di nostri connazionali, intrattiene intensi contatti con l’ex Presidente della Repubblica nigeriana Olusegun Obasanjo. Il Presidente del Consiglio riferisce di averlo incontrato in almeno due occasioni (non a caso legate alla FAO) e che, nel quadro di tali contatti,

“non si è mancato di sensibilizzare le Autorità nigeriane per indurle ad intensificare gli interventi a favore delle popolazioni del Delta del Niger, sostenendone l’emancipazione mediante un’effettiva partecipazione ai vantaggi derivanti dall’estrazione del petrolio di cui quest’area dai forti contrasti sociali ed economici è ricca”²⁸.

Al momento di riferirne in aula, Prodi risponde quasi a nome dell’ENI, chiamata in causa da osservatori e attori internazionali:

“In un contesto socio-politico complesso e attraversato da tensioni talvolta profonde, ci risulta che l’ENI abbia mantenuto l’impegno al dialogo con le istituzioni e le comunità del Delta, in favore della loro coesione sociale, del rispetto dei diritti umani e della risoluzione non violenta delle situazioni di crisi. [...]”²⁹.

A fronte di questo è Fabio Evangelisti (dell’Italia dei Valori) nel 2007 a fare illazioni su possibili modalità illegali con le quali lavorerebbe il nostro consolato in Nigeria con riferimento al rilascio dei visti necessari. È una delle prime volte in cui in Parlamento ci si interroga se “il Governo non ritenga opportuno avviare una verifica per controllare che l’adempimento normativo, nella fattispecie al Consolato italiano di Lagos sia rispettato” aggiungendo il quesito, che diventa cruciale: “se non [si] reputi possibile pensare ad un sistema di regolazione dei flussi più flessibile dell’attuale che renda possibile far funzionare l’incrocio tra domanda e offerta reale, senza creare sacche sempre più ampie di irregolarità, con tutti i problemi che ne conseguono”, e cioè se a fronte di presunti introiti illegali da parte degli addetti all’Ambasciata (guadagnati in cambio dei visti) sia possibile gestire dal centro (Roma) il rapporto con chi ne fa richiesta³⁰.

²⁵ Ancora nel 2019: Assemblea Ordinaria di Eni SpA 14 maggio 2019 Risposte a domande pervenute prima dell’Assemblea ai sensi dell’art. 127-ter del d.lgs. n. 58/1998, pp. 18-24.

²⁶ IEA Statistics, OECD/IEA 2014, iea.org/stats/index.asp.

²⁷ Cfr. News, Italy expels outspoken imam, AlJazeera, 5 september 2005, <https://www.aljazeera.com/archive/2005/09/2008410101541187967.html>.

²⁸ Atti Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell’Assemblea, Seduta n. 184 del 5/7/2007, <http://documenti.camera.it/leg15/bancheDati/resocontiAssemblea/sed184/s270.htm>.

²⁹ Senato della Repubblica, XV Legislatura, Assemblea, Resoconto sommario stenografico. Allegati 112ª seduta pubblica (antimeridiana), mercoledì 21 febbraio 2007, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00253523.pdf>.

³⁰ http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic4_04469_15.

L'anno successivo è sempre Evangelisti a parlare di “cristianofobia” nigeriana³¹ come anche Claudio D'Amico (Lega) che riflette sul caso nigeriano solo per sottolineare che “bisogna essere molto duri anche con quei Governi che sfruttano le proprie ricchezze naturali”³².

Paure e opportunità: il Parlamento italiano e le nuove sfide “africane” (2008-2018)

Un cambio di clima e di attenzione è presente però nei dibattiti intercorsi fra i successivi governi Berlusconi (2008-2011) e Monti (2011-2013), come già anticipato nell'introduzione: l'Africa entra nei dibattiti anche se sempre con meno realistica attenzione ai problemi ed alle svolte delle strategie mondiali e regionali, tranne per alcune eccezioni. Fra queste spicca soprattutto l'interrogazione presentata da Federica Mogherini (Coalizione di Centro Sinistra, futuro Alto Rappresentante europeo) nel dicembre 2008. La deputata interloquisce “per sapere [se sia veritiero che] il governo italiano [avrebbe deciso] di ospitare sul territorio nazionale due dei quattro comandi generali del U.S. Africa Command (Africom)”³³, un organismo che accende il dibattito internazionale durante il 2010; anno in cui in Italia si discute soprattutto sui primi morti sul lavoro nigeriani³⁴ marcando due differenze con il passato: riconoscendoli come lavoratori vittime (al pari di ogni altro lavoratore) ma anche facendosi carico della peculiare nazionalità di provenienza. A fronte di questa realistica presa d'atto del Parlamento prevalgono però e comunque i dibattiti e le interrogazioni sulle “classifiche” delle nazionalità africane di spacciatori di sostanze psicotrope in Italia (nella quali i nigeriani permangono al 3° posto)³⁵.

Nel 2010 però l'Italia sale e permane stabilmente fra il 9° e il 10° posto dei paesi che hanno maggiori scambi con la Nigeria, mentre è il Paese europeo da cui partono il maggior numero di rimesse per lo stato africano (oggi diminuite drasticamente)³⁶. Sembra quasi che in quel momento si riapra un dibattito pieno di possibilità anche perché ricorre spesso in aula l'interesse per il tasso di sviluppo nigeriano paragonato per velocità e forza a quello cinese³⁷.

È solo dal 2010 quindi che si comincia a guardare ad alcuni paesi africani in modo diverso (ricordiamo la visita di Frattini nel continente a gennaio; e quella del ministro degli interni Maroni in Nigeria e Ghana): se, da un lato in patria, si esibiscono Nigeria e Senegal come parte integrante del circuito per vendere merce contraffatta (il Senegal, in particolar modo), dall'altro si presentano come possibili risorse grazie al loro tasso di sviluppo (Nigeria), ma anche come possibili partner per il controllo delle migrazioni illegali. Sempre di più infatti si staglia sullo sfondo la questione dei migranti/immigrati (la forte relazione fra Senegal e Toscana, seconda regione di accoglienza della comunità³⁸, in particolar modo, viene sfruttata dal forzista Gabriele Toccafondi e diventa leitmotiv di

³¹ XVI Legislatura della repubblica italiana, Mozione1/00058 presentata da Evangelisti Fabio (Italia dei Valori) in data 20/08/2007.

³² Alcune questioni già presenti nelle interrogazioni della Lega (con D'Amico deputato). Ad es. XVI Legislatura della repubblica italiana. Interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3/00732 presentata da Cota Roberto (Lega Nord Padania) in data 20/09/2007.

³³ Atti della Camera dei Deputati, Interrogazione a risposta orale, 3/00270 presentata da Mogherini Rebesani Federica, in data 20081204, <https://storia.camera.it/documenti/indirizzo-e-controllo/20081204-interrogazione-risposta-orale-3-00270-presentata-mogherini-rebesani-federica-partito-1#nav>.

³⁴ Resoconti X Commissione (attività produttive, commercio e turismo), XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) e XII Commissione (affari sociali) durante tutto il mese di aprile 2010.

³⁵ Dalle discussioni in Assemblea dall'aprile 2010 fino all'allegato del 2016 (Offerta e mercato di sostanze), in Disegni di Legge e relazioni, Doc. XXX, n. 5, ora in http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/030/005/00000001.pdf.

³⁶ La comunità nigeriana in Italia, 2017 <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Rapporti%20annuali%20sulle%20comunit%C3%A0%20migranti%20in%20Italia%20-%20anno%202017/Nigeria-Report-2017.pdf>

³⁷ Una riflessione per tutte: “La Nigeria come la Cina”, in Fondazione ISMU, Sedicesimo Rapporto sulle migrazioni 2010, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 378-383.

³⁸ <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri/senegal/>.

molti dibattiti)³⁹ contrapposta all'“allarme fame” rilanciato da Lapo Pistelli (PD) (oggi direttore delle Relazioni Internazionali all'Eni). Da lì a pochi mesi⁴⁰, è lo stesso Pistelli a far approvare il 1° agosto 2014 in via definitiva dal Senato la riforma della legge sulla cooperazione, intesa come “parte integrante e qualificante della politica estera del nostro paese”⁴¹.

Se nel 2012 la morte di un cittadino italiano in Nigeria diventa solo una scusa per un afflato retorico-patriottico, espresso in Parlamento dal ministro degli Esteri (l'indipendente Giuliano Terzi di Sant'Agata)⁴², l'anno successivo il caso di Cecile Kienge diventa paradigmatico delle accuse fatte da più media africani e arabi ad alcuni paesi europei (21 agosto 2013: “The politics of Bongo Bongo Land. The seeming ignorance displayed by some European Parliament members tells us all we need to know about their character”)⁴³ che si abbinano alle insistenze di Rocco Buttiglione sul genocidio dei cristiani in Nigeria⁴⁴ facendone un tema sul quale impostare la visibilità del suo nuovo gruppo parlamentare denominato Per l'Italia, mentre il parlamentare riallaccia i rapporti con il centrodestra (2014).

Il 2015 pare essere l'anno della svolta nelle relazioni con entrambi i paesi africani e in generale con il continente; in particolar modo si sigla l'accordo tra Italia e Senegal nel campo della cooperazione culturale, scientifica e tecnica (tra i due Paesi era ancora in vigore un accordo risalente al 1974). Se il 25 gennaio 2015 internazionalmente si discute di “Nigerian women caught in Italy's sex-trade trap. Many are raped, beaten, and psychologically abused by members of the Nigerian mafia that controls the sex trade”⁴⁵, nelle aule parlamentari italiane la questione viene ritenuta sporadicamente interessante (e solo per un paio di mesi).

L'attenzione generale è ormai e però catturata dai flussi migratori che sono ridotti del 9% rispetto al 2014 (gli arrivi sono scesi da 170.100 a 153.842, fra cui 21.886 nigeriani e 5751 senegalesi)⁴⁶ e la disputa politica si combatte prevalentemente sui media (notizie sugli sbarchi sono presenti per l'80% in più sulla stampa e per il 250% sui tg rispetto all'anno precedente)⁴⁷ e poi anche nelle aule parlamentari. Ad ottobre Gennaro Migliore si esprime commentando come anche (e tutti) i nigeriani (in teoria) dovrebbero poter entrare in Europa visto che “non si può considerare la Nigeria un Paese sicuro nel momento in cui ci sono i matrimoni forzati, la tratta delle donne e anche Boko Haram”⁴⁸ mentre la Lega Nord si impegna, in maniera continuativa, sin da aprile, a ribadire che “le prime nazionalità dei cosiddetti richiedenti asilo in Italia sono quelle della Nigeria, del Gambia, del Bangladesh e del Senegal, che a tutti gli effetti sono da considerare migranti economici e che andrebbero rimpatriati”⁴⁹. Entrambi i paesi e la loro migrazione sono poi coinvolti in molte

³⁹ Allarme ripetuto dal deputato sin dal 2008: cfr. http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic4_00712_16?output=text%2Fplain.

⁴⁰ Interpellanza 2/01373 presentata da Pistelli Lapo (Partito Democratico) in data 20/02/2012; in http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic2_01373_16.

⁴¹ A. Borgato, Un volto nuovo per la cooperazione, “è Africa”, settembre 2014, p. 18.

⁴² https://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed604/SINTERO.pdf.

⁴³ Manuel Barcia ora anche in D. Filmer, AntiGay Sexist Racist: Backwards Italy in British News Narratives, <https://www.modernlanguagesopen.org/articles/10.3828/mlo.v0i0.160/print/>, consultato il 30 maggio 2019.

⁴⁴ Atto Camera Mozione 1-00483 presentato da Binetti Paola e Buttiglione Rocco + altri: testo presentato Mercoledì 4 giugno 2014 e modificato Mercoledì 23 settembre 2015, seduta n. 488 in http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic1_00483_17?output=text%2Fplain.

⁴⁵ World Health Organization, Chapter 6, Sexual Violence, anche nel rapporto 2018, in https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/en/chap6.pdf.

⁴⁶ V. Polchi, Flussi migratori. 12 mesi di Sbarchi in Italia, La Repubblica, 7 gennaio 2016.

⁴⁷ Cfr. Sesto rapporto Carta di Roma, 2018; https://www.osservatorio.it/wp-content/uploads/2018/12/Media-e-immigrazione_Report-2018-Carta-di-Roma.pdf.

⁴⁸ Atti Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 502 di mercoledì 14 ottobre 2015, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0502&tipo=stenografico>.

⁴⁹ Senato della Repubblica, 1ª Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione), Indagine conoscitiva sui temi dell'immigrazione, seduta 4 giugno 2015, p. 7.

interrogazioni sulle presunte “epidemie” di varie malattie poste da vari componenti del gruppo leghista⁵⁰; temi che poi torneranno nella retorica del futuro ministro Salvini.

Dall’aprile 2016 l’emittente Al Jazeera e altri media con particolare focus sull’Africa iniziano a dare risalto, oltre alle news sulla tratta e sulle vittime nel Mediterraneo, ai casi di ritorno volontario dall’Italia al Senegal pur continuando a non trovare né ascolto né riscontro nelle aule e sui media italiani; sei mesi più tardi la Nigeria viene molto citata però durante la discussione per l’approvazione della legge Zampa sui minori non accompagnati (sia da Barbara Pollastrini del PD che dal 5S Giuseppe D’Ambrosio)⁵¹: in questa occasione viene ricordato come la Nigeria sia uno dei paesi più coinvolti nel *trafficking* di minori.

È però ormai il M5S, entrato in Parlamento forte di un 25,5% nelle elezioni del 2013, ad occuparsi maggiormente dei due paesi sia per lo scandalo delle tangenti ENI, attraverso le interrogazioni polemiche e corrosive di Di Battista, Sorial e Sibilìa⁵² messe spesso online sui siti del Movimento che per gli scandali (veri e presunti) che compaiono sui periodici, in generale; il partito (ancora di Beppe Grillo e di Gianroberto Casaleggio) si occupa abbastanza costantemente dei due Stati in correlazione a possibili/potenziati elementi di corruzione (soprattutto italiana); esemplificativo di questa linea rimane il discorso di Di Battista intitolato per il frammento del blog 5S “Di Battista (M5S) su ENI Berlusconi e Mafia”⁵³. Questa campagna politica e di stampa tocca il suo apice nel maggio 2015 con l’intervento di Beppe Grillo all’assemblea dei soci ENI quando il fondatore del Movimento accusa l’azienda di avere “da molti anni dato vita a un sistema corruttivo di portata internazionale”⁵⁴.

D’altra parte, dietro alle discussioni che occupano – invero assai marginalmente – i due rami del Parlamento su temi politicamente ed economicamente rilevati per gli Stati africani e, ancor più, dietro agli accordi bilaterali sempre meno facili da monitorare fra Roma e le varie capitali del continente, emerge la nuova logica che, a partire dal 2016, informa le relazioni euro-africane proprio su spinta italiana, cioè quella legata alle migrazioni.

Sono quindi i tre esecutivi di centro-sinistra (Governo Letta - dal 28 aprile 2013 al 21 febbraio 2014, Governo Renzi - dal 22 febbraio 2014 al 12 dicembre 2016 e Governo Gentiloni - dal 12 dicembre 2016 al 1 giugno 2018) ad essere protagonisti della politica e del dibattito verso i paesi africani, pur citati spesso come una sola entità (il “Paese Africa”) nei dibattiti in Parlamento.

Il 23 febbraio 2017 il governo Gentiloni, mentre ricorda che Nigeria e Senegal sono fra gli Stati con i quali è stato ratificato un accordo nel quadro del Migration Compact⁵⁵, promette all’Aula rimpatri più veloci soprattutto verso i 5 paesi che hanno più detenuti in Italia (e la Nigeria è fra questi), mentre nel maggio 2017 è la presidente della Camera Laura Boldrini a recarsi a Benin City polarizzando lo scontro anche giornalistico⁵⁶. La Lega chiede sempre più a gran voce la fotosegnalazione immediata di chi sbarca in Italia che però non pare essere un’emergenza per il Paese africano che ormai, alquanto lontano dai diktat dell’OPEC, in giugno decide di non tagliare la produzione del petrolio

⁵⁰ Per un trend che inizia dal 2008 e che prosegue fino al 2018, cfr. Mozione 1/00629 presentata da Marco Rondini (Lega Nord e Autonomie) in data 17/10/2014, a cui rispondono vari organismi internazionali. Uno di questi: <http://www.saluteinternazionale.info/2015/09/malattie-infettive-e-immigrazione-facciamo-chiarzza/>.

⁵¹ Per l’interesse continuativo: https://parlamento17.openpolis.it/atti-presentati-in-parlamento/giuseppe-dambrosio/686467/stato_last_date/desc.

⁵² A titolo esemplificativo: Atti della Camera, Resoconto stenografico dell’Assemblea
Seduta n. 33, 13 giugno 2013,
<http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0033&tipo=stenografico#sed0033.stenografico.tit00030.sub00080>.

⁵³ <https://www.youtube.com/watch?v=sgIexybuIA0>.

⁵⁴ <https://www.facebook.com/CarloMartelliSenato/videos/1635581673136730/?v=1635581673136730>.

⁵⁵ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00988670.pdf>.

⁵⁶ Agi-Africa, Nigeria: Boldrini, investimenti, donne e istruzione per progresso, 8 maggio 2017 e G. Veneziani, Laura Boldrini, l’inutile viaggio in Nigeria: incontra un governatore che sostiene la pena di morte, in Libero Quotidiano, 7 maggio 2017.

(coinvolgendo in questa operazione precisi e imponenti interessi italiani)⁵⁷. Il 28 giugno infine, e senza mai citare la questione migranti (che rimane quale scenario incombente ma forse troppo ingombrante da materializzare nei discorsi pubblici) rappresentanti di Nigeria e Italia, a Roma, quasi nell'indifferenza delle forze politiche italiane, finalizzano un progetto di accordo tecnico sulla cooperazione militare e sulla difesa, secondo quanto riportato dal ministro della Difesa nigeriano, Mansur Dan-Ali⁵⁸. Nelle dichiarazioni nigeriane la tratta di esseri umani viene legata retoricamente solo all'azione di Boko Haram cercando quindi esplicitamente di rappresentare gli aiuti dell'Italia al governo centrale (e alla sua possibilità di rimanere o consolidarsi) come uno degli aspetti-cardine ma impliciti della lotta al *trafficking*.

La difficile armonizzazione tra l'agenda per l'Africa e l'agenda interna: il Migration Compact

A cinque mesi dal vertice fra paesi UE e paesi africani "rilevanti" a La Valletta del novembre 2015, il 15 aprile 2016, con una lettera a Juncker, Renzi esplicitò la posizione italiana e pose alle massime cariche dell'Unione un progetto – in forma di 'non-paper' – dal titolo "Migration Compact. Contribution to an EU strategy for external action on migration"⁵⁹. I fondati timori che le questioni migratorie potessero minare dalle fondamenta i pilastri stessi dell'Unione – solidarietà, collaborazione, libertà di movimento – richiedevano, secondo il Presidente del Consiglio italiano, uno sforzo comune e condiviso fra i partner europei da intraprendere insieme con i paesi di origine e di transito dei migranti. Nel tentativo di coniugare due obiettivi antitetici – proporre il governo condiviso del fenomeno migratorio attraverso una visione di lungo periodo e cogliere risultati rapidi sul fronte delle percezioni del fenomeno stesso da parte delle opinioni pubbliche europee – il governo italiano propose di collegare il supporto logistico e finanziario garantito ai paesi di origine e di transito attraverso i nuovi strumenti messi in atto dall'UE (Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa – EUTF for Africa –, New Partnership Framework⁶⁰ i cosiddetti 'mini-compacts' e, più tardi, lo European External Investment Plan⁶¹) ad impegni precisi in merito al controllo delle frontiere e dei flussi migratori, sul modello dell'accordo da poco ratificato con la Turchia. La proposta Renzi – sebbene ispirata dalla convinzione che fosse necessario guardare a quello migratorio come a un fenomeno di lungo periodo connesso ai processi di globalizzazione e influenzato dagli effetti dei cambiamenti climatici non meno che dalle crisi politiche e dalle guerre – rianima e contribuisce a mettere a sistema un tipo di condizionalità non nuovo (basti ricordare gli accordi con la Libia anche anteriori al trattato del 2008) ma che dal 2016 in poi caratterizza le politiche migratorie esterne dell'UE, ma più in generale influenza i rapporti fra l'UE e l'Africa, sia sul piano bilaterale che su quello UE-Unione Africana. Negli anni '90 del secolo scorso si trattava quindi, in sintesi, di condizionare la cooperazione europea con l'Africa a impegni di buongoverno e aperture democratiche, oggi al controllo delle frontiere e dei flussi migratori. Posta la possibile ambiguità di

⁵⁷ Unione Petrolifera, Rapporto annuale. 2018, <http://www.unione petrolifera.it/wp-content/uploads/2018/06/Relazione-Annuale-UP-2018.pdf>.

⁵⁸ Cfr. <https://www.vanguardngr.com/2017/06/nigeria-italy-finalise-agreement-military-defence-cooperation/>. Si veda anche la sintesi per parte italiana in: Ministero della Difesa, Italia – Nigeria: il Ministro Pinotti incontra il collega Mansur Dan-Ali, 27 giugno 2017, https://www.difesa.it/Il_Ministro/Eventi/Pagine/Italia%E2%80%93Nigeria-il-Ministro-Pinotti-incontra-il-collega-Mansur-Dan-Ali-.aspx. A proposito dell'opacità che spesso caratterizza questo tipo di accordi, è interessante menzionare il precedente del 1° febbraio 2016: in occasione della visita dell'allora Presidente del consiglio Matteo Renzi ad Abuja, il quotidiano nigeriano "Vanguard" riportava la firma di un accordo italo-nigeriano "on intelligence sharing, capacity building and provision of logistics to their respective armed forces especially the police" (https://www.vanguardngr.com/2016/02/nigeria-italy-sign-agreement-on-police-training_-intelligence-sharing-logistics-supply/); sulle fonti di stampa italiane il contenuto di questo stesso accordo sembra invece riguardare "la cooperazione tra i due paesi per la lotta al traffico di esseri umani" e "una collaborazione reciproca tra le autorità per i rimpatri dei nigeriani che non hanno diritto a restare in Italia" (<https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-02-01/renzi-africa-primatappa-nigeria-agenda-accordi-commerciali-e-lotta-terrorismo-103326.shtml?uuiid=ACcSMCLC>).

⁵⁹ http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.

⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52016DC0385>.

⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52016DC0581>.

ogni tipo di condizionalità nel momento in cui si dice di voler avviare una collaborazione fra pari, nello scarto fra la condizionalità di allora e quella di oggi sta la trasformazione (l'involuzione?) della proiezione esterna dell'Unione che riflette le nuove priorità.

La verifica sul campo dell'efficacia della politica euro-africana dell'Italia in tema di gestione delle questioni migratorie in senso lato, non solo in merito al controllo dei flussi, quindi, ma alla cooperazione economica, di difesa, e di sicurezza, sarebbe di lì a poco sfuggita al controllo del leader PD che, sconfitto al referendum del dicembre 2016, avrebbe in breve rassegnato le proprie dimissioni. Il 2017, l'anno della massima esposizione internazionale dell'Italia, chiamata a coprire per un'annualità il seggio al Consiglio di Sicurezza dell'Onu, la presidenza di turno del G7 e del gruppo Mediterraneo dell'OSCE e a condurre la regia delle celebrazioni dei sessant'anni dei trattati di Roma a Messina, avrebbe infatti portato Paolo Gentiloni, già ministro degli esteri con Renzi, a divenire il nuovo Presidente del Consiglio.

In questo quadro, in cui le questioni migratorie si vestono di letture sempre più ideologiche e sempre meno fondate su fatti, il 2017 rappresenta dunque per la politica estera italiana un anno fondamentale, marcato da una sovraesposizione del ruolo internazionale del paese: non a caso è questo il momento in cui l'Italia vuole porsi, in Europa, alla guida delle politiche in ambito migratorio e di sicurezza invocando un'azione concertata della quale Roma vorrebbe avere la cabina di regia e nella quale un ruolo di primo piano sarà svolto dal ministro degli Interni.

In effetti, guardando alle numerose occasioni di incontro fra rappresentanti UE in tema di rapporti euro-mediterranei, euro-africani e di questioni legate ai processi migratori a partire dal 2011 (l'anno delle cosiddette primavere arabe e della crisi libica) è facile notare il crescere del ruolo svolto in tutti questi ambiti dai ministri degli Interni dei singoli paesi. Non sorprende quindi che proprio il 2017 in Italia sia contraddistinto dal protagonismo del nuovo ministro degli Interni del governo Gentiloni, Marco Minniti, che si inserisce in piena linea di continuità con le scelte compiute dai governi precedenti. Così, come avrà modo di ripetere in varie occasioni ufficiali, secondo Minniti, l'Italia deve governare i processi migratori, che non costituiscono un'emergenza ma fenomeni di lungo periodo; l'Africa è "la chiave del futuro dell'Europa" per tre ordini di ragioni: demografia, sicurezza e sviluppo economico. Minniti quindi prosegue nel solco già avviato dai governi Letta e Renzi dai quali l'Africa era stata dichiarata una priorità della politica estera italiana ma, da ministro degli Interni, collega strettamente questa posizione alle questioni della sicurezza. Ma quale sicurezza? E sicurezza per chi? Nel discorso pubblico sembra esserci poco spazio per porsi questi interrogativi e ancor meno per provare a darvi risposta. Si dà per scontato che la questione della sicurezza si intrecci a quella dei flussi migratori non solo con riferimento all'entità degli arrivi – accordi bilaterali con paesi terzi selezionati⁶² proveranno la loro efficacia nel ridurre gli arrivi in Italia e in Europa – ma al fatto che vi possano essere infiltrazioni terroristiche attraverso quei flussi e anche per ciò sia necessario contenerli e ridurli al minimo (ne sono un esempio le dichiarazioni di Minniti sui *foreign fighters*)⁶³. Sull'efficacia di questa opera di contenimento – provata dalla drastica riduzione degli arrivi a partire dal 2017 – si misura la capacità di governo del fenomeno anche se poi, non solo la riduzione degli sbarchi non sarà sufficiente a garantire il successo elettorale nel marzo 2018, ma presto ci si renderà conto che il fenomeno migratorio e tutte le questioni ad esso legate avranno riflessi assai più ampi dei risultati di una tornata elettorale, perché in grado di mettere in discussione i fondamenti stessi dell'Unione: solidarietà, coerenza, mobilità.

⁶² Si veda il discusso accordo di cooperazione in materia di difesa fra l'Italia e il Niger firmato nel settembre 2017 e reso noto solo nel febbraio 2019 grazie a un'iniziativa di alcune organizzazioni della società civile fra cui Cild e Asgi: https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/02/Italia-Niger_Accordo-in-materia-di-Difesa.pdf. Va ricordato che i tre quarti di tutti coloro che dall'Africa sono sbarcati in Italia lo hanno fatto passando attraverso il Niger, cfr. Daniel Howden; Giacomo Zandonini, "Niger: Europe's Migration Laboratory", 22 May 2018, in <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/05/22/niger-europes-migration-laboratory>.

⁶³ https://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2017/11/23/foreign-fighters-tra-migranti-rischio-reale_HV2dwJxoFrNgrxoU46JuO.html?refresh_ce.

La scelta del governo Gentiloni appare netta: un impegno deciso – anche sul piano economico – perché le iniziative in tema di migrazioni siano accompagnate da piani di sviluppo da concentrare su alcuni paesi africani ritenuti prioritari (fra questi Senegal e Nigeria). Nel 2017, l'Italia partecipa al Fondo fiduciario europeo per l'Africa con 102 milioni di Euro, seconda sola alla Germania, e alloca 200 milioni alla creazione di un Fondo italiano per l'Africa, d'altra parte l'83% della partecipazione italiana al primo è coperta da fondi del secondo⁶⁴. Un'analisi più accurata dei singoli stanziamenti mostra però come sviluppo e controllo dei flussi siano ormai interconnessi e come il secondo rischi di dettare l'agenda del primo. Da qui le critiche del mondo della cooperazione italiana – ONG su tutti – e delle organizzazioni impegnate sul fronte del rispetto dei diritti umani volte a segnalare, in alcuni casi, un vero e proprio sviamento di fondi dalla cooperazione a vantaggio della riduzione dei flussi migratori. Il tema è solo apparentemente tecnico e ha invece ricadute politiche significative su una molteplicità di aspetti. Da una parte, l'Italia mostra un impegno rilevante che vuole inserito in una strategia di lungo periodo⁶⁵, dall'altra, però, il controllo e la riduzione dei flussi, se certamente rispondono anche a questioni di carattere umanitario, sono imposti da preoccupazioni tutte interne alle agende politiche dei paesi europei⁶⁶. Non solo, la tendenza – italiana ed europea – a concentrare i temi migratori sul piano del 'contenimento' quando non dell' 'azzeramento' degli ingressi rischia di compromettere i rapporti politici con i partner africani che, se condividono le preoccupazioni umanitarie, hanno una visione dei fenomeni migratori del tutto diversa da quella prevalente al di qua del Mediterraneo⁶⁷, basti pensare al tema delle rimesse, ma anche alle giuste rivendicazioni sul ruolo delle diaspore africane nei paesi di arrivo come nei paesi di origine⁶⁸.

Conclusioni

L'approccio securitario che ha contraddistinto, pur con modalità e accenti diversi, la politica africana dell'Italia nell'ultimo decennio trova oggi facile sponda in Europa. Non va dimenticato tuttavia che esso non si esaurisce intorno alle urgenze nazionali ed europee, ma ha conseguenze molto concrete sui paesi africani e, vale sottolinearlo, sulle società civili di quei paesi che, non a caso, lamentano ingerenze indebite, la militarizzazione dei propri territori e la poca trasparenza nella gestione dei fondi, spesso a vantaggio di leadership discusse quando non apertamente corrotte⁶⁹. Ma quand'anche non vi fosse un problema di *accountability* – che pure è questione rilevante da parte sia europea sia africana – occorre interrogarsi sugli effetti di medio e lungo periodo di una collaborazione euro-africana in gran parte declinata a 'fermare' e 'monitorare' flussi proprio quando si invoca una partnership paritaria (il riferimento al discorso di Juncker del settembre 2018 pare una volta di più d'obbligo). Senza contare che alla riduzione dei flussi in ingresso nella sponda Nord del Mediterraneo

⁶⁴ Marcello Di Filippo; Anja Palm, "Le sfide della politica migratoria e il nuovo corso Minniti" in Ettore Greco (a cura di), *L'Italia al bivio. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2018*, Roma, Nuova Cultura, 2018, p. 75.

⁶⁵ Si veda MAE, *La strategia italiana nel Mediterraneo. Stabilizzare le crisi e costruire un'agenda positiva per la Regione*, 2017, in https://www.ispionline.it/sites/default/files/media/img/rapporto_med_maeci_2017_internet_1.pdf.

⁶⁶ Si veda, fra gli altri, il discorso di Angelino Alfano in occasione della conferenza ministeriale "A Shared Responsibility for a Common Goal: Solidarity and Security", il 4 luglio 2017, in https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/interventi/2017/07/discorso-dell-on-ministro-alla_6.html.

⁶⁷ L'Africa occidentale è la sub-regione maggiormente coinvolta da flussi migratori, o da fenomeni di mobilità transnazionale, l'84% di questi flussi rimane all'interno della regione stessa. Cfr. Africa Union, "Evaluation of the migration policy framework for Africa", 2016 in https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd-english_report_evaluation_of_the_migration_policy_framework_for_africa.pdf; vedi anche Altai Consulting for IOM Nigeria, "Irregular Migration between West Africa, North Africa and the Mediterranean", Abuja, Nigeria 2015 in http://www.altaiconsulting.com/wp-content/uploads/2016/03/Altai_Consulting_Free_Movement_and_Migration_in_West_Africa.pdf. Particolarmente interessanti le parti dedicate alle legislazioni nazionali in tema di migrazioni con approfondimenti anche su Nigeria e Senegal.

⁶⁸ Si veda il cit. rapporto dell'Unione Africana "Evaluation of the migration policy framework for Africa", pp. 22-24.

⁶⁹ Cfr., fra gli altri, i lavori del centro di ricerca svedese SIPRI: <https://www.sipri.org/research/conflict-and-peace/africa>.

corrisponde l'aumento di persone bloccate lungo le rotte che dall'Africa sub-sahariana portano in Europa, con conseguenze umanitarie difficilmente calcolabili e l'aumento dell'instabilità in regioni già di per sé rese fragili dalle conseguenze dei cambiamenti climatici, dalla proliferazione del traffico di armi e dal conseguente intensificarsi della presenza di gruppi armati⁷⁰.

Questa pur rapida panoramica sull'ultimo decennio di politiche italiane nei confronti dell'Africa ha confermato come, soprattutto a partire dal 2013, non siano mancate iniziative governative con riferimento ad alcune macro-regioni africane in particolare, come il Sahel e il Corno d'Africa. Al tempo stesso, queste azioni non sembrano inserirsi in un quadro di insieme coerente: al di là della retorica governativa, il discorso pubblico appare sempre più polarizzato e i dibattiti parlamentari legati a urgenze e interessi tutti nazionali. Il ruolo centrale di Nigeria e Senegal nella politica africana dell'Italia è storicamente radicato, basti pensare alla longevità della diaspora senegalese, da un lato, e al ruolo svolto dall'Eni in Nigeria fin dagli anni Cinquanta, dall'altro; per questo i due paesi risultano più visibili nel dibattito pubblico italiano rispetto ad altri Stati africani e sono oggi considerati importanti interlocutori politici anche in merito alle politiche migratorie, questa particolare attenzione tuttavia appare strumentale alla realizzazione di alcuni interessi specifici piuttosto che una pietra angolare di un partenariato coerente e sostenibile.

⁷⁰ Cfr. fra gli altri, il rapporto dei XChange sugli effetti delle politiche migratorie europee e nigerine sulla regione di Agadez a partire dal 2015 a oggi, *Agadez: Voices from an Historical Transit Hub*, Niger Report 2019 (part one) in: <http://xchange.org/reports/NigerReport2019.html>.

L'eterno confine. L'evoluzione della politica italiana in materia di protezione internazionale e accoglienza sul territorio a seguito della «crisi dei rifugiati» del 2015

di Ivana Acocella

*Il mondo non ha trovato nulla di sacro
nell'astratta nudità dell'essere-uomo*

Hannah Arendt – Le origini del totalitarismo

Il diritto all'asilo è un «diritto di confine» (Sciurba 2018, 145). Non solo perché i rifugiati sono persone costrette a varcare un confine internazionale per fuggire dal Paese d'origine e chiedere protezione in un altro Paese, ma anche perché tale diritto – per essere effettivamente goduto e tutelato – necessita del riconoscimento dello *status* di rifugiato da parte dello Stato cui è stato richiesto asilo, che deciderà se attribuire ad uno specifico fenomeno migratorio un carattere volontario oppure una valenza politica e forzata (Celentano 2018, 83-84). Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è, dunque, frutto di un processo di «frazionamento burocratico» (Zetter 2007, 174) finalizzato a distinguere la condizione di chi necessita di protezione internazionale rispetto a quella di altre categorie di migrante.

È indubbio che la definizione del concetto di «rifugiato» sia tanto descrittiva quanto normativa. Peraltro, nonostante la difficoltà di stabilire un significato risolutivo per una condizione così fluttuante da non poter essere essenzializzata, in ambito istituzionale, la definizione di «rifugiato» ha assunto un potere performativo considerevole, poiché non descrive solo una condizione (presuntivamente) oggettiva, ma delinea soprattutto i confini della categoria di riconoscimento di tale *status* (Celentano 2018, 83-84). Per questo motivo, nonostante la proclamata universalità e inviolabilità dei diritti umani, tale definizione presenta margini di interpretazione che si ampliano o si restringono a seconda delle pratiche governative e delle prassi burocratiche che influenzano tale processo di categorizzazione (Zetter 1991), sostanziandosi e configurandosi intorno alla dicotomia – e la conseguente relazione di potere (formale e simbolico) – esistente tra la facoltà degli Stati di riconoscere tale *status* di protezione e l'inesistenza di un diritto soggettivo dell'individuo ad ottenerlo. Ovviamente non si discute la necessità e l'utilità a fini amministrativi per uno Stato di intervenire sui flussi migratori in ingresso allo scopo di discernere chi necessita di protezione internazionale rispetto ad altre categorie di migrante. Ciò su cui si vuole porre l'attenzione è il fatto che – data la natura performativa della definizione (o delle definizioni) della categoria di «rifugiato» – tale «frazionamento burocratico» è frutto di scelte governative e amministrative che hanno risentito e ancora oggi risentono del contesto politico e delle pratiche di riconoscimento sociale entro cui tali scelte sono generate, producendo un ampliamento o un restringimento delle modalità formali e delle possibilità sostanziali di poter fruire di una forma di protezione internazionale.

Indubbiamente, tale «frazionamento burocratico» ha contribuito ad ampliare l'istituto della protezione internazionale nel corso del tempo, offrendo al richiedente asilo il diritto «eccezionale» di poter attraversare, anche in modo illegale, una frontiera di uno Stato diverso dal proprio e di non essere respinto verso un Paese considerato pericoloso per la sua vita; così come tale «frazionamento burocratico» ha permesso l'introduzione di nuove forme di protezione come quella umanitaria o sussidiaria, che – seppur meno tutelate e più reversibili – hanno allargato i vincoli stringenti per accedere allo *status* di rifugiato che erano stati istituiti dalla Convenzione di Ginevra in tempi lontani e differenti da quelli attuali (Ambrosini 2008, 16).

Peraltro, a seguito della «crisi dei rifugiati» del 2015, nel *framework* delle politiche sulle migrazioni e sull'asilo – dell'Unione Europea in generale e dell'Italia in particolare – tale «frazionamento burocratico» si sta riconfigurando in termini più escludenti, esacerbando, sullo sfondo della «continua emergenza», pratiche di categorizzazione che rafforzano lo stigma del cosiddetto *bogus refugee*: il «finto rifugiato» che sfrutta il canale privilegiato dell'asilo per garantirsi un lasciapassare verso un

Paese dell'Unione e spesso anche solo per interessi prettamente economici. L'estetica stessa degli arrivi via mare è stata costantemente usata per alimentare l'angoscia dell'invasione di migranti non meritevoli di protezione e per costruire un sostegno popolare all'inasprimento delle leggi sull'immigrazione e l'asilo (Sciurba 2017, 100). Esasperando il livello di criminalizzazione dello straniero – che porta a classificare i migranti forzati prima di tutto come irregolari – si sta, dunque, sostanziando una progressiva depoliticizzazione delle cause della mobilità umana, nonostante la crescente instabilità geopolitica a livello globale, e il conseguente slittamento della figura del rifugiato da «persona che necessita protezione» a persona che deve «provare» l'autenticità dello *status* di protezione che ha richiesto (Campesi 2017, 1-2).

La riflessione che sarà presentata in questo contributo mira a condurre un'analisi critica dell'evoluzione, a seguito della «crisi dei rifugiati» del 2015, della politica italiana in materia di protezione internazionale e accoglienza sul territorio. Lo scopo è fare emergere come attraverso dispositivi di contenimento e filtrazione dei migranti in ingresso, così come di sorveglianza e confinamento degli migranti presenti sul territorio, nel Paese si stiano *sperimentando e istituzionalizzando varie strategie di riconfigurazione del confine e del controllo sulla mobilità umana*, che, dalla frontiera, si estendono ora *oltre* la territorialità dello Stato al fine di limitare il numero delle persone che arrivano in Italia in cerca di protezione, ora *entro* i confini nazionali al fine di trasformare la condizione di «eccezionalità» di chi riesce comunque a richiedere asilo in una condizione «ordinaria» di sospensione e attesa rispetto all'effettiva possibilità di godere delle tutele e dei diritti connessi a tale protezione. L'analisi condotta in definitiva avrà lo scopo di far emergere come, in *un sistema di continuità tra frontiere selettive esterne e procedure di controllo interno*, tali strategie stiano producendo «un'estensione del confine» – prolungando nel tempo e nello spazio gli effetti del suo attraversamento – con il rischio di far scomparire la categoria stessa del richiedente asilo come soggetto empirico e giuridico.

Le strategie di riconfigurazione del confine e del controllo sulla mobilità umana

Nel 2015 in Italia diventa operativo l'approccio *hotspot*. Si tratta di un nuovo metodo di controllo delle frontiere esterne, basato su «punti di crisi», ideato dall'Unione Europea per i confini meridionali – e ad oggi predisposto per l'Italia e la Grecia – allo scopo di selezionare la mobilità umana in ingresso in modo irregolare. Tale approccio, infatti, presuppone la possibilità di intervenire in modo rapido sui «flussi misti» in ingresso, per identificare – tra gli stranieri extracomunitari che attraversano in maniera irregolare le frontiere esterne dell'Ue – i potenziali richiedenti protezione internazionale e procedere, allo stesso tempo, all'allontanamento di tutti gli altri migranti rintracciati in una posizione di irregolarità (Sciurba 2017, 104). Anche se la responsabilità per gli aspetti concernenti il controllo delle frontiere e il trattamento delle domande di asilo rimane di competenza degli Stati membri, si prevede la presenza di personale dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*EASO*), oltre che dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (*Frontex*) e dell'Ufficio di polizia europeo (*Europol*), al fine di fornire supporto nelle procedure sia di selezione dei «flussi misti» sia di rimpatrio di coloro che non necessitano di protezione. Si prospetta quindi una sorta di strategia di *humanitarian triage*, entro cui interagiscono azioni di identificazione, qualificazione e frazionamento degli stranieri che sbarcano sulle coste italiane in una gestione comune della migrazione a livello europeo (Benvenuti 2018, 4-6).

Peraltro, come approfondiremo, tali presupposti si traducono nella sperimentazione e nella progressiva istituzionalizzazione di nuove *strategie di riconfigurazione del confine*, attraverso il proliferare, nei confronti dello straniero, di specifici dispositivi di «categorizzazione» (Sciurba 2017) e «confinamento oltre la detenzione» (Tazzioli e Garelli 2018), finalizzati a «disciplinare» i movimenti migratori, che sfidano apertamente l'accesso selettivo al diritto d'asilo e l'imposizione di criteri sempre più stringenti alla mobilità transfrontaliera.

La necessità di introdurre l'approccio *hotspot* è espressa nell'Agenda europea sulle migrazioni del 2015, in risposta allo «stato di emergenza» creatosi per l'aumento di arrivi irregolari (definiti più

volte come incontrollati e ingovernabili) e il conseguente incremento del numero di richieste d'asilo (che raggiunge il suo apice proprio in quell'anno)¹. Sono anni critici per l'Ue. Infatti, da una parte, dopo la prima mandata di direttive dell'Unione relative al Sistema europeo comune d'asilo (CEAS), è chiaro che non tutti i Paesi membri possano garantire gli stessi standard di accoglienza, presupposto sul quale si regge l'intero Sistema di Dublino (Petrovic 2016, 133-135)²; dall'altra, si registrano le prime tensioni tra paesi Ue soprattutto connesse ai «movimenti secondari» dei migranti nonostante il Regolamento di Dublino³, che porta alla decisione da parte di alcuni Stati membri di riattivare i controlli alle proprie frontiere interne, minando gli stessi accordi di Schengen (Favilli 2018, 38)⁴. Il tema della salvaguardia della vita umana e gli imperativi di solidarietà nei confronti dei Paesi membri più esposti all'afflusso di migrati lascia, dunque, ben presto lo spazio ad argomenti più forti che presentano la crisi migratoria non solo in termini umanitari, ma «come una crisi esistenziale per l'Europa [...] in grado di mettere in pericolo l'esistenza stessa dell'Unione minacciando una delle sue acquisizioni fondamentali: lo spazio di libera circolazione» (Campesi 2016, 15).

Peraltro, incapace di fornire una risposta adeguata ai problemi interni sorti nell'ambito della configurazione del Sistema europeo sull'asilo, l'Unione Europea si concentra soprattutto sulle «cause esogene» della crisi migratoria, imputando l'incremento del numero di arrivi irregolari alla carenza dei controlli delle frontiere esterne. Oltre all'approccio *hotspot*, infatti, nell'Agenda europea, si prospetta l'implementazione delle operazioni contro la criminalità transfrontaliera con azioni di smantellamento dei *network* relativi alla tratta e al traffico di migranti, così come il rafforzamento del ruolo di *Frontex* non solo nelle attività di identificazione dei migranti e di coordinamento delle procedure per il rimpatrio degli irregolari, ma anche in quelle di ricerca e soccorso in mare – ad esempio, attraverso il potenziamento dell'operazione *Triton* (Mungianu 2016)⁵.

A partire dal 2015, dunque, si rafforza, nel *framework* generale delle politiche Ue sulle migrazioni e sull'asilo, una *strategia di fortificazione delle frontiere terrestri e dello spazio marittimo del Mediterraneo* anche in un'ottica più centralizzata e sovranazionale, entro cui, peraltro, le operazioni militari relative alla sicurezza pubblica e le azioni umanitarie di salvataggio e soccorso dei migranti si sovrappongono e confondono, giustificando tale strategia con l'urgenza di dare una risposta allo stato di emergenza creatosi per l'aumento di arrivi irregolari, ma anche con la necessità di rendere più «sicuro» il tratto di mare da cui arrivano più migranti (Cuttitta 2018, 783-786). In tal modo, sul registro narrativo della «continua emergenza», lo scontro politico tra i Paesi Ue sulle modalità di gestire i flussi migratori – che avrebbe dovuto inevitabilmente portare ad una riforma del Sistema Dublino – ha di fatto legittimato un'involuzione securitaria, in maniera più significativa rispetto al passato, del modello di *governance* della mobilità delle migrazioni forzate, sovrapponendo e confondendo l'obbligo inviolabile di tutelare il diritto d'asilo con misure di sicurezza finalizzate a salvaguardare l'ordine pubblico (Campesi 2016, 15).

In Italia, l'approccio *hotspot* diventa operativo a seguito delle due Decisioni del Consiglio (UE) 2015/1523 e (UE) 2015/1601 del 14 e 22 settembre 2015. Peraltro, ciò avviene in mancanza di una adeguata base normativa sovranazionale e nazionale per regolamentare le delicate e complesse operazioni che saranno svolte in tale «spazio fisico» di primo ingresso, collocando i «punti di crisi» in una sorta di «limbo normato», «zona franca» o «terra di nessuno» (Benvenuti 2017, 12). I «punti di crisi», ad esempio, sono introdotti – durante il Governo Renzi – con la circolare del Ministero

¹ Nel 2015, a fronte 1,5 milioni ingressi irregolari, le richieste d'asilo sono 1,322 milioni con un incremento del 68% rispetto al 2014 (Fonte: Eurostat).

² Relazione della Commissione europea del 26.11.2007.

³ Per «movimenti secondari» si intendono i movimenti che trasgrediscono quanto stabilito dal Regolamento UE n. 604/2013 (Dublino III) relativo ai meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande d'asilo, che nell'attuale versione comporta l'applicazione prevalente dello Stato di primo ingresso nell'Ue.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

⁵ Peraltro, l'operazione *Triton* iniziata nel 2014 ha come scopo principale il «controllo della frontiera Ue sul Mar Mediterraneo» e non la «ricerca e il soccorso», che era invece l'attività prioritaria dell'operazione italiana *Mare Nostrum* del 2013-2014 (Masera 2018, 226).

dell'Interno del 6 ottobre 2015 – dunque attraverso una disposizione che non ha la forza di legge nel sistema delle fonti del diritto – e disciplinati da alcuni documenti di natura programmatica, quali la *Roadmap* italiana (presentata il 28 settembre 2015 alla Commissione europea) e le *Procedure Operative Standard (Sop)* pubblicate dal Ministero dell'Interno il 17 marzo 2016, che comunque non hanno valore normativo⁶.

In relazione alla finalità di rapido «smistamento» e «canalizzazione» dei «flussi misti» in ingresso previste nell'approccio *hotspot*, come specificato nelle *Sop*, «squadre composte da funzionari dell'ufficio immigrazione della polizia di stato e *Frontex* condurranno interviste iniziali di *screening* [e le] informazioni raccolte saranno inserite in un apposito modulo, “foglio notizie”, che comprende i dati personali [...] e la motivazione che ha indotto la persona a lasciare il suo paese [...]. Sulla base dei risultati delle attività di *screening*, gli individui adulti che non hanno manifestato la volontà [...] o non intendono avanzare domanda di protezione internazionale riceveranno un decreto di respingimento o espulsione. [...] Tali provvedimenti [...] potranno essere eseguiti [...] immediatamente, oppure mediante il trasferimento in un CIE o, nel caso di indisponibilità dei posti, mediante l'ordine del Questore a lasciare il territorio nazionale in 7 giorni» (*Sop* 8, 11 e 19)⁷.

Per arginare il rischio di adottare provvedimenti di respingimento sulla base del «foglio notizie» senza aver adeguatamente esaminato la specifica condizione delle persone, nel 2016, è emessa un'ulteriore circolare del Ministero dell'Interno (Campesi 2017, 22)⁸. Peraltro, Alessandra Sciorba (2017) segnala che «nonostante quanto affermato nella circolare [...], esiste una categoria di migrante che viene formalmente sempre trattata in modo diverso rispetto agli altri: quella delle persone originarie dei paesi nordafricani con cui l'Italia ha firmato accordi bilaterali di riammissione» (ivi, 110)⁹. A partire da tale riscontro empirico, l'autrice sottolinea come l'introduzione del modello di smistamento dei «flussi misti» basato su «punti di crisi» abbia permesso di sperimentare nuove *strategie di configurazione del confine e del controllo sulla mobilità umana* incanalando in modo rapido, in «zone di frontiera cuscinetto», i migranti in «categorie di governance» che producono specifici confini amministrativi e livelli differenziati di accesso ai diritti. Infatti, ponendo l'attenzione principalmente sulla regolarità in ingresso, mentre un eventuale necessità di protezione è messa in secondo piano, tali pratiche di «frazionamento istituzionale» hanno, di fatto, implementato un processo di gerarchizzazione tra categorie di migranti «definite artificialmente» in «meritevoli di asilo da accogliere» e «clandestini non bisognosi di aiuto da rimpatriare», avvantaggiandosi della natura «flessibile e mobile» di queste nuove aree di confine (ivi, 100-104). Si alimenta in tal modo un «nuovo regime di frontierizzazione», che intensifica quelle politiche che Chiara Marchetti (2006) definisce

⁶ Si cerca di fornire una maggiore copertura normativa all'*hotspot* con la legge n. 46/2017 (che converte il c.d. *decreto-legge Minniti-Orlando* n.13/2017), secondo cui: gli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi durante operazioni di salvataggio in mare saranno condotti a scopi di identificazione e registrazione presso i punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto legge 563/1995 – la c.d. *legge Puglia* (art. 17 che introduce l'articolo 10ter nel D.lgs. 286/1998). Marco Benvenuti (2017) segnala come, peraltro, tale legge non specifichi se gli *hotspot* siano aperti o chiusi, lasciando senza un'adeguata copertura normativa l'eventuale restrizione della libertà delle persone che può perpetrarsi in tali «punti di crisi»; infatti, la *Roadmap* li qualifica come centri chiusi, le *Sop* prevedono che la persona possa uscire solo dopo essere stata foto-segnalata. Anche la c.d. *legge Puglia* è lacunosa sul punto, limitandosi a prevedere, per tali centri, la duplice funzione umanitaria-assistenziale per i migranti sbarcati in cerca di protezione e di controllo/contrasto per l'immigrazione clandestina (Campesi 2013, 199-200).

⁷ Occorre segnalare che l'ordine di espulsione da effettuarsi in sette giorni «a spese» del migrante rischia di tradurre il meccanismo di filtraggio predisposto dall'approccio *hotspot* in flussi interni di clandestini al di fuori di qualsiasi circuito di protezione, con l'effetto di alimentare «processi di incorporazione negativi sul territorio» (Tazzioli e Garelli 2018, 7), smentendo gli stessi assunti di sicurezza pubblica che sottendono tale approccio. Per arginare questo rischio, l'articolo 17 della legge n. 46/2017 prevede l'aumento del numero dei *Centro di permanenza per i rimpatri* (gli ex-Cie) e amplia, ai fini del trattamento, la nozione di «rischio di fuga» (includendovi il rifiuto reiterato di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici). Si assiste quindi ad una contro tendenza rispetto al passato quando era invece prevalsa la scelta di diminuire il numero di tali strutture e i tempi di permanenza in questi centri riducendo sostanzialmente il trattamento ad una pratica residuale (Campesi 2017, 26-31).

⁸ Circolare MI n. 168/2016 dell'8 gennaio 2016.

⁹ Traduzione in italiano di chi scrive.

di *refoulement* preventivo, così come Jennifer Hyndman e Alison Mountz (2008) di *neo-refoulement*, con il rischio di ledere il principio di parità di accesso alla protezione internazionale, se l'allontanamento è predisposto solo sulla base della nazionalità, data la natura perfetta e soggettiva del diritto d'asilo «che può essere richiesto ovunque e da chiunque indipendentemente dalla propria origine e provenienza» (Marchetti 2016, 139).

Sempre sul registro narrativo dello «stato di perenne emergenza» e, dunque, della conseguente necessità di prevedere misure straordinarie per arginarla, oltre a tali pratiche di categorizzazione, con l'approccio *hotspot* sono introdotti anche altri dispositivi di controllo, filtrazione e confinamento della mobilità umana. Nella stessa presenza di personale Ue presso i «punti di crisi», si può intravedere – oltre al semplice «supporto» dichiarato – anche una finalità secondaria di «sorvegliare» l'adeguata applicazione delle rigide regole fornite dal sistema Schengen e dal Sistema europeo comune d'asilo, per ridurre soprattutto i «movimenti secondari» di richiedenti asilo e stranieri irregolari che – pur consistendo *de facto* in pratiche di transito e di fuga – designano, nel lessico Ue, i movimenti autonomi dei migranti al di fuori dei canali e delle «geografie forzate» stabilite dal Regolamento di Dublino¹⁰. Sul punto interviene anche Chiara Marchetti (2006) sostenendo che il Sistema Dublino estremizza gli assunti di vittimizzazione e spersonalizzazione della figura del richiedente asilo, con l'esito peraltro di confinare i migranti al margine dell'Ue ed appesantire in tal modo l'onere dei Paesi membri di frontiera (ivi, 123-125). L'idea di «vittima» mal si adatta alla capacità di resilienza e di sopravvivenza del richiedente asilo, senza che ciò lo trasformi in un «falso» vulnerabile, mentre è più confacente sostenere che lo sradicamento a seguito di una «fuga improvvisa» – più naturalmente ascrivibile alla condizione delle migrazioni «forzate» – comporti inevitabilmente la perdita per il richiedente asilo di esercitare qualsiasi capacità di controllo sulla propria vita, anche in relazione al paese dove vorrebbe soggiornare perché valutato più strategico ai fini di una permanenza stabile oppure perché in quel luogo vivono altri connazionali – perfino parenti¹¹ – che potrebbero aiutarlo e facilitarne l'inserimento sul territorio (ivi, 95-96).

Lasciando sostanzialmente irrisolta tale questione, in cambio di un controllo più stringente in ingresso attraverso l'adozione dell'approccio *hotspot*, l'Unione Europea propone, sempre nell'ambito dell'Agenda europea sulle migrazioni del 2015, il programma di *relocation* come misura temporanea a supporto dei Paesi membri più esposti alla pressione migratoria – e dunque anche per l'Italia¹². Peraltro, anche tale istituto assume un significato diverso alla luce delle «tattiche» finalizzate al controllo sulla mobilità umana. Infatti, se il Regolamento di Dublino prevede una tappa forzata (il primo Paese Ue di ingresso), il programma di ricollocazione istituisce una mobilità obbligatoria (verso lo Stato membro designato per il trasferimento)¹³; dunque, entrambe le disposizioni prevedono

¹⁰ Si ricordi che, nel 2015, la Commissione Europea ha aperto una procedura di infrazione verso l'Italia per la mancata attuazione del Regolamento UE n. 603/2013, che istituisce l'*Eurodac* per la rilevazione/trasmissione delle impronte digitali degli irregolari che arrivano in zone di frontiera, al fine di applicare i criteri previsti da Dublino III.

¹¹ Di fatto, il Regolamento di Dublino III (artt. 2, 8-10, 16) prevede il ricongiungimento con parenti presenti in un Paese Ue ma adotta un'accezione ristretta di familiare ascrivendola al coniuge/partner e ai figli minorenni. Un'accezione più ampia è prevista per alcune categorie vulnerabili come le donne in gravidanza, i malati/disabili/anziani e i minorenni includendo, ad esempio, anche fratelli, zii, genitori e nonni (a seconda della categoria).

¹² Istituita e disciplinata sempre dalle Decisioni del Consiglio (UE) 2015/1523 e (UE) 2015/1601, la *relocation* prevede l'integrazione del principio del primo Paese Ue di ingresso con un meccanismo obbligatorio, seppur temporaneo, di ricollocazione di quote di richiedenti asilo giunti in Italia verso altri Stati membri. Le quote sono stabilite sul PIL, il tasso di disoccupazione, il numero di abitanti e il numero di richiedenti già presenti in ciascun Paese dell'Unione. Le nazionalità collocabili sono quelle per le quali la percentuale di successo della richiesta di protezione è pari al 75% in Ue. L'identificazione dei ricollocabili avverrà sempre nei «punti di crisi» (*Roadmap* 2015, 6).

¹³ Marcello Di Filippo (2015) segnala come, seppur le Decisioni che disciplinano la *relocation* sottolineino la necessità di tener conto delle competenze linguistiche e dei legami familiari o socio-culturali dei soggetti che potrebbero facilitarne l'integrazione nello Stato Ue di ricollocazione, le procedure previste sono scarse e lacunose. Si è inoltre dato spazio prevalentemente ai legami familiari, peraltro, con una accezione più ristretta rispetto a quella del Regolamento di Dublino III (escludendo, ad esempio, gli zii e i nonni per il minorenne) e subordinando tale criterio alla predisposizione dei Paesi di destinazione (prevedendo, ad esempio, l'invio da parte dello stesso di ufficiali di collegamento o la possibilità di rifiutare il ricollocamento una volta raggiunta la quota a lui destinata).

dispositivi di «contenimento oltre la detenzione» (Tazzioli e Garelli 2018), finalizzati cioè al «contenimento fisico di certi movimenti, ma anche, e soprattutto, [al] contenimento del desiderio dei migranti di stabilirsi in un luogo particolare» (ivi, 3)¹⁴. Tale supposizione si rafforza anche alla luce del fatto che, su richiesta dell'Unione, la possibilità di beneficiare della *relocation* è «condizionata» all'efficacia che l'Italia dimostrerà nel controllo delle frontiere, evidenziando come tale istituto «funzioni come uno strumento di disciplinamento [...] alle regole di Dublino da parte dei soggetti che più di altri ne hanno messo in crisi la tenuta: i paesi meridionali da un lato; i migranti dall'altro» (Campesi 2017, 11). Ciò rimarca ancora una volta come gli *hotspot* si stiano configurando in termini di *checkpoint flessibili* utilizzati per interrompere e, contemporaneamente, incanalare la mobilità umana attraverso eterogenei dispositivi istituzionali (Tazzioli e Garelli 2018, 3-5). Occorre, infine, segnalare che il programma di ricollocamento non è rivolto a tutti i richiedenti asilo ma solo a quelli originari di Paesi terzi in relazione ai quali la percentuale di decisioni positive adottate in primo grado è alta nell'Unione (secondo i dati dell'Eurostat), istituendo, dunque, un ulteriore «frazionamento istituzionale» che, in tal caso, introduce percorsi differenziati per persone che appartengono ad una stessa categoria giuridica di soggetti; tale scelta appare discutibile per il rischio di alimentare nuove pratiche di categorizzazione che implicitamente associano il diritto d'asilo a migranti originari di Paesi considerati «non sicuri» piuttosto che ad una condizione soggettiva del richiedente.

Tale considerazione si rafforza anche alla luce del fatto che il modello di smistamento dei «flussi misti» basato su «punti di crisi» è implementato, in Italia, con la legge n. 132/2018 (conversione del c.d. *decreto-legge Salvini* n.113/2018), che istituisce proprio la possibilità di redigere un elenco di «Paesi di origine sicuri», allo scopo di aumentare i criteri per poter qualificare una domanda di asilo *manifestamente infondata*¹⁵ – come, peraltro, previsto dalla Direttiva Ue «procedure» fin dalla sua prima dizione e sollecitato anche nell'Agenda europea sulle migrazioni del 2015 per i Paesi membri ancora inadempienti. Sebbene il concetto di «Paese di origine sicuro» non possa essere applicato come «barriera» automatica, data la natura soggettiva dello *status* di rifugiato, la domanda d'asilo posta da una persona originaria di un luogo inserito in tale elenco sarà esaminata in via prioritaria con una procedura che aggrava l'onere della prova su chi chiede protezione per la necessità di dover ribaltare la presunzione di sicurezza del Paese d'origine in relazione alla propria specifica situazione, derogando in tal modo il principio generale che prevede che tale onere sia ripartito tra lo Stato cui è stato richiesto asilo e il richiedente.

L'introduzione di tale misura è giustificata dal Ministro dell'Interno Matteo Salvini con la necessità di smascherare i «falsi rifugiati» o i «migranti economici truffatori» che abusano del diritto di poter richiedere protezione internazionale pur non avendone i requisiti, enfatizzando ulteriormente il tema dell'irregolarità degli arrivi via mare e il livello di criminalizzazione dello straniero alla luce della distinzione tra «migrazioni economiche» e «migrazioni forzate». Tale strumentalizzazione non è nuova nel *frame* della politica europea ed italiana ed è stata usata soprattutto per legittimare la produzione della categoria del «migrante pericoloso» e il conseguente inasprimento delle misure di sicurezza per garantire l'ordine pubblico (Fassin 2013). Oggi, tali strategie di criminalizzazione si estendono anche a chi pratica iniziative di solidarietà come le ONG, che, dopo aver svolto un ruolo centrale nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare a partire dal 2104 (dopo la fine della missione italiana *Mare nostrum*), sono state quasi tutte allontanate dal Mediterraneo centrale attraverso varie azioni di natura politica e giudiziaria, anche a seguito di un dibattito mediatico teso a delegittimare in modo generalizzato l'operato di tali organizzazioni (Giammarinaro 2018, 130)¹⁶.

¹⁴ Traduzione in italiano di chi scrive.

¹⁵ Articolo 7bis della legge n. 132/2018 che introduce l'articolo 2bis al D.lgs. 25/2008 (rifuso a seguito del recepimento della nuova Direttiva 2013/32/EU «procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale»).

¹⁶ Le azioni politiche nei confronti delle ONG iniziano già nella precedente legislatura; nel 2017 è infatti redatto il *Codice di Condotta per le ONG*, che tra i punti più discussi prevede una loro maggior collaborazione con la Guardia costiera libica e la possibilità che funzionari della polizia giudiziaria salgano a bordo delle imbarcazioni per raccogliere prove ai fini di indagini sul traffico e la tratta di migranti (Masera 2018, 227). Tra le azioni giudiziarie in corso si ricorda il

Sebbene il concetto di «Paese di origine sicuro» sia stato introdotto in ambito comunitario in un'ottica di condivisione delle responsabilità dell'asilo, alla luce di tali assunti di criminalizzazione del migrante e della fomentazione della paura di invasioni esterne, l'impressione è che il ricorso a tale concetto e l'istituzionalizzazione di una procedura obbligatoria di pre-esame di frontiera saranno usati in Italia per implementare ulteriormente il «regime di frontierizzazione» finalizzato a controllare e contenere la mobilità umana, con l'introduzione di un nuovo ostacolo strutturale al principio di equità di accesso al diritto d'asilo.

Inoltre, se si considera lo scenario internazionale relativo alle politiche sulle migrazioni e l'asilo, l'approccio *hotspot* è solo uno dei dispositivi predisposti per istituire un regime di frontiera «mobile» ed extra-territoriale, che possa dunque estendersi oltre la sovranità italiana ed europea ed entro cui, peraltro, l'associazione inversa tra espansione della sorveglianza dei confini e riduzione dello spazio dei diritti umani rischia di trovare nuove configurazioni (Cuttitta 2018, 791-793).

Nella stessa Agenda europea del 2015, ad esempio, si profila la necessità di consolidare in modo più sinergico la dimensione interna e la dimensione esterna della politica di gestione dei flussi migratori. Contemporaneamente alle azioni di fortificazione dei confini esterni dell'Unione, si auspica, infatti, *il rafforzamento della collaborazione con i Paesi terzi nel contrasto alle migrazioni illegali*, attraverso accordi bilaterali e partenariati finalizzati a facilitare le operazioni di rimpatrio dei migranti respinti e ad accrescere la capacità di questi Stati nel controllo delle proprie frontiere in ingresso e uscita; tali accordi riguarderanno sia i *Paesi di origine* da cui arriva un gran numero di migranti sia i *Paesi di transito* interessati dalle principali rotte migratorie o da cui partono prevalentemente le imbarcazioni verso l'Europa. Per rendere più efficace tale collaborazione sono potenziati gli incentivi di tipo economico riferibili ad attività commerciali ed ai finanziamenti destinati allo sviluppo locale secondo il principio «più progressi, più aiuti»¹⁷: più sarà alta la collaborazione ottenuta, maggiori saranno i finanziamenti e le forme di sostegno da parte dell'Unione (Favilli 2018, 41).

Oltre a rafforzare gli accordi di riammissione con i Paesi di origine per rendere più efficace le operazioni di rimpatrio previste nell'approccio *hotspot*¹⁸, dunque, l'Ue mira ad intensificare varie *strategie di esternalizzazione delle procedure di controllo delle frontiere*, intervenendo in modo più energico al di fuori del proprio territorio per ridurre «a monte» le cause del fenomeno e adattando, a tal fine, alcuni settori di azione esterna – come ad esempio la cooperazione allo sviluppo – «all'esigenza interna europea di contenimento e prevenzione dei flussi migratori irregolari provenienti dalla sponda meridionale nel Mediterraneo. Inoltre, nell'ambito di tale obiettivo, le migrazioni irregolari finiscono per essere assimilate a quelle forzate» (Vitiello 2016, 31)¹⁹.

Se nell'ambito di una sinergia tra la dimensione interna e la dimensione esterna della gestione nei flussi migratori è nel legittimo interesse degli Stati cooperare tra loro, la perplessità suscitata da tale strategia sta, dunque, nelle modalità attraverso cui essa si sta strutturando nel *framework* della politica dell'Unione in relazione sia agli obiettivi soggiacenti sia ai mezzi per raggiungere tali fini. Infatti, l'obiettivo prioritario del contenimento preventivo dei flussi migratori irregolari rischia di lasciare in

sequestro di alcune imbarcazioni, come la *Juventa* della ONG tedesca Jugend Rettet (accusata di aver concordato la consegna in mare di migranti con bande criminali libiche) e la *Open Arms* dell'ONG spagnola Pro Activa (accusata di non aver rispettato il divieto di intervenire impartito dalla Guardia Costiera italiana per non interferire con le operazioni di salvataggio della Guardia Costiera libica in arrivo). Sulla rilevanza penale della collusione tra le attività di soccorso in mare delle due ONG e le azioni di associazione a delinquere o favoreggiamento dell'immigrazione irregolare si rimanda a: Bernardi Silvia (2018) e Luca Masera (2018).

¹⁷ Piano d'azione dell'Ue sul rimpatrio del 2015 (COM 2015/453 final).

¹⁸ Creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione (COM 2016/385 final).

¹⁹ Valletta Summit Action Plan, annexed to the Political Declaration (12.11.2015). Nell'ambito delle azioni di esternalizzazione dell'Ue, alcune comportano perfino lo spostamento della responsabilità di fornire protezione internazionale verso Paesi terzi. Si pensi alla Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, a partire dalla quale, in cambio di denaro e della promessa dello sblocco dei negoziati per la liberalizzazione dei visti a favore dei cittadini turchi, «per la prima volta è stato disciplinato il rimpatrio anche di richiedenti asilo, attraverso l'obbligo imposto alla Grecia di qualificare la Turchia come Paese sicuro e Paese di primo asilo per i cittadini siriani» (Favilli 2018, 42).

secondo piano quello di favorire canali sicuri di arrivo o programmi efficaci di protezione e sviluppo locale per ridurre le cause di partenza (Sciurba 2017, 112-114)²⁰. Inoltre, tale obiettivo può portare alla nascita di accordi con Paesi terzi che – seppur considerati strategici per la loro posizione lungo le rotte migratorie – non sempre sono in grado di garantire forme di protezione adeguate o il rispetto dei diritti umani (Cuttitta 2018, 794-796)²¹.

Un caso esemplificativo in tal senso è l'intensificazione dei rapporti con la Libia su iniziativa italiana, allo scopo di ridurre i flussi migratori irregolari in arrivo dalla rotta del Mediterraneo centrale. Dopo il Memorandum del 2 febbraio 2017 – firmato durante il Governo Gentiloni con uno dei capi libici, Favez al Sarraj – che ha rianimato l'accordo di amicizia e partenariato concluso con la Libia nel 2008, l'Italia inizia a sostenere la Guardia costiera libica attraverso attività di formazione e supporto tecnologico (in termini di equipaggiamento, imbarcazioni e assistenza tecnica), fino alla decisione di partecipare alla missione internazionale in appoggio alla stessa iniziata nel luglio 2017²². «L'obiettivo generale della politica del Governo è chiaro. Per ridurre gli arrivi dalla Libia, è necessario rafforzare le capacità operative della Guardia costiera libica, in modo che siano in grado *in primis* di impedire le partenze, e comunque di intercettare le imbarcazioni dirette verso l'Italia, operando in nostra vece quei respingimenti in alto mare che, dopo la notissima sentenza *Hirsi* della Corte Edu del 2012, non possiamo più realizzare direttamente» (Masera 2018, 227-228). Nonostante le gravi violazioni dei diritti umani subite dai migranti in Libia – come ribadito anche nell'ultimo rapporto dell'Onu del 20 dicembre del 2018²³ – tale obiettivo sembra sia stato raggiunto; nel 2018, infatti, il numero di arrivi via mare è pari a 23.370, con una riduzione considerevole rispetto ai 119.369 e ai 181.436 giunti in Italia rispettivamente nel 2017 e nel 2016²⁴.

Le strategie di riconfigurazione del confine perfezionate durante la fase iniziale dell'approccio *hotspot* sono, dunque, riformulate attraverso l'implementazione di nuovi dispositivi di categorizzazione e distinzione dei migranti, sulla base del loro Paese di origine o di transito, in un regime di frontiera «mobile» che, combinando strategie di localizzazione ed esternalizzazione del controllo, filtraggio e confinamento dei movimenti umani, rischiano di far scomparire il richiedente

²⁰ È interessante anche la lettura di Daniela Vitiello (2016) sulla mobilità regolare in ingresso verso l'Unione Europea delineatasi in questa fase nell'ambito dell'*Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM), che sottolinea come la creazione di canali regolari sia perseguita soprattutto mediante l'aggiornamento della normativa Ue sulla *blue card*, che riguarda i lavoratori altamente qualificati, e una disciplina più favorevole per i lavoratori stagionali e gli studenti. Alla luce di considerazioni affini, Iside Gjergji (2016) sostiene che lo scopo sembra essere agevolare una nuova politica di mobilità e accesso regolare finalizzata a normalizzare un modello di migrazione circolare, qualificato e funzionale alle esigenze del mercato del lavoro dell'Unione.

²¹ Si pensi al Sudan che – nonostante la presenza del dittatore Omar al-Bashir solo di recente destituito – è considerato per l'Ue un paese strategico per l'area del Corno d'Africa fin dal lancio del Processo di Khartoum nel 2014 e a cui sono destinati anche finanziamenti provenienti dal *Fondo fiduciario d'emergenza in Africa* istituito nel Vertice di Valletta del 2015 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00948084.pdf>).

²² Delibera del Consiglio dei Ministri del 28.07.2017 e del 28.12.2017.

²³ http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/Rapporto_ONU_sulla_Libia.pdf.

²⁴ Fonte: Cruscotto statistico del Ministero dell'Interno al 31 dicembre 2018. A tali strategie di contenimento, si aggiunge la dichiarazione del Ministro dell'Interno Matteo Salvini sulla «chiusura dei porti italiani» nel giugno 2018, cui peraltro non segue alcun decreto ufficiale; anche se, nonostante il drastico calo, gli sbarchi in Italia continuano (come si evince dai dati dello stesso Ministero che conteggia, tra luglio 2018 e marzo 2019, 7.317 persone arrivate solo via mare), si susseguono a fini puramente propagandistici alcuni casi eclatanti – riferibili tra l'altro solo ad imbarcazioni ONG – come, ad esempio, il blocco della nave *Aquarius* di *Sos Mediterranée* (costretta ad approdare a Valencia) o della *Diciotti* e della *Sea Watch 3* (poi approdate in Italia). A seguito di questi eventi, il Ministero dell'Interno emette il 18 marzo 2019 la Direttiva n. 14100/141(8), secondo cui se un evento di soccorso avviene in acque di responsabilità libiche senza il coordinamento della Capitaneria di porto italiana, non sussistono i criteri per attribuire l'Italia come *place of safety* e se, nonostante ciò, l'imbarcazione si dirige verso l'Italia, tale condotta è «pregiudizievole per il buon ordine e la sicurezza dello stato costiero» perché finalizzata al trasferimento di migranti irregolari sul territorio. Per i rischi sottostanti di effettuare, sulla base di tale Direttiva, respingimenti incorrendo nella violazione del principio di *non-refoulement* si rimanda a Fulvio Vassallo Paleologo (“Governo responsabile di un respingimento collettivo” pubblicato il 7 aprile 2019 su <https://www.a-dif.org>).

asilo come soggetto giuridico e di espropriare in via definitiva chi, pur migrando forzatamente, vorrebbe mantenere il controllo sui tempi e la destinazione del proprio viaggio.

«L'accoglienza sul territorio»: dal mero assistenzialismo ad una condizione ordinaria di attesa e confinamento

Le ambivalenze e le contraddizioni riscontrate nel *framework* generale della politica italiana relativo al controllo dei confini si manifestano, seppur in forma differente, anche nel modo in cui si riconfigura, negli stessi anni, il sistema di accoglienza sul territorio.

Nel 2015, a seguito del recepimento della nuova Direttiva Ue «accoglienza» (2013/33/EU) con il D.lgs. 142/2015, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)²⁵ è confermato come «unico» sistema di accoglienza in Italia²⁶. I due principi ispiratori dello SPRAR sono: la progettazione di un sistema di accoglienza decentralizzato, diffuso e integrato con i servizi del territorio e con il diretto coinvolgimento degli Enti locali e del terzo settore non profit; lo sviluppo di progetti di intervento finalizzati a promuovere l'autonomia e l'integrazione nel tessuto sociale della persona accolta. Lo SPRAR, dunque, mira a superare una forma di accoglienza puramente assistenziale che ha l'effetto ricorrente di cronicizzare la dipendenza del soggetto dall'aiuto istituzionale.

I *Centri di accoglienza straordinaria* (CAS), invece, sono nati nel 2014 su decisione del Ministero dell'Interno, a seguito dell'aumento degli arrivi via mare e del numero di richieste di protezione, essendo la capienza dello SPRAR insufficiente per rispondere a tale situazione di «eccezionalità»²⁷. Peraltro, proprio a causa di tali condizioni «straordinarie», la genesi del sistema CAS – basato su strutture per loro stessa definizione «temporanee» – avviene senza che sia predisposto un quadro normativo chiaro o standard minimi da garantire, ad eccezione di alcune indicazioni generali diffuse attraverso decreti e circolari ministeriali; quindi, attraverso disposizioni che non hanno la forza di legge (Marchetti 2016, 139-140)²⁸.

Sebbene il Ministero dell'Interno auspichi il progressivo riassorbimento dei CAS nella rete ordinaria dei centri di accoglienza dello SPRAR²⁹, alla luce della situazione attuale è evidente come tale previsione sia stata ampiamente disattesa. Infatti, soprattutto a seguito di nuovi arrivi tra il 2015 e il 2017 dalla Libia³⁰, prevale la scelta del Governo italiano di rafforzare il sistema straordinario di accoglienza parallelo allo SPRAR, che comporta l'aumento considerevole del numero di CAS su tutto il territorio più che il suo ridimensionamento³¹. Anche se inizialmente tale scelta sembra essere la diretta conseguenza della difficoltà del Governo di trovare soluzioni alternative, ben presto è chiara l'affermarsi di una strategia intenzionale di *governance* del sistema di accoglienza entro cui «sorveglianza» e «intervento umanitario» si sovrappongono e confondono mentre il registro narrativo

²⁵ Art. 1-sexies della legge n. 39/1990 introdotto dall'art. 32 della legge 189/2002 (c.d. *legge Bossi-Fini*).

²⁶ È stabilito, infatti, che – dopo la fase di primo soccorso – l'accoglienza sul territorio si articola in due fasi: la prima nei centri governativi per il tempo necessario al completamento dell'identificazione e dell'avvio della domanda di protezione; la seconda nello SPRAR predisposto dagli Enti locali per i richiedenti e i titolari di protezione internazionale privi di mezzi di sussistenza (artt. 9, 10 e 14 del D.lgs. 142/2015).

²⁷ Circolare MI n. 104/2014. Nel 2014, a fronte di 170.100 arrivi via mare, le domande d'asilo sono pari a 63.456, triplicandosi rispetto all'anno precedente, quando le domande furono 26.620 e il numero di persone sbarcate 42.925 (Fonte: Ministero dell'Interno).

²⁸ Come peraltro già accaduto tra il 2011 e il 2012 col piano di Emergenza Nord Africa (ENA) e l'intervento della Protezione civile (Marchetti 2016, 133-134).

²⁹ Circolare MI n. 14906/2014.

³⁰ Tra il 2015 e il 2017, a fronte di un numero di arrivi via mare pari rispettivamente a 153.842, 181.436 e 119.369, le domande d'asilo sono: 83.970, 123.600 e 130.119 (Fonte: Cruscotto statistico del Ministero dell'Interno al 31 dicembre 2018).

³¹ Si ricordi che lo stesso D.lgs. 142/2015 prevede all'articolo 11 la possibilità di aprire nuovi Centri di accoglienza straordinaria – definiti «strutture temporanee» – *nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità nelle strutture ordinarie di prima o seconda accoglienza, seppur solo per il tempo strettamente necessario* al trasferimento del richiedente asilo nelle stesse.

dello «stato di perenne emergenza» continua a fare da sfondo (Campesi 2018). Tuttavia, tale scelta governativa non è neutrale e produrrà uno scarto profondo tra la dimensione formale e quella sostanziale dell’asilo. Infatti, come approfondiremo, anche se entrambi finalizzati a rispondere alle necessità delle persone che entrano nel sistema di protezione internazionale, lo SPRAR e il CAS si caratterizzano per un diverso sistema di *governance*, predisponendo modalità e finalità di accoglienza molto differenti.

Di seguito ricostruiremo le differenze tra il sistema ordinario e il sistema straordinario di accoglienza tra il 2015 e il 2018, allo scopo di evidenziarne il loro impatto sul territorio nazionale. Analizzeremo, dunque, la disciplina dello SPRAR, già molto consolidata nel 2015, fino alla sua evoluzione in SIPROIMI con la legge n. 132/2018 (conversione, come già approfondito, del c.d. *decreto-legge Salvini*), e la regolamentazione del sistema CAS disciplinato soprattutto attraverso circolari ministeriali tra il 2015 e il 2016 – quindi durante il Governo Renzi il cui Ministro dell’interno è Angelino Alfano – e in modo più specifico e dettagliato solo a seguito dell’entrata in vigore del Decreto ministeriale del 7 marzo 2017, ad opera del Ministro dell’interno Marco Minniti durante il Governo Gentiloni, e del Decreto ministeriale del 20 novembre 2018, ad opera del Ministro dell’interno Matteo Salvini durante il Governo Conte.

I protagonisti dello SPRAR sono i Comuni in un sistema di *governance* multilivello. Per attivare posti SPRAR sul territorio, l’Ente locale predispone un progetto di accoglienza rivolto sia ai richiedenti asilo sia ai titolari di protezione internazionale, allo scopo di accedere al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo* istituito e amministrato dal Ministero dell’Interno³². Anche se il responsabile del progetto è l’Ente locale promotore, la gestione materiale dell’accoglienza è affidata dallo stesso ad una cooperativa sociale (un’associazione o un ente privato). Il raccordo con il livello centrale avviene tramite il Servizio Centrale SPRAR (istituito dal Ministero dell’Interno ma affidato all’Associazione nazionale dei Comuni italiani), che ha funzioni di coordinamento stabilendo gli standard minimi della accoglienza (riferibili alle strutture ospitanti, ai servizi erogati e al tipo di personale interno) e distribuendo i migranti sul territorio secondo un piano nazionale di ripartizione calcolato sull’impatto sostenibile per ciascun Comune³³. In tale sistema, la centralità dell’Ente locale permette di adattare maggiormente la proposta progettuale alle specificità del territorio – in termini di risorse disponibili e criticità riscontrabili – garantendo, allo stesso tempo, un maggior raccordo con i servizi erogati nel settore pubblico e privato. Ciò permette anche di distinguere tra territori in grado di sostenere solo progetti di accoglienza di breve durata e quelli entro cui invece è possibile perseguire anche strategie di integrazione di più lungo periodo (Radice 2008, 87-88)³⁴.

Il sistema CAS invece è gestito direttamente dal Ministero dell’Interno ed è riservato esclusivamente ai richiedenti asilo³⁵. La responsabilità delle strutture è affidata ad una cooperativa o ad una associazione privata attraverso gare di appalto predisposte dalle Prefetture. L’assegnazione dei fondi ministeriali avviene sulla capacità degli enti gestori di garantire soprattutto vitto, alloggio e beni di prima necessità, decidendo – al momento della genesi di tali strutture (dunque già dal 2014) – di destinare a tali soggetti una quota pari all’incirca a 35 euro per ogni persona accolta giornalmente nel

³² Art. 1-septies della legge n. 39/1990 introdotto dall’art. 32 della legge 189/2002.

³³ Direttiva MI dell’11 ottobre 2016.

³⁴ Peraltro, la scelta di condizionare l’attivazione di posti SPRAR alla volontà dell’Ente locale lascia parzialmente incompiuto l’impianto della Costituzione italiana (artt. 118-119), sulla base del quale le funzioni amministrative concernenti la gestione dei servizi di accoglienza devono essere demandate a livello locale, concentrando a livello centrale solo le funzioni per le quali esistono esigenze unitarie (Asgi 2018, 23). Inoltre, essa è la principale causa della diffusione ancora molto limitata e disomogenea dello SPRAR sul territorio. Nel 2016, il Governo italiano predispone alcune incentivi per lo SPRAR. Il Decreto MI del 10 agosto 2016, ad esempio, introduce la «clausola di salvaguardia» stabilendo che non saranno aperti nuovi CAS nei Comuni che garantiranno un numero di posti SPRAR sufficiente ad accogliere la quota di richiedenti asilo a loro destinata. Con la legge n. 225/2016 è stanziata, per gli Enti locali che aderiscono alla rete SPRAR, la cifra di 500 euro per ogni straniero accolto (senza vincolare tale cifra a spese per l’accoglienza). Tuttavia, tali incentivi non si dimostreranno sufficienti per garantire un aumento adeguato di posti di accoglienza nell’ambito del sistema ordinario (Faso e Bontempelli 2017, 30).

³⁵ Circolare MI n. 2255/2015.

proprio centro³⁶. L'Ente gestore è tenuto ad inviare alle Prefetture un report giornaliero, per dimostrare la coerenza tra la quota *pro die/pro capite* ricevuta e il numero di persone ospitate nel periodo demandato all'accoglienza (Marchetti 2016, 62-64)³⁷. Rispetto allo SPRAR, dunque, il sistema di governance dei CAS, da una parte, è più accentrato a livello ministeriale, dall'altra, si fonda sulla priorità di distribuire velocemente i richiedenti asilo su tutto il territorio³⁸. Anche se la distribuzione è vincolante, nel «modello top-down» predisposto dal Governo (Campesi 2018, 500), non è previsto alcun raccordo obbligatorio con gli Enti locali per stabilire le modalità effettive di accoglienza, eliminando dunque la possibilità di avvantaggiarsi della loro capacità di mediazione o di valutazione delle specificità di ciascun territorio³⁹.

Inoltre, nel rispetto di un modello che mira ad una accoglienza diffusa e integrata, lo SPRAR privilegia strutture di piccole dimensioni e dislocate in centri abitati, per bilanciare misure di assistenza e protezione della singola persona con percorsi di (ri)conquista della autonomia; tali strutture sono finalizzate anche a favorire il contatto con l'esterno in termini sia di accesso ai servizi del territorio sia di partecipazione alla vita sociale (Tarsia 2018, 105). Lo SPRAR, dunque, mira ad un tipo di accoglienza che non produca forme di istituzionalizzazione o confinamento (Faso e Bontempelli 2017, 39)⁴⁰.

Nel sistema CAS, invece, la priorità alloggiativa legittimata dalla necessità di reperire posti di accoglienza velocemente sul territorio lascia in secondo piano tali aspetti. Per questo motivo, nel sistema CAS, si possono riscontrare condizioni di accoglienza che si allontanano molto da quelle ricercate nel modello SPRAR, con il rischio di predisporre strutture di grandi dimensioni (a volte perfino con 300 persone) difficilmente dislocabili in centri urbani⁴¹. Inoltre, le grandi strutture richiedono inevitabilmente un'organizzazione delle attività quotidiane più centralizzata ed eterodiretta. Si ricorre, ad esempio, all'uso della mensa o alla fornitura di servizi esterni di pulizia degli ambienti interni, così come diviene necessaria una schedatura più rigida dell'attività giornaliera secondo un sistema di regole designato dallo staff interno al fine di adempiere allo scopo ufficiale dell'istituzione, con il rischio di imporre al richiedente asilo un ciclo di vita a lui estraneo (Agier 2009, 28-35; Pinelli 2014, 74-76). Anche il rapporto con l'esterno è compromesso, dal momento che tali strutture possono essere isolate e lontane dai centri abitati, con il rischio di far relazionare il richiedente asilo unicamente con le figure dedite all'assistenza o alle funzioni istituzionali, limitando in tal modo le sue opportunità di inserimento graduale e autonomo nella società autoctona (Hynes 2011).

In tali modelli organizzativi è più facile che si producano processi di istituzionalizzazione per le persone ospitate, riproponendo l'idea stereotipata del richiedente asilo – tipica del «campo» di accoglienza (Pinelli 2014) – come vittima ridotta a mera «vita fisica» (Fassin 2005, 367) da salvare e bisognosa di aiuto. Il rischio, dunque, è tradurre lo *status* del richiedente asilo in una condizione ordinaria di espropriazione di sovranità sulla propria vita, legittimando – su assunti e processi di categorizzazione etichettanti – la sua reclusione «a scopi umanitari» in un sistema di accoglienza che si occupa in maniera invasiva di tutti gli aspetti della sua vita (Harrell-Bond 2005, 27-30). In tal modo, la sua soggettività è ridotta ad una mera «identità burocratica» (Zetter 1991, 41), la cui responsabilità ricade interamente su agenti esterni che hanno anche il compito di definirne il corredo delle potenziali necessità (Malkki 1995, 498). Un sistema di accoglienza mosso su tali assunti può,

³⁶ Circolare MI n. 104/2014.

³⁷ Circolare MI n. 2204/2014. Per lo SPRAR, tale obbligo non è previsto dal momento che l'assegnazione dei fondi ministeriali avviene sulla base del progetto proposto.

³⁸ Con la circolare MI n. 2204/2014 è attivato il piano straordinario di distribuzione dei migranti su tutto il territorio nazionale, implementato nel corso del tempo con successive circolari.

³⁹ Con la circolare MI n. 7418/2014 i Prefetti sono solo invitati a coordinarsi maggiormente con gli Enti locali.

⁴⁰ Occorre specificare che, nonostante il maggior raccordo con gli Enti locali, la scelta di distribuire i migranti seguendo logiche che rispondono principalmente alle esigenze di sostenibilità dei Comuni rischia di rendere meno efficaci le azioni di integrazione predisposte nello SPRAR, dal momento che l'esistenza sul territorio di «legami sociali» per le persone accolte o di comunità loro affini non è necessariamente presa in considerazione.

⁴¹ Ad esempio, la Circolare MI n. 104/2014 prevedeva solo l'opportunità di strutture non superiori a 100 persone.

dunque, più facilmente tradursi in un «regime chiuso» segregante e istituzionalizzato, in cui i rapporti fra staff e internati si declinano secondo dispositivi di assoggettamento e di dinamiche di potere fortemente asimmetriche tipiche delle istituzioni denominate «totali» (Goffman 1961).

Le diverse finalità e modalità di accoglienza riscontrate, fino ad ora, tra il sistema CAS e lo SPRAR si evidenziano e amplificano anche valutando gli approcci seguiti nel tipo di intervento rivolto alle persone ospitate.

Oltre a rispondere ai bisogni primari di vitto e alloggio, lo SPRAR propone percorsi individualizzati di potenziamento della resilienza del migrante. Il «progetto», in definitiva, non si esaurisce nella risposta al singolo bisogno o all'evidente condizione di «emergenzialità» della persona accolta, ma è predisposto a partire da un'analisi complessiva della sua condizione, allo scopo di valorizzarne la specificità soggettiva in un'ottica di intervento processuale, strategico e situazionale. Inoltre, lo SPRAR pone attenzione anche al tipo di percorso di inserimento sul territorio successivo alla fuoriuscita dal sistema di accoglienza, offrendo, dunque, al migrante la possibilità di guardare avanti, oltre la momentanea condizione di eccezionalità. Tra tali attività, ad esempio, si annoverano quelle finalizzate a rivalutare il *background* specifico della persona (cercando di ottenere il riconoscimento dei titoli di studio precedenti) oppure all'acquisizione di nuove competenze (mediante l'iscrizione a tirocini e corsi di riqualificazione professionale), allo scopo di favorire il suo progressivo inserimento nel mercato del lavoro (Faso e Bontempelli 2017, 26-27). Nella prospettiva dello SPRAR, tali interventi hanno lo scopo di rafforzare il livello di *capability* (Sen 1999) del migrante ed evitare in tal modo interventi meramente assistenzialisti che comporterebbero la cronicizzazione della sua condizione di vulnerabilità. Per svolgere tali funzioni articolate e delicate, il personale SPRAR deve possedere competenze eterogenee e altamente qualificate. Lo SPRAR predispone a tal fine la presenza di un'*équipe* multidisciplinare, definendo chiaramente le figure professionali previste al suo interno – e dunque l'assistente sociale, l'educatore professionale, lo psicologo e l'operatore legale – e le loro competenze specifiche (Tarsia 2018, 104-106). Allo stesso tempo, nella prospettiva dello SPRAR è fondamentale il lavoro di rete e il raccordo con i vari attori istituzionali, le realtà associative e i servizi pubblici e privati del territorio, allo scopo di rendere effettivi i percorsi di inclusione sociale del migrante. La costruzione di tale rete è infatti indispensabile per condividere risorse e integrare le competenze professionali che mancano all'interno delle *équipe* di progetto, così come è funzionale a non considerare lo SPRAR un «sistema parallelo» a quello dei servizi pubblici. Tale approccio può servire non solo per rendere più efficace la sinergie tra servizi esistenti, ma anche per progettare di nuovi di cui potranno beneficiare tutti i membri della popolazione italiana e straniera (Radice 2008, 88)⁴².

Tali standard non sono raggiunti e a volte neanche ricercati nel sistema di accoglienza straordinaria. Nel 2014, è stata fornita dal Ministero dell'Interno una convenzione di massima sulla fornitura dei servizi da garantire ai richiedenti asilo (vitto e alloggio, orientamento sul territorio, assistenza linguistica e di mediazione culturale, assistenza sanitaria e sostegno psicologico), senza peraltro indicare le modalità specifiche di erogazione di tali servizi⁴³. Allo stesso modo, nel *framework* normativo del sistema CAS mancano riferimenti chiari ai profili e alle competenze professionali richieste nelle strutture, nonché al numero di ore minimo necessario per l'espletamento dei vari servizi. La vacuità negli standard previsti deriva ovviamente dalla genesi emergenziale di tali centri. A sostegno di ciò si porta anche il fatto che, a fronte di tale vacuità, nel corso del tempo sono stati

⁴² Peraltro, la debolezza di tale prospettiva risiede nel fatto che la costruzione della rete sul territorio è demandata quasi esclusivamente agli Enti locali e alle specifiche capacità del gestore. Pertanto, anche se nel corso del tempo si riscontrano esperienze positive, esse sono molto disomogenee nel Paese. Inoltre, sono state riscontrate situazioni in cui l'assenza di una rete adeguata ha limitato il successo del progetto proposto; ad esempio, in materia di inserimento lavorativo, ciò si è tradotto nell'offerta di corsi di formazione riferiti a pochi ambiti professionali spesso dequalificati, con la conseguenza di ridimensionare notevolmente le aspettative del migrante (Caroselli 2018, 156-166).

⁴³ Le Circolari MI n. 104/2014 e n. 2204/2014 danno solo il suggerimento di seguire come parametri di riferimento lo schema di capitolato delle strutture governative di prima accoglienza per richiedenti asilo (allora denominate Cara), approvato con Decreto ministeriale del 21 novembre 2008.

valorizzati dal Ministero dell'Interno, per queste strutture, altri criteri di attivazione e organizzazione quali, ad esempio, l'offerta «economicamente più vantaggiosa» o la possibilità di includere tra gli enti gestori anche operatori economici⁴⁴. Anche se per la gestione dei CAS, l'orientamento del Governo è preferire, alle strutture alberghiere, cooperative sociali con esperienze in materia di immigrazione, tale avvertenza rimane, comunque, solo un auspicio e non un obbligo di legge⁴⁵. Su tali premesse, dunque, il panorama che si delinea sul territorio è notevolmente variegato e molto dipende dalle scelte effettuate nelle singole realtà locali. Inoltre, molte ricerche e reportistiche in merito evidenziano che, a causa della carenza normativa, spesso i servizi relativi all'accoglienza sono stati affidati «a gestioni improvvisate» che si sono dimostrate prive delle competenze necessarie per offrire un'assistenza appropriata, fornendo sistemazioni in strutture non idonee e a volte perfino fatiscenti. In modo analogo, in alcune strutture, il numero degli operatori è risultato insufficiente, così come la loro preparazione inadeguata per intervenire in modo efficace sulle specifiche esigenze delle persone accolte (Avallone 2018; In-Migrazione Scs 2018).

È importante anche segnalare che, a differenza dello SPRAR, nella regolamentazione del sistema CAS non è previsto alcun servizio finalizzato a favorire un progressivo inserimento nel mercato del lavoro per il richiedente asilo. La risposta emergenziale di fornire vitto, alloggio e beni di prima necessità si impone, dunque, sulla possibilità di ipotizzare percorsi di inclusione sociale per le persone ospitate, riducendo le pratiche di accoglienza in soluzioni transitorie puramente assistenzialistiche. Prevalde, quindi, la tendenza a tradurre la condizione di «eccezionalità» del richiedente asilo – in virtù del suo *status* giuridico ancora incerto e reversibile – in una condizione «ordinaria» di sospensione e attesa rispetto all'effettiva possibilità di godere delle tutele e dei diritti connessi a tale protezione (Agiar 2009, 34-35). Peraltro, soprattutto in una fase così delicata come quella dell'arrivo e dell'inserimento in un nuovo territorio, un sistema di «accoglienza senza integrazione» può risultare molto debilitante per una persona costretta in una condizione prolungata di immobilismo e disorientamento, soprattutto alla luce del fatto nella maggior parte dei casi – come segnala Chiara Marchetti (2016, 140) – il CAS accoglie il richiedente asilo fino alla conclusione della procedura relativa alla sua domanda.

La configurazione di due sistemi paralleli di accoglienza ha in tal modo sostanzialmente una sorta di «lotteria dell'asilo» (OXFAM Italia 2017), riservando diritti e opportunità molto differenti a persone ascrivibili ad una stessa categoria giuridica di soggetti – almeno relativamente allo *status* del richiedente asilo⁴⁶.

Per ridurre le disparità tra il sistema di accoglienza ordinario e quello straordinario, nel 2015, il Ministero dell'Interno ha chiesto alle Prefetture di assicurare nei bandi CAS standard minimi più simili a quelli promossi nello SPRAR⁴⁷. A fronte di tale indicazione, infatti, in alcune gare di appalto sono inseriti criteri aggiuntivi per l'aggiudicazione del servizio. Ad esempio, alcune Prefetture introducono incentivi per l'apertura di centri di piccole dimensioni e localizzati in centri urbani (come a Rieti) o sono proposti bandi diversi per centri collettivi e appartamenti (come ad Ancona). In altri casi, gli incentivi riguardano servizi aggiuntivi rivolti a specifiche categorie di soggetti vulnerabili (come a Udine in materia di assistenza psicologica) oppure per azioni finalizzate all'integrazione (ad esempio, l'insegnamento della lingua italiana o attività per favorire l'inserimento lavorativo come accaduto rispettivamente a Viterbo e a Rieti). Peraltro, anche in questo caso, in assenza di indicazioni più chiare e uniformi a livello centralizzato, si riscontrano situazioni molto disomogenee a livello locale (In-Migrazione Scs 2018).

Un profondo cambio di tendenza nella regolamentazione dei centri straordinari di accoglienza si registra nel 2017, quando il Ministero dell'Interno – sotto la guida di Marco Minniti – fornisce per la

⁴⁴ Circolari MI n. 2284/2014, n. 14100-127/2014, n. 5484/2014, n. 12506/2015.

⁴⁵ Circolare MI n. 104/2014.

⁴⁶ Almeno fino al 2018, la designazione del richiedente asilo nello SPRAR o nel sistema CAS avviene in modo accidentale, poiché dipende dai posti disponibili al momento dell'arrivo e della collocazione del migrante.

⁴⁷ Circolare MI n. 5484/2015.

prima volta una disciplina specifica e più dettagliata per la fornitura di beni e servizi in tali strutture⁴⁸. Peraltro, il nuovo schema di capitolato non si riferisce solo ai CAS, ma anche – anzi, soprattutto – ai centri di soccorso in prossimità dei luoghi di sbarco (Cpsa e Hotspot), che offrono supporto e riparo ai migranti appena arrivati, e alle strutture governative di prima accoglienza (Ex-Cara e Hub), finalizzati al completamento dell'identificazione e della registrazione della domanda di protezione. La scelta di produrre un unico capitolato per strutture che svolgono funzioni così diverse sembra sottendere l'intenzione governativa di allineare maggiormente, dal punto di vista amministrativo e organizzativo, il CAS alle altre strutture, anche se, come approfondito, il sistema straordinario di accoglienza è stato demandato prevalentemente all'accoglienza del richiedente asilo sul territorio.

Le linee guida ministeriali introducono regole precise inerenti ai servizi e al personale necessario per centri che accolgono fino a 1800 persone e, pur prevedendo alcune deroghe per i CAS al di sotto delle 50 unità, ciò non esclude la possibilità che, in caso di necessità, si potranno predisporre strutture anche molto più grandi e, per tale motivo, non necessariamente dislocate e integrate in un contesto urbano⁴⁹. Infatti, se in positivo si introduce la presenza obbligatoria di figure professionali quali l'assistente sociale, lo psicologo e il mediatore linguistico, allo stesso tempo, non si facilita la possibilità che tali standard siano raggiungibili per gli Enti gestori che cercano di perseguire un modello di accoglienza diffuso e a dimensione familiare, soprattutto per il fatto che il prezzo posto alla base delle gare di appalto per affidare la gestione dei CAS rimane pari a 35 euro *pro die/pro capite*⁵⁰. Si fa riferimento, inoltre, al servizio di «fornitura pasti» quando i modelli più funzionanti di strutture demandate alla accoglienza sul territorio si distinguono per la capacità dei gestori di garantire la possibilità per il richiedente di fare la spesa e cucinare in modo autonomo. Si predispone anche l'obbligo di introdurre un servizio H24 con il ricorso ad operatori diurni e notturni (anche nelle strutture fino a 20 posti), difficilmente realizzabili in forme di accoglienza organizzate in piccoli appartamenti. Perfino l'introduzione di requisiti migliorativi – come, ad esempio, l'obbligatorietà dell'insegnamento della lingua italiana – sembrano andare nella direzione di premiare le strutture più grandi, dal momento che si predispone che tale insegnamento avvenga preferibilmente all'interno del centro di accoglienza, promuovendo dunque un modello organizzativo per il sistema CAS il più autosufficiente possibile.

Anche nelle nuove linee ministeriali, infine, non sono previsti servizi demandati al rafforzamento delle competenze professionali o all'inserimento nel mercato del lavoro delle persone ospitate nei CAS, confermando l'orientamento già prevalso in passato di attribuire al sistema straordinario di accoglienza funzioni meramente assistenzialistiche finalizzate a fornire prevalentemente vitto, alloggio e beni di prima necessità al richiedente asilo (Campesi 2018, 489 e 501). A supporto di tale considerazione si riporta anche il fatto che l'unica forma di inclusione sociale riservata a chi è accolto in tali centri è la promozione ad attività di volontariato sociale, che, nel 2017, diventa un obbligo di legge⁵¹. Si istituzionalizza dunque la prassi – promossa già in molti contesti locali in modo informale – di inserire il richiedente asilo in lavori gratuiti di pubblica utilità, legittimandola con lo scopo di consolidarne le competenze linguistiche acquisite nei corsi di italiano e l'inserimento nei contesti sociali. Peraltro, tale pratica, di fatto, rafforza un'idea di subalternità del migrante e una visione meramente utilitaristica e funzionalistica della sua integrazione (Tarsia 2018, 97-121). L'obbligo giuridico sancito da precise norme internazionali di proteggere e tutelare il richiedente asilo è riletto, dunque, alla luce di «logiche di concessione» entro cui è richiesto alla persona «generosamente

⁴⁸ Decreto ministeriale del 7 marzo 2017.

⁴⁹ Ad esempio, oltre all'assistenza sanitaria da attuarsi tramite presidi medici interni alle strutture oppure in alternativa per i CAS al di sotto delle 50 unità tramite la reperibilità di medici e infermieri in raccordo con il Snn, in riferimento alla dotazione minima di personale sono previsti: l'assistente sociale, lo psicologo e il mediatore linguistico, con un *range* di presenza settimanale variabile rispettivamente tra le 18-132 ore, le 18-144 ore, le 54-348 ore settimanali per le strutture che ospitano da 50 fino a 1800 unità, con la possibilità di ridurre tale *range* a 6-12 ore per le attività di sostegno socio-psicologico e a 18-36 ore per la mediazione linguistica nei centri che accolgono dalle 20 alle 50 unità.

⁵⁰ Circolare MI n. 4555/2017.

⁵¹ Articolo 8 della legge n. 46/2017 che introduce l'articolo 22bis al D.lgs. 142/2015.

ospitata» di ricambiare tale benevolenza, dimostrando la propria «utilità» per il contesto ospitante e, dunque, di essere meritevole dell'accoglienza ricevuta.

Anche se solo pochi anni prima il Ministero dell'Interno auspicava la chiusura dei CAS e il loro progressivo riassorbimento nello SPRAR, è evidente che, attraverso l'emissione dello schema di capitolato del 2017, i centri di accoglienza straordinaria siano invece concepiti come strutture «definitive», prospettando inoltre per essi un modello organizzativo che si discosta molto da quello ascrivibile al modello prevalso nell'ambito dell'accoglienza ordinaria.

Il sistema di accoglienza straordinario designato a partire da queste nuove linee guida sottende l'assunzione di un approccio anche più securitario nei confronti del richiedente asilo. La stessa prescrizione di garantire la presenza sia giornaliera sia notturna dell'operatore rimanda al tema del controllo sociale; infatti, se in una struttura di primo soccorso tale servizio può rappresentare una garanzia di pronto intervento in caso di bisogno e, dunque, assicurare il migrante appena arrivato in Italia dopo un lungo e spesso difficile «viaggio», in «un normale appartamento destinato alla vita quotidiana, invece, l'operatore notturno è di fatto un guardiano, e la sua presenza assume inevitabilmente compiti di sorveglianza» (Faso e Bontempelli 2017, 41). Anche l'inserimento, nel nuovo capitolato, di regole più dettagliate e rigide per il controllo e il monitoraggio in uscita e in entrata sia del richiedente asilo sia di eventuali visitatori esterni sembrano andare nella stessa direzione. Inoltre, nello stesso anno in cui è predisposto il nuovo schema di capitolato, il responsabile del CAS è riconosciuto, ad ogni effetto di legge, come un pubblico ufficiale, per la funzione a lui attribuita di notificare al richiedente asilo le comunicazioni e gli atti relativi al procedimento inerente la sua richiesta di protezione internazionale⁵². Tale scelta ministeriale rischia di ledere il rapporto di fiducia del gestore della struttura con le persone accolte, compromettendo il suo ruolo di terzietà rispetto alle funzioni svolte dalle Questure, dalle Prefetture e, in ultima istanza, dallo Stato nell'iter burocratico relativo alla procedura di formulazione e valutazione della richiesta d'asilo (Accardo 2018, 125). Nel 2017, dunque, attraverso ordinamenti governativi, si rafforzano i dispositivi di segregazione e controllo per chi è accolto nei CAS, all'insegna di una riconfigurazione del sistema di accoglienza che sembra essere finalizzato principalmente a salvaguardare la sicurezza della società autoctona e l'ordine pubblico, con il rischio peraltro di alimentare l'immagine stereotipata della figura del richiedente asilo come «potenziale minaccia» più che come persona che necessita protezione.

Rispetto al titolare di protezione internazionale, le discriminazioni verso il richiedente asilo si intensificano nel 2018. La legge n. 132/2018 – conversione, come già approfondito, del c.d. *decreto-legge Salvini* – ridisegna, infatti, il sistema di accoglienza del Paese, riservando l'ospitalità nello SPRAR (da ora in poi denominato SIPROIMI) ai titolari di protezione internazionale ed ai minori stranieri non accompagnati, mentre l'accoglienza dei richiedenti asilo è demandata esclusivamente ai CAS⁵³. È anche predisposto un nuovo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi dei CAS, prevedendo, peraltro, a partire dal 2019, la riduzione della quota *pro die/pro capite* destinata a tali centri ad un *range* che andrà tra 21 e 26 euro secondo le dimensioni della struttura. La drastica revisione a ribasso della quota *pro die/pro capite* deriva dal fatto che, a partire da tali nuove linee guida ministeriali, sono predisposti due livelli di prestazioni, assicurando ai richiedenti asilo servizi assistenziali di prima accoglienza, mentre le attività volte a percorsi di inclusione e integrazione sociale saranno riservate esclusivamente ai beneficiari di protezione⁵⁴.

La giustificazione per tali provvedimenti apportata dal Ministro dell'Interno in carica Matteo Salvini rimanda alla necessità di «non sprecare soldi» per chi è ancora in attesa di domanda d'asilo, fino a

⁵² Articolo 6 della legge n. 46/2017 che introduce il comma 3-sexies all'articolo 11 del D.lgs. 25/2008.

⁵³ Articolo 12 della legge n. 132/2018 che modifica l'articolo 1-sexies della legge n. 39/1990.

⁵⁴ Decreto ministeriale del 20 novembre 2018. Nel sistema CAS è esclusa l'erogazione di servizi volti all'integrazione, compresi i corsi di lingua italiana, l'orientamento sul territorio e le azioni finalizzate ad una gestione positiva del tempo libero (attraverso attività ricreative, culturali e sportive). È inoltre eliminata l'assistenza psicologica e diminuiscono, rispetto al precedente capitolato del 2017, complessivamente le ore destinate all'assistenza sanitaria. Sono ridotte anche le ore di presenza dell'operatore, dell'assistente sociale e del mediatore culturale (ad esempio, in centri che ospitano sino a 50 persone è richiesta la presenza dell'operatore per 8 ore di giorno e 4 di notte, così come dell'assistente sociale e del mediatore linguistico per 6 e 10 ore a settimana).

quando «l'autenticità» della sua condizione non sia stata provata. L'obiettivo propagandato di scoraggiare i cosiddetti «imbroglianti» o i «migranti economici truffatori» è stato, dunque, usato per istituzionalizzare il CAS – che la legge italiana definisce una struttura «straordinaria» – nel *luogo ordinario per accogliere il richiedente asilo*, rendendo allo stesso tempo quasi impraticabile la possibilità di garantire, in relazione a tali centri, forme di accoglienza a dimensione familiare ed integrate nel contesto urbano o entro cui siano predisposti servizi di qualità. Si inasprisce, dunque, in modo drastico l'orientamento già emerso in passato di ridurre il CAS ad una mera struttura di confinamento e attesa per il richiedente asilo trattato, peraltro, come se non avesse un passato o un futuro, ma solo un «presente senza fine» (Agier 2009, 34-35).

La legge n. 132/2018 abolisce anche la «protezione umanitaria» che era stata introdotta dal Testo unico sull'immigrazione per coloro che, pur non rientrando nella categoria di «rifugiato», possono incorrere in «seri motivi [...] di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» (art. 5 del D.lgs. 286/1998). La legge sostituisce tale tipo di protezione con altre forme (per «cure mediche», «calamità naturali», «atti di particolare valore civico» e «protezione sociale»⁵⁵), finalizzate – secondo quanto sostenuto dal Governo – a concedere tutele complementari ma più specifiche. Tuttavia, pur permettendo l'eventuale accesso al SIPROIMI⁵⁶, le nuove forme di tutela introdotte (ad eccezione di quella per «atti di particolare valore civico») – hanno una durata circoscritta all'eccezionalità dei motivi che hanno permesso l'ingresso del richiedente asilo nel Paese e il suo inserimento nel sistema di accoglienza, senza che ciò si possa dunque tradurre in un progetto più lungo di permanenza sul territorio.

In definitiva, la legge n. 132/2018 rappresenta l'apice di un'involuzione dell'ordinamento italiano in materia di protezione internazionale, entro cui l'accoglienza sul territorio assume la forma di «non-luoghi» per «non-persone», traducendo «l'eccezionalità» dello *status* giuridico del richiedente asilo – sempre reversibile «fino a prova contraria» – in una condizione ordinaria di asimmetria istituzionale e sospensione dei diritti fondamentali, realizzata attraverso «dispositivi di potere» associati al «controllo del tempo e dello spazio» (Whyte, 2011, 18-20); dispositivi di potere finalizzati ad introdurre, per il richiedente asilo, misure sempre più segreganti e di assoggettamento che sono peraltro prodotte dalle regole formali ascrivibili allo stesso iter burocratico del sistema di accoglienza (Campesi 2018).

Conclusioni

L'analisi condotta sull'evoluzione della politica italiana in materia di protezione internazionale e accoglienza sul territorio a seguito della «crisi dei rifugiati» evidenzia come, nel corso degli ultimi anni, si siano moltiplicati i dispositivi governativi finalizzati ad arginare il numero di persone che arrivano in cerca di protezione, implementando allo stesso tempo misure di controllo e confinamento sempre più stringenti nei confronti di chi riesce comunque a fatica ad entrare nel Paese per richiedere asilo. Peraltro, l'involuzione più aggressiva di tale politica nazionale avviene proprio quando il numero di arrivi e di richiedenti asilo è in netto declino, contraddicendo il registro narrativo della «continua emergenza».

⁵⁵ Articolo 1 della legge n. 132/2018 che introduce nel D.lgs. 286/1998 il comma d-bis all'art. 19, l'art. 20bis e l'art. 42-bis, così come l'art. 32 nel D.lgs. 25/2008. Tra i nuovi permessi di soggiorno, quello per *protezione sociale* è l'unico che può essere concesso dalle Commissioni territoriali nell'ipotesi in cui non sussistano i motivi per riconoscere lo *status* di rifugiato politico o protezione sussidiaria, ma ricorra, comunque, il rischio di persecuzione o tortura se la persona fosse rimpatriata (ai sensi dell'articolo 19 del D.lgs. n. 286/1998).

⁵⁶ L'articolo 12 della legge n. 132/2018 che modifica l'articolo 1-sexies della legge n. 39/1990 predispose che l'accoglienza nel SIPROIMI sia ammessa anche agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per *casi speciali* (per *protezione sociale come le vittime di tratta*, per *violenza domestica*, per *grave sfruttamento lavorativo* ai sensi degli artt. 18, 18bis, 22 comma 12quater). Non è prevista invece per chi riceve un permesso di soggiorno per *protezione sociale*.

L'esacerbazione degli ultimi anni della politica di criminalizzazione della figura del richiedente asilo ha di fatto progressivamente implementato un processo di gerarchizzazione tra «categorie definite artificialmente» della figura dello straniero in «clandestino da rimpatriare», «migrante economico truffatore» e «rifugiato meritevole», cui sono associate specifici confini amministrativi e livelli differenziati di accessi ai diritti. Oltre all'effetto già di per sé grave di aver criminalizzato le «migrazioni da lavoro», è indubbio che tutto ciò abbia trasformato la «crisi dei rifugiati» in una «crisi del diritto d'asilo», entro cui la possibilità di richiedere e ottenere una qualche forma di protezione da un «diritto di confine» – che dovrebbe restituire «un posto nel mondo» a coloro che hanno perso «tutte le altre qualità e relazioni specifiche, tranne la loro qualità umana» (Arendt 1958/2004, 415) – è diventato un «diritto esiliato in un confine eterno». Infatti, le strategie per istituire un regime di frontiera «mobile» attraverso il frazionamento e il filtraggio della mobilità transfrontaliera, da una parte, e l'introduzione di misure strutturali di segregazione e assoggettamento del richiedente asilo sul territorio, dall'altra, hanno prodotto un'estensione del confine – prolungando nel tempo e nello spazio gli effetti del suo attraversamento – comportando, peraltro, l'inevitabile svuotamento del significato del diritto di asilo e la progressiva metamorfosi del sistema di accoglienza in uno spazio di attesa e sospensione dei diritti fondamentali per i «migranti forzati». L'epilogo evidente di tali strategie governative è l'implementazione di varie forme oramai non più sommerse di violenza formale e simbolica che, lungi dall'essere ascrivibili esclusivamente ad una dimensione temporale passata, investono la vita presente e futura del richiedente asilo anche nel contesto di arrivo – l'Italia – che dovrebbe rappresentare la meta «sicura» entro cui trovare protezione.

Riferimenti bibliografici

- Accardo J. 2018, *Dal 2016 ad oggi: in breve la straordinarietà della Legge Minniti-Orlando, una corsa verso tempi oscuri*, in Avallone G. (a cura di), *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze*, Orthotes, Napoli-Salerno: 125-139.
- Agier M. 2009, *Le Camp comme Limite et come Espace Politique*, in Makaremi C. e Kobelinsky C. (eds.), *Enfermés dehors. Enquêtes sur le Confinement des Etrangers*, Editions du Croquant-Terra, Paris: 27-40.
- Ambrosini M. 2008, *Dopo i diritti umani: rifugiati e migranti forzati in un mondo globale*, in Ambrosini M. e Marchetti C. (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, FrancoAngeli, Milano: 9-24.
- Arendt, H. 1958, *The Origins of Totalitarianism*, The Word Publishing Company; citazione tratta dalla versione italiana, *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004.
- Asgi 2018, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113* (www.asgi.it).
- Avallone G. (a cura di) 2018, *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze*, Orthotes, Napoli-Salerno.
- Benvenuti M. 2018, *Gli Hotspot come Chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2: 2-37.
- Bernardi S. 2018, *I (possibili) profili penalistici delle attività di ricerca e soccorso in mare*, «Diritto Penale Contemporaneo», 1: 134-144.
- Campesi G. 2013, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Carocci, Roma.
- Campesi G. 2016, *Sicurezza, democrazia e diritti in Europa. A proposito della nuova Guardia costiera e di frontiera europea*, «Studi sulla questione criminale», 11, 3: 7-35.
- Campesi G. 2017, *Chiedere asilo in tempo di crisi. Accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d'Europa*, in Marchetti C. e Pinelli B. (a cura di), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*, Raffaello Cortina Editore, Milano: 1-36.

- Campesi G. 2018, *Between Containment, Confinement and Dispersal: The Evolution of the Italian Reception System Before and After the 'Refugee Crisis'*, «Journal of Modern Italian Studies», 23, 4: 490-506.
- Caroselli S. 2018, *Le donne richiedenti asilo e protezione internazionale in Italia tra riconoscimento e vulnerabilità sociale. Un'etnografia all'interno di uno SPRAR del centro Italia*, in Omizzolo M. (a cura di), *L'asilo come diritto. Richiedenti, strutture e operatori: ricerche e riflessioni*, Aracne, Roma: 151-170.
- Celentano S. 2018, *Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza*, «Questione Giustizia», 2: 67-84.
- Cuttitta P. 2018, *Delocalization, Humanitarianism, and Human Rights: The Mediterranean Border Between Exclusion and Inclusion*, «Antipode», 50, 3: 783-803.
- De Filippo M. 2015, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2: 33-60.
- Faso G. e Bontempelli S. (a cura di) 2017, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*, Cesvot, Firenze.
- Fassin D. 2005, *Compassion and Repression: the Moral Economy of Immigration Policies*, «Cultural Anthropology», 20: 362-387
- Fassin D. 2013, *The Precarious Truth of Asylum*, «Public Culture», 25, 1: 39-63.
- Favilli C. 2018, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, «Questione Giustizia», 2: 28-43.
- Ferri F. 2016, *Convergenze delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea e accordi con Paesi Terzi*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza» 3-4: 39-69.
- Giammarinaro M.G. 2018, *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, «Questione Giustizia», 2: 129-134.
- Gjergji I. 2016, *Sulla governance delle migrazioni. Sociologia dell'underworld del comando globale*, FrancoAngeli, Milano.
- Goffman E. 1961, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and other Inmates*, Doubleday, New York.
- Harrell-Bond B.E. 2002, *Can Humanitarian Work with Refugees be Humane?*, «Human Rights Quarterly», 24, 1: 51-85.
- Hyndman J. e Mountz A. 2008, *Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe*, «Government and Opposition», 43, 2: 249-269.
- Hynes P. 2011, *The Dispersal and Social Exclusion of Asylum Seekers: Between Liminality and Belonging*, Policy Press, London.
- In-Migrazione SCS 2008, *Straordinaria accoglienza. Primo rapporto 2018-2019* (www.inmigrazione.it)
- Malkki L.H. 1995, *Refugees and exile: from 'refugee studies' to the national order of things*, «Annual Review of Anthropology», 24(October): 495-523.
- Marchetti C. 2006, *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*, EMI, Bologna.
- Marchetti C. 2016, *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, «Meridiana», 17, 86: 121-143.
- Masera L. 2018, *L'incriminazione dei soccorsi in mare: dobbiamo rassegnarci al disumano?*, «Questione Giustizia», 2: 225-238.
- Mungianu R. 2016, *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OXFAM Italia 2017, *La lotteria Italia dell'accoglienza. Il sistema dell'emergenza permanente*, Oxfam, Roma.
- Petrovic N. 2016, *Rifugiati, profughi, sfollati: breve storia del diritto d'asilo in Italia* (terza edizione), FrancoAngeli, Milano.

- Pinelli B. 2014, *Campi di accoglienza per richiedenti asilo*, in Riccio B. (a cura di), *Antropologia e Migrazioni*, Cisu, Roma: 69-79.
- Radice L. 2008, *Il cammino dell'integrazione*, in Ambrosini M. e Marchetti C. (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, FrancoAngeli, Milano: 53-88.
- Sciurba A. 2017, *Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the «hotspot approach» in Sicily*, «Etnografia e ricerca etnografica», 1: 97-119.
- Sciurba A. 2018, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, «Questione Giustizia», 2: 145-157.
- Tarsia T. 2018, *Lo SPRAR come campo di esperienza. Ambiente relazionale e pratiche professionali* in Omizzolo M. (a cura di), *L'asilo come diritto. Richiedenti, strutture e operatori: ricerche e riflessioni*, Aracne, Roma: 97-123.
- Tazzioli M. e Garelli G. 2018, *Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe*, «Society and Space», 00: 1-19.
- Vitiello D. 2016, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3-4: 9-38.
- Whyte Z. 2011, *Enter in the Myopticon. Uncertain Surveillance in the Danish Asylum System*, «Anthropology Today», 27, 3: 18-21.
- Zetter R. 1991, *Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity*, «Journal of Refugee Studies», 4, 1: 39-62.
- Zetter R. 2007, *More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization*, «Journal of Refugee Studies», 20, 2: 172-192.

La governance dell'accoglienza straordinaria in Toscana

di Ivana Acocella, Erika Cellini, Miriam Cuevas e Giovanna Tizzi¹

Il modello toscano di accoglienza diffusa

La proposta di un modello di accoglienza per profughi, rifugiati e richiedenti protezione in fuga da guerre e devastazioni inizia a delinearsi in Toscana nel 2011, quando il Governo italiano decreta l'emergenza umanitaria a seguito dei flussi migratori verso la Penisola originati dai noti eventi che interessarono i Paesi del Nord Africa. È in quel contesto, contrassegnato da un intenso dibattito nazionale sulle modalità di accoglienza, che la Regione Toscana offre la propria disponibilità ad ospitare i migranti, prefigura ipotesi e adotta soluzioni innovative predisponendo quello che poi sarebbe diventato un modello di riferimento a livello nazionale. Dalla ferma opposizione alla proposta del governo centrale di realizzare una grande tendopoli a Coltano (Pisa), in un terreno bonificato e adibito ad uso militare a partire dal secondo dopoguerra, e dopo una rapida consultazione con gli enti locali, nasce l'opzione toscana per una «accoglienza diffusa» che prevede un'equilibrata distribuzione dei migranti sull'intero territorio regionale evitando le grandi concentrazioni e privilegiando le piccole strutture (Bracci 2012; Bracci e Valzania 2015). Da una parte, vi è l'esigenza prioritaria di garantire un'accoglienza dignitosa e appropriata alle persone in fuga, nel pieno rispetto dei diritti umani; dall'altra, si tratta di guardare ai drammatici eventi in corso con accortezza e lungimiranza, orientando il pensiero verso un sistema di accoglienza e di *governance* 'sostenibili', che peraltro consenta di prevenire l'acutizzarsi del conflitto sociale e dannose contrapposizioni ideologiche. I perni di questo approccio all'accoglienza sono sostanzialmente tre: *a*) collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e coinvolgimento dei diversi attori sociali (territorio, terzo settore, ecc.); *b*) ricorso a strutture che possano accogliere un numero contenuto di migranti per evitare i grandi agglomerati e i connessi rischi di ghettizzazione; *c*) valorizzazione del capitale sociale e culturale delle persone accolte. Il sistema di accoglienza toscano si contraddistingue dunque per il suo carattere fortemente decentrato e partecipativo.

Un elemento caratterizzante del modello riguarda la presa in carico da parte dei comuni che è stata da sempre significativa e in progressivo aumento. Se nella prima Emergenza Nord Africa (2011)² fu coinvolto il 40% dei comuni toscani (Bracci 2013), dopo il triennio di perenne «crisi dei rifugiati» (2014-2016), nel 2017 la percentuale dei comuni coinvolti nell'accoglienza era più che raddoppiata (come si vedrà nei paragrafi 2 e 3). Tale aspetto costituisce un tratto fortemente distintivo della Toscana rispetto ad altre realtà regionali.

Già due anni prima dell'Emergenza Nord Africa, in controtendenza rispetto all'approccio nazionale, la Regione riconosceva il fenomeno migratorio come elemento strutturale, tramite l'approvazione della legge regionale 29/2009 (*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri della Regione Toscana*), individuando negli ambiti delle politiche del lavoro, della sanità, dell'istruzione e della formazione professionale, le aree di intervento per procedere ad una reale integrazione dei migranti. La Regione si era quindi dotata di alcuni strumenti quali: un piano di indirizzo con funzione di coordinamento e raccordo per i governi locali e per il terzo settore; uno strumento di monitoraggio del fenomeno e dell'impatto delle politiche, affidato all'Osservatorio sociale regionale istituito dall'art.40 della legge regionale 41/2005. Nei riferimenti normativi si

¹ Nonostante il saggio sia il frutto di una riflessione comune, il paragrafo 1 è da attribuire a Giovanna Tizzi, il paragrafo 2 a Erika Cellini, il paragrafo 3 a Miriam Cuevas, il paragrafo 4 a Ivana Acocella e le conclusioni a Miriam Cuevas.

² L'Emergenza Nord Africa, denominata ENA (2011-2012), fa riferimento alle politiche di accoglienza coordinate dalla protezione civile nazionale gestite come emergenza. Fu deciso di procedere con un piano nazionale che assicurasse la prima accoglienza, l'assistenza (sanitaria in primo luogo) e, grazie alla pressione delle regioni, la distribuzione equa sul territorio nazionale, proporzionata alla popolazione regionale. Con una specifica ordinanza della protezione civile (n.3948, 20 giugno 2011) fu previsto che l'erogazione delle prestazioni di accoglienza fosse espletata da soggetti terzi (del terzo settore ma anche semplici operatori economici); fu stabilito, inoltre, che per affidare i servizi a questi soggetti (tramite un apposito contratto) dovesse essere valutata l'esperienza nel settore dell'accoglienza.

trovavano i principi ispiratori della politica regionale in favore della popolazione migrante, come la promozione di un servizio integrato di interventi e servizi per la tutela della cittadinanza sociale (legge regionale 41, 24 febbraio 2005) e gli articoli 56 e 58 della stessa legge che prevedevano specifiche politiche per gli immigrati e per coloro che erano maggiormente esposti al rischio di esclusione sociale. L'attenzione al fenomeno migratorio quale elemento di ricchezza non solo economica aspirava a superare le criticità dei modelli assimilazionista e multiculturale che si erano sviluppati in Europa (Ambrosini 2011), con l'obiettivo di garantire inclusione sociale e costruire una società plurale. La strada percorsa è stata quella della valorizzazione del terzo settore e delle risorse dei territori, i quali, ad esempio, si facevano spesso promotori del coinvolgimento dei migranti forzati in attività di volontariato.

Il cosiddetto 'modello di accoglienza diffusa' ha dunque questa origine e questa ratio: si tratta di un 'sistema' che intende connettere il diritto dei richiedenti asilo ad essere accolti con il dovere di fornire efficaci risposte di accoglienza; che pone al centro il riconoscimento del ruolo dei territori e il principio equitativo della condivisione delle responsabilità; che cerca di promuovere l'impegno e la collaborazione dei diversi soggetti ed evitare eventuali dannose sovrapposizioni, razionalizzando le risorse. Gli attori protagonisti del sistema di accoglienza toscano, oltre all'ente regionale nelle sue diverse articolazioni e competenze e alle Prefetture-UTG, sono gli enti locali (comuni singoli o associati, province), le aziende sanitarie e ospedaliere, le Società della salute, il terzo settore/privato sociale (enti gestori). Il coordinamento e la condivisione delle informazioni del sistema sono garantiti sia in senso verticale (Regione/Prefettura in concorso con i territori), sia in senso orizzontale (tra Prefetture/enti locali e Terzo Settore). Le modalità organizzative avvengono tramite tre livelli di concertazione e coordinamento. Il primo è costituito dal Tavolo di coordinamento regionale per la pianificazione e programmazione su scala locale delle strategie operative definite dal Tavolo di coordinamento nazionale, presieduto dalla Prefettura di Firenze, a cui partecipano le altre Prefetture, la Regione, l'Anci (Associazione nazionale comuni italiani) e Upi (Unione delle province italiane). Il secondo è il Tavolo di coordinamento regionale per gli interventi territoriali coordinato dalla Regione Toscana (settore sociale, sanitario, protezione civile, formazione/lavoro) a cui partecipano Anci e Uncem regionali, Province, enti locali, soggetti attuatori aderenti allo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), zone socio-sanitarie/Sds, altri soggetti del terzo settore e la Prefettura di Firenze, il cui compito è pianificare e coordinare gli interventi territoriali. Infine, ci sono i Tavoli territoriali coordinati dalle Prefetture di competenza a cui partecipano i rappresentanti dei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), degli SPRAR, dei comuni e delle zone socio-sanitarie/Sds i cui compiti sono il coordinamento locale per gestione interventi territoriali, il monitoraggio dei medesimi e l'integrazione degli interventi e delle attività³.

È in questo scenario che si colloca il percorso denominato #AccoglienzaToscana e che ha portato all'elaborazione del Libro Bianco sulle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo politico e protezione internazionale⁴.

Il percorso, avviato nel marzo 2017, si è articolato in varie fasi sia in termini operativi che teorico-progettuali. Il progetto è stato seguito da un gruppo di lavoro composto da Anci e da Regione Toscana con il supporto esterno dei referenti tecnici dei Comuni di Firenze e Prato e con il coinvolgimento, in alcuni momenti chiave di validazione e confronto, dei principali enti gestori CAS e dei titolari di progetti SPRAR. In una prima fase, Regione Toscana, in collaborazione con Anci Toscana, ha avviato un processo di valorizzazione dell'expertise presente sul territorio attraverso una mappatura delle

³ Anche per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e la presa in carico dei migranti ospitati nelle strutture di accoglienza, dalla ricerca *La crisi dei rifugiati e il diritto alla salute* (Albani, Borgioli e Tizzi 2018) emerge ripetutamente l'esigenza di promuovere un dialogo costruttivo tra i soggetti che operano nel settore socio-sanitario e nell'accoglienza, al fine di elaborare linee guida condivise, necessarie per omogeneizzare i percorsi e le modalità di intervento a livello territoriale di presa in carico dei bisogni di salute. A tal proposito, l'individuazione (dicembre 2015) nel Centro di Salute Globale – struttura della Regione Toscana operativamente afferente all'Azienda ospedaliera Universitaria Meyer - come punto di riferimento per la tematica inerente la salute dei migranti, caratterizza l'indirizzo del sistema di *governance* toscano.

⁴ <<http://accoglienza.toscana.it/-/asdasdasd>> (05/19)

sperimentazioni attuate dalle realtà dell'accoglienza operanti ormai da anni sul suo territorio. Questa fase preliminare, definita "raccolta e selezione delle buone pratiche toscane", ha visto l'approfondimento di circa 200 progetti di accoglienza al fine di trasformare le conoscenze maturate dai singoli in capitale condivisibile e a disposizione di tutto il sistema. Successivamente sono state effettuate dalle interviste e due focus group con i principali attori dell'accoglienza. Da ciò è nato un primo documento denominato #AccoglienzaToscana, utilizzato come guida alla discussione dell'incontro partecipato del 27 maggio 2017, che si è svolto alla presenza di operatori, rappresentanti di enti locali e del terzo settore⁵. Al termine dell'incontro è stato predisposto un report di sintesi per ciascun ambito tematico trattato e sono state definite le linee generali e le raccomandazioni sul futuro dell'accoglienza. Nel Libro Bianco la Regione si prefigge l'obiettivo di stringere rapporti più solidi tra enti locali e governo, privilegiando il tavolo delle prefetture per il suo ruolo di interlocuzione; si introduce la figura del referente per l'accoglienza in ogni zona distretto che si interfacci con i centri temporanei e con l'ente regionale. L'accoglienza diffusa diviene quindi un obiettivo da raggiungere tramite una collaborazione proficua tra l'ente regionale, l'Anci, gli enti locali e gli enti gestori.

Il ruolo della Regione si inserisce in un contesto come quello delle politiche di accoglienza articolato in un sistema di *governance* multilivello che sin dagli anni Novanta vedeva la partecipazione del Ministero dell'interno tramite le prefetture (uffici territoriali del governo) e degli enti locali (in particolare i comuni); e, più in generale, nella politica italiana in materia di asilo che, in assenza di una propria tematizzazione, si è adeguata molto all'influenza di derivazione europea, recependo una lunga serie di direttive e provvedimenti che stabilivano le condizioni minime di accoglienza.

Tuttavia, in seguito alle ripetute crisi ed 'emergenze', le prefetture hanno assunto il massimo rilievo e maggiori responsabilità sono state delegate ai soggetti terzi che erogavano le prestazioni di assistenza e accoglienza. In un periodo di crisi generalizzata dal punto di vista del fenomeno migratorio sia in Italia che in Europa (2014-2016) si è assistito all'aumento e al forte ricorso ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) — si veda il saggio di Acocella nel volume e il successivo par. 2 — che dipendevano direttamente dalle prefetture e dalle risorse dei territori. In un simile contesto, le regioni hanno assunto un ruolo assolutamente residuale nelle politiche di accoglienza, sebbene la Regione Toscana abbia mantenuto con chiarezza la sua funzione di indirizzo e coordinamento.

Inoltre, oggi, l'obiettivo dell'accoglienza diffusa è messo in discussione dalla legge 132 del 1 dicembre 2018⁶. L'impianto della nuova legge prevede un radicale cambio di paradigma. Se fino a questo momento, il sistema di accoglienza era articolato per fasi e basato su un decentramento territoriale, si assiste ora ad un tentativo di centralizzare il sistema andando a colpire quella rete gestita dagli enti locali dello SPRAR (Giovannetti 2019). Il nuovo sistema non si articola più per fasi (come aveva previsto il decreto legislativo 142/2015) ma per status. I percorsi di inclusione sociale, infatti, vengono riservati esclusivamente ai titolari di protezione e ai minori non accompagnati che possono usufruire dei servizi dello SPRAR, rinominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati). Tutti gli altri (richiedenti protezione e ricorrenti) non hanno accesso a quei servizi, ma solo ad una prima accoglienza e assistenza. Si viene quindi a creare una distinzione tra prima accoglienza e integrazione sociale. Il sistema SPRAR che aveva assunto a fatica un ruolo centrale, almeno nelle intenzioni dei legislatori, viene ora ridimensionato (Giovannetti 2019).

Di fronte a questa deriva, la Regione ha recentemente approvato - 5 luglio 2019 - la cosiddetta "legge samaritana", legge regionale n. 45 "Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Modifiche alla l.r. 41/2005 e alla l.r. 29/2009", che tutela i diritti inviolabili di ogni persona umana permanente sul territorio regionale, anche straniera.

La legge 45/2019 apporta alcune modifiche alle leggi regionali n. 41 del 24 febbraio 2005 e n. 29 del 9 giugno 2009, ancora in vigore dalla loro approvazione e già riconosciute legittime dalla Corte

⁵ A questa iniziativa, della durata di una intera giornata, hanno partecipato oltre 280 persone distribuite su 12 tavoli di lavoro, moderati da facilitatori, nei quali si è discusso di standard di gestione, formazione linguistica, filiera formazione-lavoro, bisogni socio-sanitari, rapporto tra migranti e comunità ospitante.

⁶ La legge 132/2018 ha convertito con modifiche il Decreto legge n. 113 del 2018.

Costituzionale con sentenza 269/2010. Nel modificare e rafforzare alcuni passaggi delle due leggi, la nuova legge regionale ne riafferma gli aspetti fondamentali: tutte le persone dimoranti sul territorio della Toscana, straniere e non, hanno pari diritto di accedere alle cure mediche essenziali, all'alimentazione, a prestazioni socio-assistenziali come una dimora temporanea, all'istruzione obbligatoria e ai servizi per l'infanzia. Questi diritti vengono ora esplicitamente riconosciuti anche a chi è privo di permesso di soggiorno.

In aggiunta alla legge 45 la Regione ha messo a disposizione 4 milioni di euro per il sostegno di azioni che escludano l'abbandono e l'emarginazione di chi, anche straniero, dimora in Toscana ed è privo di mezzi di sostentamento e di reti per l'inserimento sociale e lavorativo.

In un simile scenario, è interessante osservare le caratteristiche del sistema di accoglienza regionale che presenta alcune peculiarità rispetto ad altre aree territoriali, ma che non sempre riesce a distinguersi dall'andamento nazionale. Come viene illustrato nel paragrafo 2, anche in Toscana, domina un approccio straordinario all'accoglienza e sbilanciato sulle strutture dei CAS. Inoltre, la grande partecipazione e presa in carico dei progetti di accoglienza, che rappresenta uno dei punti di forza del contesto regionale, non solleva il territorio da altre problematiche quali l'inequità nella distribuzione territoriale e la presenza di casi critici nella gestione delle strutture (paragrafo 3). Infine, nel paragrafo 4 viene analizzato il ruolo dei bandi pubblici per l'apertura e la gestione dei CAS, predisposti dalle Prefetture di Firenze, Siena e Arezzo, tra debolezze e punti di forza, che può presentare disomogeneità all'interno dello stesso territorio regionale.

Il ruolo del sistema di accoglienza straordinario in Toscana.

Uno degli aspetti critici che ha contraddistinto il sistema di asilo e di accoglienza in Italia è la logica emergenziale con cui sono stati gestiti gli arrivi di richiedenti asilo almeno negli ultimi vent'anni⁷, così come messo in luce sia dalle ONG e dai vari attori che operano nel settore sia dalla letteratura scientifica (fra gli altri Meloni 2012; Marchetti 2014; Oxfam 2017; Campomori 2018; Campomori e Feraco 2018; In Migrazione 2018)⁸.

Alla gestione emergenziale del fenomeno non corrisponderebbe, come in tanti sottolineano (Giovannetti 2013, Rossi, Biondi Dal Monte e Vrenna 2013, In Migrazione 2018), l'emergenza in sé del fenomeno, né per l'imprevedibilità del fenomeno stesso, né per l'indisponibilità di risorse economiche per far fronte alla sistemazione delle persone che arrivano, né infine da un punto di vista numerico. Anche i dati che abbiamo riportato in tabella 1, che non riguardano tutti i richiedenti asilo e i rifugiati presenti in Italia, ma solo quelli che si trovano nei vari tipi di accoglienza, mostrano come queste presenze incidano solo minimamente sul totale dei residenti di un territorio: l'incidenza sulla popolazione sull'intero territorio italiano è infatti appena dello 0,3% e la differenza fra l'incidenza più alta, in Molise, e l'incidenza più bassa, in Lombardia (fra l'altro la Regione con il più alto numero di richiedenti asilo e rifugiati in valori assoluti), è piccolissima. La Toscana è perfettamente in linea con il dato a livello nazionale. E i dati che abbiamo sono riferiti a gennaio 2017, quando ancora il Governo non era intervenuto con gli accordi con la Libia, a seguito dei quali si è registrato un calo negli arrivi.

Tabella 1. Incidenza del numero di richiedenti asilo e rifugiati nelle varie forme di accoglienza (Centri governativi, Cas e Sprar) sulla popolazione del territorio.

⁷ Ciò ha portato spesso a parlare di «emergenza permanente» (Campesi 2011) o di «emergenza ordinaria» (In Migrazione 2018, 3).

⁸ Nonostante l'adesione alla Convenzione di Ginevra e il riconoscimento costituzionale del diritto di asilo politico, l'Italia non ha mai varato una normativa organica su questo tema e il diritto di asilo non è pienamente attuato. Per un approfondimento sulle lacune della legislazione italiana sull'asilo e sulla protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati si vedano, fra gli altri, Hein (2010), Masiello (2007) e Petrovich (2013).

Territorio	TOTALE	Incidenza sulla popolazione residente (%)
Molise	3413	1,09
Basilicata	2526	0,44
Friuli Venezia Giulia	5040	0,41
Calabria	7263	0,37
Liguria	5788	0,37
Umbria	3204	0,36
Sardegna	5524	0,33
Toscana	12479	0,33
Piemonte	14136	0,32
Marche	4623	0,3
Puglia	12000	0,29
Abruzzo	3738	0,28
Emilia Romagna	12399	0,28
Veneto	13769	0,28
Sicilia	13767	0,27
Provincia Aut. Trento	1447	0,27
Provincia Aut. Bolzano	1359	0,26
Campania	14386	0,25
Lazio	14992	0,25
Valle d'Aosta	306	0,24
Lombardia	23391	0,23

Elaborazioni In Migrazione (2017, 5-6) su dati del 23.01.2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati

Emergenziale, quindi, è per lo più la logica alla base delle politiche nazionali sull'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo, la quale ha avuto numerose conseguenze, su due delle quali soffermiamo

l'attenzione in questo paragrafo. La prima conseguenza è stata l'impossibilità di creare a livello istituzionale e organizzativo un modello di sistema di accoglienza organico, disegnato a partire da una visione d'insieme e di lunga durata del fenomeno e non soltanto dalla necessità di tamponare gli sbarchi. Sono coesistiti e coesistono infatti sul territorio italiano sistemi di accoglienza disomogenei, nati o modificati da continui interventi normativi a vari livelli (leggi, decreti legge, decreti legislativi, circolari ministeriali, e così via) ravvicinati nel tempo e pertanto senza la possibilità di trovare stabilità nella pratica. La seconda conseguenza si è manifestata sulla distribuzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nella cosiddetta seconda accoglienza – per come definita dal Decreto legislativo del 18 agosto 2015, n. 142 – a livello sia nazionale sia locale. I dati rilevati da fonti ufficiali fanno emergere una delle anomalie più evidenti del sistema: il sistema SPRAR, cioè il sistema ordinario di accoglienza, quello stabilito da una legge statale, la n. 189 del 2002, e che ha la funzione di protezione sociale e legale nonché di integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, ha assunto un ruolo minoritario e quasi marginale dal punto di vista numerico, mentre i Centri di accoglienza straordinari (CAS), istituiti per circolare del Ministero dell'Interno (n. 104 dell'8 gennaio 2014) e istituzionalizzati con decreto legislativo (n. 142 del 18 agosto 2015) per sopperire alle carenze di posti della prima accoglienza, hanno sempre più assunto un ruolo predominante.

I CAS nascono come strutture per loro stessa definizione provvisorie e temporanee oltre che straordinarie, messe a disposizione sul territorio nazionale a fronte dell'eccezionalità degli arrivi e della conseguente saturazione dei Centri governativi e dei progetti SPRAR: la Circolare del Ministero n. 2204 del 2014 consiglia di non superare la data del 30 giugno 2014 come durata contrattuale con gli enti gestori delle strutture, e l'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015 chiarisce che nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza possa essere disposta dal prefetto – sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno – in strutture temporanee, appositamente allestite. I CAS invece hanno continuato ad operare fino ad oggi su tutto il territorio nazionale, accogliendo la maggioranza dei richiedenti protezione internazionale, grazie al continuo ampliamento dei posti in questi centri da parte del Ministero, che è avvenuto almeno nei primi anni sempre attraverso circolari ministeriali (logica emergenza)⁹. Questi centri sono cioè diventati l'elemento portante del sistema di accoglienza in Italia.

⁹ Ma la logica dell'emergenza si rintraccia anche nel fatto che questi Centri non sono regolamentati da una normativa precisa, ma nei primi anni da circolari ministeriali e convenzioni, poi da decreti ministeriali e capitolati (vedi paragrafo 4).

Grafico n.1 Numero di migranti presenti per tipo di struttura (valori assoluti)

	CAS	SPRAR	Altri centri governativi	Totale
18.06.2015*	48467	19716	10301	78484
25.02.2016**	78685	20564	8202	107451
23.01.2017***	136978	25357	14750	177085
31.03.2017****	137855	23867	14801	176523
1.12.2017*****	151239	24573	11021	186833
*Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2015 su fonti: Anci e Ministero dell'Interno.				
**Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 25 febbraio 2016, Ministero dell'Interno				

***Elaborazioni In Migrazione (2017, 5-6) su dati (numero di posti occupati) del 23.01.2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati

***Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 31.03.2017, Ministero dell'Interno.

*****Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2018 su dati Dipartimento Libertà civili e Immigrazione

Grafico n.2 Percentuale di migranti presenti per tipo di struttura sul totale degli accolti

	CAS	Sprar	Altri centri	Totale
18.06.2015*	62	25	13	100
25.02.2016**	73	19	8	100
23.01.2017***	77	14	8	100
31.03.2017****	78	14	8	100
01.12.2017*****	81	13	6	100
*Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2015 su fonti: Anci e Ministero dell'Interno.				
**Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 25 febbraio 2016, Ministero dell'Interno				
***Elaborazioni In Migrazione (2017, 5-6) su dati (numero di posti occupati) del 23.01.2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati				
****Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 31.03.2017, Ministero dell'Interno.				

I dati riportati nel grafico 3 dimostrano come ci siano stati dei tentativi di superamento di questa anomalia da parte del Governo italiano attraverso l'ampliamento dei posti in accoglienza nei progetti SPRAR, realizzato anche grazie a finanziamenti straordinari (soprattutto nel triennio 2014-2016 interessato da maggiori flussi) stanziati dal Ministero o messi a disposizione attraverso progettazioni mirate. La previsione di una clausola di salvaguardia (introdotta tramite una direttiva del Viminale dell'11 ottobre del 2016) interviene nella stessa direzione. L'obiettivo di tale clausola era volto a non creare dissensi in quei comuni che già facevano la loro parte, esentandoli dall'attivazione di «ulteriori forme di accoglienza» straordinaria se già aderivano alla rete SPRAR. A questa misura è seguito il decreto legge per il Mezzogiorno, convertito in legge il 3 agosto 2017, che prevede un contributo economico di 500 euro per ogni migrante accolto in quei comuni che scelgono di partecipare allo SPRAR (700 nel caso dei comuni meridionali)¹⁰. Come lascia intendere questa misura, si tenta di intervenire sulla scarsa propensione degli enti locali a farsi carico dei progetti di accoglienza e soprattutto su tutte quelle regioni meridionali che presentano dei dati sulla partecipazione comunale addirittura inferiori alla media nazionale, già ferma al 37% (vedi Tab. 4).

Nonostante ciò, in questi anni è aumentato anche il numero degli accolti nei CAS ed è aumentato molto di più del numero degli accolti nei progetti SPRAR: dal 2015 al 2017 la percentuale sul totale degli accolti aumenta dal 62% al 78% nei CAS, mentre diminuisce dal 25% al 14% negli SPRAR (grafico 2).

L'adesione al Sistema SPRAR per gli Enti Locali è volontaria¹¹, per cui i pochi posti in questo tipo di accoglienza stanno a dimostrare l'indisponibilità degli stessi Enti Locali a partecipare a questi progetti, probabilmente per il costo politico ed elettorale per chi governa¹² (si veda il saggio di Bulli e Soare nel volume). I sindaci non hanno invece alcun potere decisionale sull'apertura sul territorio del comune dei CAS, che sono imposti dalle Prefetture, anche se in molti contesti esistono tavoli di coordinamento regionali.

Sostanzialmente si sono andate costituendo due categorie di richiedenti asilo con grosse disparità di trattamento: coloro, che costituiscono una netta minoranza, che hanno beneficiato del diritto di essere inseriti nei programmi di accoglienza SPRAR, e coloro, cioè la maggioranza, che ne sono rimasti esclusi e che sono stati inseriti nei centri straordinari. E per un richiedente asilo in Italia essere parte dell'una o dell'altra categoria è stato generalmente legato al caso di intercettare un posto libero in uno SPRAR sul territorio nazionale nel momento in cui terminavano i giorni di permanenza in un centro governativo¹³.

¹⁰ Decreto legge 20 giugno 2017, n. 91.

¹¹ Gli Enti locali potevano presentare domanda per richiedere un contributo per la realizzazione di interventi di accoglienza al Ministero dell'Interno secondo le linee guida del Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016.

¹² La volontarietà della partecipazione ai progetti Sprar da essere una qualità del sistema diventa in molti casi una criticità. La volontarietà infatti fa assumere un carattere politico alla scelta di aderire al sistema Sprar da parte dell'amministrazione locale che quindi ne dovrà rispondere di fronte agli elettori. Ormai dagli anni Novanta, ma soprattutto in questi ultimi decenni, il dibattito politico nazionale nonché europeo intorno al tema delle migrazioni si è sempre più surriscaldato, facendo diventare questa questione una fra le issue politiche più rilevanti sui cui si gioca il risultato elettorale (Castelli Gattinara 2016).

¹³ Secondo un'interessante ricostruzione di Oxfam (2017, 6), in molti passaggi chiave del loro percorso in Italia, a partire dallo sbarco, i migranti partecipano, inconsapevolmente, a quelle che la stessa ONG definisce come 'lotterie dell'asilo e dell'accoglienza'. Il percorso dell'accoglienza può cioè essere molto diverso da migrante a migrante e può dipendere da tanti fattori strutturali, ma soprattutto contingenti. Per esempio in base alla normativa di riferimento del momento un migrante appena sbarcato in Italia può passare da un hotspot oppure no, in base ai posti disponibili può essere trasferito

La situazione da questo punto di vista sta cambiando in modo radicale, in seguito all'implementazione delle norme contenute nel Decreto legge n. 113 del 2018 che prevede che lo SPRAR diventi il sistema di accoglienza solo per chi è già titolare di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati. Sostanzialmente viene smantellato l'unico sistema pubblico che avrebbe potuto normalizzare l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati sottraendola alla logica dell'emergenza. Il sistema si baserà in futuro ancora di più sui centri temporanei (quelli governativi e i CAS). Sul sito dello SPRAR, consultato il 31 luglio 2019, l'acronimo SPRAR è accompagnato o sostituito dal nuovo SIPROIMI, ma non ci sono informazioni sul tipo di trasformazione e tutto è fermo rispetto alla pubblicazione dei dati. Non ci sono ad esempio quelli relativi al 2018 e i dati del 2019 sono fermi a gennaio. Rispetto a questi ultimi, il sito riporta, solo a livello nazionale, il numero di posti finanziati, il numero di progetti attivi e il numero di Enti locali titolari di progetto, ma non viene specificato né se e quanti richiedenti asilo sono usciti dall'accoglienza né se e quanti progetti sono stati chiusi¹⁴. Lo smantellamento è in corso in questi mesi del 2019.

in centro governativo in una regione del Sud Italia o in un hub regionale oppure direttamente in un CAS; può ricevere tutte le informazioni sul diritto di asilo oppure no, può quindi formulare immediatamente la richiesta di asilo e iniziare l'iter oppure può ritardare fino a quando non arriva in un centro di accoglienza, può trovare posto in uno Sprar oppure rimanere in un CAS fino alla fine dell'accoglienza.

¹⁴ <<https://www.sprar.it/i-neri-dello-sprar>> (07/19).

Grafico n.3 Numero di posti e beneficiari accolti nel sistema Sprar. Anni: 2003-2017¹⁵. Valori assoluti e incrementi percentuali annuali

	N. di posti	Incremento %	N. beneficiari	Incremento %	Incremento
2003	1365		2013		
2004	2237	64	4489	123	
2005	2199	-2	4654	4	
2006	2428	10	5347	15	
2007	2411	-1	6284	18	
2008	4388	82	8412	34	
2009	3694	-16	7846	-7	
2010	3146	-15	6855	-13	
2011	3979	26	7598	11	
2012	3979	0	7923	4	
2013	10381	161	12631	59	661*
2014	20752	100	22961	82	
2015	21613	4	29698	29	
2016	26012	20	34039	15	
2017	31340	20	36995	9	202**

Fonte: mie elaborazioni su dati del Rapporto annuale Sprar (Atlante Sprar 2016, 13; Atlante Sprar 2017, 9).

*Incremento dal 2003 al 2013

**Incremento dal 2013 al 2017

¹⁵ Non sono stati pubblicati altri Atlanti Sprar da giugno 2018, quindi non sono usciti dati ufficiali relativi al 2018. Sul sito dello Sprar però ci sono i dati relativi a gennaio 2019 che indicano 35650 posti finanziati; <<https://www.sprar.it/numeri-dello-sprar>> (04/19).

Il sistema dell'accoglienza straordinaria è preponderante in tutto il territorio italiano, anche considerando l'accoglienza Regione per Regione, ad eccezione della Sicilia, della Puglia e della Calabria dove ci sono i grandi centri governativi della prima accoglienza (vedi Tab. 2) e dove è alto anche il numero degli accolti nei progetti SPRAR. In Sicilia, in Calabria e in Lazio si hanno le più alte percentuali di persone ospitate nei centri SPRAR sul totale nazionale delle persone ospitate negli SPRAR (vedi Tab. 3).

Nonostante il tentativo di aumentare i posti negli SPRAR e di incentivare gli Enti locali a partecipare ai bandi e nonostante la definizione dello SPRAR come sistema unico di accoglienza e integrazione, dal 2015 al 2017 nella maggioranza delle Regioni la percentuale degli accolti nei CAS aumenta fino ad arrivare in alcune regioni, fra le quali la Toscana, a percentuali ben superiori al 90%. I buoni propositi della Regione Toscana, messi in evidenza nel primo paragrafo, non sono stati dunque sufficienti a esentare questo territorio dal trasformare l'accoglienza straordinaria in ordinaria.

Se guardiamo in generale ai numeri dell'accoglienza, nel 2015 la distribuzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati accolti nei vari tipi di accoglienza nelle varie regioni italiane è abbastanza disomogenea (vedi Tab. 3). La Sicilia accoglie il 19% dei rifugiati e dei richiedenti asilo presenti in Italia, il Lazio l'11% e la Lombardia il 10%. Le altre regioni accolgono una percentuale molto inferiore al 10% e la Toscana si ferma al 5%. Forse grazie agli effetti dell'accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali siglato nel luglio 2014, a fine 2017 si ha una parziale redistribuzione: la percentuale aumenta al 14% in Lombardia, ma diminuisce in Lazio e soprattutto in Sicilia, mentre aumenta in molte altre Regioni, in Campania arriva al 9% e in Piemonte, in Veneto e in Toscana al 7% (vedi Tab. 3).

Il profondo divario regionale emerge anche dai dati sulla percentuale di comuni coinvolti nei vari tipi di accoglienza sul totale dei comuni. In questo caso, la Toscana diventa la prima regione con circa l'83% dei comuni coinvolti, seguita dall'Emilia Romagna e a distanza dall'Umbria dove i comuni che accolgono sono più del 50% (vedi Tab. 4, dati al 2017). In tutte le altre regioni la percentuale scende al di sotto del 50% e in alcune non arriva neanche al 20%. Il dato della Toscana sembra quindi dimostrare che il modello di accoglienza diffusa è stato applicato. I dati pubblicati da Anci Toscana relativi al 2017, che mostrano come solo circa il 30%¹⁶ dei comuni toscani sia coinvolto nel sistema SPRAR, vanno però in direzione di quelli riportati in Tabella 3: la positività della diffusione dell'accoglienza sulla gran parte del territorio regionale è smorzata dal fatto che non sono tanto i territori con i loro enti locali a scegliere di accogliere, bensì le prefetture.

Un'ulteriore problematica legata al sistema dei CAS riguarda le procedure di affidamento attivate dalle Prefetture: per il 77% dei centri in Toscana hanno seguito una procedura di gara aperta, mentre per il restante 23% altri tipi di procedure. Se le caratteristiche dei bandi sono visionabili e disponibili, perché pubblicate dalle Prefetture (si veda ad esempio il par. 4), le altre forme di procedure - procedure di gara ristretta, procedure negoziate senza (o con) previa pubblicazione del bando o affidamento diretto - sono meno monitorabili e trasparenti e quindi rendono più opaco il sistema in generale.

¹⁶ Mia rielaborazione di dati Anci Toscana 2017, 60-68.

Tabella n.2 Percentuale dei presenti in ciascun tipo di struttura sul totale dei presenti (valori percentuali) - Dati per Regione

	18.06.2015*			25.02.2016**			23.01.2017***			01.12.2017****		
Territorio	CAS	Sprar	altri centri	CAS	Sprar	altri centri	CAS	Sprar	altri centri	CAS	Sprar	altri centri
Molise	71	29	0	74	26	0	85	15	0	80	20	0
Basilicata	64	36	0	72	28	0	82	18	0	80	20	0
Friuli Venezia Giulia	75	14	11	79	10	11	69	7	24	77	6	17
Calabria	33	38	28	33	42	24	50	35	15	55	34	11
Liguria	80	20	0	87	13	0	91	9	0	91	9	0
Umbria	72	28	0	80	20	0	87	13	0	87	13	0
Sardegna	83	4	13	97	3	0	96	4	0	96	4	0
Toscana	86	14	0	91	9	0	93	7	0	91	9	0
Piemonte	80	20	0	88	12	0	91	9	0	90	10	0
Marche	72	23	5	80	18	2	84	16	0	85	15	0
Puglia°	29	30	40	33	29	38	52	20	28	60	20	20
Abruzzo	83	17	0	90	10	0	93	7	0	90	10	0
Emilia Romagna	84	16	0	85	15	0	85	10	5	87	10	3
Veneto	92	8	0	96	4	0	76	4	20	82	5	13

Sicilia^o	36	30	34	41	34	25	34	32	35	43	30	27
Trentino Alto Adige	85	15	0	93	7	0	95	5	0	96	4	0
Campania	81	19	0	86	14	0	91	9	0	89	11	0
Lazio	35	54	11	38	51	11	66	28	6	75	20	5
Valle d'Aosta	100	0	0	100	0	0	100	0	0	97	3	0
Lombardia	90	10	0	93	7	0	93	7	0	94	6	0
Totale nazionale	62	25	13	73	19	8	77	14	8	81	13	6

*Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2015 su fonti: Anci e Ministero dell'Interno.

**Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 25 febbraio 2016, Ministero dell'Interno

***Elaborazioni In Migrazione (2017, 5-6) su dati (numero di posti occupati) del 23.01.2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati

****Fonte: nostre elaborazioni su dati del 01.12.2017 del Dipartimento Libertà civili e Immigrazione in Dossier Statistico Immigrazione 2018

^o 01.12.2017 dati comprensivi del numero di migranti presenti nei vari centri governativi e negli hotspot

Tabella n.3 Distribuzione percentuale dei migranti accolti in Cas e Sprar sul territorio italiano (valori percentuali: numero di accolti regione per regione sul totale degli accolti)

Territorio	18.06.2015*			01.12.2017**		
	Totale degli accolti	Cas	Sprar	Totale degli accolti	Cas	Sprar
Molise	2	2	2	2	2	3
Basilicata	1	1	2	1	1	2
Friuli Venezia Giulia	3	4	2	3	3	1
Calabria	6	3	9	4	3	11
Liguria	2	3	2	3	4	2
Umbria	2	2	2	2	2	2
Sardegna	3	3	0	3	3	1
Toscana	5	7	3	7	8	5
Piemonte	6	7	5	7	8	5
Marche	7	3	3	3	3	3
Puglia	7	3	9	7	5	10
Abruzzo	2	2	1	2	3	2
Emilia Romagna	6	8	4	7	8	6
Veneto	5	7	2	7	7	3
Sicilia	19	11	23	7	4	17

Trentino Alto Adige	1	2	1	2	2	1
Campania	7	9	5	9	10	7
Lazio	11	6	23	9	8	13
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Lombardia	10	14	4	14	17	7
Totale nazionale	100	100	100	100	100	100
*Nostre elaborazioni su fonti Anci e Ministero dell'Interno (Dossier Statistico Immigrazione 2015).						
**Nostre elaborazioni su dati del 01.12.2017, Dipartimento Libertà civili e Immigrazione in Dossier Statistico Immigrazione 2018.						

Tabella n.4 Percentuale di Comuni coinvolti nel sistema di accoglienza per regione, 2017.

Regione	Percentuale di comuni coinvolti nell'accoglienza
Toscana	82,61
Emilia Romagna	78,68
Umbria	53,26
Veneto	49,91
Liguria	45,53
Marche	42,79
Friuli Venezia Giulia	42,13
Lombardia	41,69
Lazio	34,13
Puglia	33,33
Campania	31,82
Lazio	34,13
Piemonte	30,78
Molise	30,15
Basilicata	29,01
Trentino Alto Adige	27,4
Abruzzo	21,31
Sicilia	18,97
Calabria	16,87
Sardegna	16,71
Valle d'Aosta	16,22
Media nazionale	37,08

Fonte: *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo (2017)* approvata dalla Commissione d'Inchiesta parlamentare sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, comunicata alla presidenza della Camera dei deputati il 20 dicembre 2017.

Tabella n.5 Numero di strutture per tipo di procedura in Toscana

Province	Numero di strutture	Centri aperti tramite procedura di gara aperta	Centri aperti tramite altre procedure
Firenze	208	198	10
Arezzo	158	158	0
Siena	82	62	20
Prato	47	0	47
Pistoia	86	86	0
Massa Carrara	52	18	34
Lucca	117	109	8
Livorno	39	39	0
Grosseto	32	0	32
Pisa	121	57	64
Totale	942	727	215

Fonte: *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale (2017)*, presentata dal Ministro dell'Interno e trasmessa alla Presidenza il 14 agosto 2018, Camera dei Deputati.

I sistemi di accoglienza locale nelle province di Firenze, Arezzo e Siena

In un contesto come quello toscano, caratterizzato da una forte partecipazione e presa in carico dei progetti di accoglienza, è possibile indagare nel dettaglio la discrasia tra CAS e SPRAR, gli effetti della clausola di salvaguardia e, in secondo luogo, il ruolo degli enti gestori in tre province: Firenze, Arezzo e Siena. I dettagli provinciali e comunali mostrano con evidenza le distorsioni del sistema di accoglienza, fortemente sbilanciato sui CAS, e alcune conseguenze che tali modalità organizzative e gestionali comportano (iniquità nella distribuzione territoriale ed eventuali casi critici).

La prevalenza del modello basato sui CAS, infatti, favorisce l'attività di soggetti 'terzi' a discapito di una gestione a guida pubblica (quella ordinaria dei progetti SPRAR). I criteri emergenziali dell'accoglienza straordinaria hanno contribuito a ridurre progressivamente il ruolo degli enti locali e a rendere la responsabilità pubblica sempre più indiretta, decretando le prefetture come vere protagoniste del sistema, in collaborazione con una galassia di enti gestori sempre più eterogenea (Costantini 2017).

La scarsa partecipazione degli enti locali ha contribuito non solo alla mancata diffusione della rete SPRAR (la cui adesione era volontaria) ma anche alla limitata attuazione del piano nazionale di ripartizione (direttiva del Ministero dell'Interno, 11 Ottobre 2016). Nella tabella 6 abbiamo selezionato il caso della provincia di Firenze dove, spesso, quando i comuni non offrivano volontariamente la loro disponibilità per un progetto SPRAR, le prefetture assegnavano cifre di migranti ben superiori alle assegnazioni (si vedano i casi di Reggello, Montaione, Calenzano, Lastra a Signa, Vinci, Fiesole, Vaglia, Firenzuola). Una scelta alquanto arbitraria, quindi, poiché le stesse prefetture avrebbero dovuto attenersi al suddetto piano. È qui che entravano in gioco gli enti gestori,

i quali, forti della loro disponibilità di mezzi e di risorse (personale, strutture ecc.) davano alle prefetture la possibilità di ‘smistare’ più migranti del dovuto. Queste ultime, perciò, sotto la costante pressione dell’emergenza (o presunta tale) si riservavano la possibilità di emettere bandi pubblici e, al contempo, di ricorrere a procedure di affidamento che non passavano per una gara pubblica¹.

Si veda, a titolo esemplificativo (nella tabella 6), come secondo i dati riportati da Anci Toscana, riferiti al 2017, esisteva una sproporzione non solo tra SPRAR e CAS a favore di questi ultimi, ma anche tra il totale degli accolti e le assegnazioni da piano. Dunque, un numero maggiore di migranti rivelava la presenza di uno o più enti gestori che si imponeva sulla scena. Al di là del dato in sé sul sovrannumero di accolti, che non può che essere giudicato positivamente, occorre interrogarsi sulle conseguenze di un simile assetto. Innanzitutto, la preminenza di centri straordinari e un sovrannumero di migranti sui territori non potevano indurre le amministrazioni comunali ad attivare nuove misure di accoglienza e non incoraggiavano un’inversione di tendenza degli SPRAR sui CAS. La differenza con il piano di assegnazione avrebbe potuto generare malcontento, dal momento che era stato ideato seguendo criteri di proporzionalità con la popolazione locale. Infine, tale situazione, non favoriva il modello di accoglienza diffusa poiché non escludeva che la sistemazione di un così alto numero di migranti non passasse per un grande centro collettivo.²

È utile a questo punto fare riferimento alla recente analisi dei bandi pubblici condotta da «In Migrazione», la quale ci informa che, in Italia, solo una parte di essi poneva un vincolo al numero degli ospiti per struttura. Nonostante una buona parte delle gare pubbliche si impegnasse ad incentivare l’accoglienza diffusa premiando gli enti gestori che optavano per una simile scelta, solo una minoranza dei bandi poneva un limite fino a 60 ospiti mentre ben il 68 % consentiva numeri massimi che oscillavano tra 80 e 300 persone³. In alcuni casi, il limite massimo non era neanche menzionato, il che non ostacolava minimamente la libera iniziativa di quegli enti gestori più interessati alla possibilità di fare grandi profitti rispetto ad una corretta accoglienza. Inoltre, i casi di malaffare erano spesso associati ai centri con grandi numeri di migranti su cui massimizzare i profitti. Allo stesso tempo, una gestione più o meno oligopolistica in mano a pochi attori e con alta disponibilità di risorse poteva innescare meccanismi distorti nella distribuzione dell’accoglienza e dare adito a numerose criticità.

La provincia di Firenze di cui abbiamo riportato i dati, ad esempio, è stata recentemente colpita da uno scandalo che ha coinvolto un grande consorzio di cooperative (di cui si dirà in seguito) che solo nell’area fiorentina poteva contare su una capienza di oltre 500 posti giornalieri e che ora si trova sotto indagine della procura. Da questi primi dati emerge, quindi, quanto sia rilevante il ruolo svolto dagli enti gestori. Essi determinano la qualità delle prestazioni che varia da soggetto a soggetto passando per il filtro dei bandi delle prefetture (quando non si ricorre ad altre procedure) anch’essi differenti da provincia a provincia. Infine, rappresentando l’ultimo anello del processo di implementazione, possiedono un grande margine di discrezionalità che in questo specifico settore sembra essere particolarmente importante.

Come si evince dalla tabella 6, la provincia di Firenze accoglieva in misura maggiore rispetto alle quote assegnategli dal piano di ripartizione grazie alla netta preponderanza dei centri straordinari. L’adesione alla rete SPRAR copriva appena il 23% delle assegnazioni da piano e il 21% del totale degli accolti⁴. Si trattava quindi di una componente ancora minoritaria rispetto ai CAS che consentivano con il loro 87% di copertura del piano di far raggiungere alla provincia di Firenze il 107% delle previsioni. Solo tre comuni (Marradi, Palazzuolo sul Senio e San Godenzo) non venivano toccati da alcun tipo di accoglienza.

¹ Si vedano i dati della tabella 5, par.2.

² Oltretutto, il bando della prefettura di Firenze (2017) era uno dei pochi che non poneva un limite al numero dei migranti per struttura.

³ L’analisi riguarda 101 prefetture: *Straordinaria accoglienza. Primo rapporto 2018/2019. Ricerca su “I centri di accoglienza straordinari dedicati a richiedenti protezione internazionale attivati dalle prefetture sul territorio nazionale”*, In Migrazione SCS, Giugno 2018, 27.

⁴ Elaborazione dalla tabella 6 su dati Anci Toscana, 2017.

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, invece, i suoi effetti sono stati quasi nulli nel caso di questa provincia ed è risultata una misura poco applicabile. Come è possibile notare dalla tabella 6, nei comuni dove era presente lo SPRAR, c'erano anche uno o più CAS. Inoltre, solo due comuni (Londa e Dicomano) assicuravano una totale copertura del piano tramite il sistema ordinario e avrebbero potuto beneficiare della clausola. Tuttavia, questi ultimi non se ne sono avvalsi e hanno ospitato un consistente sovrannumero di migranti.

Complessivamente, emerge una forte propensione del territorio fiorentino a farsi carico dell'accoglienza. Basti pensare al fatto che in venti comuni su quarantadue si superavano, in alcuni casi enormemente, le quote di assegnazione.

Tabella n.6 Presenze effettive di migranti nella provincia di Firenze rispetto alle assegnazioni del piano nazionale di ripartizione.

Comune	Presenze Sprar	Presenze CAS	Totale persone accolte	Assegnazioni e da piano	Percentuale rispetto al piano nazionale
Londa	6	49	55	6	916,67
Vicchio	17	91	108	29	372,41
Borso San Lorenzo	47	124	171	66	259,09
Reggello		142	142	59	240,68
Dicomano	25	20	45	20	225
Montaione		31	31	14	221,43
Rufina	6	53	59	27	218,52
Calenzano		129	129	64	201,56
Impruneta	10	92	102	53	192,45
Pelago	4	44	48	28	171,43
Lastra a Signa		126	126	74	170,27
Certaldo	19	81	100	59	169,49
Scarperia e San Piero	35	31	66	45	146,67
Vinci		74	74	53	139,62
Fiesole		68	68	51	133,33
Vaglia		25	25	19	131,58
Empoli	18	208	226	176	128,41
Firenzuola		18	18	17	105,88
Firenze	293	492	785	766	102,48

Scandicci	85	104	189	185	102,16
Castelfiorentino	19	42	61	64	95,31
Gambassi		17	17	18	94,44
Pontassieve	17	53	70	75	93,33
Fucecchio	19	58	77	86	89,53
San Casciano in Val di Pesa	43	9	52	62	83,87
Montelupo fiorentino		40	40	51	78,43
Tavarnelle Val di Pesa		21	21	28	75
Capraia e Limite		19	19	28	67,86
Barberino di Mugello	14	12	26	40	65
Cerreto Guidi		26	26	40	65
Montespertoli		31	31	49	63,27
Signa		42	42	70	60
Figline e Incisa Valdarno		51	51	86	59,3
Rignano sull'Arno	7	10	17	32	53,13
Sesto fiorentino		92	92	179	51,4
Campi Bisenzio		43	43	168	25,6
Bagno a Ripoli	7	16	23	93	24,73
Greve in Chianti		12	12	51	23,53
Barberino Val'Elsa				16	0
Marradi				11	0
Palazzuolo sul Senio				6	0
San Godenzo				6	0
Totale	691	2596	3287	3070	107,07

Fonte: *Rapporto sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria in Toscana*, Anci Toscana, 2017 (agosto).

I dati Anci (vedi Tabella 7) rivelano una grande partecipazione diffusa in tutta la provincia di Arezzo dal momento che solo un comune (quello di Cavriglia) risultava estraneo all'accoglienza. Anche in questo caso l'adesione non avviene però tramite l'iniziativa volontaria dei comuni e dunque con i progetti SPRAR, secondo le quote di assegnazione del piano di ripartizione, ma con un'apertura di

uno o più CAS in ogni comune. Mentre i progetti SPRAR coprivano appena il 5% delle assegnazioni. In ventidue comuni su trentasette, il sovrannumero di accolti superava, anche qui abbondantemente, il 100% delle quote. La provincia aretina accoglieva complessivamente il 101% delle sue assegnazioni, di cui il 96% e oltre era garantito dai centri temporanei⁵. Al di là delle quote complessive di assegnazione, assolutamente rispettate, resta il solito dilemma di una netta predominanza dei CAS sugli SPRAR. Come si è visto nella provincia di Firenze, la clausola di salvaguardia avrebbe avuto anche qui un effetto nullo, oltretutto in considerazione del fatto che nessun comune aderente alla rete SPRAR soddisfaceva quanto stabilito nel piano. Pur aderendo al sistema ordinario, i comuni di Pratovecchio Stia, Poppi, San Sepolcro, Bibbiena, Laterina, Bucine, Cortona, San Giovanni Valdarno e Terranuova Bracciolini non accoglievano in misura sufficiente. Ancora una volta, la clausola di salvaguardia sarebbe stata quindi inapplicabile.

Tabella n.7 Presenze effettive di migranti nella provincia di Arezzo rispetto alle assegnazioni del piano nazionale di ripartizione.

Comune	Presenze Sprar	Presenze CAS	Totale persone accolte	Assegnazione da piano	Persone accolte rispetto alle assegnazioni da piano (valori percentuali)
Badia Tedalda		29	29	6	483,33
Castel Focognano		50	50	11	454,55
Montemignaio		25	25	6	416,67
Sestino		24	24	6	400
Chitignano		23	23	6	383,33
Caprese Michelangelo		22	22	6	366,67
Talla		17	17	6	283,33
Chiusi della Verna		19	19	7	271,43
Castiglion Fibocchi	7	12	19	8	237,5
Pratovecchio Stia	13	29	42	21	200
Foiana della Chiana		62	62	35	177,14
Poppi	5	32	37	22	168,18
Sobbiano		34	34	23	147,83

⁵ Elaborazione dalla tabella 7 su dati Anci Toscana, 2017.

Civitella in Val di Chiana		39	39	33	118,18
Monterchi		7	7	6	116,67
Monte San Savino		37	37	32	115,63
Castiglion fiorentino		51	51	48	106,25
Arezzo		380	380	363	104,68
San Sepolcro	7	53	60	58	103,45
Bibbiena	4	42	46	45	102,22
Lucignano		13	13	13	100
Pieve Santo Stefano		12	12	12	100
Marciano della Chiana		12	12	13	92,31
Anghiari		19	19	21	90,48
Capolona		18	18	20	90
Laterina	6	4	10	13	76,92
Ortignano Raggiolo		4	4	6	66,67
Bucine	4	18	22	37	59,46
Montevarchi		50	50	89	56,18
Castelfranco piandiscò		17	17	35	48,57
Cortona	4	35	39	82	47,56
San Giovanni Valdarno	13	12	25	62	40,32
Castel San Niccolò		4	4	10	40
Pergine Valdarno		4	4	12	33,33
Terranuova Bracciolini	5	10	15	45	33,33
Loro Ciuffenna		5	5	21	23,81
Cavriglia				35	0
Totale	68	1224	1292	1274	101,41

Fonte: *Rapporto sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria in Toscana*, Anci Toscana, 2017 (agosto).

Lo SPRAR a Siena riguardava solo il 2% del totale degli accolti (vedi Tabella 8). Le presenze complessive superavano comunque le assegnazioni del 107% grazie all'impiego dei CAS (98% del totale) che anche da soli andavano oltre le quote del piano. In questa provincia erano più numerosi i comuni privi del tutto di accoglienza che arrivavano a nove (Trequanda, San Quirico d'Orcia, San Casciano dei Bagni, Radicofani, Radda in Chianti, Chiusdino, Castiglion d'Orcia, Casole d'Elsa, Buonconvento), compensati però da un'accoglienza in eccesso in ben sedici casi (Monticiano, Radicondoli, Sarteano, Murlo, Chianciano Terme, Piancastagnaio, San Gimignano, Cetona, Montalcino San Giovanni d'Asso, Gaiole in Chianti, Sovicille, Monteriggioni, Abbadia San Salvatore, Chiusi, Monteroni d'Arbia, Asciano).

Tabella n.8 Presenze effettive di migranti nella provincia di Siena rispetto alle assegnazioni del piano nazionale di ripartizione.

Comune	Presenze Sprar	Presenze CAS	Totale persone accolte	Assegnazione da piano	Percentuale rispetto al piano nazionale
Monticiano		35	35	6	583,33
Radicondoli		30	30	6	500
Sarteano		82	82	17	482,35
Murlo		40	40	9	444,44
Chianciano Terme		112	112	26	430,77
Piancastagnaio		33	33	15	220
San Gimignano	5	55	60	29	206,9
Cetona		20	20	10	200
Gaiole in Chianti		20	20	10	200
Montalcino San Giovanni d'Asso		43	43	25	172
Sovicille		63	63	37	170,27
Monteriggioni		54	54	36	150
Abbadia San Salvatore		33	33	24	137,5
Chiusi		44	44	32	137,5
Monteroni d'Arbia		41	41	33	124,24
Asciano		28	28	26	107,69
Colle Val d'Elsa	5	73	78	79	98,73
Montepulciano		41	41	51	80,39

Pienza		5	5	8	62,5
Sinalunga		29	29	47	61,7
Castelnuovo Berardenga		19	19	33	57,58
Castellina in Chianti		5	5	10	50
Siena		84	84	197	42,6
Poggibonsi	11	24	35	107	32,71
Rapolano terme		6	6	19	31,58
Torrita di Siena		8	8	27	29,63
Buonconvento				12	0
Casole d'Elsa				14	0
Castiglion d'Orcia				9	0
Chiusdino				6	0
Radda in Chianti				6	0
Radicofani				6	0
San Casciano dei Bagni				6	0
San Quirico d'Orcia				10	0
Trequanda				6	0
Totale	21	1027	1048	994	106,7
Totale regionale	1277	12.815,00	14.092,00	13.128,00	107,34

Fonte: *Rapporto sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria in Toscana*, Anci Toscana, 2017 (agosto).

Gli attori dell'accoglienza e i casi critici

Come abbiamo visto, il modello di accoglienza straordinaria assegnava a prefetture ed enti gestori un ruolo fondamentale per l'implementazione dei servizi socio assistenziali rivolti ai migranti e nel determinarne la qualità. Il sistema dei CAS non era sottoposto ai vincoli dello SPRAR e rischiava di includere anche alcuni enti privi delle competenze necessarie ai fini dell'erogazione delle prestazioni. La pratica diffusa, durante le reiterate emergenze, di considerare innanzitutto le esigenze primarie quali vitto e alloggio ha portato ad un crescente affidamento di gestioni ai soggetti più disparati. Tra gli enti gestori operativi sul territorio nazionale, infatti, vi si trovavano anche cooperative di tipo B che si occupavano di servizi e con poca esperienza nel sociale e molti imprenditori privati che lavoravano nell'ambito della ristorazione o del settore alberghiero che si reinventavano nel ruolo di operatori dell'accoglienza. Purtroppo, non sono stati pochi gli operatori economici che hanno visto nell'accoglienza un'occasione per fare profitti (Caponio e Cappiali 2017; Costantini 2017); già questa

dinamica snatura il senso delle politiche di accoglienza concepite con la previsione dei soggetti del Terzo settore come protagonisti, trattandosi di enti senza scopo di lucro che hanno l'obiettivo di dare assistenza, promuovere utilità sociale e sostegno ai soggetti svantaggiati. Questa categoria era comunque la più consistente rappresentando il 70% degli enti gestori (2017). Il 19%, invece, era costituito da imprenditori privati, l'8% da enti religiosi e solo il 3% da attori pubblici (solitamente comuni o unioni di comuni)⁶.

La *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale* del Ministero dell'Interno, trasmessa alla presidenza della Camera dei Deputati il 14 agosto 2018, riporta dettagliate informazioni sugli enti gestori operativi nel 2017 elencati per provincia, capienza e capacità di accoglienza e sulle risorse economiche ricevute.

Dai dati sugli enti gestori si rilevano le diverse risorse dei territori: se, ad esempio, si trattava di aree caratterizzate da un maggior numero di imprese private (o da una presa in carico totale da parte del Terzo settore), oppure con una forte partecipazione pubblica. In secondo luogo, dopo un primo sguardo sui tipi di enti, è stato possibile registrare dove si concentrava una gestione oligopolistica dell'accoglienza provinciale. In caso di concentrazione di pochi gestori, l'accoglienza sarà stata meno diffusa e più orientata al vecchio modello dei grandi contenitori.

I casi delle tre province toscane esaminate presentavano una maggioranza di enti del Terzo Settore e una presenza minoritaria di soggetti economici privati. Tuttavia, trattandosi di un settore di policy alquanto appetibile poiché prevede l'elevata erogazione di risorse pubbliche e una forte delega ad attori non pubblici, abbiamo voluto individuare quei casi critici, sottoposti alla chiusura dei centri da parte della prefettura e ad indagini della procura per irregolarità e criticità nella gestione delle strutture.

A Firenze, ad esempio, secondo i dati raccolti sul 2017, la gestione dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale era affidata a ventinove enti gestori (per un totale di trentadue gestioni se consideriamo che alcuni enti si ripetevano operando in raggruppamento temporaneo). Il terzo settore accoglieva l'86 % del totale dei migranti, gli enti religiosi l'11% e il privato appena il 3%⁷.

Il 50% dei migranti accolti era gestito da soli quattro enti, due dei quali sono stati al centro di scandali e inchieste. Uno è il consorzio Multicons, operativo soprattutto nell'Empolese e nel Fiorentino, noto per la sua estensione (gestiva oltre venti CAS) e per alcune inchieste relative al 2016 e controlli della prefettura sulle condizioni delle strutture dove venivano ospitati i migranti. Il peso di tali inchieste fu tale da indurre i vertici dell'ente gestore a ritirarsi dal settore dell'accoglienza nel 2018. Le indagini più recenti hanno accertato un'ulteriore accusa di evasione fiscale (nel periodo di attività dei centri di accoglienza 2012-2017) che hanno portato nel luglio 2019 all'arresto del titolare dell'ente⁸. L'altro, Co&So, è stato al centro di diverse inchieste per la gestione dei CAS nell'area fiorentina, in collaborazione con un privato e una sua cooperativa consorziata, Il Cenacolo. Tali enti sono ora oggetto di indagini della Procura di Firenze per frode in forniture pubbliche⁹. Inevitabilmente queste problematiche incidono sui percorsi di accoglienza che vengono seriamente compromessi e allo

⁶ Elaborazione da *Riepilogo dati finanziari*. Allegato 2 –Ministero dell'Interno, *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale*, trasmessa alla presidenza della Camera dei Deputati il 14 agosto 2018. Doc. LI, n. 1.

⁷ Elaborazione dalla tabella 9 su dati Ministero dell'Interno, 2017.

⁸ <<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/01/16/indagato-il-boss-dell'accoglienzaFirenze07.html>> (04/19);
<https://firenze.repubblica.it/cronaca/2016/08/19/news/la_procura_di_firenze_indaga_su_due_societa_che_gestiscono_2_3_centri_per_migranti-146230064/> (07/19); <<https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/23/evasione-fiscale-arrestato-gestore-centri-di-accoglienza-per-migranti-in-toscana/5344641/>> (07/19);
<https://firenze.repubblica.it/cronaca/2019/07/23/news/accoglienza_migranti_arrestato_per_evasione_fiscale_titolare_di_un_consorzio-231833249/> (07/19)

⁹ <<https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/30/migranti-inchiesta-choc-sui-centri-di-accoglienza-a-firenze-sovrappollamento-cibo-avariato-e-bagni-mai-disinfettati/4591071>> (04/19);
<https://firenze.repubblica.it/cronaca/2018/08/30/news/fiorentino_migranti_centri_accoglienza-205231136/> (07/19).

stesso tempo sulla cattiva allocazione delle risorse pubbliche. Difatti, ben il 37% dei migranti è stato accolto dagli enti gestori che presentavano gravi carenze e criticità e che avevano ricevuto il 35% dei finanziamenti¹⁰.

Tabella n.9 Enti gestori della provincia di Firenze per capienza dei centri di accoglienza e risorse ricevute, 2017.

Ente gestore	Capienza centro	Percentuale capienza sul totale	Pagamenti effettuati 2017
Co&So	587	17,8	5.228.121
Consorzio Multicons	479	14,5	4.369.385
Cooperativa albatros 1973	404	12,3	4.813.737
Cooperativa Cristoforo	351	10,6	3.316.729
RTI Caritas Progetto accoglienza associazione insieme	256	7,8	2.125.402
Co& So Empoli	124	3,8	1.321.848
CG srl	105	3,2	622.796
Misericordia Empoli	89	2,7	813.308
AICS associazione italiana cultura e sport	80	2,4	590.599
Oxfam	80	2,4	878.376
RTI Caritas Co&So	70	2,1	491.746
Associazione culturali e non violenza	66	2,0	548.277
CAT	66	2,0	931.281
Associazione il sicomoro	59	1,8	673.836
Misericordia Certaldo	56	1,7	387.960
Associazione shalom	54	1,6	580.833
Cooperativa pietra d'angolo	52	1,6	496.545
Consorzio opere di misericordia	37	1,1	331.502
Le Case Onlus	31	0,9	337.244
Cooperativa Cenacolo	30	0,9	321.643
Misericordia cerreto guidi	28	0,8	322.053

¹⁰ Nel calcolo dell'incidenza delle criticità non è stato tenuto conto delle collaborazioni degli enti gestori segnalati con altri enti.

ASEV associazione sviluppo empolese Valdelsa spa	26	0,8	366.722
Faynus ong	25	0,8	158.724
Misericordia Tavarnelle	25	0,8	269.535
RTICaritas Oxfam Co&So	25	0,8	1.068.169
Commissione sinodale diaconia valdese	21	0,6	213.723
Lunazzurra coop sociale	16	0,5	31.630
RTI Cenacolo CAT	15	0,5	26.876
VAB vigilanza antincendi boschivi	14	0,4	139.774
Seminario vescovile	12	0,4	59.540
Pia associazione maschile opera di Maria	10	0,3	77.639
Associazione progetto arcobaleno	4	0,1	29.833
Totale	3297	100	31.945.386

Fonte: *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale (2017)*, presentata dal Ministro dell'Interno e trasmessa alla Presidenza il 14 agosto 2018, Camera dei Deputati.

La provincia di Arezzo presentava un panorama di trentuno enti gestori composto prevalentemente da enti ascrivibili al mondo dell'associazionismo e del Terzo settore (ventisei enti tra cooperative di tipo A e B, consorzi, fondazioni, associazioni di promozione sociale e di volontariato), tre imprenditori privati e un ente religioso. I primi accoglievano il 91% della capienza complessiva provinciale, seguiti dai privati che ospitavano l'8% dei migranti e da una parrocchia con il 2%¹¹. Il 50% del totale degli accolti era concentrato però nelle mani di pochi attori che detenevano anche più risorse. Si trattava di sei enti gestori, tra cui un consorzio e due cooperative sociali, la Croce Rossa (in raggruppamento temporaneo con un privato), la Fraternità dei laici, che operava come azienda pubblica di servizi alla persona nell'ambito del sistema regionale integrato dei servizi sociali, e un imprenditore privato.

Tabella n.10 Enti gestori della provincia di Arezzo per capienza dei centri di accoglienza e risorse ricevute, 2017.

Ente gestore	Capienza centro	Percentuale capienza sul totale	Pagamenti effettuati 2017
Consorzio isola che non c'è	210	14,33	2.203.548
RTI Croce rossa effe4 snc	168	11,47	1.602.511
La città del sole cooperativa onlus	113	7,71	926.092

¹¹ Elaborazione dalla tabella 10 su dati Ministero dell'Interno, 2017.

Fraternità dei laici azienda pubblica di servizi alla persona	94	6,42	1.059.026
Società cooperativa sociale Valmarecchia	93	6,35	1.071.020
Il canto del fuoco Donati Mauro	75	5,12	968.809
Società cooperativa servizi toscani	68	4,64	418.138
Oxfam	66	4,51	1.027.918
Cooperativa sociale Arca etrusca onlus	62	4,23	607.880
Associazione sichem Crocevia dei popoli onlus	55	3,75	553.020
Associazione culturale Bangladesh	40	2,73	427.597
La croce bianca di Rigutino AS.Pub.ASS	38	2,59	203.169
Consorzio sociale Comars	37	2,53	427.748
L'aurora società cooperativa onlus	35	2,39	31.396
Associazione promozione sociale Tahoma	34	2,32	303.513
Associazione promozione sociale Libera mente	31	2,12	286.530
Associazione ANOLF	27	1,84	317.117
Consorzio cooperative sociali aretine	26	1,77	54.380
Cooperativa sociale San Lorenzo	25	1,71	203.359
Parrocchia della collegiata San Lorenzo di Montevarchi	24	1,64	259.314
Agorà d'Italia cooperativa consortile	21	1,43	165.829
Andrea Rainò	20	1,37	243.699
Zurli Lamberto e Luciano snc	20	1,37	274.560
Cooperativa sociale La tappa	14	0,96	121.127
Associazione I girasoli onlus	13	0,89	170.096
Fondazione Giovanni Paolo II	12	0,82	116.210
Associazione Pronto donna	11	0,75	105.864
Colibri società cooperativa	10	0,68	42.805
Associazione culturale I care	9	0,61	101.524
Associazione volontariato Daniele Mancini	8	0,55	79.970

Associazione I continenti insieme	6	0,41	45.594
Totale	1465	100,0	14.419.363

Fonte: *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale* (2017), presentata dal Ministro dell'Interno e trasmessa alla Presidenza il 14 agosto 2018, Camera dei Deputati.

Non si sono riscontrati particolari irregolarità nella gestione dei centri. L'unico caso della provincia da segnalare, sulla base di fonti giornalistiche, riguarda la cooperativa «Servizi Toscani», inclusa nel consorzio Multicons a cui abbiamo già accennato e non più operativo¹². La cooperativa gestiva ad Arezzo il 5% dei migranti ospitati nella provincia.

Nella provincia di Siena invece, il 60% circa dei migranti si trovava in centri gestiti dal Terzo settore, il 27% da enti religiosi, l'11 % da privati e l'1% da un comune¹³.

Il 50% dei migranti era concentrato nella gestione di soli tre enti, di cui due del Terzo settore e uno propriamente religioso. Il quarto ente in ordine di capacità di accoglienza era nato dalla collaborazione tra il privato Cassiopea srl e la Parrocchia Sassofortino per cui è stata avviata un'inchiesta per turbativa d'asta, appropriazione indebita e riciclaggio¹⁴. Questo caso ha avuto implicazioni sull'8% dei migranti ospitati e sul 9% delle risorse erogate nel territorio senese.

Tabella n.11 Enti gestori della provincia di Siena per capienza dei centri di accoglienza e risorse

Ente gestore	Capienza a centro	Percentual e capienza sul totale	Pagamenti effettuati 2017
Cooperativa sociale Pangea	231	23	2.931.526
Associazione migranti San Francesco	140	14	1.303.970
Confraternita Santa Maria della misericordia	117	12	1.512.524
Cassiopea srl/ Parrocchia Sassofortino	80	8	1.089.030
Associazione differenze culturali e non violenza	62	6	671.955
Arci solidarietà	49	5	521.766

¹²<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/01/16/indagato-il-boss-dell'accoglienzaFirenze07.html> (04/19);
https://firenze.repubblica.it/cronaca/2016/08/19/news/la_procura_di_firenze_indaga_su_due_societa_che_gestiscono_2_3_centri_per_migranti-146230064/ (07/19); <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/23/evasione-fiscale-arrestato-gestore-centri-di-accoglienza-per-migranti-in-toscana/5344641/> (07/19);
https://firenze.repubblica.it/cronaca/2019/07/23/news/accoglienza_migranti_arrestato_per_evasione_fiscale_titolare_di_un_consorzio-231833249/ (07/19)

¹³ Elaborazione dalla tabella 11 su dati Ministero dell'Interno, 2017. L'accoglienza era delegata a venticinque enti gestori (21 gestioni) di cui undici del terzo settore (cooperative, ONG, associazioni, Arci, Croce Rossa), sette enti religiosi, sei privati in collaborazione con enti religiosi o associazioni e un comune.

¹⁴ <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/05/22/i-soldi-destinati-ai-migranti-nelle-tasche-del-gestoreFirenze06.html>

Cooperativa G.E.A.	41	4	148.191
Ditta fiorini Massimo /CRI Montepulciano	40	4	343.851
Giuliana srl/Misericordia Chiusi	40	4	785.725
Hotel stella d'oro/Misericordia Chiusi	40	4	755.604
Fin BO/associazione Heos	30	3	412.624
Hotel verde oasi/associazione heos	28	3	373.879
Oxfam Italia intercultura	25	3	258.545
Venerabile confraternita di Misericordia	17	2	207.212
Tavola di Renè onlus	16	2	132.756
Porta della carità	11	1	114.403
Circolo Arci Blue train club	8	1	90.027
Comune Torrita di Siena -Pubblica assistenza	8	1	88.992
Confraternita misericordia di Montalcino	6	1	61.496
Compagnia popolare teatro povero Monticchiello	5	1	60.504
Pia associazione misericordia	2	0	14.328
Totale	996	100	11.878.908

Fonte: *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale (2017)*, presentata dal Ministro dell'Interno e trasmessa alla Presidenza il 14 agosto 2018, Camera dei Deputati.

Complessivamente nelle tre province toscane l'accoglienza era gestita da enti appartenenti al privato sociale (il 90% ad Arezzo, l'86% circa a Firenze e oltre il 60% a Siena). I privati erano presenti ma in misura minore (quasi l'8% ad Arezzo, il 3% circa a Firenze l'11% a Siena,); gli enti religiosi in misura variabile tra le province (l'1% circa ad Arezzo, il 10% a Firenze e il 27% circa a Siena). La presenza degli attori pubblici era del tutto esigua se si considera che l'unico caso riguardava il comune di Torrita di Siena.

Un'analisi comparata dei bandi CAS delle Prefetture di Firenze, Siena e Arezzo dal 2015 al 2018

A titolo esemplificativo, presentiamo di seguito l'analisi dei bandi per l'apertura e la gestione dei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) predisposti dalle Prefetture di Firenze, Siena e Arezzo tra il 2015 e il 2018, allo scopo di approfondire come la rete di tali strutture si sia sviluppata in queste tre realtà della Regione Toscana. Analizzare il contesto toscano è sicuramente interessante; tale Regione, infatti, come sottolineato nel paragrafo 1, si è contraddistinta per un *framework* di *governance* del sistema accoglienza ordinario valutato tra i migliori in Italia in termini di promozione di un

modello diffuso e integrato con i servizi del territorio; inoltre, la Regione Toscana si è posta in modo interlocutorio con le Prefetture del suo territorio allo scopo di riproporre anche per il sistema straordinario di accoglienza alcuni standard valorizzati nello SPRAR, avvantaggiandosi di una rete di associazioni e cooperative sociali da tempo impegnate in attività di integrazione dei migranti sul territorio. La scelta dei tre casi di studio deriva dal fatto che, nel periodo preso in esame, le province di Firenze, Siena e Arezzo accolgono quasi il 50% dei richiedenti asilo presenti nel sistema CAS¹⁵.

Le analisi dei bandi saranno condotte articolando il periodo di riferimento in tre fasi: la prima, tra il 2015 e il 2017, quando il sistema CAS è regolamentato soprattutto attraverso circolari ministeriali; la seconda e la terza a partire dall'entrata in vigore, rispettivamente, del Decreto ministeriale del 7 marzo 2017 e del Decreto ministeriale del 20 novembre 2018, che introducono per la prima volta regole specifiche e procedure molto dettagliate da seguire per la fornitura di beni e servizi in tali centri. Lo scopo è identificare le scelte delle tre Prefetture nella preparazione dei bandi CAS alla luce delle diverse regolamentazioni nazionali nei tre periodi esaminati, nella convinzione che tali gare di appalto rappresentino – o debbano rappresentare – molto più che mere procedure burocratiche.

Durante il primo periodo preso in esame, la regolamentazione del sistema CAS – riferibile alle strutture ospitanti, ai servizi erogati e al tipo di personale interno – è scarna e, allo stesso tempo, altalenante; il Ministero dell'Interno fornisce infatti una convenzione di massima, suggerendo alle Prefetture di seguire come parametri di riferimento per la fornitura di servizi di accoglienza, in un primo momento, i requisiti tecnici delle strutture governative di prima accoglienza per i richiedenti asilo (allora denominati CARA) e, in un secondo momento, standard minimi più simili a quelli promossi nello SPRAR¹⁶. Si tratta, dunque, di parametri differenti perché riferiti a strutture molto diverse: le prime funzionali ad accogliere i migranti solo per il tempo necessario ad avviare le procedure d'asilo e che, in Italia, hanno assunto dimensioni anche molto grandi trovando una collocazione spesso al di fuori dei centri urbani; le seconde demandate principalmente ad ospitare sul territorio i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale (privi di mezzi di sussistenza), che hanno perseguito un modello di accoglienza diffuso e integrato con i servizi locali, implementando, allo stesso tempo, progetti di intervento volti a promuovere l'autonomia e l'integrazione del migrante. Nonostante la vacuità e l'ambivalenza delle indicazioni ministeriali, nei bandi CAS delle tre realtà esaminate sono stati progressivamente previsti criteri aggiuntivi per l'aggiudicazione del servizio, finalizzati ad accrescere la qualità dell'accoglienza, seppur in modo disomogeneo secondo le priorità valorizzate dalle singole Prefetture.

Già nei bandi del 2015, al criterio di valutazione dell'offerta economica più vantaggiosa è affiancato anche un secondo criterio relativo alla proposta tecnica (con una proporzione pari, rispettivamente, al 60% e 40%), allo scopo di migliorare il rapporto qualità/prezzo e scoraggiare gli eccessivi ribassi. Tra il 2016 e il 2017, il peso delle due componenti cresce a vantaggio della seconda, anche se le Prefetture di Firenze e Siena optano per una ripartizione pari al 30% e 70%, mentre la Prefettura di Arezzo decide di assegnare un peso equivalente al 50% ai due criteri. Tale incentivo è importante dal momento che le circolari ministeriali di questo periodo (2015-2017) valorizzano soprattutto l'offerta «economicamente più vantaggiosa» o perfino la possibilità di includere tra gli Enti gestori le strutture alberghiere, allo scopo di distribuire velocemente i richiedenti asilo su tutto il territorio, con il rischio tuttavia di demandare l'accoglienza «a gestioni improvvisate» non sempre capaci di intervenire in modo efficace sulle specifiche esigenze delle persone accolte (Avallone 2018)¹⁷.

Inoltre, a fronte di indicazioni ministeriali che si limitavano a prevedere solo l'opportunità di strutture non superiori a 100 persone¹⁸, già nei bandi del 2015 sono previsti incentivi per appartamenti di piccole dimensioni e/o localizzati in zone centrali dei comuni. Questi incentivi sono importanti per

¹⁵ Sulla base degli ultimi dati disponibili, si evince che, nel 2017, dei 15.110 posti messi a bando nel sistema CAS in Toscana, il 24,7% è nella provincia di Firenze, l'11, 4% nella provincia di Arezzo e il 9,9% nella provincia di Siena (Immigrazione Scs 2018).

¹⁶ Circolari MI n. 104/2014, n. 2204/2014 e n. 5484/2015.

¹⁷ Circolari MI n. 2284/2014, n. 14100-127/2014, n. 5484/2014, n. 59124/ 2014 e n. 12506/2015.

¹⁸ Circolare MI n. 104/2014.

favorire condizioni di vita quotidiane a dimensione familiare e promuovere, allo stesso tempo, il contatto con l'esterno, permettendo un inserimento graduale e autonomo del richiedente asilo nella società autoctona e riducendo il rischio di produrre forme di accoglienza segreganti e istituzionalizzate (Harrell-Bond 2005, 27-30). Occorre specificare che tale sensibilità si manifesta con modalità differenti nei tre territori. Infatti, la Prefettura di Firenze appare più altalenante sul punto, prevedendo, nel 2015 e nel 2016, un massimo di 50 posti per struttura e anche specifici punteggi aggiuntivi per appartamenti di piccole dimensioni e più integrati nei contesti urbani, per poi eliminare, nel 2017, perfino l'incentivo per l'accoglienza in piccoli centri¹⁹. Una situazione migliore si riscontra nelle altre due realtà provinciali. Infatti, per la Prefettura di Siena, tale criterio è previsto già nel bando del 2015, dove è indicata anche la preferenza per appartamenti con una capienza media di 20/30 posti (poi ridotta a 10/20 nel 2016) fino ad un massimo di 35 persone (aumentato a 40 nel 2017), introducendo (a partire dal 2017) anche specifici punteggi aggiuntivi per strutture collocate in centri urbani. Invece, già il bando del 2015 della Prefettura di Arezzo consente la possibilità dell'uso di micro strutture, mentre dal 2016 è introdotta una capienza massima di 50 posti.

Inoltre, valorizzando l'indicazione ministeriale di cercare un maggior allineamento con le quote di distribuzione dei migranti assegnate a livello provinciale nell'ambito dei Tavoli di coordinamento regionale²⁰, il bando di Arezzo include, già dal 2015, alcuni parametri di sostenibilità territoriale, indicando la capacità massima di accoglienza per i vari comuni della provincia allo scopo di garantire una distribuzione più equilibrata dei richiedenti asilo. Nei bandi di Firenze e Siena sono introdotti parametri simili solo nel 2017. Anche, in questo caso, la Prefettura di Firenze appare la meno lodevole, introducendo solo degli incentivi in termini di punteggi aggiuntivi agli Enti gestori che saranno in grado di garantire servizi di accoglienza valorizzando i criteri di sostenibilità per comune indicati nel bando. Invece, oltre a prevedere già nel bando del 2015 un limite massimo pari a 70 richiedenti asilo per comune, a partire dal 2017, a Siena tali massimali sono ponderati sul numero della popolazione residente, includendo anche incentivi in termini di punteggi aggiuntivi per gli Enti gestori che scelgono di aprire CAS in luoghi dove non sono presenti altre strutture o dove la percentuale dei richiedenti asilo in rapporto alla popolazione autoctona non superi lo 0,4%. L'introduzione di tali criteri e incentivi denota una maggior propensione delle Prefetture a raccordarsi con gli Enti locali per avvantaggiarsi della capacità delle Amministrazioni comunali nel valutare le specificità di ciascun territorio e favorire, allo stesso tempo, un sistema di accoglienza più diffuso e integrato con i servizi pubblici e privati presenti a livello locale. Nonostante l'importanza di tale aspetto, occorre tuttavia segnalare che il criterio di ripartizione per quote risponde principalmente alle esigenze di sostenibilità dei comuni – a volte anche con la finalità di salvaguardare l'ordine pubblico – mentre non valorizza allo stesso modo i «legami sociali» o la presenza di collettività affini ai richiedenti asilo inseriti nel sistema di accoglienza, che sono altrettanto importanti per favorire l'attivazione di percorsi di inclusione e integrazione sociale dei nuovi arrivati anche in forma più autonoma e senza la mediazione delle istituzioni (Marchetti 2006, 95-96).

Si riscontrano differenze anche in merito ai servizi erogati²¹. Infatti, nei tre bandi sono progressivamente introdotti incentivi relativi all'insegnamento della lingua italiana ed alcuni elementi volti a favorire condizioni di vita quotidiana a dimensione familiare per i migranti (come ad esempio la possibilità di fare la spesa e cucinare in modo autonomo). Anche in questo caso, tuttavia, ciò avviene in modo eterogeneo nelle tre realtà provinciali. Infatti, le Prefetture di Firenze e Siena, già dal 2016, introducono l'insegnamento della lingua italiana (fissando per settimana il numero minimo

¹⁹ Nonostante ciò, occorre segnalare che, sulla base degli ultimi dati disponibili, nella provincia, il numero medio di accolti per struttura è pari a 15 persone (ANCI Toscana 2017), seppur ci sono delle eccezioni come una delle due strutture di Calenzano e Villa Pepi a Firenze che ospitano rispettivamente circa 80 e 60 richiedenti asilo (cfr. dichiarazioni della Prefettura: <<https://www.pressreader.com/>> 04/19).

²⁰ Circolari MI n. 5484/2014 e n. 8612/2014.

²¹ Si ricordi che, seppur con le ambivalenze precedentemente indicate sugli standard minimi da seguire, la convenzione di massima fornita nel 2014 dal Ministero dell'Interno, relativa alla fornitura dei servizi da garantire ai richiedenti asilo, prevede solo le seguenti prestazioni: vitto e alloggio, orientamento sul territorio, assistenza linguistica e di mediazione culturale, assistenza sanitaria e sostegno psicologico (cfr. circolare MI n. 2204/2014).

di ore a 6 per Firenze e a 8 per Siena), prevedendo anche (Firenze dal 2016 e Siena dal 2017) la possibilità che i richiedenti asilo gestiscano in modo più autonomo l'organizzazione della vita quotidiana interna alla struttura. Arezzo introduce, invece, questo secondo aspetto dal 2016, mentre si limita solo ad incentivare l'insegnamento della lingua italiana senza, peraltro, introdurre alcun obbligo in tal senso.

Nei bandi delle tre Prefetture è, comunque, sempre prevista la possibilità di proporre elementi migliorativi inerenti ai servizi erogati compresi quelli riferibili all'integrazione del migrante; tuttavia, non essendo definiti standard minimi da seguire, è lasciata un'ampia discrezionalità agli Enti gestori. Una descrizione più chiara dei servizi minimi da garantire è introdotta nel bando di Siena del 2017, in cui sono incluse perfino azioni finalizzate a fornire un sostegno per l'inserimento del richiedente asilo nel mercato del lavoro; infatti, se in tale realtà provinciale, fin dal 2016, un'attenzione particolare è rivolta alla promozione di attività più qualificanti per l'inclusione sociale dei richiedenti asilo, a partire dal 2017, sono indicate anche diverse azioni volte a valorizzare il *background* del migrante (predisponendo, ad esempio, un *curriculum vitae* a partire dal bilancio delle sue competenze oppure cercando di ottenere il riconoscimento dei titoli di studio precedenti) e all'acquisizione di nuove competenze (ad esempio, mediante l'iscrizione a corsi di riqualificazione professionale o tirocini formativi). Questo è l'elemento di maggior distinzione tra i bandi dei tre territori esaminati, che suggerisce una più alta propensione della Prefettura di Siena, rispetto a quelle di Firenze e Arezzo, a garantire interventi nei confronti del richiedente asilo che superino pratiche meramente assistenzialiste (In Migrazione Scs 2018).

Questo elemento è ciò che distingue maggiormente anche il sistema di accoglienza straordinario promosso a Siena rispetto a quello prevalso a livello nazionale. Tra le indicazioni ministeriali riferibili al sistema CAS, infatti, non sono mai stati previsti servizi finalizzati al rafforzamento delle competenze professionali o all'inserimento del richiedente asilo nel mercato del lavoro. Dunque, sebbene i centri di accoglienza straordinaria siano stati demandati ad ospitare il richiedente asilo sul territorio anche fino alla conclusione della procedura relativa alla sua domanda, a tali strutture è comunque stata attribuita principalmente la funzione di offrire vitto, alloggio e beni di prima necessità, mentre la possibilità di ipotizzare per i migranti accolti percorsi di inclusione sociale è lasciata in secondo piano (Marchetti 2016, 140; Campesi 2018, 489 e 501).

Infine, valorizzando l'orientamento ministeriale di preferire, alle strutture alberghiere, cooperative sociali con esperienze nello SPRAR o in progetti di accoglienza similari²², già nei tre bandi del 2015, sono ammessi a partecipare soggetti che abbiano nei propri fini istituzionali quello di operare in settori specifici in materia di assistenza e integrazione dei migranti, prevedendo anche punteggi aggiuntivi in base agli anni di esperienza in tali ambiti (come ad Arezzo nel 2017) e per chi li ha maturati sul territorio (come a Siena nel 2017) oppure per specifiche competenze possedute dall'Ente gestore (ad esempio nella mediazione linguistico-culturale come a Firenze nel 2015). Tuttavia, tra gli elementi di criticità si segnala che, in tutte e tre le realtà provinciali, sono comunque ammesse a partecipare anche le strutture alberghiere, seppur convenzionate con operatori del privato sociale al fine di garantire i servizi di accoglienza richiesti. Inoltre, seppur in forme diverse nel corso del tempo sono introdotti punteggi aggiuntivi per l'impiego di personale specializzato o comunque è previsto di indicare nel progetto tecnico le figure professionali che saranno coinvolte, le tre Prefetture non fissano – almeno in questo primo periodo esaminato (2015-2017) – gli standard minimi da garantire relativi, ad esempio, al tipo di qualifica o alla dotazione minima del personale impiegato, lasciando dunque anche su tale aspetto un ampio margine di discrezionalità all'Ente gestore; ciò quindi non elimina del tutto il rischio – precedentemente segnalato – di demandare l'accoglienza «a gestioni improvvisate» e inadeguate. In termini peggiorativi, inoltre, si riscontra anche l'emergere di un approccio più securitario da parte della Prefettura di Firenze. Infatti, se nei bandi del 2015 e del 2016 era stato previsto un incentivo in termini di punteggi aggiuntivi per la presenza nella struttura di uno psicologo «allo scopo di identificare soggetti che necessitino di specifica assistenza sotto il profilo psicologico

²² Circolari MI n. 104/2014 e n. 14100-127/2014.

o psichiatrico», nel bando del 2017, tale figura è sostituita con quella di un operatore sociale presente ventiquattro ore su ventiquattro; tale scelta sembra sottendere un aumento della propensione della Prefettura ad introdurre «dispositivi di controllo» (Whyte 2011, 18-20) più che di integrazione nei confronti dei richiedenti asilo²³.

Tali difformità riscontrabili nei tre territori sono sicuramente imputabili alle indicazioni altalenanti e contraddittorie fornite, in questa fase, dal Ministero dell'Interno in riferimento ai parametri da seguire nell'erogazione dei servizi di accoglienza, che – come sopra evidenziato – a volte sembrano suggerire di privilegiare gli standard seguiti nei grandi centri di prima accoglienza, altre volte quelli prevalsi in strutture di seconda accoglienza generalmente più piccole e inserite nel tessuto urbano.

A marzo del 2017, per la prima volta è predisposta dal Ministero dell'Interno – sotto la guida di Marco Minniti – una disciplina specifica e più dettagliata per la fornitura di beni e servizi dei centri di accoglienza straordinaria²⁴. Sebbene tale scelta sia finalizzata a superare la scarsità e le ambivalenze delle indicazioni fornite nella fase precedente connesse alla genesi emergenziale della diffusione di questi centri sul territorio, l'emissione del nuovo schema di capitolato sembra proporre dei requisiti difficilmente proponibili in forme di accoglienza che vogliano ispirarsi al modello SPRAR, quanto piuttosto sembrano voler allineare maggiormente, dal punto di vista amministrativo e organizzativo, il CAS ai centri di soccorso in prossimità dei luoghi di sbarco (Cpsa e Hotspot) e alle grandi strutture governative di prima accoglienza (Ex-Cara e Hub).

Solo le Prefetture di Arezzo e Siena predispongono nuove gare di appalto a partire da tali regole, permettendo di analizzare il loro impatto nel modo in cui si configura il sistema CAS nei due territori provinciali.

Al fine di continuare a garantire una forma di accoglienza diffusa e integrata con i servizi del territorio capace, allo stesso tempo, di agevolare un percorso di integrazione dei migranti, entrambe le Prefetture si avvalgono della possibilità – prevista dal decreto ministeriale – di derogare ad alcuni dei nuovi requisiti introdotti se si predispongono strutture al di sotto delle 50 unità. Peraltro, ciò avviene in modo differente, mostrando una maggior sensibilità su tale aspetto da parte della Prefettura di Siena.

Ad esempio, seppur entrambe prevedono un limite massimo per ciascuna struttura, il parametro rimane fissato, come in passato, a 40 unità a Siena e a 50 unità ad Arezzo; inoltre, mentre la Prefettura di Arezzo continua semplicemente ad ammettere il ricorso a micro strutture, nel bando di Siena – oltre ad essere ribadita la preferenza per la predisposizione di strutture con una capienza media di 10/20 posti – sono perfino introdotti punteggi aggiuntivi per l'Ente gestore che possa garantire almeno il 75% dei posti di accoglienza in appartamenti con un numero massimo di 9 posti letto.

Anche sulla possibilità di garantire una equa distribuzione dei migranti sul territorio si notano delle differenze; infatti, mentre la Prefettura di Arezzo si limita a proporre il rispetto delle quote previste nel piano nazionale di riparto dei migranti stabilito dal Ministero dell'Interno in accordo con l'Anci²⁵, il bando di Siena – oltre a prevedere una ripartizione che tenga conto del numero di residenti per comune – si ripropone come in passato la possibilità di ricevere punteggi aggiuntivi per l'Ente gestore che possa garantire l'ubicazione di almeno una struttura in luoghi dove non ce ne siano altre o in cui la percentuale di richiedenti asilo in rapporto alla popolazione residente sia inferiore allo 0,3%.

Le differenze tra le due Prefetture si riscontrano anche nelle modalità previste di erogazione dei servizi nei rispettivi bandi. Entrambe ripropongono, come in passato, la procedura di una valutazione ponderata tra requisiti economici e tecnici nella scelta degli Enti gestori, predisponendo una ripartizione pari rispettivamente al 30% e 70%; tale procedura ponderata è ufficializzata anche nelle nuove regole ministeriali, sebbene con una proporzione leggermente diversa pari rispettivamente al 40% e 60%.

²³ Nel 2018, la Prefettura di Firenze introduce anche l'ingresso forzato entro le ore 20.00 dei richiedenti asilo accolti nei CAS, così come il controllo di pacchi di prodotti comprati on-line per motivi di sicurezza e per accertarsi che tali acquisti siano «compatibili» alla condizione economica dichiarata dal migrante.

²⁴ Decreto ministeriale del 7 marzo 2017.

²⁵ Direttiva MI emessa l'11 ottobre 2016.

Sul punto si riscontra un miglioramento per la Prefettura di Arezzo dove in passato si era optato per una ripartizione pari al 50% per i due criteri. Peraltro, nonostante tale miglioramento, le modalità previste per la formulazione della proposta tecnica nei bandi evidenziano un maggior allineamento di tale Prefettura alle indicazioni ministeriali rispetto a quella di Siena, che invece introduce alcuni espedienti interessanti.

Ad esempio, in riferimento alla possibilità di favorire condizioni di vita quotidiane a dimensione familiare per i migranti, nonostante le nuove linee ministeriali non lo prevedano, la Prefettura di Siena continua a proporre – per le strutture fino a 20 ospiti – di attenersi alle linee guida dello SPRAR che prevedono «la completa autonomia nella preparazione dei pasti [...] nel caso di accoglienza in appartamenti». La Prefettura di Arezzo, invece, si adegua alle linee governative prevedendo che l'erogazione dei pasti sia sempre demandata esclusivamente all'Ente gestore.

Si nota un maggior allineamento della Prefettura di Arezzo anche rispetto all'approccio più securitario nei confronti del richiedente asilo ospitato nei CAS che sembra essere sotteso nelle nuove regole ministeriali. Entrambe le Prefetture aggirano il requisito di fornire un servizio ventiquattro ore su ventiquattro introdotto nel nuovo schema di capitolato ministeriale – che sembra attribuire all'operatore compiti di maggior sorveglianza (Faso e Bontempelli 2017, 41) – con la previsione della sola reperibilità di un operatore notturno nelle strutture più piccole. Nonostante tale scelta, peraltro, la Prefettura di Arezzo include punteggi aggiuntivi al proponente che sia comunque in grado di garantire la sorveglianza notturna e perfino con più operatori. Inoltre, nel bando di tale Prefettura, seppur le nuove regole governative non lo prevedano, è introdotta tra i «servizi di gestione amministrativa» «la segnalazione immediata di comportamenti da parte dei migranti non rispettosi del regolamento», che può portare alla revoca dell'accoglienza soprattutto se riferibile più volte allo stesso migrante²⁶. In una direzione simile, sembra andare anche la scelta di prevedere corsi di lingua italiana da tenersi in spazi interni dedicati – servizio reso obbligatorio dalle nuove disposizioni ministeriali seppur queste segnalino solo come via preferenziale l'organizzazione di tale servizio nel centro di accoglienza; dunque, la scelta di optare per la soluzione più rigida tra quelle proposte dal Ministero dell'Interno sembra sottendere una maggior propensione della Prefettura di Arezzo a promuovere per il sistema CAS un modello organizzativo più autosufficiente ma anche più segregante (Campesi 2018, 500-501).

Si riscontrano differenze tra le due Prefetture anche in riferimento all'erogazione di altri servizi. Oltre all'assistenza socio-sanitaria da attuarsi in presidi medici interni alle strutture oppure – per i CAS al di sotto delle 50 unità – tramite la reperibilità di medici e infermieri in raccordo con il Snn, le nuove linee ministeriali introducono la presenza obbligatoria di figure professionali quali l'assistente sociale, lo psicologo e il mediatore linguistico, prevedendo, per le strutture che ospitano tra le 20 e 50 persone, un *range* di presenza settimanale variabile tra le 6 e le 12 ore per le attività di sostegno socio-psicologico e tra le 18 e le 36 ore per la mediazione linguistica. Seppur l'introduzione di tali figure sia indubbiamente positiva, tali standard sembrano difficilmente raggiungibili per Enti gestori che cercano di perseguire un modello di accoglienza a dimensione familiare per bilanciare misure di assistenza con percorsi di (ri)conquista della autonomia, soprattutto per il fatto che il prezzo posto come base per la gara d'appalto rimane fissato a 35 euro *pro die/pro capite*²⁷. Anche in questo caso, seppur i bandi di entrambe le Prefetture prevedano la possibilità di garantire l'assistenza socio-sanitaria tramite la reperibilità di medici e infermieri esterni (piuttosto che predisponendo un presidio interno alla struttura), in riferimento all'assistente sociale, allo psicologo e al mediatore linguistico la Prefettura di Arezzo si allinea ai nuovi standard, mentre la Prefettura di Siena prevede, nelle strutture che ospitano fino a 10 richiedenti asilo, una presenza settimanale più flessibile per tali figure professionali – rispetto a quanto disposto nel capitolato ministeriale – che varierà in proporzione al numero di ospiti e al loro grado di autonomia linguistico-culturale. A fronte di tale flessibilità, la Prefettura di Siena continua a manifestare un'attenzione particolare per l'integrazione dei richiedenti asilo sul territorio, includendo come in passato – sebbene ciò non sia previsto nelle nuove linee

²⁶ Art. 23 del D.lgs. 142/2015 che recepisce la nuova Direttiva Ue «accoglienza» (2013/33/EU).

²⁷ Circolare MI n. 4555/2017.

ministeriali – la possibilità di promuovere azioni finalizzate alla formazione/riqualificazione professionale e all’inserimento lavorativo dei migranti accolti; sul punto sono previsti anche punteggi aggiuntivi al soggetto proponente in grado di garantire protocolli d’intesa e convenzioni utili a rendere più efficace la possibilità di avviare al mondo del lavoro gli ospiti della struttura. A fronte di regole governative che confermano l’orientamento, già prevalso in passato, a demandare al CAS funzioni meramente assistenzialiste, dunque, la Prefettura di Siena continua a distinguersi proponendo forme di accoglienza che non si limitino a fornire vitto, alloggio e beni di prima necessità, quanto piuttosto a promuovere percorsi di autonomia per il richiedente asilo, con lo scopo prioritario di ridurre il rischio di cronicizzare la sua condizione di vulnerabilità o la sua dipendenza dall’aiuto istituzionale (Pinelli 2014, 74-76).

Nel 2018, il sistema di accoglienza straordinario è nuovamente riformato. La legge n. 132/2018 (conversione del c.d. decreto-legge Salvini n.113/2018) ridisegna il sistema di accoglienza in Italia, demandando l’accoglienza dei richiedenti asilo esclusivamente al sistema CAS, mentre lo SPRAR (da ora in poi denominato SIPROIMI) ospiterà i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati²⁸. È anche introdotto un nuovo capitolato per il CAS che distingue i centri di accoglienza straordinari in «singole unità abitative», dove è prevista una maggior autonomia in riferimento alla gestione dei pasti e delle pulizie interne alla struttura da parte dei migranti, e «centri collettivi», dove tutti i servizi sono erogati dall’Ente gestore. Le prime strutture non potranno superare le 50 unità, mentre le seconde potranno essere di tre tipi: fino a 50 unità, da 51 a 300 unità e da 301 fino a 1800 unità. Per questi nuovi centri sono introdotte prestazioni e basi d’asta diverse, sulla base peraltro di una notevole riduzione della quota *pro die/pro capite*, prevedendo un *range* che andrà all’incirca tra 21 e 26 euro secondo la dimensione della struttura²⁹. Tale taglio deriva dalla scelta governativa di predisporre due livelli di prestazioni, assicurando al richiedente asilo esclusivamente servizi assistenziali di prima accoglienza, mentre le attività volte a percorsi di autonomia e integrazione sociale saranno riservate a chi è accolto nel SIPROIMI.

Al momento di questa analisi, solo le Prefetture di Firenze e Siena hanno predisposto nuove gare di appalto sulla base di tali regole, permettendo di rilevare il loro impatto nel modo in cui il sistema CAS si riconfigura nelle due aree provinciali.

A partire da tali analisi, si riscontrano delle differenze nelle scelte effettuate dalle due Prefetture soprattutto in riferimento alle dimensioni e alla collocazione delle strutture. Infatti, mentre la Prefettura di Firenze predispose tre bandi per la destinazione complessiva di 1800 posti da suddividere in «singole unità abitative fino a 50 posti» (800 posti), in «centri collettivi fino a 50 posti» (600 posti) e in «centri collettivi da 51 a 300 posti» (400 posti), la Prefettura di Siena indice gare di appalto solo per i primi due tipi di struttura (stimando per ciascuno all’incirca 300 posti). Inoltre, quest’ultima Prefettura indica come via preferenziale che le «unità abitative» prevedano una capienza media di 5/10 posti e i «centri collettivi» di 10/20 posti, mentre la Prefettura di Firenze predispose un limite massimo di capienza solo per «i centri collettivi al di sopra delle 50 unità» fissandolo a 99 posti per struttura. Inoltre, la Prefettura di Siena predispose anche una ripartizione più equilibrata dei richiedenti asilo sul territorio, che tenga dunque in considerazione il numero di residenti per comune, mentre la Prefettura di Firenze si limita ad indicare che i comuni fino a 5000 non potranno ospitare più di 50 migranti. Rispetto a quella di Firenze, dunque, la Prefettura di Siena sembra escogitare più modi per aggirare in parte il rischio che, sulla base dei nuovi criteri ministeriali, il sistema di accoglienza presente sul suo territorio si riconfiguri in termini di grandi agglomerati isolati.

In relazione ai servizi erogabili, invece, entrambe le Prefetture si allineano alle nuove indicazioni governative. A partire da tali nuove disposizioni ministeriali e soprattutto a seguito del ribasso della quota *pro die/pro capite*, rispetto al passato, da entrambi i bandi è infatti esclusa l’erogazione di corsi di lingua italiana o di servizi volti all’orientamento sul territorio. E’, inoltre, eliminata l’assistenza psicologica e diminuiscono complessivamente le ore destinate all’assistenza sanitaria, lasciando, tra le altre criticità, un sostanziale vuoto in materia di sostegno alle categorie più vulnerabili. Sono ridotte

²⁸ Articolo 12 della legge n. 132/2018 che modifica l’articolo 1-sexies della legge n. 39/1990.

²⁹ Decreto ministeriale del 20 novembre 2018.

anche le ore di presenza dell'operatore, dell'assistente sociale e del mediatore culturale; ad esempio, in centri che ospitano sino a 50 persone è richiesta la presenza dell'operatore per solo 8 ore di giorno e 4 ore di notte, mentre le ore settimanali riservate all'assistenza sociale e alla mediazione linguistica diminuiscono rispettivamente a 6 e a 10. Se si opta per una modalità «in rete» dei servizi (possibile secondo le nuove indicazioni ministeriali solo per le «unità abitative»), uno stesso Ente gestore responsabile di più strutture di piccole dimensione – fino ad un massimo di 50 posti complessivi – e distanti le une dalle altre solo 30 minuti potrà suddividere, per i vari centri, le suddette ore giornaliere/settimanali delle figure professionali e dell'erogazione dei vari servizi, riducendo, peraltro, ulteriormente le attenzioni e le prestazioni rivolte al singolo richiedente asilo accolto.

La Prefettura di Arezzo non indice nuovi bandi poiché gli appalti affidati in precedenza scadranno il 30 giugno 2020; peraltro, a seguito delle novità introdotte dal nuovo capitolato ed in particolare della revisione a ribasso della quota *pro die/pro capite*, rinegozia le condizioni economiche e prestazionali in conformità alle nuove disposizioni ministeriali³⁰. A seguito di tali rimodulazioni Oxfam Italia, l'Associazione Culturale del Bangladesh e l'Azienda Zurli Lamberto e Luciano (S.n.c.) hanno comunicato la propria indisponibilità a procedere nell'accoglienza dei richiedenti asilo.

Conclusioni

Con l'entrata in vigore della legge 132/2018, l'accoglienza «straordinaria» assume un'ulteriore centralità. Se fino a quel momento gli sforzi in direzione del potenziamento dello SPRAR e della riduzione del CAS si erano dimostrati poco incisivi ed efficaci (si veda il par. 2), attualmente tali obiettivi vengono definitivamente abbandonati. Il CAS diventa il fulcro del sistema con tutti rischi connessi ad una simile impostazione emergenziale tra cui quello di incorrere in gestioni inadeguate e con scarsa qualità dei servizi socio-assistenziali. Le nuove disposizioni ministeriali che regolano il funzionamento di tali strutture presentano alcune caratteristiche che destano quantomeno delle perplessità sul fronte dell'offerta dei servizi richiesti dai bandi pubblici (si veda il par.4).

Inoltre, l'ultimo capitolato (riferimento dei nuovi bandi per l'apertura di un CAS) prevede un taglio dei finanziamenti per i centri di accoglienza straordinaria che va a colpire maggiormente le piccole strutture, giudicate insostenibili. Secondo le stime di «In Migrazione» (In Migrazione Scs 2019), il taglio dei fondi per gli affidamenti di numeri ridotti di migranti arriva al 39% rispetto al precedente capitolato, mentre la gestione dei grandi centri collettivi subisce una sottrazione di risorse del 28%. Secondo questa logica, la scelta sarà optare tra grandi agglomerati isolati o predisporre strutture di piccole dimensioni ma in contesti più degradati e a bassi costi. L'introduzione delle nuove linee ministeriali, dunque, oltre ad escludere la possibilità di offrire qualsiasi servizio volto all'orientamento sul territorio e all'integrazione, scoraggia gli enti gestori abituati a lavorare con centri di piccole dimensioni o che ricercano una certa qualità delle prestazioni.

A ciò si aggiunge il rischio di incorrere nel malaffare e nei casi critici. Questi ultimi, infatti, sono generalmente associati a strutture o a enti che dispongono di un grande numero di migranti (si veda il par. 3). Il taglio delle risorse previsto dal nuovo capitolato sembra non tenere conto di queste problematiche e rischia di favorire proprio la diffusione dei casi di mala gestione basata su grandi numeri (e grandi profitti). Sarebbe stato quindi necessario non solo implementare l'accoglienza diffusa che privilegiava le piccole strutture e le sistemazioni in appartamenti, ma anche scoraggiare la presa in carico da parte di grandi soggetti di un elevato numero di utenti.

In definitiva, le ultime disposizioni ministeriali aggravano in modo drastico l'orientamento, già emerso in passato, di ridurre il CAS – divenuto peraltro il luogo «ordinario» per ospitare il richiedente asilo (si vedano parr. 2 e 3) – ad una mera struttura di confinamento e attesa rispetto all'effettiva possibilità di godere delle tutele e dei diritti connessi a tale protezione. Inoltre, sembrano

³⁰ Nota prefettizia n. 14489 del 13 marzo 2019.

ridimensionare fortemente proprio il modello di accoglienza diffuso che in Toscana aveva trovato una sua definizione e prodotto le migliori esperienze di integrazione.

Come è stato messo in evidenza (nei parr. 1 e 2), la Regione Toscana si è contraddistinta soprattutto per alcuni aspetti positivi come la grande partecipazione del territorio e la diffusione delle numerose strutture di accoglienza. Tuttavia, lo squilibrio che ha visto protagonista il CAS ha comportato alcune problematiche, criticità e disomogeneità che si sono riprodotte anche nel contesto toscano.

Nonostante gli interventi della Regione siano spesso stati in controtendenza rispetto alle decisioni prese in sede nazionale - già nel 2011 durante la prima Emergenza Nord Africa e di recente con l'approvazione della legge regionale 45/2019 in risposta alla legge 132/2018 (si veda il par. 1) - rischiano di non avere un impatto significativo sui sistemi di accoglienza locale che, come è noto, dipendono da un'articolazione del sistema di *governance* che passa per altri canali e non affida all'ente regionale un ruolo determinante. Anche la nuova configurazione del sistema di accoglienza, seppure in un radicale cambio di paradigma per quanto riguarda la ricezione delle richieste di protezione, lascia inalterata la struttura della *governance* multilivello fondata soprattutto sull'interlocuzione tra enti gestori privati o del Terzo Settore e Prefetture.

Tuttavia, mentre gli ultimi interventi della Regione Toscana tentano di tamponare almeno i rischi più deteriori derivanti dall'approvazione della nuova legge nazionale in termini di tutela dei diritti e bisogni essenziali (si vedano i parr.1 e 4), l'impianto della legge 132/2018 rischia di esasperare gli squilibri strutturali che hanno sempre caratterizzato il sistema di accoglienza.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M. 2011, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

Anci Toscana 2017, *Rapporto sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria in Toscana*.

Avallone G. (a cura di) 2018, *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze*, Orthotes, Napoli-Salerno.

Berti F., Nasi L. e Valzania A. 2017, *Il modello toscano dell' 'accoglienza diffusa' dei richiedenti asilo. Quattro diverse esperienze nel territorio senese*, «Fuori Luogo. Rivista di Sociologia del territorio, turismo, tecnologia», 2 (dicembre): 15-32.

Bracci F. e Valzania A. 2015, *Primo rapporto di monitoraggio sulle politiche dell'immigrazione in Toscana. Accoglienza, integrazione, cooperazione*, Regione Toscana, Osservatorio Regionale Sociale, Firenze.

< <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/13833545/Primo+rapporto+di+monitoraggio+politiche+immigrazione.pdf/0867e100-28de-49b0-a508-171c41ac9a1e> > (08/17).

Bracci F. (a cura di) 2013, *Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa. Analisi e monitoraggio del sistema*, Pisa University Press, Pisa.

Camera dei Deputati, Commissione d'inchiesta parlamentare sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e delle risorse pubbliche impegnate 2017, *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo*, 20 dicembre.

Campesi G. 2011, *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) Working Papers n. 59.

— 2018, *Between Containment, Confinement and Dispersal: The Evolution of the Italian Reception System Before and After the 'Refugee Crisis'*, «Journal of Modern Italian Studies», 23, 4: 490-506.

Campomori F. 2018, *Criticità; e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia*, «Politiche Sociali», 3 (settembre-dicembre): 429-436.

Campomori F. e Feraco M. 2018, *Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1 (aprile): 127-157.

- Caponio T. e Cappiali T. 2017, *La perdurante crisi dei rifugiati tra ipocrisia organizzata, solidarietà e crescente opposizione*, in Chiaromonte A. e Wilson A. (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le nostre interpretazioni*, Il Mulino, Bologna: 189-207.
- Castelli Gattinara P. 2016, *The politics of migration in Italy : perspectives on local debates and party competition*, Routledge, Abingdon, Oxon, New York.
- Costantini E. 2017, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra enti locali e terzo settore*, «Autonomie locali e servizi sociali», 3: 63-80.
- Faso G. e Bontempelli S. (a cura di) 2017, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*, Cesvot, Firenze.
- Giovannetti M. 2013, *L'infinita emergenza*, Cittalia, <https://www.cittalia.it/images/Emergenza_infinita_compressPdf.pdf> (05/19)
- 2019, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, «Diritto, Immigrazione e cittadinanza», 1: 1-29.
- Harrell-Bond B.E. 2002, *Can Humanitarian Work with Refugees be Humane?*, «Human Rights Quarterly», 24, 1: 51-85.
- Hein C. (a cura di) 2010, *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli Editore, Roma.
- In Migrazione (a cura di) 2018, *“Straordinaria accoglienza”. Ricerca su “I Centri di Accoglienza Straordinaria dedicati a richiedenti protezione internazionale attivati dalle Prefetture sul territorio nazionale”*, Primo Rapporto 2018-2019, <<https://www.inmigrazione.it/it/dossier/straordinaria-accoglienza>> (05/19).
- 2019 *La nuova (mala) accoglienza. Radiografia del nuovo schema per gli appalti dei centri di accoglienza straordinaria per i richiedenti asilo*, <<https://inmigrazione.it/it/dossier/la-nuova-malaaccoglienza>> (05/19).
- Marchetti C. 2006, *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*, EMI, Bologna.
- 2014, *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra 'emergenza' e 'sistema'*, «REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.», 43 (luglio-dicembre): 53-70.
- 2016, *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, «Meridiana», 17, 86: 121-143.
- Masiello S. 2007, *Punti di fuga: prospettive sociologiche sul diritto di asilo e i rifugiati in Italia*, Liguori, Napoli.
- Meloni F. 2012, *'Il mio futuro è scaduto'. Politiche e prassi di emergenza nelle vicende dei rifugiati in Italia*, «Archivio Antropologico Mediterraneo online», 14: 87-96.
- Ministero dell'Interno 2017, *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale (Anno 2017)*, presentata dal Ministro dell'Interno Salvini. Trasmessa alla Presidenza il 14 agosto 2018, in Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, XVIII legislatura, doc. LI, n.1.
- Oxfam 2017, *La lotteria dell'accoglienza in Italia. Il sistema dell'emergenza permanente*, Oxfam Briefing Paper, 8 novembre.
- Petrovich N. 2013, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Pinelli B. 2014, *Campi di accoglienza per richiedenti asilo*, in Riccio B. (a cura di), *Antropologia e Migrazioni*, Cisu, Roma: 69-79.
- Rossi E., Biondi Dal Monte F. e Vrenna M. (a cura di) 2013, *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna.
- Tizzi G., Albiani A. e Borgioli G. (a cura di) 2018, *La “crisi dei rifugiati” e il diritto alla salute. Esperienze di collaborazione tra pubblico e privato no profit in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Whyte Z. 2011, *Enter in the Myopticon. Uncertain Surveillance in the Danish Asylum System*, «Anthropology Today», 27, 3: 18-21.

Articoli online tratti da quotidiani

<<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/05/22/i-soldi-destinati-ai-migranti-nelle-tasche-del-gestoreFirenze06.html>> (05/19)

<<https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/30/migranti-inchiesta-choc-sui-centri-di-accoglienza-a-firenze-sovraffollamento-cibo-avariato-e-bagni-mai-disinfettati/4591071>> (05/19)

<<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/01/16/indagato-il-boss-dellaccoglienzaFirenze07.html>> (05/19)

<https://firenze.repubblica.it/cronaca/2016/08/19/news/la_procura_di_firenze_indaga_su_due_societa_che_gestiscono_23_centri_per_migranti-146230064/

<https://firenze.repubblica.it/cronaca/2018/08/30/newsfiorentino_migranti_centri_accoglienza-205231136/

<<https://www.pressreader.com/>> (04/19)

Parole pesanti. *Hate Speech* e comunicazione politica ai tempi dei *social media*

di Marinella Belluati

Introduzione

What is hate speech? It can sometimes be hard to determine what is hate speech. No definition is universally agreed to, but hate speech usually targets groups or individuals due to their personal characteristics, and takes the form of derogatory terms or insults; incitement to hatred, prejudice, or discrimination; attacks on the dignity of individuals or groups; and attempts to oppose groups to one another
(ENAR European networks against Racism)

Alla ricerca dell'*hate speech*. L'aspetto normativo e culturale

In un mondo sempre più globalizzato e interconnesso, la questione dell'*hate speech* è tornata urgente perché sta riattivando processi di discriminazione a lungo rimasti sottesi. I fattori che hanno riportato a galla alcune grandi fratture sociali sono molteplici e intrecciati tra loro. Alcuni sono di natura globale come il deflusso post coloniale, il venir meno dell'ordine geo-politico post bellico e l'affermazione di un sistema economico sempre più di stampo neo liberista (Della Porta e Diani 1997; Ceri, 2003); altri sono legati al cambiamento della morfologia sociale sempre più multiculturale, multireligiosa (Crespi e Segatori, 1999) e individualizzata (Bauman, 2000; Melucci, 1994). La crisi economica del 2008 ha però svelato l'equilibrio precario su cui si regge la società occidentale e riaperto vecchi separatismi.

La questione dell'*hate speech* non è nuova prima di tutto sul piano giuridico; nel secolo scorso si sono avute dimostrazioni evidenti della forza della parola nel legittimare discriminazioni. L'odio espresso, per essere riconosciuto e sanzionato, deve però essere palese ed esplicito, ma proprio su questo punto sorgono i problemi più evidenti (Caielli, 2015) perché entrano in gioco non solo elementi normativi, ma anche giustificazioni culturali che rendono più complicata la definizione netta dei suoi confini. L'attivista danese per i diritti umani Jacob Mchangama (2015) ricostruisce l'iter dell'*hate speech* come materia giuridica. La sua critica si rivolge alla posizione assunta dal Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, a suo giudizio, risentirebbe di diversi elementi negativi. Il primo è che porre limiti alla libertà di espressione può essere visto come un residuo totalitario, a suo avviso le moderne democrazie dovrebbero sostenere il principio della tolleranza e non censurare espressioni diverse, un approccio eccessivamente regolativo potrebbe, per estremo, trasformarsi in strumento di oppressione. Di conseguenza, egli solleva la questione su cosa il legislatore debba realmente intendere come *hate speech* e critica sia l'efficacia della sanzione, sia la sua effettiva verificabilità, ovvero la difficoltà di mettere in atto norme capaci di incidere sul comportamento sociale.

Il *framework* giuridico europeo in materia di *hate speech* va in questa direzione rifacendosi all'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (ECHR) che, pur sostenendo la libertà di espressione come condizione essenziale per il vivere civile, afferma che questa non debba considerarsi un diritto assoluto e difende il principio della necessità di adottare limitazioni quando l'esercizio di questa libertà viene usata come forma di intolleranza verso alcune minoranze (Weber, 2009: 2). A questo si aggiunge l'articolo 14, e prima ancora la raccomandazione n.20 del Consiglio d'Europa, che fanno esplicito riferimento al divieto di discriminazioni «*fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione*» non fornendo però una definizione precisa e chiara su cosa si debba intendere per incitamento all'odio e lasciando il compito di stabilirlo alle singole sentenze.

Su un versante opposto, ad ispirare l'azione contro l'*hate speech*, si muove invece la giurisprudenza statunitense che richiamandosi al Primo emendamento della sua Costituzione sostiene che le espressioni d'odio e di offesa in democrazia non debbano essere contrastate con sanzioni, bensì con valide argomentazioni ricorrendo a limitazioni solo in casi estremi (Ziccardi, 2016: 53-56).

La difficoltà diventano evidenti soprattutto nelle contese internazionali, sempre maggiori nel mondo globalizzato, dove i differenti *framework* legislativi spesso non riescono a trovare punti di accordo ed il confronto tra visioni divergenti sul tema è serrato¹.

La questione normativa non è però la sola a rivelare incertezze e asperità, vi è anche una difficoltà semantica su cosa si debba intendere come *hate speech*. Prima ancora di diventare materia di legge, il linguaggio d'odio è un problema etico-culturale su cui si fondano i pregiudizi verso persone o gruppi sociali. La dimensione formale della degenerazione linguistica, di fatto, rispecchia le asimmetrie del potere. Le parole d'odio, costituiscono, infatti, le espressioni «peggiori» che si possano usare, soprattutto se si appartiene a un gruppo che esercita il proprio potere su un altro che costituisce una minoranza o che ha alle spalle una lunga storia di discriminazione (gli eterosessuali lo esercitano sugli omosessuali, i bianchi sulle minoranze razziali, gli uomini sulle donne, i cristiani sui fedeli di altre religioni, le persone cosiddette normali sulle persone con disabilità, e così via). Nell'articolo *Le parole per ferire* (2016), Tullio De Mauro, in preparazione ai lavori della Commissione Cox², argomentava efficacemente gli inciampi in cui incorre ogni tentativo di sanzionare il linguaggio comune ragionando in maniera comparata sui registri linguistici. Richiamando la definizione di Araon Peckam (2005), De Mauro ricorda che non sono solo le parole esplicite quelle di cui occuparsi, ma tutti gli usi del linguaggio *derogatory in nature*, che utilizzano termini per loro natura neutri, ma che provocano offesa per il modo con cui vengono usati. Le parole insultanti non colpiscono solo le persone, ma qualificano negativamente le situazioni; così, spostando l'attenzione dal testo al contesto e alla pratica d'uso del linguaggio d'odio, egli esortava ad ampliare lo sguardo verso una definizione più estesa, quella della "ferita dell'odio", concentrando l'attenzione non soltanto sulla sanzione normativa, ma sulla percezione, rendendo, di fatto, ancora più problematico il quadro.

La riflessione di De Mauro si è concentrata sul linguaggio perché è proprio su questo aspetto che può basarsi il contrasto agli *hate speech*. Il linguaggio diventa azione e potere, sosteneva il pragmatismo americano di Charles Morris (1948), ed è cruciale per qualsiasi forma di propaganda. Lo sforzo del legislatore e delle produzioni di linguaggio pubblico a cui invitava De Mauro è sostanzialmente di prestare attenzione non solo alle parole esplicite dell'odio, ma anche ai contesti e ai dispositivi di propagazione.

Il clima attuale risulta sempre più teso per l'insorgere di formazioni che cavalcano apertamente la profonda crisi sociale e valoriale facendone pratiche discorsive particolarmente remunerative in termini di consenso. La ragione del successo crescente e dirompente di certe forme di risentimento, però, sta anche nel nuovo ambiente comunicativo che si è affermato con la diffusione dei social media (Bennett e Pfestsch, 2018). Il fatto che forme di espressione pubblica siano sempre più disintermedie³ e difficilmente gestibili a livello centralizzato, ha generato una tensione tra libertà di

¹ Per monitorare la ripresa delle forme di incitamento all'odio, in Europa sono nate delle realtà importanti come l'*European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) oppure l'*Organization for security and cooperation in Europe* (OSCE) allo scopo di fare crescere una sensibilità comune a livello internazionale.

² La Commissione sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio è stata istituita il 10 maggio 2016 dalla Presidenza della Camera della XVII Legislatura, allora presieduta da Laura Boldrini, con il compito di condurre attività di studio e ricerca. La relazione finale del 6 giugno 2017, mette di fatto fine ai lavori.

³ Il termine disintermediazione viene coniato da Paul Hawken (1983) per spiegare la trasformazione dinamica del sistema bancario di fine anni 60 in cui è venuta meno la consolidata separazione tra mediatori finanziari e consumatori. Il termine riprende centralità con lo sviluppo del commercio elettronico che riduce sempre di più la funzione degli intermediari nelle transazioni. Successivamente, il fenomeno investe anche altre importanti istituzioni sociali quali la politica e l'informazione.

espressione e necessità di controllo (Noriega e Iribaren, 2011, 2012). I discorsi d'odio si propagano con forza incontrollata all'interno di piattaforme in cui la perdita di confine tra discorsi razionali ed emozionali ha dato libero sfogo a forme di risentimento e di rancore sociale, offrendo, di fatto, un'arma potentissima a formazioni politiche e culturali che usano tale strategia per ottenere visibilità e consenso rendendo più complicato il funzionamento di anticorpi sociali.

Nel 2003 la Convenzione di Budapest del Consiglio d'Europa si è espressa affinché venissero adottate sanzioni penali contro azioni discriminatorie intenzionali di natura xenofoba, religiosa o sessista amplificate dai nuovi media. È proprio nello spazio dei *new media* che attualmente si aprono le questioni più spinose. Il potenziale "liberatorio" del web dall'egemonia culturale dominante, evocato alla sua nascita, si è in pochi anni trasformato in una minaccia concreta per le democrazie scatenando dinamiche perverse difficili da gestire (McCaughy e Ayers, 2003). Il fatto, poi, che le "sorgenti" dell'odio siano difficili da individuare pone, come dice Ziccardi (2015: 69), un problema di giurisdizione e di rintracciabilità delle vere responsabilità. Inoltre le *policies* di controllo dei «gestori» dei social media sono spesso opache e fumose ed anche quando previste diventano difficili da attuare⁴. Basti pensare a come i provvedimenti messi in atto da Facebook - attualmente il *social media* più diffuso al mondo costretto dalla legislazione europea ad adottare misure di contrasto al linguaggio d'odio - risultino inefficaci nei fatti data la velocità e la viralità con cui si propagano i messaggi *online*, di gran lunga maggiore al tempo di verifica e di rimozione dei contenuti. Inoltre il problema dei profili *fake* (che non corrispondono a nessuna identità reale) o dei bot (profili autogenerati a pagamento con precisi scopi di disturbo del dibattito) rende ogni misura di contrasto ancora più complicata.

Seppure da qualche tempo emergono sforzi che stanno provando ad intervenire ed emendare le violazioni, la situazione non appare migliorare. Il dibattito pubblico e l'attenzione verso gli *hate speech* anche in Italia si è sviluppato di recente soprattutto in relazione all'ambiente dei *social media* dove stanno diventando sempre più frequenti gli episodi di attacchi e commenti offensivi razzisti e sessisti. Nel 2012 la Commissione Europea Contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI), istituita dal Consiglio d'Europa, aveva esortato le autorità italiane ad intensificare gli sforzi per contrastare la propagazione di messaggi discriminatori via internet, sostenendo che erano sempre più numerose le segnalazioni di contenuti di odio razziale e di istigazione alla violenza razzista. I dati dell'UNAR ci dicono che nel 2013 in Italia per la prima volta il numero di *hate speech* denunciati in rete ha superato quello registrato *offline* ed ha confermato che i principali ambiti di violazione sono il campo religioso e razziale e quello legato alle tematiche LGBT (Andrisani, 2014). Nonostante gli sforzi, i segnali non sono positivi perché il numero di commenti razzisti e di incitamento all'odio *online* è in aumento⁵.

La risposta all'*hate speech* non può risiedere soltanto nell'intervento sul piano normativo, ma deve fare leva anche su quello etico e valoriale e di comprensione del contesto culturale. Risulta quindi necessario andare maggiormente a fondo dei meccanismi di propagazione e dei suoi contesti,

⁴ Risulta complicato contrastare l'*hate speech* sui *social media*, come sottolinea Russo Russo nell'articolo de Il Post *L'hate speech per i social network* (2013), perché le *policies* che regolano i discorsi d'odio sono spesso inadeguate al contesto comunicativo. Sia YouTube (di proprietà Google) che Facebook vietano esplicitamente l'incitamento all'odio ed invitano a segnalare le violazioni impegnandosi ad intervenire entro 24 ore, un tempo infinito per la propagazione sul web; inoltre, l'approccio non è poi così restrittivo perché ammettendo messaggi dai chiari fini umoristi e satirici e affidando ad un team di *deciders* il compito di valutare le segnalazioni degli utenti il risultato è spesso insoddisfacente.

⁵ Il barometro dell'odio, costruito da un gruppo di ricercatori facenti capo ad Amnesty International, durante le ultime tre settimane della campagna elettorale del 2018, ha riscontrato ben 723 segnalazioni di messaggi offensivi di 129 candidati unici, di cui 77 risultati poi eletti. Il Barometro ha misurato che i politici più offensivi sono stati nel 51% quelli della Lega, nel 27% quelli di Fratelli d'Italia, il 13% di Forza Italia, il 4% di Casa Pound, il 3% di L'Italia agli Italiani e il 2% del Movimento 5 Stelle. Cfr. Conta fino a 10 barometro dell'odio in campagna elettorale <https://d21zrvtkxttd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2018/02/16105254/report-barometro-odio.pdf> ultimo accesso 18 aprile 2019)

analizzare dove i discorsi d'odio nascono e si sviluppano al fine di interrompere il ciclo di "normalizzazione" dell'offesa e dell'odio all'interno del discorso pubblico.

Da chi viene l'offesa. L'enunciatore e le sue forme di diffusione

Per progettare un'azione efficace il problema dell'*hate speech* deve essere affrontato nella sua dinamicità, oltre che al contenuto manifesto o latente e alle sue ripercussioni sulle strutture di senso la riflessione deve procedere focalizzandosi sugli *haters*, ovvero coloro che seminano messaggi d'odio. In merito al discorso razzista, il linguista olandese Van Dijk (1995) attribuisce una precisa responsabilità politica nella sua propagazione e nel suo contrasto alle *élite* che dirigono i processi politici ed il discorso pubblico, ovvero a quei gruppi che occupando i vertici della piramide sociale orientano le *policies* e ne conducono i termini di discussione. In primo luogo sono la classe politica e gli intellettuali, ma non meno rilevante è anche l'azione dei media, considerando il ruolo centrale che ricoprono nell'orientare la rappresentazione della realtà e nell'influenzare le interpretazioni e le convinzioni sociali, come confermano numerose ricerche (ECRI, 2016; Scaramella, 2016; Materassi *et al.*, 2016; Maneri, 2011; Van Dijk, 1995).

L'uso crescente della negatività nella comunicazione politica e la conflittualità sempre più polarizzata del discorso pubblico (Bobbia *et. al.*, 2013; Aalberg *et al.*, 2017) costituiscono evidenze presenti nelle analisi politica che mostrano quanto il clima d'opinione generalizzato sia sempre più permeato da elementi emozionali (Cepernich e Novelli, 2018), soprattutto negativi, e da violenze verbali che rendono difficile la ricomposizione delle decisioni collettive (Bobbio e Roncarolo, 2016).

Come si è già avuto modo di sottolineare, nella diffusione degli *hate speech* le responsabilità maggiori sono ricoperte da precise forze politiche e da leader presenti sulla scena pubblica che riescono ad avere presa sul sentimento popolare e che sanno sfruttare anche le nuove opportunità comunicative. Sono in genere le formazioni di estrema destra ad utilizzare linguaggi fortemente discriminatori come strategia di posizionamento politico e questo porta con sé la necessità di individuare un antagonista (o un nemico) contro cui scaricarsi. Le forze politiche populiste di destra individuano negli immigrati e nei rom un facile bersaglio di propaganda elettorale. Una certa parte di pensiero conservatore individua in altre confessioni o nella laicità una minaccia al proprio ordine morale e in omosessuali, donne, disabili, malati di mente il pericolo di sovvertimento di un supposto ordine naturale. Gli esempi, potrebbero essere ancora molti, ma ci fanno capire quanto la contrapposizione «noi» e «loro» sia un meccanismo retorico narrativo da sempre efficace. Dichiarazioni virulente rese pubbliche direttamente dai soggetti politici e rilanciate dai *social media* riescono ad ottenere ampia visibilità creando illusoriamente, attraverso il sistema delle condivisioni, delle *reactions* e dei commenti, una forma di partecipazione diretta che non genera decisione bensì degenerazione (Bradley, 2012).

Da questo punto di vista l'odio diventa una categoria di senso materiale e simbolica per definire lo spazio delle relazioni sociali, un collante identitario e, paradossalmente, un fattore di coesione perché riesce a delineare un perimetro attivando meccanismi di esclusione latenti, ma profondi, e ben radicati nella storia e nella cultura occidentale. Occorre avere un nemico su cui scaricare le pulsioni negative, una vittima sacrificale a cui attribuire le responsabilità della storia e della quotidianità. Ritornano sul campo teorico, il concetto di capro espiatorio⁶ (Girard, 1982; Bonazzi, 1983) così come quello di

⁶ Il concetto di capro espiatorio, già presente nelle sacre scritture, viene utilizzato dalla sociologia dell'organizzazione per spiegare la soluzione di conflitti che hanno come obiettivo quello di salvare una struttura sociale. In senso figurato un capro espiatorio è una persona, un gruppo a cui addossare colpe delle quali è totalmente o parzialmente innocente. Vi sono diversi criteri che portano a selezionare un capro espiatorio, quali la differenza percepita della vittima, l'antipatia che essa suscita o il grado di potere sociale che possiede (Girard, 1982).

*moral panic*⁷ (Cohen, 1972), entrambi dispositivi retorici narrativi ampiamente studiati e quanto mai attuali (Van Dijk, 1987, 1991; Aime 2016; Faloppa 2011).

Chi riveste funzioni pubbliche ed istituzionali, non sempre sembra mostrare consapevolezza del potere dei discorsi d'odio e degli effetti che produce all'interno della società o finge di non farlo, e in molti casi affermazioni offensive vengono tollerate ed addirittura brandite appellandosi ad una supposta libertà di espressione (Cohen-Almagor, 2014). Proprio in relazione alle logiche di visibilità si va insinuando un meccanismo perverso. Essendo i discorsi d'odio intrinsecamente sensazionalistici, sono quelli che con più probabilità attiveranno l'attenzione dei media. A lungo andare, ciò sta producendo un effetto perverso nell'ecosistema informativo che offrendo maggior risalto agli aspetti degenerativi porta ad alimentare un clima di sfiducia e di risentimento generalizzati. Se ciò è ampiamente compreso e studiato all'interno della teoria organizzativa della *media logic* (Altheide e Snow, 1979), lo è di meno in relazione all'attribuzione di responsabilità sociale. Inoltre, i già molte volte richiamati effetti delle nuove forme di comunicazione disintermediate, ibride (Chadwick, 2013) e *spreadable* (Jankins et al., 2013), rivelano quanto poco ancora si prendano in carico le logiche di funzionamento della nuova ecologia comunicativa e delle sue implicazioni con il potere narrativo politico e sociale.

In questo processo l'*hate speech* viene normalizzato e legittimato, con effetti nella riproduzione e nel radicamento dei pregiudizi. Ciò accade anche perché i discorsi d'odio incontrano sempre meno ostacoli nella loro diffusione per la mancanza, si è detto, di una legislazione e di contro narrazioni efficaci e per una sempre maggiore tolleranza da parte di tutti. Molto spesso, le offese, si concretizzano in allusioni, espressioni ironiche e indirette che faticano ad essere classificate come vere e proprie forme d'odio, soprattutto all'interno di un contesto culturale e politico sempre più permissivo verso forme di intolleranza. Nuovamente siamo di fronte al dilemma tra libertà di espressione e di necessità di contrasto e alla debolezza di un'etica pubblica universalistica in grado di orientare i processi.

Una ricerca condotta in Italia sul linguaggio politico adottato nelle sedute di lavoro parlamentare⁸, perfettamente in linea con i dati di contesto, conferma che sono soprattutto i partiti populistici o della destra estrema a far maggior ricorso ad un linguaggio di odio. La particolarità che viene messa in luce, sottostimata dagli osservatori sull'*hate speech*, è un evidente imbarbarimento dell'ambiente politico nel suo insieme e della qualità del processo decisionale. Ciò a dire che esiste una sempre maggiore propensione politica nell'utilizzare apertamente espressioni negative e violente contro gli avversari, dentro le stanze di potere, che inevitabilmente legittima un clima di conflittualità diffusa entro cui rientrano anche altre violazioni che avvengono fuori. Si tratta però solo di un gioco prospettico perché l'alto tasso di conflittualità e l'attacco verbale come strategia retorica sono da sempre ingredienti dello scontro politico. A cambiare è stato però il contesto comunicativo a seguito del processo di popolarizzazione della politica e della cultura affermatosi negli anni Ottanta in televisione con l'*infotainment* (Mazzoleni e Sfardini, 2009) e che ora si rigenera sui *social media*. La novità non è tanto il fatto che la degenerazione linguistica sia una pratica delle *élite*, ma che ne sia

⁷ La definizione di panico morale viene data da Stanley Cohen (1972) e si adatta a spiegare le situazioni di crisi valoriale delle società occidentali. Il meccanismo di funzionamento è pressoché sempre lo stesso. Qualcuno o qualcosa, vengono considerati come una minaccia rispetto ad un supposto ordine sociale, assumendo il ruolo di «demoni» popolari. Tale minaccia viene racchiusa in un simbolo o in uno slogan facilmente identificabile e utilizzato da cosiddette autorità a difesa della causa.

⁸ I dati della ricerca a cui si fa riferimento si possono trovare sul report *Odiare a parole. Gli hate speech nella discussione parlamentare* condotta insieme a Silvia Genetti e disponibile su www.academia.edu/29942025. Una sintesi ragionata è invece contenuta in un recente articolo (Belluati, 2018). La ricerca ha evidenziato che circa il 21% di turni di parola dei 1.381 analizzati contenevano linguaggi d'odio o politicamente scorretti nei confronti di alcune categorie sociali precise o degli avversari politici. Di questi riferimenti, circa il 40% erano espressi da esponenti della Lega e il 23% da quelli del Movimento 5 Stelle. A seguire il Partito Democratico 7%, Sinistra e Libertà con 6% e Fratelli d'Italia con il 4%. Ciò a confermare un'abitudine generalizzata anche nei contesti intra-istituzionali e ad utilizzare forme espressive negative ed insultanti.

aumentata la visibilità fuori dagli ambienti istituzionali; si torna sul tema degli effetti mediali! Il sempre maggior grado di popolarizzazione della politica e, adesso, l'illusorietà che questa sia alla portata di tutti ha reso sempre più fragili "etichette" di comportamento e forme di autocontrollo all'interno delle relazioni di potere. Di per sé questo potrebbe anche costituire un effetto sistemico rigenerativo dell'ambiente sociale, ma l'assenza di forze di intermediazione, per ora, ne mostra solo la potenza distruttiva. È ormai un dato di fatto che il linguaggio politico popolarizzato, mediatizzato proprio della comunicazione spettacolarizzata (Mazzoleni e Schultz, 1999), contribuisca sempre di più a sdoganare il *trash* e l'insulto diretto come generi di discorso e che questo stia rinforzando un clima generale di per sé già instabile e conflittuale.

Inquadrare il bersaglio. Le categorie e i frame dell'*hate speech*

Perché il linguaggio d'odio risulti efficace occorre la presenza di interpreti capaci di canalizzare il risentimento nei confronti di qualcuno e che attivino dispositivi di propagazione. Questo schema, drammaticamente sempre uguale a se stesso, descritto dalla teoria della deprivazione relativa, sta ritrovando, in questo passaggio d'epoca, rinnovata vitalità⁹. La brusca interruzione della curva del benessere e la perdita della sicurezza ontologica dell'occidente date dai processi di globalizzazione descrivono l'innescò e il fatto che alcune categorie marginali ne diventino vittime sacrificali con la conseguenza. La ricerca di un capro espiatorio (Girard, 1982; Bonazzi, 1983) a cui attribuire le responsabilità delle crisi rappresentano, infatti, dispositivi retorici ampiamente studiati. La natura della discriminazione risulta essere un tratto profondo di ogni società della cui riproduzione dipende la stabilità sociale e di cui sono però responsabili le sue terminazioni apicali, le istituzioni. Lo stesso Foucault (1998) nella sua definizione di biopotere chiarisce, in maniera critica, il principio secondo cui lo stato moderno, per necessità di sopravvivenza e di equilibrio interno, mette in atto forme di "razzismo di stato" per delimitare e mantenere saldi i confini tra gruppi dominanti e dominati.

Il meccanismo della propagazione dell'odio funziona in questo modo ed è rimasto pressoché lo stesso, così come le categorie su cui si sono scaricate le colpe del peggioramento della situazione. Sono soprattutto gli stranieri, i non cristiani, coloro che hanno orientamenti sessuali differenti, i rom, le donne, a diventare oggetto sistematico di attacchi d'odio, ed essere messi al centro delle insicurezze collettive. Vi sono sempre state forme di discriminazioni nelle società occidentali a caratterizzarne gli "ismi" ricorrenti, quali sessismo, razzismo, antisemitismo, antigitanismo, e paure generalizzate contro categorie sociali che si discostano da una supposta definizione di normalità quali omosessuali, disabili, criminali, malati di mente, senza tetto. Retoriche xenofobe, razziste e omofobe, largamente diffuse nel dibattito pubblico e politico, che dovrebbero essere contrastate non solamente a livello giuridico, ma anche politico e culturale (Casey et al., 2012), sono ciclicamente sottoposte ad un processo di revisione¹⁰.

Come già faceva notare De Mauro (2015) la costruzione dello stigma attraverso il linguaggio riguarda categorie e situazioni ben precise intorno a cui vi è stata la costruzione di un lessico denigratorio ampiamente compreso all'interno delle relazioni comunicative che tendono a rimarcare distanze o supposte superiorità. Le parole "per ferire" possono evocare una categoria (negro, finocchio), stigmatizzare luoghi (napoletano, marocchino) o professioni (accademico, politico, strizzacervelli); alcune parole in apparenza neutre diventano ingiuriose quando rimarcano lo scarto da una supposta normalità fisica (gobbo, handicappato, analfabeta) o sociale (povero, straccione, proletario). Ciò che

⁹ Il concetto di deprivazione relativa viene formulato per primo dagli studi di Stouffer (1949) a proposito della frustrazione provata dai soldati americani al ritorno dal fronte e ripresa da diversi studi di psicologia sociale; essa spiega il disagio sociale con il fatto che la soddisfazione di una persona o di un gruppo non è collegata ad una situazione oggettiva, ma, piuttosto, alla percezione comparativa rispetto ad altre persone o gruppi.

¹⁰ Cfr. delle rilevazioni europee ed italiane che confermano la presenza costante e ricorrente di precisi bersagli d'odio: Reporting Hate speech in the #EU2014 campaign ENAR (European Network against Racism); Hate crime reporting OSCE-ODHIR 2017; Amnesty International, Barometro dell'odio 2018.

è cambiato è però il contesto politico e comunicativo entro cui il messaggio d'odio si diffonde e la forza legittimante delle argomentazioni in grado di contrastarlo¹¹.

Affinché un messaggio d'odio possa attecchire nel senso comune, oltre all'individuazione del bersaglio d'odio è necessario anche un contesto narrativo che ne potenzi l'efficacia. Per questo anche i *frame* entro cui si sono collocate le affermazioni d'odio vanno presi in considerazione, se non viene attivata una cornice di senso più ampia che rende il collegamento plausibile, il meccanismo di semplice indicialità da solo non basta per definire un soggetto o una causa come una potenziale spiegazione del disagio interpretativo (Entman, 1993; Barisione, 2009; Bruno, 2014). La già citata ricerca sul linguaggio di discussione parlamentare insiste sul fatto che il contesto entro cui si collocano le espressioni d'offesa è spesso più importante del suo *target*. Sono le retoriche antipolitiche, la richiesta di sicurezza e di difesa del territorio da invasori a dare potenza al messaggio¹², mentre i bersagli si alternano di volta in volta sulla base delle esigenze funzionali del contesto narrativo. In questo gioco di rimandi e di colpevolizzazioni il nemico può diventare anche l'autorità che si prende in carico le categorie marginali indicate come potenziali sovvertitori dell'ordine costituito, può essere lo Stato quando si occupa della dimensione locale (Roma ladrona) oppure le istituzioni sovranazionali quando limitano l'esercizio della sovranità (la colpa è dell'Europa) e via dicendo. Tutti questi attributi di senso in alcune circostanze si coagulano magicamente e se non vengono decostruiti efficacemente, impresa spesso ardua perché si contrappongono argomentazioni razionali e normative a sentimenti di incertezza e di disagio, diventano un'arma di propaganda potentissima nella comunicazione di forze anti-sistemiche. Il meccanismo è semplice e rimanda al gioco semantico tra testo e contesto (Grandi, 1992), l'utilizzo dell'offesa come forma di espressione prima di tutto intercetta la presenza di una situazione di disagio, ne addita un colpevole, ne sintetizza le responsabilità e ne costruisce un'argomentazione accettabile.

Conclusioni

L'*hate speech* rappresenta un oggetto narrativo difficile da maneggiare perché si inserisce in una dinamica complessa di discorso pubblico e politico su cui è difficile intervenire a freddo. L'esistenza di un forte risentimento sociale (contesto) che si scarica su categorie sociali ben precise e a facile portata (bersaglio), la perdita di rilevanza di una pedagogia sociale da parte delle grandi istituzioni regolatrici e di "governo" della società – come la politica, la chiesa, la scuola e la famiglia - (anticorpi), la presenza di forze politiche che ne cavalcano l'onda (imprenditori) e, infine, le potenzialità di nuove forme di comunicazione che amplificano la propagazione dei messaggi (dispositivi di propagazione), raffigurano un combinato disposto che rende difficile ogni azione. I sentimenti d'odio e di ostilità rappresentano pulsioni insite nella natura umana che nel tempo la società e le sue istituzioni hanno cercato di gestire. Il linguaggio comune ne è una dimostrazione palese, il turpiloquio, l'insulto, la parolaccia, lo sbotto d'ira, l'*unpolitically correct* rappresentano registri e generi narrativi anche di successo se confinati all'interno di un contesto che li norma e gli

¹¹ Negli ultimi anni l'attenzione verso la necessità di contrastare l'*hate speech* è aumentata anche in Italia. Nel 2010 è stato istituito dal Ministero dell'interno l'*Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori* (OSCAD) e, all'interno del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è attivo l'*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali* (UNAR). Un dato che giunge dall'esame dell'osservatorio OSCE sugli *hate crime*, rivela alcune cose. La prima è che nel tempo le segnalazioni sono aumentate, sono passate dal 2013 al 2017 il numero è passato dal 472 a 1.048 a riprova dell'efficacia dello strumento. La seconda però è che a fare segnalazioni sono sempre gli stessi soggetti, nel 2017 le 1.048 pratiche sono state fatte ad opera di più o meno 8 soggetti unici. La terza è che i dati sulle verifiche non sono robusti, se si prende poi in esame l'anno 2016, l'unico completo di dati, si può vedere che delle 736 segnalazioni sono state prese in carico dagli organi di controllo il 58% e di queste solo il 7% ha prodotto una sentenza, segnale di un meccanismo di verifica inefficiente e inefficace. Cfr. <http://hatecrime.osce.org/italy> (ultimo accesso 18 aprile 2019).

¹² Le frasi d'odio si sono inserite prevalentemente in un frame antipolitico nel 73% circa dei casi, in quello securitario nel 24% in quello etno-nazionalista nel 25% (Belluati, 2018).

dà senso. La psicologia evolutiva ci insegna che i bambini usano la parolaccia come forma di provocazione per sperimentare il concetto di limite all'interno della relazione affettiva. Il *black humor* sfida i tabù più profondi usando il linguaggio peggiore con l'intento di spingere a ragionare in modo serio su temi controversi. Le manifestazioni d'odio e le forme di offesa di per loro non costituiscono un male assoluto, ma è il loro meccanismo d'uso a determinarne l'effetto degenerativo.

La questione del linguaggio rappresenta solo la punta dell'iceberg, o la cartina di tornasole, su cui riflettere bene. L'utilizzo dell'espressione d'odio o di offesa porta con sé un retaggio culturale latente, quasi necessario, come forma catartica di costruzione del vivere civile, ma le esperienze del passato, e sempre più del presente, mostrano che se non gestite queste possono trasformarsi in un pericolo sociale. L'approccio informale e diretto (disintermediato) delle relazioni sociali, anche per effetto dei media e dei social media, e il suo utilizzo da parte di alcune entità pubbliche, stanno contribuendo a normalizzare l'uso dell'offesa e dell'insulto e a inquadrare i suoi bersagli. Il pericolo è proprio la perdita di limite che sta rendendo accettato e persino desiderabile un certo schema di valori che, per di più, risolve una dissonanza cognitiva latente tra essere naturale ed essere civile e offre una spiegazione accettabile sulle origini del risentimento sociale.

La crisi diffusa, materiale, simbolica e politica che stiamo vivendo ha riportato a galla vecchie fratture sociali e vecchi antagonismi non per superarli, ma per oggettivarli di fronte al malessere diffuso. Imprenditori del risentimento e della paura su questo terreno sembrano non incontrare grandi ostacoli e l'argine etico-istituzionale sin qui funzionante si trova ad essere sguarnito di fronte a questa nuova ondata di panico morale. Siamo di fronte ad una minoranza, finora silenziosa, ma che adesso possiede un amplificatore che la fa apparire molto più grande di quella al potere e la legittima agli occhi dell'opinione pubblica (Noelle-Neumann, 2002). La controffensiva finora è stata debole, spesso troppo istituzionalizzata e orfana di un discorso pubblico capace di contenere e riportare il risentimento su altri binari. Il contesto storico non aiuta e il discorso positivo sembra non fare presa. Che fare allora? Continuare a lavorare sul disinnescamento, ma in modo meno ideologico o eccessivamente censorio, pena il rischio di un'ideologia capovolta, come ricordava Taguieff (1987) a proposito del razzismo positivo, che rischia di essere inefficace e senza presa sul senso comune.

Noi oggi siamo più sfidati dal linguaggio d'odio non per il suo contenuto di per sé, ma per il fatto che ci sentiamo meno protetti dalle sue derive e da quegli argini che finora avevano rappresentato una difesa morale. Gli strumenti in nostro possesso sono delicati e stanno nei modi con cui va riaffermata un'etica pubblica e i limiti all'uso del senso comune per spiegare la complessità, ma anche nella forza dei suoi portatori e nella capacità di saper comprendere il nuovo contesto.

Riferimenti bibliografici

- Aalberg T.F., et al. (eds) 2017. *Populist Political Communication in Europe*, Routledge, London;
- Aime M. (a cura di) 2016, *Contro il razzismo*, Einaudi, Torino;
- Altheide D.L, e Snow R.P 1979, *Media Logic*, Sage, Beverly Hills;
- Andrisani P., 2014, *Il perverso intreccio tra odio virtuale e odio "virale"*, Terzo libro bianco sul razzismo in Italia a cura di Lunaria;
- Barisione M., 2009, *Comunicazione e Società*, Il Mulino, Bologna;
- Bauman Z. 2000, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli Editore, (trad it. 1999 *In search of politics*, Polity Press, Cambridge;
- Belluati M. 2018, *Hate or Hateful? L'uso del linguaggio d'offesa nelle discussioni politiche*, in «Comunicazione Politica», vol. 3: 373-391;
- Bennett W. L., e Pfetsch B. 2018, *Rethinking political communication in a time of disrupted public spheres*, in «Journal of Communication», vol. 68(2): 243–253;
- Bobba. G., Legnante, G. Roncarolo F. e Seddone, A. 2013, *Candidates in a negative light. The 2013 Italian election campaign in the Media*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. 43(3): 353–380;
- Bobbio L., e Roncarolo F. (a cura di), 2016, *I media e le politiche*, Il Mulino, Bologna;
- Bonazzi G. 1983, *Colpa e potere. Sull'uso politico del capro espiatorio*, Il Mulino, Bologna;

Bruno M. 2014, *Cornici di realtà*, Guerini Associati, Roma;

Caielli M. 2015, *Punire l'omofobia: (non) ce lo chiede l'Europa. Riflessioni sulle incertezze giurisprudenziali e normative in tema di hate speech*, in «Genius. Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere», vol.1: 54-64;

Caldiron G. 2014, *Le radici dell'immaginario razzista*, in Lunaria (a cura di), in *Cronache di ordinario razzismo. Terzo Libro bianco sul razzismo in Italia*, disponibile in: <https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2014/10/impaginato-low.pdf>;

Casey P. et al., 2012, *Strategies to Reduce the Influence of Implicit Bias*, report National Center for State Courts;

Cepernich, C., e Novelli E. (a cura di) 2018, *Love and Hate in Politics. The Emotionalization of Political Communication*, «Comunicazione Politica», vol. 1;

Ceri P. 2003, *La democrazia dei movimenti: come decidono i nonglobal*, Il Rubettino, Soveria Mannelli;

Chadwick A. 2013, *The Hybrud media System*, Oxford University Press, New York;

Cohen S. 1972, *Folk Devils and Moral Panics*, Routledge, London and New York;

Cohen-Almagor R. 2014, *Countering Hate on the Internet. A Rejoinder*, in «Amsterdam Law Forum», vol. 2(2): 125-132;

Crespi F., e Segatori R. 1999, *Multiculturalismo e Democrazie*, Donzelli, Roma;

De Mauro T. 2016, *Le parole per ferire*, in «Internazionale», consultabile all'indirizzo: <http://www.internazionale.it/opinione/tullio-de-mauro/2016/09/27/razzismo-parole-ferire>;

Della Porta D., e Diani M. 1997, *I movimenti sociali*, Carocci, Roma;

ECRI, 2016, *Rapporto dell'ECRI sull'Italia*, consultabile all'indirizzo: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/06/2016_ECRI_ITA-CbC-V-2016-019-ITA-1.pdf;

Entman R.M. 1993, *Framing: toward clarification of a fractured paradigm*, in «Journal of communication», 43: 51-58.

Faloppa F. 2011, *Razzisti a parole (per far tacere i fatti)*, Laterza, Bari;

Foucault M. 1998, *Bisogna difendere la società*, Feltrinelli, Milano (ed. or 1997 Paris, Seuil-Gallimard)

Girard R. 1982, *Le bouc émissaire*, Grasset, Paris;

Grandi R. 1992, *I mass media tra testo e contesto*, Lupetti, Milano;

Hawken P. 1983, *The Next Economy*, Henry Holt & Co, New York;

Jenkins H., Ford S. e J. Green 2013, *Spreadable media. Creating value and meaning in a networked culture*, New York University Press, New York;

Maneri M. 2011, *Si fa presto a dire "sicurezza". Analisi di un oggetto culturale*, in «Etnografia e Ricerca Qualitativa», vol. 2: 283-309;

Materassi L., et al. 2016, *L'odio non è un'opinione. Ricerca su hate speech, giornalismo e migrazioni*, Progetto BRICKS (Building Respect on the Internet by Combating hate speech), all'indirizzo: http://www.bricks-project.eu/wp/wp-content/uploads/2016/03/relazione_bricks_bassa.pdf;

Mazzoleni G., e Schulz W. 1999, *Mediatization" of Politics: A Challenge for Democracy?*, in «Political Communication», vol. 16(3): 247-261,

Mazzoleni G., e Sfardini A. 2009, *Politica pop. Da "Porta a Porta" a "L'isola dei famosi"*, Il Mulino, Bologna;

McCaughey M., e Ayers M.D. 2003, *Cyberactivism: Online Activism in Theory and Practice*, Routledge, New York;

Mchangama J, 2015, *The problem with hate speech laws*, «The Review of Faith & International Affairs», vol. 13(1): 75-82;

Melucci A. 1994, *Passaggio d'epoca. Il futuro è adesso*, Feltrinelli, Milano;

Morris C.W. 1948, *The Open Self*, Prentice Hall, New York;

Noelle-Neumann E. 2002, *La spirale del silenzio. Per una teoria dell'opinione pubblica*, Meltemi, Roma;

- Noriega C., e Iribarren F.J. 2011, *Quantifying Hate speech on Commercial Talk Radio*, CSRC Working Paper
- Noriega C., e Iribarren F.J. 2012, *Social Networks for Hate speech*, CSRC Working Paper;
- Peckham A. 2005, *Urban dictionary: fularious street slang defined*, Andrews McMeel, Kansas City;
- Stouffer S.A. 1949, *The American soldier*, Princeton University Press, Princeton;
- Taguieff P.A. 1987, *La Force du préjugé: essai sur le racisme et ses doubles*, Editions La Découverte, Paris;
- Van Dijk T. A. 1995, *Elite discourse and the reproduction of racism*, in Whillock R. K., Slayden D., *Hate speech*, Sage, Newbury Park;
- Van Dijk T.A. 1987, *Communicating Racism*, Sage, London;
- Van Dijk T.A. 1991, *Racism in the press*, Routledge, London;
- Weber A. 2009, *Manual on hate speech*, Council of Europe Publishing Cedex, Strasbourg;
- Ziccardi G. 2016, *L' odio online. Violenza verbale e ossessioni in rete*, Cortina Editore, Milano.

Migranti e rappresentazioni. Linguaggio, integrazione, discriminazione

di Letizia Materassi e Silvia Pezzoli

La ricerca sulle rappresentazioni dei migranti: alcuni spunti

La ricerca sulle rappresentazioni mediatiche dei migranti in Italia è relativamente giovane, così come solo in tempi piuttosto recenti le migrazioni in entrata nel nostro paese sono diventate fenomeni di portata consistente. Ma il tema delle migrazioni è un tema che ha segnato la nostra identità: gli italiani hanno alle spalle una lunga storia di emigrazioni che ha contribuito, nel bene e nel male, a definire e stereotipizzare un'ampia congerie di comportamenti e aspetti che, con ritrosia o orgoglio, inseriamo nel racconto del nostro essere italiani. Lo *status* di migrante si configura, dunque, come una condizione che più di altre espone gli individui a definizioni, aggettivazioni e, talvolta, a discriminazioni che, con il lavoro dei media, diventano ancor più potentemente capaci di “marcare” un'identità. E se per lungo tempo gli italiani sono stati oggetti di sguardi esterni che li hanno definiti, oggi, gli italiani attraverso i loro media, costruiscono definizioni sulle identità di altri migranti.

Le migrazioni ci hanno interessato per lunghissimo tempo: a partire dall'800 e, si potrebbe dire, fino a oggi seppur con motivazioni profondamente diverse, si è trattato principalmente di migrazioni verso altri paesi (Audenino, Tirabassi 2008; Bevilacqua, De Clemmeti, Franzina 2009). Per periodi più brevi e differenziati, soprattutto a partire dalla metà dello scorso secolo, diventano consistenti anche i flussi migratori totalmente interni alla penisola e, ancor più recentemente, crescono le migrazioni verso e attraverso l'Italia (Colucci 2018).

Al fine di identificare alcune periodizzazioni utili per una riflessione sulle rappresentazioni dei migranti, potremmo dividere la storia recente della costruzione mediatica del migrante in tre principali stagioni: la stagione degli anni '70 -'80; un lungo percorso che dalla fine degli anni '80 copre tutti gli anni '90 fino a arrivare ai primi anni 2000; un altro lungo lasso di tempo, dal 2000 a oggi, utilmente divisibile in due ulteriori periodi di circa una decina di anni ciascuno. Consapevoli della forzatura di questa scansione temporale, la adoperiamo per facilitarci il compito di menzionare ricerche e studi - anch'essi numerosi, seppur non eccessivamente eterogenei all'interno di ogni singola scansione - che restituiscono modalità tipiche di approcciarsi al tema delle rappresentazioni mediatiche del migrante.

Il primo passaggio, che arriva fino intorno alla metà degli anni '80, non è stato oggetto di una robusta attenzione da parte dell'accademia, tantomeno da parte dei media in quanto tema specifico. Di fatto la questione migrazione non godeva di autonomia semantica nei media e nella politica e la trattazione si soffermava a discorsi e dati relativi al mondo del lavoro e, perché no, anche ai problemi di disoccupazione e inoccupazione degli italiani e degli stranieri.

Dalla fine degli anni '80, ma soprattutto negli anni '90, con l'arrivo dei flussi migratori dall'est Europa, principalmente dall'Albania, le migrazioni diventano un tema centrale nella trattazione dei media e, al contempo, una questione fortemente politicizzata. Incontriamo interessanti studi nei quali rintracciare fuochi di indagini simili e, per certi aspetti, definitivi di un certo modo di interrogarsi sulle rappresentazioni dei media tuttora in uso. Gli studi vertono principalmente sul riconoscimento di *frame* specifici che organizzano il testo (parlato, scritto, audio o video) in modo da suggerire una lettura valoriale, istituzionale e/o politica delle questioni legate alle persone che lasciano i propri luoghi di origine per provare a vivere in altri contesti. Analisi dei *frame*, analisi del contenuto e analisi del discorso sono i metodi più frequentemente usati nelle ricerche sulle rappresentazioni dei migranti che qui di seguito, brevemente, riportiamo per sommi capi senza alcuna velleità di restituire un quadro completo, né di entrare troppo nello specifico dei lavori realizzati lungo un arco temporale di circa trent'anni.

Carlo Marletti, tra gli anni '80 e gli anni '90, pone luce su una dinamica inerente l'insorgenza e il veloce consolidarsi dell'importanza di alcuni temi sociali, tra i quali spicca il tema delle migrazioni. Secondo Marletti questioni di urgenza variabile, poste al centro dell'attenzione degli individui attraverso l'utilizzo di toni gridati e di continue reiterazioni nella trattazione mediatica, rendono le questioni stesse di primaria urgenza e rilevanza e causa di preoccupazioni ineludibili, dando vita a un percorso di discussione incrementale su temi che, rintracciati in fase "latente", velocemente guadagnano spazio e rilevanza nei media e nella vita delle persone. Un siffatto aumento di visibilità Marletti lo constata nella produzione di informazione relativa ai migranti, che trasforma il tema stesso in un'"emergenza". È così che nascono temi "autonomi" che, indipendentemente dalla loro centralità nella società, si posizionano al centro della produzione di notizie dei media. Quanto detto si verifica in modo particolare quando si affrontano discorsi discriminatori e razzisti (Marletti 1989, 1991), che assumono facilmente un alto grado di autonomia e notiziabilità.

Alessandro Dal Lago di lì a breve ci parlerà di una dinamica simile, la tautologia della paura (1999), anch'essa strettamente legata all'attività dei media, dando conferma e chiarendo l'evidenza che i temi sono costruiti socialmente e, più nello specifico, mediaticamente. La costruzione dell'attenzione intorno a un tema ne determina la posizione gerarchica nel campo informativo, la crescita della preoccupazione delle persone e l'ulteriore segnalazione dei media della presenza di un allarme sociale, di una paura diffusa che, attraverso i discorsi dei media, si alimenta ulteriormente, generandone una crescita esponenziale.

Negli anni '90 si studiano le rappresentazioni dei migranti rilevando in *primis* la presenza del *frame* urgenza/emergenza, a sua volta inquadrato in quello più ampio e scontato del "problema" delle migrazioni, dunque di un *frame* già in partenza etichettato come problematico (Maneri 2009). A rafforzare i *frame* sono le retoriche che sottolineano alternativamente la pericolosità del migrante, la sua inadeguatezza sociale, l'esclusione.

Gli anni '90 si chiudono con il varo dei lavori dell'Osservatorio di Pavia che attiva un monitoraggio tematico sui telegiornali del *prime time* di Rai e Mediaset, concentrando l'attenzione sugli stili, i linguaggi e i posizionamenti nell'agenda mediale del racconto del fenomeno migratorio e del racconto della criminalità. Questo accoppiamento in un'unica analisi di due fenomeni distinti è in gran parte dovuto alla constatazione che nei palinsesti informativi essi spesso si confondono. (<https://www.osservatorio.it>).

Gli anni delle forti migrazioni dell'est e dei grandi sbarchi nel sud Italia si chiudono alla presenza del *frame* dell'emergenza e di quello securitario: il primo inerente al rapporto con l'esterno, dunque al modo di far fronte al crescente numero di sbarchi e alla loro gestione; il secondo riguardante la questione dell'ordine sociale, legato a criminalità e devianza e interno ai confini italiani (Cotesta 1998).

Questo è anche il decennio in cui si inizia a parlare di un tipo di informazione, l'*infotainment*, che esige l'uso di discorsi semplicistici, umorali, ad effetto, gridati, sarcastici, spesso spregiativi o che si avvalgono dell'uso di retoriche populiste, principalmente volti alla popolarizzazione dell'informazione stessa. Una produzione mediatica che vuole informare, ma anche stupire, intrattenere, incontrare i favori del pubblico senza chiedere sforzi di comprensione. A parlare di migrazioni è il cronista di nera e giudiziaria (Maneri 2009) e i racconti e le testimonianze originano sempre da uno sguardo che si colloca nel punto di arrivo dei percorsi dei migranti; sguardo, dunque, parziale. Come rileva Maneri "la prospettiva è sempre quella di un Noi che definisce il Loro" (in Palidda 2009: 66).

Ma è con il 2001 che la questione sicurezza diverrà dominante a seguito dell'irrompere, sulla scena dei media e nelle nostre società, del terrorismo di matrice islamica (Maneri 2009). Sono gli anni segnati dal percorso della legge Bossi-Fini del 30 luglio 2002, del Pacchetto sicurezza e del Decreto Maroni del 2009, tradotto in Legge (L. 94/2009) con alcune importanti modifiche; anni in cui la discussione si fa particolarmente tesa, gridata, faziosa e debitamente politicizzata, impegnata a

sottolineare la pericolosità sociale del migrante per giustificare i numerosi respingimenti che la legge comporta. Per la prima volta il nostro racconto sulle migrazioni vede le donne tra le principali protagoniste. Un consistente numero di signore provenienti dai paesi dell'est Europa, dalle Filippine, ma anche dall'America del Sud, dall'Eritrea e Capo Verde, che vivono in famiglie italiane per aiutare, accudire, sostenere persone in difficoltà, spesso anziani, e che rischiano di essere mandate via dall'Italia. Per le "colf" e le "badanti" - ma anche per altri migranti definiti dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94 'soggiornanti di lungo periodo' - si parla di emersione del rapporto di lavoro irregolare [Legge 102/2009] e si configura una situazione che verrà letta dai media in due modi opposti: da chi la propone, come una giusta richiesta di dover sottostare a determinate regole, prima di tutti la conoscenza della lingua italiana, per poter ottenere il diritto a una stabilizzazione del soggiorno. Da chi è contrario, invece, come una vessazione imposta a persone che da lungo tempo sono presenti e attive nel nostro paese e che si trovano a dover soddisfare nuovi criteri per poter continuare a viverci. Accanto al racconto di provvedimenti più o meno restrittivi, si inizia a parlare diffusamente di sanatoria.

Il decennio, dunque, si caratterizza per un'informazione in tv, nella stampa e, in maniera crescente, anche nelle testate online, che ingloba le peculiarità del decennio precedente: la produzione di una semantica autonoma sul fenomeno, il circolo vizioso della tautologia della paura, la presenza del paradigma securitario e emergenziale, l'*infotainment*. Il racconto dei media è primariamente il racconto di crimini commessi da migranti [Binotto, Martino 2004; Calvanese 2011; Maneri, Meli 2007; Sciortino, Colombo 2004]. Le ricerche ci presentano l'utilizzo diffuso da parte di giornalisti, soprattutto nella titolazione di articoli e notizie, di termini tra il canzonatorio e l'offensivo: il "vu cumprà", il "lavavetri". l'"extracomunitario" (applicato spesso anche a cittadini comunitari migranti dei quali si tende a voler comunque sottolineare l'esclusione e la pericolosità sociale), "la badante". Fino ad arrivare a termini accusatori *tout court*: il "clandestino", il "fondamentalista islamico", i "nomadi" del "campo", la "baby gang" (Sibhatu 2004, Binotto 2004, Maneri 2009, Solano 2012). "Il risultato è uno spettro tematico estremamente ridotto, che si iscrive nei frame dell'invasione (...), del terrorismo islamico (...) e, con ostinazione tutta italiana, in quello della sicurezza (...)" (Maneri 2009).

Il primo decennio del 2000 chiude con tre fronti tematici aperti: il fronte interno e il fronte esterno individuati da Cotesta. Dal 2001 si aggiunge il fronte internazionale con la minaccia del fondamentalismo e del terrorismo di matrice islamica (Solano 2012).

Problemi di rete

Nel secondo decennio degli anni 2000 altri due fronti tematici diventeranno importanti: il primo, quello della minaccia all'identità italiana, sia sul piano valoriale che religioso e etnico, già parzialmente utilizzato in alcune retoriche del decennio precedente. L'altra minaccia, e dunque l'ultimo fronte tematico, è quello del migrante 'minaccia economica', rafforzato dalla crisi iniziata nel 2008.

Nella ricerca poco emerge circa ciò che si sta verificando in internet, sulle testate online e sulle piattaforme social. Nel frattempo la deriva dell'informazione nel racconto del fenomeno migratorio diventa di urgente risoluzione per un gruppo di soggetti che danno vita a un'importante iniziativa volta a monitorare il lavoro dei giornalisti televisivi, radiofonici, della carta stampata e che presto si farà carico di monitorare anche l'informazione online. Si tratta dell'Associazione Carta di Roma che nasce nel 2008 e che intende controllare la produzione mediale e trasformare il modo di fare informazione sui migranti.

Risale al 2012 il rapporto di ricerca di Giacomo Solano che, per ragionare sul modo in cui le migrazioni vengono raccontate dai media, si concentra sulle notizie ANSA selezionando quelle precedute dalla parola "Immigrazione". Per l'indagine vengono prese in esame notizie nel cui titolo sono presenti i termini clandestino, extracomunitario e/o immigrato. 11 macroargomenti vengono rilevati nelle ANSA che coprono tutti, o molti, comportamenti e attività attribuiti alle persone arrivate

da poco nel nostro paese. I risultati della ricerca mettono in evidenza che i termini e i temi che ricorrono più frequentemente sono quelli di arrivi e sbarchi (20,8% del totale), seguiti da “crimini immigrati” (18,2%), mentre altre occorrenze sono di scarsa importanza. Il rapporto rileva due principali aspetti problematici: l’attribuzione ai migranti di un’alta propensione a delinquere e l’idea degli “arrivi” continui. Ed è chiaro che sia l’insistenza sugli episodi devianti che la delimitazione del racconto al momento degli arrivi/sbarchi, toglie spazio al racconto di percorsi di integrazione e inclusione, peraltro numerosi.

Infatti, se l’emergenza e la sicurezza sono stati al centro dell’attenzione dei media e, conseguentemente, della ricerca sui media, i racconti di progetti di integrazione virtuosi, di iniziative o eventi di successo nella gestione delle migrazioni, di esperienza raccontate direttamente dai migranti, hanno goduto di scarsissima considerazione da parte dei media e, quasi inevitabilmente, anche da parte della ricerca. Di fatto questo modo di costruire il discorso sul fenomeno migratorio è presente e prevalente nel mondo dell’associazionismo, in una parte della retorica della politica e, in misura ridotta rispetto ai precedenti nuclei argomentativi, anche nel mondo dell’informazione, dove però rischia talvolta di cadere in un racconto pietistico, che non aggiunge conoscenza né offre una rappresentazione migliore del migrante, in questo caso visto in veste di povero e disperato, privo di *agency*, inadeguato e lontano dal mondo che lo ospita.

COSPE (Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti), in contro tendenza con questo trend, nel 2007 ha raccolto e raccontato una serie di esperienze di “media multiculturali”. Il lavoro, curato da Marcello Maneri e Annalisa Meli (2007), lontano dal mettere in luce approcci emergenziali, securitari o pietistici, ci parla della presenza di spazi diversi nei quali i migranti hanno modo di prendere voce e autorappresentarsi. Anche la raccolta di lavori curata da Musarò e Parmiggiani nel 2014 propone contributi e ricerche, molte tra le quali tendono a valorizzare la presenza di un modo diverso di fare informazione, giornalismo e racconto dei migranti e delle migrazioni.

Nel frattempo alcune trasformazioni importanti aggiungono e rivedono i processi di produzione della notizia. A partire dalla tragedia di Lampedusa 2013 il mondo, e l’informazione, affronta la “crisi dei rifugiati” (Lucchesi 2017). Il tema dei rifugiati e richiedenti asilo è un tema ad altissima notiziabilità e la tendenza dei nuovi media a disintermediare i processi informativi porta a esasperare la politicizzazione della *issues*. Si parla di sbarchi e di morti in mare; di trafficanti e di inganni reiterati nei confronti delle persone che vengono chiamate a intraprendere il viaggio migratorio. Si presentano due diverse realtà a confronto: quella dei mass media, che lentamente ridefiniscono i linguaggi nella presentazione delle notizie adeguandosi al dettato della Carta di Roma, e quella della rete, dove inizia a emergere il fenomeno dell’*hate speech* (Belluati 2018). Si consolidano contemporaneamente gli studi sugli effetti di questa “economia dell’informazione condivisa” che sembra essersi incorporata nel dibattito democratico e quindi nella democrazia stessa” (Ziccardi 2016: 73), e che al contempo mostra i segni di una progressiva orizzontalizzazione della comunicazione, dovuta al riconoscimento di un attore sempre presente, ma adesso più influente e determinante: il pubblico. Pubblico che attraverso la rete acquisisce spazio, voce e controllo (Fanchi 2014, Paccagnella, Vellar 2014). Si supera l’idea che “i media dipendono produttivamente dalle fonti ufficiali (ad esempio le polizie, i centri di decisione ed azione politica) e ospitano volentieri o fanno proprio il loro discorso, così come quello degli ‘esperti’” (Maneri 2009: 5), a favore della sempre più forte necessità di parlare utilizzando gli stessi linguaggi dei pubblici e di trattare questioni che i pubblici vogliono vengano trattate. Ci troviamo in un panorama mediatico ridefinito, dove gli *opinion leader*, per Lazarsfeld (1949) gli individui più informati che intrattengono rapporti privilegiati con i media e che hanno la capacità di condizionare le altrui decisioni grazie al loro riconosciuto prestigio sociale, sono sostituiti dagli *influencer*, individui attivi sulla rete e capaci di influenzare i propri *follower* con i quali, però, non esiste nessuna diretta conoscenza né una condivisione dei contesti di azione. I pubblici diventano ragione di esistenza degli *influencer*, così come dei media stessi che proprio con i propri pubblici intrattengono un rapporto di crescente dipendenza. I social segnalano, attraverso le loro attività di ricerca, i *trending topic*, le google *keywords*, le statistiche di Instagram e Facebook. Dati, questi, che

vanno a delineare le scelte tematiche e lessicali di tutti quei giornalisti che vogliono avere più *chance* di essere letti.

Si genera un'informazione caratterizzata da un'altissima autonomia dei temi e anche di singoli fatti, limitandosi a descrivere dettagli, ad alto impatto mediatico, di fenomeni di ampia e complessa portata. Si tratta anche di un'informazione che scarsamente contribuisce alla crescita cognitiva e riflessiva dei pubblici, in quanto basata sul *confirmation bias*, ossia volta a restituire ai pubblici ciò che i pubblici credono e apprezzano, generando negli stessi pubblici processi di radicalizzazione delle opinioni (Quattrociocchi, Vicini, 2016). E questo indugiare su dettagli a forte impatto emotivo rischia perfino di causare la mancata comprensione e la rimozione del fatto accaduto [Binotto et al. 2014].

Nel 2016 Nicolosi propone un approccio al tema migrazioni illuminandolo da una diversa prospettiva, quella del racconto per immagini, insieme alla produzione discorsiva tipica anche delle altre ricerche e alla produzione di simboli. Si sofferma sulla corporeità dei racconti mediatici e su come questa "tangibilità" delle migrazioni generi un effetto "dematerializzante" della stessa tangibilità della morte, attraverso la simbolizzazione della stessa. I morti sulle coste di Lampedusa in fondo non sono visibili, dunque è come se ne venisse negata l'esistenza.

Dalla collaborazione tra Bruno, Binotto e Lai nasce un lavoro dal titolo evocativo: *Tracciare confini*. Forti dell'esperienza di ricerca sul tema, i tre autori si sono proposti di restituire un quadro esaustivo e completo delle rappresentazioni del fenomeno migratorio, mettendo in evidenza il ruolo dei media nel produrre informazioni, nel fornire spiegazioni relative al mutamento sociale e, soprattutto, nel definire i margini simbolici del nostro spazio, rintracciando in essi la tendenza a mantenere una coerenza nella costruzione di uno spazio discorsivo che rigenera l'appartenenza nazionale e comunitaria e le politiche legittime di esclusione (Bruno, Binotto, Lai 2016). I tre autori rintracciano e sintetizzano in tre quadri interpretativi gli ultimi 30 anni di informazione sui migranti: quello della sicurezza, quello della crisi e quello pietistico che, in modi differenti, ristabiliscono i confini che definiscono i migranti come *outgroup* (Bruno, Binotto, Lai 2016) attraverso l'uso di specifici apparati iconici, linguistici e metaforici nel racconto delle migrazioni.

Uno spazio giornalistico "allargato"

In un contesto mediale in costante trasformazione, in cui contenuti, attori, interessi e modalità produttive diverse si affiancano, sovrappongono e contrappongono, appare importante delineare i tratti distintivi delle rappresentazioni giornaltistiche delle migrazioni in un rapporto dinamico e dialettico con i comportamenti del pubblico. Non solo nella veste tradizionale di fruitore/consumatore di materiale informativo a esso destinato, ma in qualità di co-produttore di contenuti, soggetto co-protagonista che interviene, rielabora e ridefinisce significati e forme simboliche, assumendo un ruolo inedito nella sfera pubblica mediatizzata.

L'affiancamento del web e del web sociale ai media tradizionali non costituisce una trasformazione esclusivamente tecnologica: la digitalizzazione è la nascita di un nuovo ambiente simbolico, uno spazio sociale "denso" (Sorrentino 2008) caratterizzato da una pluralità di attori sociali che necessitano di una riconoscibilità pubblica, da una fitta rete relazionale e di flussi informativi che interessano l'individuo. Si sperimenta una "routine di connettività ubiqua", in cui l'interazione online è caratterizzata "da margini sempre più ampi di sovrapposizione rispetto all'intorno sociale *offline* degli utenti." (Di Fraia, Risi 2018).

E nel momento in cui i confini tra i vari attori coinvolti divengono più sfumati, abilitando gli stessi pubblici ad intervenire alla *big conversation*, il giornalismo si trova a ridefinire le forme della propria autorevolezza e legittimazione, non più basate sulla vicinanza esclusiva alle fonti e ai fatti, né sul ruolo autoriale del pezzo scritto, bensì sulla disponibilità a dialogare e confrontarsi con un differente panorama mediale, relazionandosi con potenzialità e rischi insiti nella produttività informativa dei "*networked public*" (boyd 2008).

Ciò invita a spingere la ricerca sociale oltre la superficie testuale delle rappresentazioni delle migrazioni, incardinando l'informazione giornalistica entro un'organizzazione e un clima culturale, di cui anche il giornalismo si fa interprete e riproduttore.

Come spiega Ferrarotti, «un testo non vive se non va oltre il testo, se non si lega a ciò che la sociologia definisce un con-testo. In questo senso un testo è un tessuto [...] fatto da mille fili che non si sfilacciano e sono tenuti insieme da un disegno sottostante, da una trama non sempre esplicita, da una lucidità tendenzialmente condivisa, che è compito della sociologia descrivere, spiegare o quanto meno interpretare». (2008: 29)

Sulla scia di tali considerazioni e nel panorama più ampio degli studi e le ricerche svolte a livello nazionale sul tema, abbiamo scelto di indirizzare lo sguardo a quei contenitori informativi digitali in cui la produzione giornalistica – gli articoli - è affiancata alla produzione “dal basso”, ossia agli interventi dei lettori a margine degli articoli. Come abbiamo detto, è qui che la conversazione, il dibattito, il commento del lettore arricchisce la portata significativa del racconto giornalistico, rendendo fluida la narrazione e abitando uno spazio di confine tra notizie e la loro appropriazione soggettiva da parte dei pubblici. Numerose le testate che in Italia come altrove scelgono di abilitare i lettori al commento degli articoli all'interno della stessa pagina web, contribuendo così alla costruzione di spazi di dibattito, tra testi e contesti, in cui ci si può incontrare e scambiare opinioni, confrontare, suggerire letture diverse del medesimo fatto, con uno stile interazionale, secondo le esperienze personali, opinioni ed emozioni di un pubblico “chatter” (Bakardjieva 2003). Per contro, altrettante testate scelgono di chiudere lo spazio ai commenti o di spostare sulle proprie fanpage, e dunque sui social media, le interazioni tra lettori.

In ogni caso, il giornalismo fa i conti con quelle che possiamo definire “comunità virtuali”, ovvero comunità immaginate, che si caratterizzano per mettere in atto veri e propri rituali di relazione, una riconoscibilità dei soggetti che vi partecipano e una produzione simbolica condivisa al fine di delineare un certo senso di appartenenza (Anderson 2009).

I commenti e le dinamiche di “comunità” rappresentano un fenomeno interessante da esplorare, poiché si tratta di un'attività di significazione plurale e sfaccettata che si somma, sovrappone e confonde col prodotto giornalistico. Anche alla luce di ciò, la fluidità delle narrazioni e la maggiore labilità dei confini – tra prodotti e produttori, fonti e destinatari - segna oggi un'indiscussa opportunità, ma anche una sfida da comprendere, nelle sue conseguenze e derive perfino patologiche. Difatti, la configurazione di un'arena digitale discorsiva e partecipativa, basata sul libero scambio di idee e di espressione, porta con sé evidenti complessità: è ormai noto il rischio – e spesso la realtà riscontrata - di disordini informativi e di un uso “barbaro” di tale spazio di dibattito (Papacharissi 2004; Santana 2015). Nel caso specifico delle “*migration issues*”, si sta sempre più delineando una preoccupante realtà, costituita dall'immissione nel circuito informativo di notizie false, ma verosimili, che spesso si alternano o, a loro volta, fomentano forme di espressione d'odio razziale, di discriminazione e di incitamento a compiere crimini d'odio. Questo fenomeno, ormai noto con il termine-ombrello “*hate speech*” è un fenomeno relativamente recente, che ha guadagnato un crescente interesse in Europa e nel mondo negli ultimi anni, anche a seguito di una sua rapida intensificazione in quelle forme di dialogo digitale, maggiormente “libere” e orizzontali, di cui la Rete e il web sociale ne sono l'emblema (Daniels 2008).

Il contributo dei lettori in un'azione di monitoraggio

L'individuazione delle rappresentazioni delle migrazioni operate dai lettori di testate giornalistiche online che, a più tempi, sono state oggetto di ricerche e approfondimenti di cui qui riportiamo i tratti salienti, necessita di una premessa. È importante difatti comprendere in che modo il lettore può prender parte alla “conversazione”, mostrando le principali caratteristiche e, per le finalità del contributo, i significati che egli attribuisce al fenomeno migratorio e/o al soggetto migrante.

Difatti, se nei primi Anni Duemila la ricerca sociale si era soffermata sulle rappresentazioni prodotte dal sistema dei media – con prevalenza dei contenitori *mainstream* di informazione (quotidiani, tg,

giornali radio per lo più nazionali) – nell’ultimo decennio si sono promosse alcune iniziative di ricerca, il cui sguardo è invece rivolto ai contenuti prodotti dai lettori. In particolare, ci soffermeremo sui risultati principali emersi da un percorso di ricerca avviato nel 2013, intorno ad alcuni fatti/notizie emblematiche della narrazione giornalistica delle migrazioni. Fatti di cronaca, di politica interna o internazionale che sono stati selezionati su alcuni quotidiani online, italiani e stranieri, e che hanno dato vita ad una certa produttività di commenti, interazioni e, più genericamente, “engagement” dei lettori. Queste le testate censite: Repubblica.it, ilGiornale.it, ilpost.it per il contesto italiano e LeMonde.fr, Frankfurter Allgemeine Zeitung (faz.net), The Independent per i contesti internazionali, rispettivamente Francia, Germania e Gran Bretagna. La scelta delle testate è stata dettata dall’esigenza di rintracciare la stessa notizia su quotidiani online, sia italiani che di altri Paesi europei, nei quali fosse consentito il commento degli articoli da parte dei lettori e che tali commenti fossero reperibili online anche a distanza di tempo, poiché archiviati insieme agli articoli. Queste le notizie su cui si è concentrata l’investigazione dei commenti, a cui si riferiscono le considerazioni che seguiranno: i naufragi nel Canale di Sicilia nel 2013 e nel 2016, l’approvazione del decreto “Minniti” (aprile 2017), la notizia del rifugiato siriano, Anas Modanami, che dopo un selfie con la cancelliera tedesca Merkel, è stato protagonista di una vicenda giudiziaria (febbraio 2017). Notizie di carattere diverso, ma che hanno ugualmente generato un certo attivismo e una corposa produttività di opinioni da parte delle rispettive comunità dei lettori. Difatti, le notizie censite sono ritenute significative non tanto per l’importanza che hanno rivestito nei differenti contesti o nei dibattiti sulle migrazioni, bensì come espedienti per rintracciare le modalità di ricezione e di interpretazione del fenomeno migratorio nelle comunità dei lettori. Il corpus da cui trarremo alcune preliminari considerazioni è complessivamente rappresentato da 40 articoli pubblicati – 19 sulle testate italiane e 21 su quelle internazionali – e un totale di 2873 commenti dei lettori.

Su tutti i quotidiani online analizzati, i commenti sono elencati cronologicamente, come dei post che assumono la forma di un “botta e risposta” tra lettori: una sorta di thread (grappoli di conversazioni) tipici dei forum e dei *newsgroup* (Bennato 2011), nei quali ciascun intervento può rifarsi ad un intervento precedente, oppure essere sganciato da esso e seguire, invece, un flusso di pensiero che è tutto nella mente del commentatore e che trova nel commento scritto una sua parziale esplicitazione. Spesso tendiamo a pensare che i dialoghi instaurati nella Rete siano per molti aspetti approssimabili al dialogo in compresenza perché, con la progressiva socializzazione al mezzo tecnologico, sono ormai comunemente noti e diffusi quegli *escamotage* che ci consentono di trasmettere le emozioni, gli atteggiamenti, il significato, implicito ed esplicito, di ciò che diciamo: la punteggiatura, il maiuscolo, il grassetto, l’impiego dei cosiddetti emoticon o di segni grafici sono alcuni dei modi con i quali possiamo rendere più espressivo il testo scritto. Tuttavia, se anche nel linguaggio verbale non possiamo mai essere completamente certi di trovare una totale corrispondenza tra ciò che abbiamo detto, ciò che volevamo dire e ciò che il nostro interlocutore ha recepito, ancor meno sicuri possiamo essere nella comunicazione scritta sul web: anche qualora i due interlocutori condividessero la stessa “grammatica” – e dunque sapessero entrambi, ad esempio, che una frase scritta in maiuscolo equivale ad averla gridata - non è detto affatto che si comprenda il tono e il significato che con quel “grido” il nostro interlocutore ha voluto esprimere. In più, le conversazioni online presentano alcune caratteristiche che ridefiniscono e intervengono nel processo di produzione e ricezione dei contenuti, così come nella dialettica comunicativa. Come riportato in alcuni passaggi anche dall’Unesco (2015), i commenti online sono difatti:

- Persistenti: senza un intervento della Redazione o dell’amministratore della pagina web, i commenti permangono in Rete per sempre e restano disponibili per quanti ne vorranno fare un uso strumentale. Anche in quei casi in cui vengono cancellati, non si può evitare e neppure sapere con certezza se qualcuno se ne sia appropriato e abbia interesse a reimmetterli nel circuito informativo. Dunque, i commenti devono fare i conti sulla potenziale “atemporalità” che rende il contenuto esposto al rischio di un’interpretazione fallace (Ugolini, Colantoni 2017).

- Asincroni: il dialogo in Rete non è “immediato”, sia perché è mediato – ovvero condiviso mediante un apparato socio-tecnico - e dunque, per quanto progressivamente ridotti, vi sono sempre dei tempi che lo strumento tecnologico impiega per inviare e recapitare i messaggi ai destinatari, sia perché il botta e risposta può avvenire in un arco temporale anche molto lungo. Soltanto alcune testate – e più recentemente-, ad esempio, chiudono i commenti trascorso un po’ di tempo dalla pubblicazione dell’articolo, mentre molte altre consentono di intervenire e aggiungere commenti senza un confine temporale stabilito. In una notiziabilità veloce, nella quale la biografia delle notizie è sempre più corta, i commenti sembrano in parte recuperare questa dimensione diacronica. Ma quale il valore, il significato e i rischi di una risposta ad un commento o ad un articolo letto in un contesto diverso da quello in cui è stato prodotto? Scrive Formenti (2013: 7): “l’esistenza stessa di una memoria globale, in cui il passato, il presente (e per certi aspetti, anche il futuro) convergono e si appiattiscono su una sorta di eterno presente, produce una crescente difficoltà”, prevalentemente legata alla ricostruzione di un ordine temporale dei fatti e dei commenti scaturiti.
- Parzialmente anonimi: le conversazioni che si sviluppano a margine degli articoli coinvolgono un numero variabile di interlocutori dei quali sappiamo, o presumiamo di sapere, alcune informazioni sulla base delle indicazioni di profilo: il nome o nickname (la maggior parte delle testate consente di utilizzare un soprannome per identificarsi, anche se nel momento dell’iscrizione è necessario compilare un *form* nel quale inserire anche il proprio nominativo), il genere dichiarato o desumibile dalla conversazione, un’immagine di profilo, una collocazione geografica. In alcune testate è possibile visualizzare altre informazioni opzionali, che l’utente può avere inserito, di cui la più frequente è la professione svolta o l’azienda nella quale si lavora. Come è chiaro, nessun utente può controllare l’effettiva corrispondenza dei dati dichiarati dai propri interlocutori alla loro identità reale, ma quel determinato nickname o simbolo grafico rappresenterà sinteticamente il proprio “biglietto da visita” e definirà le modalità di relazione degli altri lettori. Inoltre, la “comunità dei lettori” di una testata on line è composta sia da commentatori una tantum, sporadici, ma anche da fedeli e appassionati che, intervento dopo intervento, diranno di sé molto più di quanto una presentazione sintetica riesca a fare. Per cui, sebbene si sappia ben poco degli altri commentatori, non sono nemmeno totalmente anonimi. Niente si sa, invece, dei pubblici che visualizzano, silenti, le conversazioni scritte.
- Ispirati al linguaggio verbale: anche per un pubblico “nativo digitale” le prime forme di apprendimento del linguaggio sono avvenute mediante strumenti verbali e così la conversazione online tenderà ad avvenire “come se” fosse in compresenza fisica. Dunque, i dibattiti sul web da un lato continuano a trarre ispirazione dalla propria esperienza verbale e dal comportamento linguistico di ciascuno – si noti ad esempio, come nei commenti l’impiego di termini dialettali, la stessa scrittura logica della frase, la correttezza formale o le sgrammaticature rivelino ai lettori appartenenze e significati impliciti – dall’altro richiedono una competenza specifica che non tutti i partecipanti possiedono.

I commenti rilevati provengono da autori che partecipano per esternare un’emozione o un pensiero oppure per prender parte ad una conversazione, indirizzando il proprio messaggio ad uno specifico membro della comunità. Coesistono dunque forme di “comunicazione a” e di “comunicazione con”: nel primo caso il post verrà pubblicato in coda agli altri, seconda una sequenza temporale, mentre nel secondo caso si ha una discussione virtuale, in cui si ricrea una sorta di conversazione in compresenza. Ciò crea una distinzione tra un dibattito nel quale non c’è confronto, ma soltanto sedimentazione di frasi, esternazioni, atti linguistici slegati gli uni dagli altri, oppure un dialogo. In quest’ultima circostanza, se da un lato vi è una condizione più fertile per ampliare il proprio punto di vista, andando oltre la “frase ad effetto” o gli slogan, dall’altro è elevato il rischio di faziosità e di alta controversialità entro la comunità che, se non opportunamente gestite, possono sfociare nel discorso d’odio, sia verso il tema di dibattito che verso gli altri lettori.

Quali strumenti di gestione delle community

Le esperienze di ricerca menzionate hanno messo in evidenza alcuni strumenti e azioni che il sistema giornalistico ha progressivamente adottato per gestire le conversazioni online dei lettori, ma, soprattutto, per contrastare l'insorgenza dilagante di commenti offensivi e di "hate speech". Se in un primo momento prevaleva una concezione di quello spazio di incontro di massima libertà espressiva, in cui il lettore era lasciato solo e libero di manifestare il suo pensiero, qualunque esso fosse, negli ultimi anni la maggior parte delle testate online si è mossa su uno, o più contemporaneamente, piani di intervento, per stimolare la partecipazione e gestire (o inibire) i cosiddetti "fomentatori d'odio amatoriale" (Ziccardi 2016). Questi 6 strumenti sono qui di seguito illustrati e impiegati o in maniera autonoma da parte della redazione giornalistica oppure affidando taluni di questi compiti ad agenzie esterne:

- Dotazione di una *policy ad hoc*: la regolamentazione dello spazio di dibattito, degli accessi e l'obbligo per i commentatori di registrarsi alla testata siglano un primo "patto" tra giornale e fruitore. Spesso la policy è accompagnata dall'invito a utilizzare un linguaggio rispettoso, a non superare un certo numero di caratteri o i 3 commenti per ciascun user, o a firmare i propri interventi, uscendo dall'anonimato. Anche la collocazione di tale regolamento d'uso dello spazio di dibattito ha una certa rilevanza: se nella generale architettura del sito, la policy è inserita in una sottopagina che l'utente deve andare a ricercare, avrà ben poche chance di essere letta da tutti i commentatori o ritenuta importante; se, viceversa, il lettore che interviene commentando deve prima dar prova di conoscere la policy, potrà avere una maggiore visibilità e far proseguire soltanto i lettori più motivati a scambiare il proprio pensiero con altri. Nei casi studiati, la policy ora incoraggia i commenti dei lettori, visti come fonte di arricchimento (principalmente il IlPost) o come attivatori di dibattito (Il Giornale e The Independent), ma più frequentemente è intesa come uno "strumento difensivo" per la redazione (Repubblica.it, Faz.net, LeMonde) che, richiamandosi ai contenuti sottoscritti dal lettore al primo accesso, può legittimare un'azione sul commento (ad esempio, oscurandolo). Se non sufficientemente valorizzata, la policy appare uno strumento abbastanza "debole" per qualificare la conversazione;
- Una moderazione attiva o una pre-moderazione dei commenti: potremmo dire che questi sono gli strumenti potenzialmente più efficaci, ma anche molto costosi. L'intervento attivo del giornalista (o del social media manager) nella gestione del dibattito, lo porta a "sedersi" al tavolo di discussione e a prendere parte alla conversazione. Ciò ha il duplice obiettivo di incentivare l'attivismo e la partecipazione – anche rilanciando aspetti delle notizie riportate, ponendo domande, chiedendo ai singoli commentatori di chiarire il punto di vista, stabilendo una relazione quasi diretta con i frequentatori più assidui, ecc. - ma anche di presidiare lo spazio di dibattito, affinché la qualità dei contenuti scambiati e il rispetto reciproco non venga meno. La pre-moderazione consiste nel filtrare i messaggi prima che siano pubblicati, anche se comporta un presidio costante da parte della redazione l'inevitabile perdita di tempestività nel "botta e risposta" che potrebbe portare ad una disaffezione del pubblico verso questo strumento. Questo è il caso de Il Post e di Faz.net.
- L'apertura selettiva ai commenti: alcune testate non negano completamente la possibilità di commentare gli articoli ai propri lettori – che rappresenta, in ogni caso, una scelta drastica – ma lo consentono soltanto per alcuni articoli. La scelta dipende molto dalla linea editoriale e da quanto forte è la preoccupazione di quella responsabilità giuridica che riguarda tutto ciò che sul sito viene pubblicato; in genere sembra prevalere l'opzione di bloccare i commenti per tutti quei temi notiziati in cui vi è un alto potenziale di litigiosità entro la community o una "personalizzazione" delle offese, mirate al protagonista dei fatti. Sebbene non dichiarata apertamente nella policy, questa sembra la linea di condotta de La Repubblica

- La chiusura “a tempo” dei commenti: a fronte di numerosi giornali online che consentono il commento anche a distanza di molto tempo dalla pubblicazione dell’articolo, ve ne sono altri che invece prevedono un accesso limitato a tale spazio, nei giorni/settimane immediatamente successivi all’evento raccontato, per poi chiudere la possibilità di commentare, ma rendendo leggibili i commenti pubblicati. Ciò vuole soprattutto evitare che l’apporto del lettore avvenga in un contesto temporale talmente diverso da quello in cui la notizia si è diffusa, da stravolgerne il significato.
- La canalizzazione dell’apporto del lettore: la tendenziale propensione del giornalista ad accogliere e stimolare il contributo della comunità dei lettori può essere messa in relazione con la qualità di tale contribuzione (Splendore 2013). L’impiego, ad esempio, di “premi e punizioni” per i commentatori, il “bollino di qualità” per quei lettori che mantengono una condotta corretta o che segnalano alla redazione casi di violazione della policy sono alcune azioni che vogliono costruire e stabilire una relazione virtuosa con la comunità, senza “imbavagliare” il commento e incentivando le “buone pratiche”. L’apporto del lettore, inoltre, può consistere nel valutare – attribuendo un voto o con il simbolo “like/dislike”, ecc. – i commenti degli altri membri, nel tentativo che la community trovi in sé la capacità di condurre una conversazione che arricchisca il confronto, senza sfociare nel discorso d’odio. Alcuni di questi strumenti sono stati rintracciati ne Il Post che in tal modo dimostra un approccio proattivo verso la gestione della community, forse proprio grazie alla sua identità di nativo digitale.
- Lo spostamento del dibattito sui social media: facciamo riferimento sia alle pagine social della testata giornalistica, sia a quelle dei singoli giornalisti che impiegano la partecipazione che si sviluppa intorno ai propri articoli per stimolare il dibattito sui loro blog o su altri strumenti 2.0, con un notevole incremento di visibilità. Ciò può essere anche un indicatore dell’interesse (o disinteresse) della community verso un determinato argomento e quindi suggerire al giornalista o alla testata eventuali approfondimenti. Le redazioni, invece, impiegano i canali social per “recuperare” parte dell’attivismo della community – qualora si sia scelto di chiudere i commenti sul sito web – e anche per lasciare maggiormente libero lo scambio di idee dei lettori. Questi ultimi, connettendosi con i loro profili personali, si espongono maggiormente, si rendono riconoscibili e si assumono, in prima persona, la responsabilità di ciò che dicono. Sebbene tutti i quotidiani analizzati hanno una presenza social, questa strategia sembra particolarmente adatta a descrivere il caso de Le Monde: il quotidiano francese consente al lettore la pubblicazione di soli 3 commenti per articolo sul sito, mentre si rinvia la comunità ai blog, forum e social media.

Unitamente agli strumenti elencati, nell’azione monitoraggio, si sono verificati casi in cui una redazione è dovuta ricorrere all’oscuramento o alla censura di singoli commenti o di intere conversazioni. La consideriamo qui un’estrema *ratio*, in quanto contraria allo stesso spirito per cui lo spazio di dibattito viene creato, anche se la pubblicazione senza filtri di qualsiasi commento, qualora in particolare si presenti come fortemente offensivo e discriminatorio, che resta in Rete anche dopo molto tempo non qualifica, né arricchisce certamente il dibattito. D’altronde, sia nel contesto nazionale che internazionale, la censura costituisce spesso l’unica “arma” impiegata dalle redazioni per “gestire” il dibattito, senza la sperimentazione di percorsi alternativi.

Quali migranti, da quali lettori

I contenuti dei commenti tendono ad arricchire, interpretare o spostare il “fuoco” della notizia riportata. Ciascun lettore, per i motivi che abbiamo visto e, ancor più in generale, per le sue modalità di partecipazione al processo comunicativo-relazionale, seleziona singoli aspetti della notizia che si imporranno nel dibattito. Questa “rilettura” degli articoli – che abbiamo chiamato “azione di re-framing” – restituisce una visione, spesso stereotipata, del popolo migrante. Dallo studio condotto

abbiamo potuto ricondurre le azioni di re-framing a due grandi tipi: 1. il “migrante-oggetto” oppure 2. il “migrante-strumento”.

Nel primo caso, l’attenzione del lettore si sofferma su alcuni aspetti che riguardano caratteristiche e comportamenti considerati ricorrenti nel popolo migrante: le motivazioni che spingono ad intraprendere la migrazione, distinguendo tra migranti economici e coloro che fuggono da guerre e persecuzioni e riconnettendo il tema all’esigenza di rendere disponibili risorse internazionali per l’accoglienza, perché, come dicono enfaticamente, “*la terra è di tutti*”; i comportamenti devianti e malavitosi, “*«risorse» che presto diventeranno criminali*”, o che sanno cogliere nelle debolezze dell’Europa o dell’Italia un’opportunità, soprattutto lavorativa, “*vengono qui perché siamo un Paese di pazzi*”, “*Europa sveglia!*”; vi sono poi i migranti vittime che rimandano alle incapacità, per lo più politiche e istituzionali dei vari Paesi, di gestire il fenomeno: “*stiamo fronteggiando un uragano con un ombrello*”, “*benvenuti nel Medioevo!*”, “*siamo il porto dell’Europa*”.

In tutti questi casi, il commento riguarda sì i migranti, ma come oggetto di discussione, non come protagonisti, né, tantomeno, come interlocutori. Si perpetua dunque una distinzione, sempre netta, tra il “noi” dei commentatori – indipendentemente dal punto di vista adottato – e il “loro”.

Il secondo tipo di rappresentazione, che risulta ancor più diffuso nelle conversazioni analizzate, non riguarda tanto il fenomeno migratorio in sé, ma un insieme di altri temi sui quali i lettori spostano l’attenzione. Il migrante è così uno “strumento”, nel senso che costituisce un pretesto per affermare il proprio punto di vista politico, le critiche verso le istituzioni – ad es. Unione Europea, governi, Chiesa cattolica – o verso singoli personaggi pubblici – leader di partito, il Papa, l’ex Ministro Kyenge, Angela Merkel o Laura Boldrini, ecc. Sovente si rintracciano qui i commenti d’odio, collegati ad esternazioni critiche e offensive anche davanti alle morti tragiche: “*Chi paga i costi del funerale? E i loculi?*”, “*chi pagherà le bollette del telefono?*”, domande retoriche che tendono a svuotare di significatività il fatto notiziato, con un “bersaglio” sempre meno percepito come persona; come dice Pasta (2018: 45), “si inveisce contro un’icona”.

Alla luce di queste considerazioni, se negli articoli giornalistici prevale una trattazione delle migrazioni entro un frame politico-istituzionale, i lettori, per contro, tendono a selezionare e a ridefinire la salienza delle notizie in ulteriori contesti di significatività. Quattro le azioni di re-framing che sono state individuate, cornici interpretative che si inseriscono nel flusso informativo:

- I. Cornice “umanitaria”: è presente in tutte le conversazioni analizzate e richiama una lettura del tema in chiave emergenziale. Tuttavia, se tra i lettori de IIPost e di Repubblica ci sono coloro che sollecitano la solidarietà, l’aiuto e l’accoglienza, nelle altre testate alcuni lettori invitano a rispondere all’emergenza umanitaria con un incremento dei controlli, dei rimpatri e dei respingimenti.
- II. Cornice “politico-partitica”: l’individuazione di responsabilità politiche è frequente ne Il Giornale, The Independent, Il Post e Faz.net, sia indirizzando accuse e commenti a singole persone politiche, sia alle istituzioni, nazionali ed europee. Una differenza entro i quotidiani riguarda la modalità espressiva dei lettori: nei primi due il punto di vista politico del commentatore è espresso mediante slogan, frasi ad effetto e verso una distinzione netta tra noi/loro, destra/sinistra che tende ad assumere un tono sarcastico o aggressivo. Negli altri due giornali, tendenzialmente, il lettore cerca di supportare la propria visione politica del fenomeno migratorio con riferimenti storici, statistici, dilungandosi in dettagli e opinioni articolate; non significa che questo condurrà ad una conversazione più pacata rispetto alle precedenti, ma sicuramente maggiormente circostanziata e motivata dei differenti pareri espressi che potrebbe ampliare il confronto.
- III. Cornice “economica”: questa cornice riguarda sia le condizioni economiche dei Paesi ospitanti e dell’Europa, precarie o minacciate dal fenomeno migratorio, sia la condizione da cui fuggono i migranti. Alcuni commenti ironizzano sulla strumentalizzazione del binomio rifugiato-povertà operata da specifiche parti politiche, mentre altri si soffermano sull’opportunità di valorizzazione anche economica della presenza migrante. Questo frame,

nelle sue varie accezioni, è particolarmente presente nelle retoriche dei lettori de Il Giornale, The Independent e Le Monde.

- IV. Cornice della “inconciliabilità”: la diversità inconciliabile tra popoli e culture, considerata alla base di una delle forme che può assumere il razzismo, è frequente nei commenti rilevati. Una “incompatibilità” che viene descritta attraverso la descrizione delle circostanze di incontro quotidiane. Tale tema, scarsamente presente negli articoli rilevati, è trattato sia come radice della legittimazione di uno sguardo preoccupato o critico verso la questione migratoria, sia come fattore che rende inefficaci le politiche; in quest’ultimo caso la convivenza e l’integrazione non sono processi delegabili all’agire politico-istituzionale, ma riguarda qualsiasi cittadino. La diversità è un tema che si è rintracciato soprattutto nel Faz.net, Le Monde e The Independent. Ben più di rado nelle conversazioni tra lettori sui quotidiani italiani.

Ma da chi provengono i commenti? Poco sappiamo delle identità dei commentatori e ciò che possiamo supporre lo si evince da quei “segnali deboli” che un commento o un profilo possono lasciar trasparire: dalla foto allo slogan, dal nickname utilizzato e, ancor più, dal registro e “tono di voce” che il singolo commentatore impiega. Difatti, spesso, i comportamenti rilevati tendono a restare coerenti per tutta la durata della conversazione: di rado abbiamo notato la capacità della comunità di far variare atteggiamento – tantomeno il contenuto – di un lettore verso il tema narrato o verso gli altri “colleghi-commentatori”. Pertanto, non sono mancati commenti integrativi, equilibrati, volti ad inserirsi nella narrazione giornalistica, spesso arricchendone i contenuti e le fonti; lettori che hanno socializzato il proprio punto di vista con toni pacati e adeguati, a cui hanno fatto da contraltare gli scambi conversazionali tendenti alla ipersemplicificazione. Da qui è scaturita una narrazione polarizzata (Quattrococchi, Vicini 2014): ora il migrante-eroe o vittima – e si tratta di commentatori che vengono appellati dalla comunità come “buonisti” o pro-migrazioni – ora il migrante-colpevole ed emblema di devianze di vario genere, verso cui si scaglia il discorso d’odio razzista: sono i commentatori arrabbiati e aggressivi, che sfogano in quello spazio di dialogo i propri rancori, ma anche le offese e le aggressioni verbali. Il soggetto aggressivo si scaglia contro lo straniero, con una terminologia particolarmente forte che ne critica: condizioni igienico-sanitarie, moralità, comportamenti non civici, tratti somatici e fisici, opportunismo (soprattutto economico), marginalità culturale e scarsa intelligenza, occupazione e invasione di un territorio che non gli appartiene e molto altro. È tra questi commentatori che il discorso d’odio razzista diviene più difficile da gestire o da incanalare, perché l’aggressivo non vede nel migrante una soggettività con la quale confrontarsi, ma solamente un ostacolo da abbattere.

Infine, nelle conversazioni analizzate, non sono mancati i commentatori sarcastici che fanno un largo uso della rappresentazione caricaturale e del contenuto allusivo ed implicito, che etichetta, ma non spiega, offende, ma non contestualizza. Tali interventi tendono a distogliere l’attenzione dal contenuto del discorso o ancor più dell’articolo di partenza, per assumere atteggiamenti arroganti e offensivi nella dinamica tipica dei piccoli gruppi di discussione dell’attacco-fuga (Pasta 2018). È il fenomeno dei “flame”, in cui il commentatore “accende la miccia” – con insulti, metafore ridicolizzanti, etc. - e resta a vedere cosa accade.

Problemi aperti

Senza essere eccessivamente influenzati da McLuhaniane ipotesi di determinismo tecnologico, possiamo comunque ammettere che il nuovo panorama mediatico ridefinisce il rapporto tra informazione/conoscenza e pubblici, dove i pubblici reclamano e, al contempo, ottengono voce nei processi di creazione, definizione e trattazione delle *issues*.

L’avvento della bidirezionalità dell’informazione e dell’orizzontalità dei processi comunicativi dei media, crea, tra le tante trasformazioni, l’occorrenza di un rinnovamento delle figure, delle pratiche, dei regolamenti e dei codici che hanno caratterizzato i modi di fare tradizionalmente informazione. Ad esempio, merita attenzione riflettere sul paradosso che si è manifestato in questi ultimissimi anni,

e di cui si trova una prima riflessione nel Rapporto Carta di Roma 2016 *Notizie oltre i muri*, che vede, per un breve lasso di tempo, un linguaggio giornalistico dei media tradizionali più corretto e ripulito da espressioni discriminatorie o riconducibili al discorso d'odio confrontarsi, e purtroppo confondersi, con forme di *hate speech* promosse da persone attive online (Bellu, 2016). Il Rapporto 2018 *Notizie di chiusura* rileva un passo indietro: lo stesso linguaggio dei mass media si è di nuovo sporcato, in ragione di meglio riportare il linguaggio dei rappresentanti della politica e dei loro sostenitori (Cataldi 2018). Un ambiente, dunque, quello dell'informazione, segnato dalla disintermediazione, dove discorsi e linguaggi diversi transitano e si contaminano, volutamente o meno, come un tempo era abitudine fare nelle conversazioni e nei dibattiti faccia a faccia, in piazza o nel bar del paese. La differenza è che le tracce di queste conversazioni rimangono disponibili ai pubblici per tempi indefiniti, occupando spazi che spesso si ampliano ben oltre i luoghi e i contesti in cui sono stati prodotti (dalla Boyd 2008). Le ragioni di questa condizione si possono far risalire, in buona misura, alle modalità di gestione degli spazi destinati alle interazioni dei pubblici delle testate online, che modellano comunità di lettori diverse fra di loro e riconoscibili sia per stili di comportamento che per concezioni delle proprie 'missioni' e 'identità'.

In questa analisi di chiusura della ricerca svolta sui commenti agli articoli di alcune testate online puntiamo il fuoco proprio sulle "comunità despazializzate" dei commentari online, sulle loro caratteristiche e sul loro possibile ruolo. Comunità che si strutturano in base a originali e differenziate miscele di approcci al migrante, oggetto o strumento, logico risultato della presenza di diversi amalgami di commentatori che, incontrandosi online, provvedono a ri-articolare il discorso proposto dal giornalismo, talvolta ri-qualificandone i contenuti, talaltra aggiungendo enfasi, rabbia, conoscenza, quasi sempre intervenendo sui toni: alzandoli per creare discussioni accese, o abbassandoli per lasciar spazio a riflessioni o per muoversi su un altro tema. Infatti, sovente i commentatori usano l'interazione quale occasione per parlar di altro, quasi a voler evidenziare che i contenuti giornalistici della testata non sono importanti, ma è importante invece usufruire dello spazio destinato ai commenti per promuovere le proprie *issues*.

Dall'osservazione dei materiali giornalistici raccolti in questi anni, sia domestici che internazionali, possiamo trasversalmente riconoscere alcuni tratti comuni nelle attività dei commentatori, nella stesura delle *policy* delle testate e nella presenza o assenza di interventi di sostegno o rifiuto di determinati comportamenti che orientano e delimitano le loro *community*. *Community* che esprimono argomentazioni più o meno attente e rispettose nel trattare temi relativi ai migranti, attraverso una produzione di contenuti dal basso, volti a fare approfondimenti o a generare fazioni, oppure a consolidare appartenenze o a favorire l'inclusione.

Si parlerà dunque di comunità conoscitiva, comunità provocatoria e comunità indolente, distinguibili in base a due variabili: l'appartenenza a specifiche visioni del mondo/ideologie e la presenza di *policy* delle testate che regolamentano gli interventi dei lettori. La seconda variabile si dimostra spesso la più rilevante e decisiva.

Indolente appare la *community* di Repubblica.it. Pur trattandosi di una testata politicamente di centro-sinistra, non presenta commenti riferibili esclusivamente a questa visione politica, né è presente una continuità nell'attività di commento, in parte attribuibile al fatto che molti articoli non sono aperti agli interventi dei lettori. I commenti vanno dal pietismo all'*hate speech*, in pieno clima di *free speech*, non dovuto a scelte di valore, né a rivendicazioni, ma piuttosto alla mancanza di attenzione da parte della redazione. Sembra che l'importante quotidiano italiano non abbia saputo sviluppare *online* una vera comunità di *fan*. Non è facilmente individuabile una visione comune tra coloro che ne fanno, al contrario di quanto affermano Paccagnella Vellar (2016), per i quali le comunità online sono subculture e le persone vi si incontrano per affinità, Repubblica.it non è riuscita a far crescere un forte senso di appartenenza tra i commentatori che registrano un *engagement* intermittente, dovuto a un'attivazione fatta dalla soma di singole reazioni in relazione ai contenuti degli articoli, senza nulla aggiungere né togliere a quanto scritto dal giornalista. Le *policy* sono visibili solo in fase di registrazione, ma all'interno dei commenti non vi è traccia di un controllo volto a garantirne il rispetto. Di fatto manca una vera e propria *community*.

Diverse, e per certi versi contrapposte tra di loro, le altre due *community*, all'interno delle quali sono facilmente collocabili i restanti quotidiani online. Distinti per appartenenza politica, ma capaci di attrarre commentatori legati da comuni visioni del mondo o, almeno consapevoli della visione della maggioranza che disegna uno spazio definito di comportamenti attendibili, Post.it, Faz.net e LeMonde.fr sono, a vario titolo, collocabili nelle comunità basate sulla conoscenza e l'apprendimento. I lettori si confrontano sui temi a partire dagli articoli e apportano informazioni aggiuntive, corredate da fonti da loro stessi raccolte, offrono consigli di lettura, cercano di costruire occasioni di approfondimento rispettando le *policy* delle testate. *Policy* che sembrano particolarmente efficaci soprattutto per la presenza della pre-moderazione (Post.it) e indicazione del proprio nome e cognome (Faz.net), per l'evidenza di commenti cancellati, per chiare indicazioni linguistiche e stilistiche e per la chiusura dei commenti e lo spostamento su forum e blog (LeMonde.fr). Il commentatore, spesso esperto, meno spesso buonista o arrabbiato e raramente rassegnato, ha dunque la sensazione di agire in uno spazio sorvegliato, dove in cambio di visibilità e voce si chiede serietà, impegno nel leggere, aggiungere e costruire informazione, in una conversazione tra pari accomunati da uno scopo comune: migliorare l'informazione e costruire conoscenza. Il sapere, la ricerca, l'apertura allo scambio sono i valori di queste *community*, non prive di critiche taglienti spesso espresse ironicamente o attraverso appassionanti controversie tra i commentatori.

Ilgiornale.it e The Independent, pur essendo tradizionalmente collocabili in aree politiche diverse, convergono per le caratteristiche della proprie *community*, cui tratto distintivo è la provocazione e la presentazione di opinioni radicali. I due quotidiani non disdegnano, e in parte incoraggiano nelle stesse *policies*, dibattiti molto conflittuali: "ilgiornale.it incoraggia le discussioni animate e accoglie con piacere i dibattiti accesi negli spazi preordinati a tale scopo". Entrambe le testate sottolineano che quanto scritto nei commenti non deve tendere in alcun modo a discriminare categorie di persone o singoli, e avvertono che i commenti possono essere cancellati. Si assiste, in entrambi i quotidiani, a condotte che rendono chiaro che il contesto dà una sorta di beneplacito ai commentatori impegnati a "dirla più grossa". I commentatori, spesso arrabbiati, aggressivi e sarcastici, si sentono liberi di buttarsi in un gioco al rialzo per audacia e volontà di trattare i temi oltre il *politically correct*, cosicché le esternazioni d'odio sembrano legittimate dal clima d'opinione presente all'interno della comunità.

Dovendo per forza di cose parlare della questione della disintermediazione e della partecipazione in rete, l'idea dell'attivazione dei pubblici di internet ha indotto a pensare, forse troppo ingenuamente e entusiasticamente, a un'opportunità di *civic engagement*, garantito da un accesso allargato che favorisce la nascita di uno spazio di confronto democratico (Sorice 2014). Ma per far sì che la *talking society* garantisca la possibilità di preservare, o offrire nuovi spazi per la democrazia, è necessario che la partecipazione, facilitata oggi dalle tecnologie, sia accompagnata da un lavoro volto a formare solide identità civiche che sappiano davvero raffrontarsi con le strutture del potere e dunque affidarsi a istituzioni culturali, ma anche economiche, politiche e sociali, che favoriscano la comprensione delle caratteristiche e dei rischi collegati alle tecnologie digitali e alle loro pratiche d'uso (Dahlgren 2009). Allo stesso momento, vale la pena ricordare che la labilità dei confini tra informazione generata dai professionisti e informazione generata dai fruitori (User Generated Content) crea situazioni nelle quali è difficile distinguere l'una dall'altra. È possibile e probabile, infatti, che nella mente delle persone tutti i contenuti informativi presenti nella rete assumano lo stesso grado di attendibilità.

Dal lavoro di ricerca sui commenti online sembrano emergere almeno due raccomandazioni: la prima ci suggerisce di ripensare la professionalità del giornalista e il mondo dell'informazione alla presenza dell'innovazione tecnologica continua. Una questione vecchia e presente ormai da circa un ventennio. Ma la seconda, che possiamo mettere in luce a partire da ciò che funziona, ha a che fare con un dettaglio specifico della prima raccomandazione, forse più immediatamente realizzabile grazie a poche accortezze che qualche mezzo di informazione ha già adottato. Nella nostra ricerca sembra evidente che le comunità di conoscenza sono pronte a superare la tematizzazione emergenziale delle migrazioni, così come quella securitaria e pietistica, per rivolgere la loro attenzione alla cultura, alle

sue trasformazioni e all'analisi delle caratteristiche del panorama che fa da sfondo alle migrazioni. Si tratta di *community* che si sviluppano a fianco di istituzioni medialità che non si limitano a fare spazio agli User Generated Content, bensì instaurano occasioni di *collaborative generating content*. La dipendenza biunivoca tra media e pubblici, grazie ad alcune decisioni strategiche, crea occasioni per una vera collaborazione dal basso alla costruzione della conoscenza. Al contempo, pubblici consapevoli e interessati alla conoscenza propongono *issues* e interpretazioni di *issues* più mature, capaci di interrogare in modo opportuno la politica e l'economia. Dunque, sembra urgente rivolgere lo sguardo ai pubblici, riconoscere la loro importanza e la loro *agency* per accompagnarli e sostenerli nel tragitto di attivazione online. Si tratta di strategie utili a dar sostanza all'idea di collaborazione in rete, realizzabili attraverso un adeguato *community management* online quale auspicabile punto di partenza per arricchire, e ripensare in termini partecipati e condivisi, le culture politiche e sociali di un determinato paese, riconsegnando al giornalismo quel ruolo prezioso che nel passato ha rivestito.

Riferimenti bibliografici

- AA,VV 2018, *Notizie di chiusura*, VI rapporto Carta di Roma, Roma.
- AA,VV 2016, *Notizie oltre i muri*, IV rapporto Carta di Roma, Roma.
- Anderson B. 2009, *Comunità immaginate. Origine e fortuna dei nazionalismi*, Manifestolibri, Roma-Bari (ed. orig. 1983)
- Audenino P., Tirabassi M (2008), *Migrazioni italiane. Storia e storie dell'Ancien régime a oggi*, Bruno Mondadori, Torino.
- Bakardjieva M. 2008, *Virtual Togetherness: an Everyday life perspective*, in *Media, Culture and Society*, 23, 3, 291-313.
- Belluati M. 2018, *Hate or Hateful? L'uso del linguaggio d'offesa nelle discussioni politiche*, *Comunicazione politica*, 3, 373-392.
- Bennato D. 2011, *Sociologia dei media digitali. Relazioni sociali e processi comunicativi del web partecipativo*, Laterza, Roma-Bari.
- Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina E. (2008) *Storia dell'emigrazione italiana*, Donzelli, Roma.
- Binotto M., Martino V. 2004, *Fuori luogo. L'immigrazione nei media italiani*, Rai-Eri, Roma.
- Binotto, M., Bruno, M. 2018, *Spazi medialità delle migrazioni. Framing e rappresentazioni del confine nell'informazione italiana*, *Lingue e linguaggi*, 25, Special Issue, 17-44
- Binotto, M., Bruno M., Lai V. 2016., *Tracciare confini. l'immigrazione nei media italiani*. Angeli, Milano.
- Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri* Carocci, Roma.
- Calvanese E. 2011, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi. La rappresentazione dello straniero nel racconto giornalistico*, Franco Angeli, Milano.
- Cotesta V. 1998, *Fiducia, cooperazione, solidarietà. Strategie per il cambiamento sociale*, Liguori, Napoli.
- Dal Lago, A. 1999, *La tautologia della paura*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1, 5-42.
- Daniels J. 2008, *Race, civil rights and hate speech in the digital era*, in Everet A., *Learning Race and Ethnicity: youth and digital media*, Cambridge MIT press, Cambridge, 129-154.
- Di Fraia G Risi E. 2018, *Sbarchi mediatici. Pratiche di consumo mediale e rappresentazioni socio-narrative del fenomeno migratorio*, in *Mediascape Journal*, 11.
- Fanchi M. 2014, *L'audience*, Laterza, Roma-Bari.
- Formenti C. 2013, Prefazione in, Mayer-Schönberger, *Delate. Il diritto all'oblio nell'era digitale*, Egea Milano.
- Gagliardone I., Gal D., Alves T., Martinez G. (2015), *Countering online hate speech*, Unesco Publishing.

- Lucchesi D. 2017, *La rappresentazione di rifugiati e richiedenti asilo all'interno di Facebook: i discorsi degli utenti*, Autonomie locali e servizi sociali, 1, 109-124.
- Maneri, M. 2009, *I media e la guerra alle migrazioni*, in Palidda S. (ed.), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Agenzia X, Milano, 66-85.
- Maneri M, Meli A, 2007, *Un diverso parlare. Il fenomeno dei media multiculturali in Italia*, Carocci, Roma.
- Marini R. Gerli M. 2017, *Le forme di un tema. L'immigrazione nell'arena dei quality papers italiani*, in *Comunicazione Politica* 3, 479-504
- Marletti, C 1989, *Mass media e razzismo in Italia*. Democrazia e diritto, 6,107-126.
- Marletti, C. 1991. *Extracomunitari. Dall'immaginario collettivo al vissuto quotidiano del razzismo*, Nuova ERI, Roma.
- Musarò P., Parmiggiani P. (2014), *Media e migrazioni. Etica, estetica e politica del discorso umanitario*, Franco Angeli, Milano.
- Paccagnella L., Vellar A. 2016, *Vivere online. Identità, relazioni, conoscenza*, il Mulino, Bologna.
- Palidda, S. 2009, *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Agenzia X, Milano.
- Papacharissi Z. 2004, *Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online discussion groups*, *New Media & Society*, 6, 2, 259-283.
- Pasta S. 2018, *Razzismi 2.0. Analisi socio-educativa dell'odio online*, Scholé, Morcelliana, Brescia.
- 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, 94-113.
- Sibhatu R., *Il cittadino che non c'è. L'immigrazione nei media italiani*, EdUp,
- Spendore S. 2013, *La produzione dell'informazione online e l'uso della partecipazione implicita*, in *Comunicazione politica*, 3, dicembre, pp. 341-360.
- Solano G. 2012, *L'immigrazione delle notizie dell'Ansa*, Report di ricerca.
- Sorice M. 2014, *I media e la democrazia*, Carocci, Roma.
- Sorrentino C 2008, *Attraverso la rete. Dal giornalismo monomediale alla convergenza cross mediale*, Rai-Eri, Roma.
- Quattrociochi W, Vicini A. 2016, *Misinformation. Guida alla società dell'informazione e della credulità*, Franco Angeli, Milano.
- Santana A. D. 2015, *Incivility Dominates Online Comments on Immigration*, *Newspaper research Journal*, 36, 1, 97-107.
- Ugolini L., Colantoni M. 2017, *Informazione e social network sites: una sfida di responsabilità. Il giornalista tra professionalità e identità*, in *Problemi dell'informazione*, 2, 323-344.
- Ziccardi G. 2016, *L'odio online*. Raffaello Cortina editore, Milano.

La politicizzazione della questione migratoria tra vecchi e nuovi attori

di Giorgia Bulli e Sorina Cristina Soare

Introduzione

Negli ultimi decenni, i partiti populistici sono passati dallo status di “ospiti occasionali” nelle democrazie contemporanee a quello di “presenze permanenti” nella vita politica europea ed extra-europea (Tarchi 2015). In uno studio recente, Zulianello (2019) ricorda che, su scala europea, il 40.8% dei partiti populistici europei ha esperienze di governo a livello nazionale. La percentuale raddoppia se si prendono in considerazione varie altre forme di interazione cooperativa fra partiti (per es. partecipazione in alleanze preelettorali, appoggio a governi di minoranza, etc.). Il dato è coerente con le dinamiche a livello dell’elettorato: in media, più di 1 su 4 elettori vota ha votato per un partito populista della destra radicale (TAP 2019).

Senza trascurare l’importanza che il contesto (geografico, temporale, politico, etc.) assume per gli esponenti del populismo, consideriamo che questi attori populistici si rifanno invariabilmente a tre elementi definitivi: l’eticizzazione del popolo, la denuncia delle élite e l’opposizione alle limitazioni che la democrazia liberale impone al principio della sovranità popolare (Chiapponi 2017). Su questo aspetto occorre però una precisazione; negli ultimi decenni, l’appello al popolo inteso come entità organica contrapposta ad una élite disaggregante si è prestato a diversissime declinazioni (Mudde e Rovira Kaltwasser 2013). Da una parte, emerge l’accento sul popolo come plebs ovvero quelle classi umili e trascurate della società (Tarchi 2015: 55). In questa chiave di lettura, i populistici propongono una inclusione/integrazione materiale, politica e simbolica di ciò che Tarchi identifica come “il microcosmo dei trascurati” (Tarchi 2015: 55). Dal punto di vista dei riferimenti empirici, la maggior parte dei populismi inclusivi è associabile ai partiti della sinistra radicale (per esempio Syriza e Podemos). Dall’altra parte, sono sempre più diffusi i riferimenti ad un popolo *ethnos*; è il punto di riferimento dei cosiddetti populismi della destra radicale, i quali rappresentano il popolo come comunità unita da vincoli di sangue, terra, storia, linguaggio e cultura (Mastropaolo 2017: 62). La loro difesa della comunità organica del popolo, descritta come un’entità moralmente e eticamente superiore (Chiapponi 2017), identifica spesso nello straniero un elemento potenzialmente destabilizzatore (Ivarsflaten 2008). Con intensità e contenuti variabili, la famiglia populista denuncia l’immigrazione in riferimento a ciò che Reynié (2011) identifica come patrimonio culturale della comunità - omogenea e pura - del popolo ovvero quegli elementi che definiscono il suo modo di vivere caratterizzato da valori (libertà, diritti), tradizioni e elementi simbolici all’interno di un mondo culturale familiare. Emergono anche riferimenti all’impatto della migrazione sul patrimonio materiale della comunità definito in riferimento al tenore di vita, all’accesso alle politiche sociali e, più in generale, ai servizi pubblici (per es. la sanità, l’istruzione, i trasporti o sicurezza) (Reynié 2011). Lo stesso vale per l’impatto negativo dell’immigrazioni sulla volontà popolare, manipolata, ora anche usurpata, dalle élites politiche in nome della democrazia liberale (Tarchi 2015). Viene così denunciata l’ipertrofia dei diritti individuali e la tutela delle minoranze (in genere), manifestazioni del tradimento degli interessi della maggioranza. Con un focus maggiore sull’immigrazione, viene contestato l’allargamento dei diritti politici agli immigrati.

In questo contesto, nelle pagine che seguono ci proponiamo di indagare le convergenze e le divergenze nel modo in cui viene inquadrato il fenomeno dell’immigrazione in riferimento a quattro partiti della destra radicale populista: la Lega italiana, il partito spagnolo Vox, l’Alternativa per la Germania (Alternative für Deutschland, AfD), Partito della Libertà dell’Austria (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ). La scelta di prendere in considerazione un numero medio di casi garantisce alla comparazione un equilibrio fra intensità ed estensione della ricerca qualitativa. Nella costruzione del nostro campione abbiamo preso in considerazione sia l’“età” dei partiti sia i contesti nazionali nei quali questi attori politici si inseriscono. Così abbiamo integrato nell’analisi due casi di partiti nuovi

(AfD e Vox) e due casi di partiti con una lunga storia (la Lega e la FPÖ). Abbiamo considerato anche il contesto economico: il nostro campione ha preso in considerazione il fatto che Vox e la Lega provengono da contesti politici dove l'impatto delle politiche di austerità è stato notevole. Allo stesso tempo, la FPÖ e la AfD provengono da contesti economici che hanno resistito maggiormente agli effetti della Grande Recessione. Se è vero che in tutti i casi l'immigrazione è diventata un tema di dibattito importante, sussistono comunque delle differenze. Sia l'Italia sia la Spagna si sono confrontate negli ultimi vent'anni con crescenti flussi migratori dall'Africa del Nord. Tuttavia se la letteratura ha messo in evidenza tratti condivisi in riferimento al cosiddetto modello meridionale di migrazione, i due paesi hanno perseguito politiche ben diverse nel campo dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'esternalizzazione delle frontiere (Frangapane e Minaldi 2018). L'Italia e la Spagna sono infatti per eccellenza porte di ingresso per i flussi migratori in Europa. L'Austria e la Germania sono descritte consensualmente come mete predilette dei percorsi migratori (Spahl et al. 2017), ed hanno – con particolare riferimento al caso della Germania- una lunga tradizione di accoglienza di richiedenti asilo. Malgrado politiche restrittive nel campo della migrazione per motivi di lavoro, in entrambi i paesi, da decenni, il tasso netto di migrazione è positivo. Negli ultimi anni, le coalizioni di governo hanno approcciato la questione migratoria diversamente, con una dimensione prevalentemente incentrata sull'accoglienza e l'integrazione nel caso tedesco e politiche restrittive nel caso austriaco. I quattro casi da noi analizzati corrispondono a contesti economici, politici e sociali ben diversi. Tuttavia in ciascuno esistono partiti della destra populista. La nostra domanda di ricerca è: come definiscono la sfida dell'immigrazione partiti così diversi?

Al fine di inserire il quesito, di stretta natura politologica, in un contesto di lettura interdisciplinare dell'influenza del fenomeno migratorio sull'evoluzione delle società contemporanee, ci chiediamo come la politicizzazione della questione migratoria in ciascuno dei quattro paesi influisca sulle dinamiche sociali, mediatiche e delle relazioni internazionali che si sono sviluppati in Germania, Austria, Italia, Spagna nel corso dell'ultimo decennio. Per rispondere a questa domanda, nella prima parte della ricerca ci proponiamo di inquadrare il rapporto fra populismo e immigrazione. Proseguiamo con una sintetica analisi del contesto incentrato sul periodo 2015-2019. Il focus su questo periodo è collegato alla politicizzazione della crisi migratoria del 2015-2016 nel contesto europeo (Krzyżanowski et al. 2018). Nella terza parte procediamo alla presentazione dei quattro casi in riferimento a tre dimensioni: l'immigrazione in riferimento all'ambito politico, economico e culturale/simbolico¹.

Populismo e immigrazione: una scommessa aperta

Uno dei tratti che maggiormente caratterizza il populismo – sia che lo si consideri come più vicino ad una forma ideologica o alla stregua di una strategia comunicativa, è la sua natura camaleontica (Taggart 2000). La capacità del populismo di adattarsi a contesti ideologici, politici e sociali molto diversi l'uno dall'altro ha garantito una ampia copertura geografica e temporale dei fenomeni associati al populismo. Per questo, gli approcci alla ricerca nell'ambito del populismo sono ampi e diversificati (Tarchi 2015). Per motivi di spazio nelle pagine che seguono facciamo riferimento al populismo come una forma *mentis* che identifica il popolo come una totalità organica caratterizzata da qualità etiche in netta opposizione con la corruzione morale e giuridica delle élites (politiche, economiche, culturali e sociali) e che rivendica una necessità di garantire convergenza fra la titolarità e l'esercizio del potere democratico (Tarchi 2015: 77). Tale definizione riscontra un numero elevato di referenti empirici. Per circoscrivere il campo di riferimento e definire con maggiore precisione le caratteristiche dei quattro partiti del nostro campione, è necessario ampliare le proprietà di riferimento specificando chi è il popolo di riferimento. Per il tipo di populismo da noi analizzato, il popolo è definito in primis in riferimento ai connotati culturali dell'*ethnos*. Ciò significa che la venerazione del popolo è giustificata dalla condivisione di legami di lunga durata (culturali, storici, geografici)

¹Dimensioni utilizzate nell'analisi di Mudde e Rovira Kaltwasser (2013)

contrapposta ai valori liberali e multi-culturali promossi da élite cosmopolite. Nella maggior parte dei casi non si fanno riferimenti espliciti ad una dimensione razziale.

La difesa della comunità così definita si costruisce sulla base dell'esclusione del portatore di diversità (Mudde e Rovira Kaltwasser 2013). Più precisamente si mira a limitare il suo accesso alle risorse materiali garantite dallo Stato in termini di politiche di welfare, di impiego, di istruzione, etc. Si aggiunge anche un'esclusione basata sulla dimensione simbolica o immateriale. In vista della difesa dello stile di vita dei nativi si descrive come minaccia la tutela delle specificità dei non-nativi, in particolar modo quando "gli stili" di vita sono percepiti come incompatibili con quelli della maggioranza (si veda la giustificazione del discorso islamofobico nel nome dell'incompatibilità fra libertà e Islam secondo Geert Wilders²). Infine, l'esclusione si rifà anche a una dimensione politica. Si promuove così una limitazione delle possibilità dei portatori di diversità etnica di partecipare alla vita politica. A titolo d'esempio, limitando l'accesso alla cittadinanza, implicitamente si impedisce l'accesso a tutti i diritti politici.

Se la letteratura condivide il fatto che la tribuna di mobilitazione in chiave anti-migratoria diventa molto efficace in tempi di crisi (Tarchi 2015), minore concordia emerge in riferimento ai vari volti della crisi. A livello politico, negli ultimi decenni, la crisi della democrazia rappresentativa (Bosco 2018; Morlino e Raniolo 2018; Ignazi 2017; Mair 2013) ha indebolito il legame fra partiti tradizionali e elettori, aprendo nuove opportunità per partiti volti a raffigurare l'opposizione al sistema in nome dei "perdenti della globalizzazione". La riorganizzazione della competizione politica ha aperto una struttura di opportunità per partiti che veicolano la difesa dell'insicurezza materiale e immateriale generata dalla crisi economica e migratoria (Caiani e Graziano 2019). Momenti di scarsità di risorse economica forniscono un terreno fertile per la proliferazione di forme di colpevolizzazione dei non-appartenenti al gruppo maggioritario e di diffusione di forme di pregiudizio e discriminazione (Golder 2016). Tuttavia la letteratura non identifica una forte correlazione fra dati economici (in particolare in termini di disoccupazione) e voto per i partiti della destra radicale (populista) (Golder 2016; Grittersova et al. 2016; Arzheimer e Carter 2006). In questo contesto, la letteratura ha messo in evidenza anche una pervasiva crisi culturale collegata alla rimessa in questione dei valori stessi delle società occidentali (Golder 2016; Ivarsflaten 2008). Si diffondono così percezioni negative nei confronti degli immigrati, in parallelo con l'aumento del supporto per alternative autoritarie (per es. interventi militari) e leadership forti (Foa e Mounk 2016) Tuttavia le analisi empiriche non arrivano a risultati consensuali. A titolo d'esempio, le analisi di van der Brug, Fennema e Tillie (2005) o Ivarsflaten (2008) dimostrano che l'immigrazione è positivamente correlata ai risultati dei partiti della destra radicale (populista), altre analisi non trovano supporto statistico in questa direzione (Caiani e Graziano 2019).

Se l'impatto della rilevanza dei partiti della destra radicale populista rimane ancora da definire in termini di politiche, la letteratura è consensuale nel considerare il nativismo³ un tratto caratteristico della destra radicale populista e, più precisamente, la preferenza per una visione esclusivista della comunità del popolo. Inizialmente all'Ovest e sempre di più anche all'Est, le posizioni anti-immigrazione sono uno dei tratti caratteristici della destra radicale populista (Arzheimer 2009). Al centro della tribuna della destra populista radicale si ritrovano allora proposte volte a dare la precedenza alla comunità dei nativi e a limitare le politiche di integrazione (Akkerman, 2015). Lo slogan "prima i nostri" è un Leitmotiv delle campagne elettorali degli ultimi anni. Insicurezze varie (disoccupazione, qualità e accesso ai servizi, perdita di identità, etc.) sono utilizzate a supporto di una descrizione catastrofica dell'impatto degli agenti patogeni (i migranti e i loro difensori) a livello della comunità dei nativi. Già nel 2015, i dati dell'Eurobarometro mettevano in evidenza il fatto che l'immigrazione era una delle principali preoccupazioni dei cittadini europei, superata soltanto da aspetti quali la disoccupazione, salute e politiche di welfare (Goncalves Raposo 2018).

² Si veda il discorso di Geert Wilders a Melbourne, il 19 febbraio 2013.

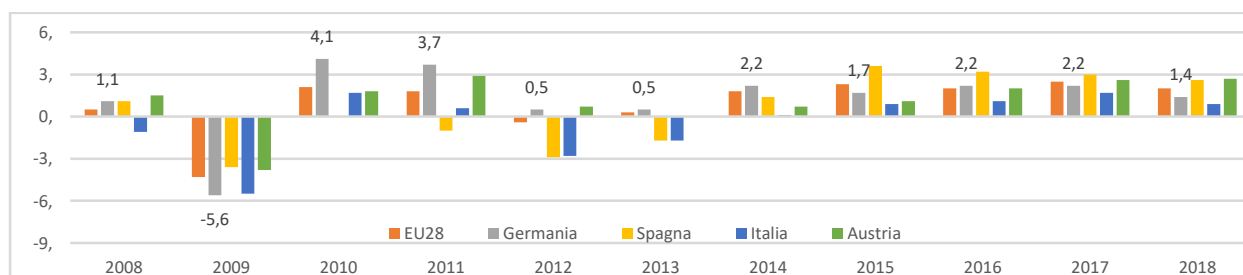
³ Benché affine al concetto di nazionalismo, il nativismo non funziona come un'ideologia ma come un meccanismo che permette la distinzione fra noi, gli autoctoni, i nativi, e gli altri, i non-nativi. Si veda a tale proposito la ricostruzione concettuale fornita da Guia (2016).

Malgrado la diversità dei contesti, ci aspettiamo dunque una forte convergenza nel modo in cui il tema delle migrazioni è inquadrato dal punto di vista della crisi politica, economica e culturale alla quale si rifanno i partiti populistici. Le differenze di età o contesto macro-economico dei partiti dovrebbero svanire davanti alla raffigurazione di una crisi che minaccia l'esistenza stessa della società occidentale. Dopo un breve inquadramento del contesto, nella parte che segue procediamo all'analisi di come i quattro partiti da noi identificati inquadrano la questione della migrazione e come vengono giustificate le prese di posizione circa l'immigrazione dal punto di vista della dimensione politica, economica e culturale.

Crisi e immigrazione: un mélange esplosivo

A livello europeo, negli ultimi decenni, i dati demografici hanno messo in evidenza un cambiamento importante. Nel dopoguerra, fino agli anni '70, la crescita demografica degli Stati europei era riconducibile all'andamento del movimento naturale della popolazione (numero totale delle nascite meno numero totale dei decessi). A partire dagli anni '90, si registra il rallentamento del tasso naturale di crescita demografica e la migrazione è diventata la fonte principale di aumento demografico in Europa (Batsaikhan et al. 2018). Nel 2015, l'afflusso di più di un milione di richiedenti asilo e migranti (per la maggior parte provenienti da Siria, Afghanistan e Iraq) ha messo in luce le debolezze del sistema europeo di asilo e le difficoltà delle amministrazioni nazionali nel gestire l'accoglienza. Allo stesso tempo, la questione dell'immigrazione riceve una nuova interpretazione in seguito alla perpetratazione di attacchi terroristici di matrice islamica in vari Stati membri. Una ricerca pubblicata da Pew Research Center nel 2016 mette in evidenza il fatto che più della metà degli intervistati considerava che l'aumento dell'immigrazione inducesse un aumento delle probabilità di subire attentati terroristici (Wike et al. 2016). Secondo la stessa ricerca, le paure connesse all'immigrazione erano riconducibili anche al peso economico e più precisamente all'associazione fra aumento dell'immigrazione e diminuzione dei posti di lavoro e dei benefici sociali per i nativi. In alcuni paesi, come per esempio in Italia e Svezia, l'immigrazione era anche associata all'aumento della criminalità. Non c'è bisogno di ricordare che i flussi migratori del 2015 e del 2016 sono avvenuti in un contesto europeo di recessione economica. Nel periodo post-2008, quasi tutte le economie degli Stati membri hanno subito una contrazione importante e, in molti casi, rigidi pacchetti di austerità sono stati imposti, con conseguenze drammatiche a livello sociale ed economico (per es. aumento del debito pubblico, della disuguaglianza, restringimento delle politiche sociali, etc.) (Manow et al. 2018). Se prendiamo in considerazione l'evoluzione del tasso di crescita del Pil reale (fig 1), indicatore che ci permette di comparare sviluppi economici fra economie diverse, emergono con chiarezza le tensioni della Grande Recessione. Il rallentamento è osservabile sull'intero periodo di riferimento, con momenti acuti nel 2009, 2012 e 2013, anche se gli Stati membri hanno registrato risultati molto diversi, con la Spagna e l'Italia particolarmente toccate dalla crisi. Gran parte della perdita di crescita è collegata a pressioni esterne, in un clima di elevata incertezza. Fattori interni spiegano tuttavia le reazioni diverse a livello delle economie nazionali.

Fig.1 Tasso di crescita PIL reale nei quattro paesi di riferimento (2008-2018)



Fonte: Eurostat 2019

In seguito alla Grande recessione, il consenso (neo)liberale che aveva caratterizzato il periodo post-Guerra Fredda comincia a sgretolarsi (Manow et al. 2018). Le politiche sociali ed economiche sono al centro di interpretazioni divergenti sul ruolo dello stato e dell'Unione europea. I partiti di governo sono penalizzati nelle elezioni post-crisi, in particolar modo nei paesi dove la crisi è più profonda (per es. in Spagna, Grecia, Italia). La letteratura identifica anche un aumento del livello di polarizzazione ideologica all'interno della competizione partitica e della società (Braun et al. 2019). Come osservato da Drakos et al. 2019, la relazione fra governi, cittadini e settore economico (e in primis finanziario) entra in un ciclo di colpa e rabbia. Cresce anche la percentuale di voti ottenuta dai partiti radicali, che occupano gli estremi del continuum destra/sinistra (Zulianello 2019). A livello europeo, i sondaggi rilevano un aumento della xenofobia e la moltiplicazione delle voci critiche nei confronti dell'Unione europea (Drakos et al. 2019).

In riferimento ai quattro partiti da noi analizzati, i dati elettorali raggruppati nella tabella 1 mettono in evidenza la portata del successo elettorale nel passaggio dalle elezioni legislative organizzate prima della crisi migratoria alle elezioni successive. La rilevanza in seggi dei partiti spiega anche il coinvolgimento nelle coalizioni di governo, come si può vedere nel caso del Governo Kurz, nel quale la FPÖ è stato partner minore nella coalizione con il partito della Övp, partito conservatore di destra, fino allo scandalo Strache nella primavera del 2019⁴. Lo si osserva anche nel caso del governo Conte, con la delegazione della Lega.

Tabella 1: Percentuale dei voti nelle ultime elezioni legislative (2011-2019)

	<i>Elezioni prima della crisi migratoria</i>	<i>Elezioni post crisi migratoria</i>	<i>Diff. % voti ultime due elezioni</i>
<i>FPÖ</i>	20,5	26	+5,5
<i>AfD</i>	4,7	12,6	+7,9
<i>LN</i>	4,1	17,4	+13,3
<i>Vox</i>		10,3	+10,1

Fonte: ParlGov

Sulla base di questo inquadramento generale, nella parte che segue cercheremmo di fornire una visione complessiva della posizione dei partiti da noi indagati sul tema dell'immigrazione e, in particolar modo, l'immigrazione in riferimento alla dimensione politica, economica e social-culturale.

Il caso della Lega (Nord)

La Lega Nord è stata fondata nel 1989 dal raggruppamento di formazioni autonomiste sviluppatesi negli anni '70, in particolare nelle zone bianche del Veneto, Lombardia e Piemonte, in rottura con le identità politiche tradizionali, valorizzando l'opposizione centro e periferia declinata in chiave geografica e culturale (Nord vs. Sud), economica (lavoratori vs. sfruttatori) o addirittura strutturale (società civile vs. partiti tradizionali) (Biorcio 1991, 1997, 2010). In questa chiave di lettura, la genesi

⁴ Come verrà descritto nel corso del prossimo paragrafo,

della Lega può difficilmente essere ricondotta ad uno stimolo unico (Tarchi 2015, Diamanti 1993), sia esso l'intolleranza verso il Meridione, la denuncia della politica o il rifiuto dei partiti tradizionali ovvero dei partiti quali istituzioni di articolazione, comunicazione e implementazione delle domande dei governati, il richiamo al territorio e l'insoddisfazione verso le politiche fiscali dello stato. La Lega si raffigura dall'inizio in chiave critica attraverso un linguaggio diretto e spesso spregiudicato, attraverso la tribuna un'identità deideologizzata. Condividiamo, infatti, l'analisi di Diamanti in base alla quale la Lega è stata e lo è ancora un "collettore dei mutamenti e delle tensioni che hanno attraversato la società italiana (...) un fattore di logoramento dell'identità politica e del rapporto fra società e partiti (...) la Lega può essere considerata come una sorta di imprenditore politico che si alimenta della crisi del sistema politico italiano, del rapporto fra partiti di massa, tradizioni culturali e società civile, così come esso viene vissuto nel Settentrione. La Lega sottolinea anzi, a questo proposito, le trasformazioni che hanno investito questa stessa area: la crisi dei poli metropolitani e della grande industria - tradizionali centri dello sviluppo -, la crescita economica delle zone a industrializzazione diffusa, la loro concomitante modernizzazione e instabilità socio-culturale" (Diamanti 1993: 103-104). Punto di convergenza di un ampio malessere, la Lega si costruisce una struttura territoriale diffusa dove si dissolvono, almeno in parte, le identità politiche precedenti. Significativo è il fatto che la cinghia che collegava gli iscritti al CGIL al partito di riferimento a sinistra si è rallentata a tal punto che percentuali importanti di tesserati al sindacato storico di sinistra raggiungono gli iscritti della Lega al Nord. Da questo punto di vista la Lega assume la "funzione tribunizia" che Lavau (1981) aveva attribuita al Partito comunista francese e fa così leva sullo scontento degli elettori che non si sentono più rappresentati politicamente (Biorcio 2010). Raffigura pubblicamente il tribuno della "nuova plebe" anche se, a differenza del modello originale di Lavau, ha fatto parte dei governi di centro destra (1994; 2001-2006; 2008-2011) e del governo con il M5S (2018-2019). Durante le varie collaborazioni al governo, la Lega ha gestito una parte dell'agenda politica, senza rinunciare alla sua raffigurazione protestataria.

Da un punto di vista concettuale, l'inquadramento della Lega in una famiglia politica è dall'origine poco consensuale. Mastropaolo, per esempio, mette in risalto la complessità del programma della Lega e lo considera essenzialmente un fenomeno riconducibile all'antipolitico (2005). Lo stesso fondatore della Lega, Umberto Bossi, insisteva sull'identità fluida della lega, un movimento popolare e non un partito (Tarchi 2015; Biorcio 2010). Considerata l'origine della Lega, molti autori mettono al centro della caratterizzazione della lega la dimensione regionalista, con un forte richiamo all'autonomia e una mobilitazione veemente contro la partitocrazia romana. L'etno-regionalismo originario con la sua valenza culturale ed identitaria è sfumato (ed addirittura soppiantato) dall'innesto della denuncia della politica tradizionale e della burocrazia statale dello stato centrale. In questo modo, l'identità della Lega muta a favore di ciò che è stato identificato come un populismo a valenza regionalista (McDonnell 2006, Biorcio 2010, Tarchi 2015). Possiamo dire che l'ethnos fondante della Lega ai suoi albori è anzitutto un ethnos localizzato nei confini di un territorio immaginato, la Padania. Ad oggi, nella letteratura emerge con una certa prevalenza l'inquadramento della Lega come partito populista e più precisamente un rappresentante del populismo della destra radicale il cui programma dà voce ad una combinazione di nativismo, autoritarismo e populismo (Albertazzi e McDonnell 2015).

Malgrado cambiamenti importanti nel registro argomentativo, dalla sua creazione del 1989 all'abbandono progressivo dell'identificazione topografica dalla sua appellazione nel periodo post-2014, la Lega (Nord) esibisce una spiccata denuncia della politica dell'establishment; l'elemento-istituzionale assume un carattere sempre più rilevante. Dalla sua creazione del 1989 all'abbandono progressivo dell'identificazione topografica dalla sua appellazione, il "popolo" della proposta leghista ha registrato salto notevole spostandosi da un ethnos in chiave regionalista ad un aggregato malleabile il cui collante è la difesa dalle minacce di agenti patogeni esterni (i.e. le istituzioni europee, le élites, gli immigrati, etc.).

In riferimento alla nostra domanda di ricerca, al centro del discorso della Lega degli anni 1990 si ritrova l'opposizione fra noi, gli abitanti del Nord, onesti e laboriosi, contrapposti alla corruzione e

alle élites di Roma e al parassitismo dei meridionali (McDonnell, 2006). Il criterio che permette la distinzione fra noi e loro parte da una dimensione etnica e culturale (la comunità della gente del Nord) per giustificare un progetto politico, l'autonomia o anche la secessione. In questo contesto, oltre alla denuncia delle élites di Roma, l'esclusione prende di mira i meridionali contrapposti alla gente lavoratrice del Nord, sovraccaricati di tasse e di abusi vari (Biorcio 2010). Negli anni '80 e all'inizio della Seconda Repubblica, il tema dell'immigrazione appare già come un ingranaggio importante nella raffigurazione della protesta che incarna la Lega (Biorcio 1991, 2010). La sua rilevanza aumenta nel contesto dell'aumento dei flussi di persone provenienti dallo spazio ex-comunista. Negli anni '90, la denuncia dell'immigrazione è giustificata sia in chiave economica (l'immigrazione come fonte di disoccupazione e diminuzione degli stipendi), sia in chiave di sicurezza fisica (l'immigrazione come porta aperta alla criminalità).

In parallelo con l'aumento del numero di migranti, la critica dell'immigrazione è fatta anche in riferimento ad elementi di welfare chauvinsim ovvero la denuncia dell'utilizzo delle risorse dello Stato per mantenere gli immigrati (Del Vigo e Ferrara 2015: 187). Bisogna però ricordare che l'immigrazione è al centro della tribuna di lancio della Lega Lombarda negli anni 1980 (Biorcio 1991: 59). Gli attacchi terroristici degli anni 2000 rafforzano la sua importanza all'edificio argomentativo della Lega in chiave anti-immigrazione: si tratta dell'anti-islam. Negli ultimi anni, la Lega utilizza con maggiore insistenza la denuncia del tradimento degli interessi della comunità degli italiani a favore degli immigrati da parte dei partiti tradizionali. Gli immigrati sono definiti come portatori di una minaccia culturale, di sicurezza fisica e economica. In questo contesto, la comunità di riferimento ha subito una modifica importante: l'enfasi su una comunità ancorata nella Padania è stata diluita da un ampliamento nazionale dei confini. Segue anche una riorganizzazione dell'elenco dei nemici dove le istituzioni europee primeggiano proprio in collegamento diretto con le politiche in campo migratorio.

In nome dell'ordine e della sicurezza: l'immigrazione come minaccia

Se prendiamo in considerazione l'aumento della visibilità del tema migratorio nei dibattiti europei nel periodo 2015, due documenti ufficiali del partito redatti in questo periodo (Un programma per l'Italia, per la crescita, la sicurezza, le famiglie e la piena occupazione (2018) e il programma di governo Lega Salvini (2018)) descrivono l'immigrazione securitaria: sono frequenti i riferimenti al terrorismo, alla minaccia della clandestinità, alla criminalità organizzata. L'integrazione non è esclusa ma prevede l'adozione delle norme culturali e il rispetto delle leggi.

Guardando da più vicino, il tema non è centrale nel programma elettorale unitario in 10 punti redatto assieme al centrodestra in occasione delle elezioni del 4 marzo 2018 (Un programma per l'Italia, per la crescita, la sicurezza, le famiglie e la piena occupazione 2018). La parola immigrazione non è indicata in maniera esplicita. Il tema è implicito nel quinto punto dedicato alla Sicurezza e in particolar modo in riferimento alla lotta al terrorismo, al controllo rafforzato dei confini, al blocco degli sbarchi, ad un Piano Marshall per l'Africa e al rimpatrio di tutti i clandestini, l'abolizione della sedicente protezione umanitaria. In un elenco puntato piuttosto asettico emergono tuttavia delle connotazioni che permettono di specificare meglio il significato del fenomeno per la Coalizione del 2018. Si fa riferimento ad "una ripresa dei confini" alludendo a dei confini catturati dagli accordi con l'Unione europea e più in generale accordi internazionali che amputano la sovranità dello Stato italiano in materia di controllo degli ingressi. Allo stesso modo è denunciato l'abuso di ciò che viene definito come un'anomalia italiana ovvero "la concessione indiscriminata della sedicente protezione umanitaria mantenendo soltanto gli status di rifugiato e di eventuale protezione sussidiari"⁵. Questi temi sono tuttavia ripresi e ampliati nel Programma di Governo Salvini Premier. La Rivoluzione del Buonsenso. Qui il tema dell'immigrazione è centrale: è, infatti, il terzo punto nella scaletta tematica proposta nel documento programmatico di una settantina di pagine. In questo testo, la posizione ufficiale è quella di una empatia di principio condizionata dall'interesse degli Italiani e dalla netta

⁵ Punto 5. Più sicurezza per tutti

distinzione fra “noi” e “loro”. Il preambolo del punto dedicato all’immigrazione specifica: “nessuno deve sentirsi costretto a lasciare il proprio Paese e le proprie radici per ragioni economiche. Possiamo davvero aiutare le aree del pianeta più svantaggiate sostenendo progetti in loco, non certo accogliendo tutti. L’Africa in Italia non ci sta!”⁶. La differenza fra l’identificazione generica dell’immigrazione con l’Africa è problematica se si attiene ai dati Eurostat sul profilo dei richiedenti asilo. A titolo di esempio, in riferimento al 2018, i primi cinque gruppi più popolosi di richiedenti asilo provengono, in ordine, da Pakistan, Nigeria, Bangladesh, Ucraina e Senegal⁷. Oltre le proposte di una regolamentazione più rigida dell’immigrazione e la sottoscrizione di accordi bilaterali per rimpatri, il programma denuncia il progetto Triton, si propone l’organizzazione di centri di accoglienza nei Paesi sicuri vicini alla Libia sotto l’egida dell’ONU e, in seconda battuta, la possibilità di istituire centri di accoglienza in Tunisia, in entrambi i casi con finanziamenti europei. In questo contesto, viene esplicitamente formulato il diniego allo sbarco per le ONG, punto cardine dell’attività del Ministro Salvini nel periodo post-giugno 2018. Viene indicata anche la possibilità di prevedere un vincolo di bilancio per le spese per un “rifugiato” calcolato in riferimento alle risorse impegnate per le pensioni d’invalidità al 100% di un cittadino italiano. Lo stesso vale per i contributi per l’accoglienza degli stranieri vincolati in riferimento ai massimali di spesa per il sostegno degli italiani in povertà. Alla declinazione securitaria e in chiave di controllo economico della spesa si aggiunge un riferimento esplicito alla contrapposizione fra islam e valori degli autoctoni. Si denuncia l’abuso della libertà religiosa garantita costituzionalmente e si elencano i punti di frizione fra l’islam e la cultura locale (per es. la poligamia, l’uguaglianza di genere, etc.). Si formula il divieto esplicito di rappresentanza politica attraverso partiti e si conclude identificando l’equivalenza fra vera integrazione e rispetto rigoroso rispetto della legge.

Il caso della Lega nel periodo post-2015 corrisponde alle aspettative della letteratura in quanto prevalgono discorsi incentrati sull’ordine e la giustizia in un quadro nel quale la denuncia dell’immigrazione è declinata anzitutto in chiave securitaria. Così l’immigrazione rappresenta una minaccia all’integrità fisica in quanto associata allo sgretolamento del patrimonio culturale (si veda la tesi dell’incompatibilità fra islam e democrazia) e ad un peso economico per la società italiana a scapito delle necessità degli autoctoni.

La strada verso la rilevanza: il caso di Vox

Sulla base dell’inquadramento teorico di cui sopra, sappiamo che il nativismo – un nazionalismo manicheo basato sull’esclusione di individui o gruppi ritenuti alieni e patogeni in quanto aggrediscono l’omogeneità della comunità organica del popolo (Mudde 2007) – è un ingrediente centrale della tribuna della destra radicale populista. Sappiamo anche che l’opposizione all’immigrazione, in chiave di difesa del patrimonio cultura (ovvero l’opposizione al multiculturalismo) e del patrimonio materiale (ovvero la promozione di politiche e pratiche di welfare chauvinism) rappresenta un marker dei partiti della destra radicale. Da questo punto di vista, come l’Italia, la Spagna è diventata un approdo importante nella recente ondata di immigrazione (Fragapane e Minaldi 2018). Malgrado la storia imperiale e i rapporti privilegiati con le ex-colonie, dalla metà del 19° secolo fino agli anni ‘80, la Spagna è stata spesso inserita fra i paesi di emigrazione. La situazione cambia negli anni ‘90 quando la Spagna diventa progressivamente un paese di accoglienza (Romero 2015). Negli anni 2000, la Spagna diventa il più grande ricettore di immigrati in numeri assoluti fra i paesi OECD; 1 su 5 migranti che si sono trasferiti nell’UE-15 nel periodo compreso fra il 2002 e il 2013 è andato proprio in Spagna (Romero 2015); la situazione cambia temporaneamente nel periodo della crisi economica e finanziaria, per riprendere le tendenze precedenti a partire dal 2013 (Forte 2019).

⁶ Preambolo del terzo punto del programma del 2018, p. 6.

⁷ Dati Eurostat (2018). I dati coincidono con i dati riferiti alle principali nazionalità dei richiedenti d’asilo del Ministero degli Interni (2019).

Tuttavia, la Spagna è stata spesso citata come un caso di “resistenza” all’ondata del populismo che diventa visibile in particolar modo a partire dagli anni 2000. Partiti populistici non sono riusciti a spodestare la principale linea di conflitto – la divisione socio-economica classica – e a problematizzare conflitti in chiave identitaria (Alonso e Rovira Kaltwasser 2015). Le caratteristiche del sistema elettorale che avvantaggia i partiti più grandi rendevano inoltre particolarmente difficile l’ingresso nella principale arena politica spagnola. Inoltre, come nel caso tedesco, la memoria storica sembrava agire da ostacolo insormontabile per le sirene della destra radicale populista (Betz 2019). Di fatto, formule populiste (di destra o di sinistra radicale) sono state assenti dall’arena parlamentare spagnola dall’adozione della costituzione democratica del 1978 fino alle più recenti elezioni legislative (Turnbull-Dugarte 2019; Alonso e Kaltwasser 2015). Per la precisione ricordiamo che il cambiamento diventa visibile con le elezioni regionali in Andalucía nel 2018 quando un partito relativamente sconosciuto, Vox ottiene 12 seggi nel parlamento regionale. Prima di inquadrare in maniera più approfondita il profilo di Vox, bisogna ricordare che la famiglia della destra radicale populista nella Spagna post-1978 non era affatto assente. L’analisi di Alonso and Kaltwasser (2015) mette in evidenza un gruppo di partiti (per es. Democracia Nacional (Democrazia Nazionale) o Plataforma per Catalunya (Piattaforma per Catalonia) che rispecchiano le caratteristiche della destra radicale populista con un messaggio anti-elitista e nazionalista. Tuttavia nessuno di questi partiti riesce ad ottenere più dell’1% nelle elezioni a livello nazionale dal 1980 ad oggi (Alonso and Kaltwasser 2015, 23). Da segnalare il fatto che il numero aggregato di voti a favore di questi partiti è stato in crescita dalle elezioni europee del 2004, in particolare per quello che riguarda le elezioni regionali (Alonso e Kaltwasser 2015: 23).

In questo contesto, le elezioni regionali del 2018 mettono in evidenza una breccia nell’immunità del sistema politico spagnolo e, simbolicamente, accade in una regione considerata un feudo di sinistra. Le elezioni svoltesi a dicembre 2018 permettono ad un partito il cui nome evoca il legame viscerale con il popolo, La Voce (implicitamente del popolo) di criticare la corruzione dell’élite politica e combattere le dinamiche indipendentiste e autonomiste diffuse negli ultimi anni. Al centro del messaggio di Vox si ritrova il bisogno di rafforzare la centralità di Madrid nella gestione politica, economica e amministrativa della Spagna. È importante dunque mettere in evidenza che le elezioni regionali del 2018 portano al centro della competizione non soltanto il cleavage socio-economico tradizionale ma anche il conflitto centro vs. periferia acuitizzato dal referendum catalano dell’1 ottobre 2017 (Turnbull-Dugarte 2019). Si aggiunge a questo ampliamento del registro di mobilitazione la crisi migratoria che trasforma anche la Spagna in un punto d’arrivo particolarmente affollato in quanto, nel 2018, il numero di i migranti che arrivano in Spagna dall’Africa supera i numeri riscontrati in Italia e in Grecia (Keeley 2018 citato da Turnbull-Dugarte 2019: 2).

Se nel periodo pre-2018 partiti con un messaggio simile a Vox avevano fallito proprio nel tentativo di scardinare la competizione politica e proporre nuovi temi di mobilitazione, il successo politico di Vox è stato attribuito in maniera consensuale alla capitalizzazione dello scontento della gestione della crisi catalana, accentuato dalla politica di accoglienza messa in opera dal governo Sanchez (si veda il famoso caso della nave Acquarius) (il Post 2018). Il conservatorismo sociale di Vox si declina anche in posizioni anti-globalizzazione che veicolano l’idea di una cospirazione internazionale contro gli interessi del popolo spagnolo. Nel contesto della gestione della crisi di Acquarius, il numero due del partito, Javier Ortega Smith, dichiarava: “Il globalismo controllato da Soros e Merkel e imprese del mondo vuole venderci l’idea di una crisi umanitaria, di una nave alla deriva in mare che necessita di essere salvata. Ma questa è una vera bugia, una menzogna, e loro (n.a. il governo Sanchez) lo sanno perfettamente, perché l’Italia lo ha spiegato” (Pardo 2019).

È importante menzionare anche l’investimento strategico nel rompere i tabù della politica. Rappresentanti di Vox hanno proposto la celebrazione della giornata dell’eterosessuale, hanno criticato la discriminazione delle persone ricche aggredite dalle autorità fiscali e i discorsi pubblici, hanno anche espresso perplessità nei confronti del ruolo dell’uomo nel cambiamento climatico, hanno messo in questione l’Olocausto (Betz 2019). In questo contesto, i media giocano un ruolo

fondamentale in quanto la visibilità accordata al partito è positivamente correlata all'andamento elettorale (Olalla et al. 2019):

Vox è un partito di origine recente (dicembre 2013), anche se è stato lanciato da uomini politici di professione, precedentemente attivi nel principale partito di centro-destra spagnolo, il Partito Popolare (*Partido Popular*). Dall'origine Vox è associato ad una linea conservatrice del PP a favore di un rafforzamento dei poteri delle autorità locali a scapito delle autonomie diffuse. Benché attivo politicamente già dalle elezioni europee del 2014, fino al 2018, la visibilità del partito rimane bassa. Privo di poteri in seggi, Vox rimane un attore periferico. Oltre alle finestre di opportunità di cui prima, il suo successo è riconducibile al cambio alla dirigenza del partito con l'elezione di Santiago Abascal nel 2014, rappresentante dei cosiddetti hard-liners del nazionalismo spagnolo. Abascal fa anche lui parte della rete del PP, la sua carriera politica inizia a 18 anni. La sua militanza lo porta a diventare rapidamente consigliere a Llodio e, successivamente, ad essere eletto nel parlamento regionale basco. Significativamente, sotto la guida di Abascal, Vox non partecipa alle elezioni regionali della Catalogna del 2017 per mettere in evidenza la sua opposizione alle posizioni indipendentiste. Oltre al contenuto della mobilitazione, la strategia della leadership di Santiago Abascal mette al centro un utilizzo capillare ed aggressivo dei social network (principalmente su WhatsApp, Facebook, YouTube e Instagram). Sono regolarmente denunciate le élite politiche, gli immigrati e i regionalisti (La Vanguardia 2018). Le posizioni anti-Islam sono rafforzate anche da un conservatorismo culturale, in particolar modo per quello che riguarda il ruolo della donna nella società, la difesa della famiglia tradizionale e l'opposizione ai diritti LGTB. Come ricorda Betz (2019), il successo di VOX è riconducibile alla mobilitazione di un elettorato trasversale: confluiscono nostalgici Franchisti, fondamentalisti cattolici, elettori impauriti dal declino demografico e l'aumento dell'immigrazione. Tuttavia, ad oggi, il suo ancoraggio elettorale non è affine a quello della sinistra. Vox appare vicino alle posizioni liberiste americane o al programma di Jair Bolsonaro e si presenta come promotore di misure fiscali a vantaggio delle classi alte, a scapito dei servizi pubblici (Maestre 2019).

In questo modo, il partito riesce ad accedere non soltanto all'arena legislativa nazionale, ma anche a quella europea marcando in maniera netta l'uscita dalla periferia politica. Con lo slogan ispirato apertamente a quello di D. Trump, *Hacer España grande otra vez*, la campagna di Vox ha puntato con successo sulla necessità di ridare il potere al centro, a Madrid. I nemici da combattere sono anzitutto le autonomie regionali più che le istituzioni europee. Più che contenuto intellettuale riconducibile ad un filone ideologico ben definito, il programma di Vox è caratterizzato da una certa vaghezza che garantisce una facilità di adattamento al mutare delle condizioni. La forma mentis di Vox gravita attorno ad una triade flessibile dal punto di vista del contenuto: Dio-Patria-Famiglia (Manifiesto Fundacional), ciò che permette l'incorporazione fluida di elementi derivati dai temi dominanti al momento. Il collante è garantito dalla "estrema necessità delle istituzioni al servizio degli spagnoli, in opposizione a ciò accade per ora quando gli spagnoli sono al servizio dei politici (...) Vox è il partito del buon senso, che dà voce a ciò che milioni di spagnoli pensano nelle loro case; l'unico che combatte per la soffocante correttezza politica. In Vox non diciamo agli spagnoli come devono pensare, parlare o sentire, diciamo ai media e alle parti di smettere di imporre le loro convinzioni sulla società" (Qué es Vox 2019).

La politica dei muri: resistenza all'immigrazione

In questo contesto, Vox non può essere definito come un partito single-issue, un partito anti-immigrazione tout court. L'immigrazione è tuttavia un elemento chiave del successo della sua mobilitazione. Così la difesa di Dio, della Patria e della Famiglia giustifica la posizione critica nei confronti dell'immigrazione. La campagna elettorale per le elezioni regionali di dicembre 2018 si era svolta con uno slogan particolarmente penetrante, quello della *Reconquista* dell'Andalucía. Si rinviava implicitamente alla necessità di riconquistare una regione spagnola dal controllo del PSOE e uno spot elettorale mostrava Abascal a cavallo in territorio andaluso, con in sottofondo la musica del Signore degli Anelli (Repubblica 2018). Si alludeva implicitamente alla storica riconquista del XV° secolo e all'espulsione dei mori riconducibile nella politica contemporanea all'appoggio di Vox

alla *deportación* degli immigrati clandestini nei Paesi d'origine (Repubblica 2018). Dal 2018 ad oggi, le strategie punitive dell'immigrazione clandestina sono state accompagnate da politiche di isolamento fisico attraverso la chiusura delle frontiere e l'erezione di un muro attorno a Ceuta e Melilla (TheGuardian 2019).

Nel programma in 100 punti presentato al Palacio Vistalegre a Madrid (2018), programma mantenuto in occasione delle elezioni legislative del 2019, l'immigrazione è un tema centrale (100 medidas para España Viva). Sono così presentati 8 punti direttamente conducibili al tema: la dimensione punitiva prevale in quanto i primi punti mettono l'accento sulla deportazione degli immigrati clandestini e gli immigrati condannati per crimini gravi o recidivi (punti 14 e 15). Nell'ottica di prevenire l'immigrazione sono identificate come soluzioni: l'aumento dei contributi per i paesi in via di sviluppo e aiuti per i paesi che accettano il rimpatrio di immigrati illegali e criminali (punto 21). La lotta all'immigrazione è collegata anche all'indurimento delle pene per i trafficanti e i loro collaboratori, fra i quali sono esplicitamente indicate le ONG (16). L'accento su sicurezza e ordine rinvia anche alla gestione di mano dura delle opzioni di acquisizione rapida della cittadinanza e, più in generale, l'aumento dei requisiti linguistici, di contributi fiscali e prove di integrazione per la naturalizzazione (Punti 19-20). La gestione della crisi migratoria viene ricondotta anche alle istituzioni europee e la loro revisione per far fronte alle sfide attuali e future e garantire la difesa dei diritti dei cittadini europei (Programa electoral para las elecciones europeas de 2019). A tale scopo viene indicata come soluzione la revisione degli accordi della politica di vicinato, in particolare con il Maghreb e il Medio Oriente, sottoposti ad una clausola di collaborazione alla lotta all'immigrazione illegale sul territorio europeo e all'accettazione dei rimpatri (Programa electoral para las elecciones europeas de 2019: 10). Vengono così riproposti a livello europeo i punti declinati nel capitolo immigrazione dei 100 medidas para España Viva (2018): rimpatrio degli immigrati clandestini, degli immigrati condannati per reati gravi o recidivi, etc.

Nel caso di Vox, ritroviamo una denuncia dell'immigrazione in chiave punitiva e l'accento sull'esternalizzazione della lotta all'immigrazione. Benché centrale nell'identità di Vox, il tema dell'immigrazione non è prevalente. Non compare nel Manifiesto Fundacional, dove simbolicamente prevalgono i temi dell'unità nazionale e della difesa della moralità.

Dopo aver analizzato la differente evoluzione della politicizzazione della questione migratoria in Italia e in Spagna, passiamo adesso al contesto nord-europeo, caratterizzato, come si è visto sopra, da una situazione diversa non solo dal punto di vista della tradizione di confronto con il fenomeno migratorio, ma anche da una differente capacità di resistenza del sistema tedesco e di quello austriaco alle conseguenze della crisi economico-finanziaria che ha investito l'Europa nel corso del presente decennio. Anche in questo caso, si è optato per una selezione dei casi in grado di mettere in luce – attraverso la comparazione tra un caso di lunga tradizione populista e il caso di un *newcomer* (Decker 2016, 14) – la recente omogeneizzazione del discorso anti-immigrazione nei due contesti, il ricorso a strategie discorsive (Reisigl e Wodak 2005) di criminalizzazione ed emergenza, l'islamofobia e la creazione retorica del pericolo “invasione” intorno al discorso sull'asilo politico, pur in un contesto partitico che mostra sostanziali differenze tra Austria e Germania. In Austria, infatti, come si vedrà tra breve, il partito della FPÖ ha conosciuto l'esperienza di partecipazione al governo fin dai primi anni Duemila, partecipazione reiterata, pur con esiti differenti, in tre occasioni (2000-2003; 2003-2007; 2017-2019). In Germania, invece, considerata analogamente alla Spagna come una sorta di eccezione dal punto di vista del successo dei partiti populistici e anti-immigrazione, la rottura del tabù della rappresentanza parlamentare di un partito alla destra dei democratici cristiani della CDU/CSU è avvenuta solo in occasione delle elezioni del 2017 attraverso il successo del partito della AfD e l'ottenimento della rappresentanza parlamentare per il partito populista di destra. La selezione dei due casi permetterà quindi di gettare luce su una serie di dimensioni di analisi che guideranno l'esposizione nel corso dei due prossimi paragrafi: 1) la genesi dei partiti, con particolare riferimento alla natura del humus ideologico e/o di cultura politica che ha fatto da sfondo alla nascita delle due formazioni; 2) l'evoluzione della FPÖ e della AfD nello specifico contesto dei due sistemi partitici,

ovvero nell'interazione con le altre forze politiche (Decker e Adorf, 2018, 3) la struttura delle opportunità – dovuta in gran parte alle prime due dimensioni indicate, oltre che a fattori contingenti come la cosiddetta “crisi dei rifugiati” – che ha permesso alle due formazioni di esercitare influenza nel contesto delle politiche migratorie (con particolare attenzione al caso della FPÖ che ha avuto responsabilità di governo) e in quello della percezione della rilevanza delle *issues* legate alle migrazioni in relazione al caso delle affermazioni elettorali della AfD.

La FPÖ: genesi e natura

Per la particolarità delle sue origini, per la velocità con cui, da partito marginale, si è imposta all'interno di un sistema politico che sembrava destinato alla riproduzione di dinamiche di funzionamento condannate al blocco della democrazia (Papadopoulos 2003), per l'attenzione dei media europei puntata sul leader che ne decretò il successo alla fine degli anni Ottanta - Jörg Haider - e per la polemica che le vicende relative alle “sanzioni” comminate nel 2000 dall'UE al momento dell'ingresso del partito nella compagine governativa (Heinisch, 450-451) ha innescato a livello europeo, il caso della FPÖ attira da almeno due decenni l'interesse degli studi sul moderno populismo e sul suo rapporto con le tematiche da esso promosse, immigrazione in primis. Questo interesse è andato accrescendosi all'aumentare dell'influenza del partito, che ha coinciso con le ripetute partecipazioni al governo della FPÖ, sia nella cosiddetta era Haider (2000- 2003 e 2003-2007), sia nell'appena conclusasi era Strache (2017-2019)⁸. In particolare, in linea con quanto accaduto in altri casi europei di partecipazione dei partiti populistici al governo, l'attenzione degli analisti politici si è soffermata sull'influenza di questi ultimi nell'ambito delle politiche pubbliche (Minkenberg 2001, Akkermann, de Lange, Rooduijn 2016). Non vi è dubbio che un ambito privilegiato di interesse sia quello della verifica delle conseguenze della partecipazione al governo dei partiti populistici di destra nell'ambito delle politiche migratorie. Come mostrato nell'apertura del saggio, infatti, l'approccio anti-immigrazione e il netto rifiuto del multiculturalismo rappresentano elementi di grande rilevanza nella mobilitazione populista, e quindi nella raccolta di consensi elettorali da parte delle formazioni politiche oggetto di questo capitolo. Se concorde è il giudizio sulla capacità di questi partiti di influenzare l'opinione pubblica in merito alla percezione dell'impatto dell'immigrazione sulle società dei paesi dell'Europa occidentale (minore concordia si registra nell'analisi delle politiche pubbliche – a livello locale e nazionale – varate sotto governi a partecipazione populista (di destra).

Il caso della FPÖ è da questo punto di vista paradigmatico. Fondato alla fine degli anni Cinquanta su una base subculturale nazionalista e con legami mai recisi con la destra pangermanica (Manoschek 2002) la FPÖ ha conosciuto un interregno tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta nel quale la sua cultura politica ha virato verso l'ambito liberale, per poi trovare, sotto la direzione di Jörg Haider (eletto leader del partito nel 1986) la collocazione populista di destra che ne ha caratterizzato l'evoluzione – ivi comprese scissioni e cambi di leadership - e che ha portato il partito alla rinnovata partecipazione al governo in alleanza con il Partito Popolare austriaco (ÖVP) guidato dal popolare Sebastian Kurz sotto la guida di Heinz Christian Strache, leader del partito della FPÖ. Le dimissioni del leader della FPÖ dal governo di cui era vice-Cancelliere e dalla direzione del partito a causa del suo coinvolgimento in un caso di corruzione, hanno coinciso con la conclusione dell'esperienza di governo della FPÖ.

È sugli effetti di questa alternanza tra opposizione e governo che concentreremo la nostra attenzione per verificare se e in che modo la retorica anti-immigrazione di cui la FPÖ è costante rappresentante in Austria da almeno due decenni, abbia agito in direzione dello sviluppo di sentimenti di scetticismo nei confronti della capacità della società austriaca di accoglienza di migranti e richiedenti asilo

⁸ Il leader della FPÖ Heinz-Christian Strache, eletto alla guida del partito nel 2005 si è dimesso dall'incarico alla vigilia delle elezioni europee del maggio 2019 a seguito del suo coinvolgimento diretto in uno scandalo di corruzione venuto alla luce a seguito di una intercettazione (risalente al 2017) pubblicata dal settimanale tedesco “Der Spiegel” e dal quotidiano “Süddeutsche Zeitung”, dalla quale emerge la disponibilità del segretario della FPÖ a garantire appalti pubblici in cambio di un sostegno economico per il suo partito da parte di non identificati oligarchi russi.

(Krzyzanowski e Wodak 2009) di polarizzazione politica sui temi delle migrazioni e dei modelli di integrazione ad essi associati (Rossell Hayes e Dudek 2019) Prima di far ciò, però, è necessario, come nel caso degli altri partiti selezionati, dedicarci alla ricostruzione dell'evoluzione storica del partito, con l'accortezza di concentrarci sui passaggi che maggiormente hanno influenzato le posizioni della FPÖ sull'immigrazione.

L'evoluzione populista e il ruolo delle posizioni anti-migrazione

Il sistema partitico austriaco della seconda Repubblica austriaca – nata nel 1945 a conclusione del secondo conflitto mondiale - presentava linee di conflitto sociali, economiche e culturali riportabili alla tradizionale teoria dei *cleavages* di Lipset e Rokkan (1967), ma con due tratti di peculiarità: la “completa dominanza sociale e culturale di una cultura basata sul concetto dei “campi politici” (*Lagerkultur*) radicata come *Weltanschauung* e struttura sociale, e i suoi caratteri di perpetuazione e ampliamento attraverso la colonizzazione partitocratica e l'intreccio tra amministrazione, economia e rappresentanza degli interessi” (Plasser 1998, 79). In questo contesto, il partito della FPÖ era nato nel 1956, a seguito di scissioni e ricomposizioni incrociate. Difficile stabilire se al momento della fondazione della nuova formazione prevalesse la volontà di creare un partito liberale in grado di colmare un vuoto importante nel sistema partitico austriaco (Livonius, 2002, 22), o un soggetto politico che continuasse a rappresentare i sentimenti pangermanici diffusi nella popolazione. Prevalse in prima battuta la decisione di affidare la leadership ad un rappresentante della componente nazionalista. Nel corso degli anni Ottanta, poi, sembrò aprirsi uno spazio per una trasformazione di stampo liberale, tanto che il partito entrò per un breve periodo come partner minore in una coalizione di governo con il partito social democratico della SPÖ (1983-1986). Ben presto, però, si sarebbe assistito ad ulteriori scontri, che ebbero termine solo nel 1986 con l'ingresso di Jörg Haider alla guida del partito.

Dopo le elezioni del 1986, nelle quali la FPÖ ottenne 9,7%, il processo di “scongelo” dei voti (Luther 1992, 29) e del consenso che aveva cominciato ad investire la SPÖ e la ÖVP proseguì. Su questo momento di apertura dell'offerta elettorale e sui conseguenti risultati elettorali pesò l'emergere di sentimenti antipartitici, in parte convogliati nella scelta di voto per una FPÖ che in campagna elettorale aveva radicalizzato le sue posizioni, puntando sulle “classiche” componenti di un populismo di protesta, oppressione burocratica e fiscale dello stato, lotta per una difesa particolaristica del Welfare State, fino a giungere all'evocazione di tabù simbolici quali quelli del passato nazista.

Se il programma della FPÖ aveva contenuto fino all'avvento di Haider molti elementi provenienti dall'ala liberale del partito, l'influenza del nuovo leader si manifestò chiaramente nella totale disattenzione delle linee programmatiche dettate appena un anno prima della sua elezione a capo del partito. Queste, infatti, vennero sostituite da temi dell'attualità politica di forte richiamo sull'elettorato: scandali politici e finanziari della ÖVP e della SPÖ, denuncia aggressiva dei politici dei due partiti tradizionali e del loro atteggiamento collusivo nel favorire la continuità del sistema partitico incentrato sulle interazioni tra i due principali partiti, fino ad arrivare ad una radicalizzazione, che, a partire dal 1991, si concentrò sempre più esclusivamente e sulla denuncia delle politiche lassiste del governo in merito alla sicurezza e al rispetto dell'ordine pubblico, ma, soprattutto, sulla lotta contro l'immigrazione. Nel 1993 la FPÖ indisse un referendum popolare dall'emblematico titolo “*Österreich zuerst*” – Prima l'Austria – (Höbelt 2003, 90). Il referendum proponeva di inserire nella Costituzione federale un esplicito riferimento al fatto che l'Austria non dovesse essere considerata come una terra di immigrazione (Riedlsperger 1998, 36). L'iniziativa non ebbe molto successo, ma servì a catalizzare l'attenzione mediatica e politica sul reale significato del nuovo corso intrapreso da Haider. Durante gli anni successivi, la retorica nazionalista di Haider venne sempre più accompagnata da dichiarazioni provocatorie che avevano l'obiettivo di attirare l'interesse della stampa che, inizialmente restia a concedere spazio alle affermazioni scioccanti del leader della FPÖ su passato nazista e su tematiche inerenti l'immigrazione, concesse progressivamente sempre più spazio al partito (Ellinas 2010). In particolare, Haider seppe sfruttare in maniera particolarmente

efficace la copertura della stampa boulevard (Heinisch 2008, 76-77). I risultati elettorali ottenuti dal partito dal momento della conquista della leadership di Haider (1990: 16,6%; 1994: 22,5%; 1995: 21,9%) mostrano l'efficacia del nuovo corso populista. In questa strategia, la componente anti-immigrazione assumeva una rilevanza centrale.

Nel programma del 1997 della FPÖ si poteva leggere nel capitolo dedicato all'immigrazione che:

A causa della sua topografia, della densità della sua popolazione, e delle sue risorse limitate, l'Austria non è un paese di immigrazione.

Il diritto alla patria non può perciò costituire un flusso incontrollato e illimitato verso l'Austria. [...]

Un ingresso illimitato graverebbe di un peso eccessivo le popolazioni residenti nella loro possibilità attiva di integrazione e dunque danneggerebbe il loro diritto alla difesa e alla protezione della propria patria.

Si rifiutano esperimenti multiculturali poiché essi accendono intenzionalmente conflitti sociali.⁹

L'interesse alla protezione della popolazione austriaca esige il mantenimento della piena sovranità nelle questioni di diritto degli stranieri.

L'Austria deve comunque garantire l'asilo politico ai perseguitati per ragioni razziali, religiose o politiche, a meno che questi non entrino nel territorio austriaco passando attraverso un paese sicuro (FPÖ 1997).

Se il richiamo alla densità metteva in evidenza la presenza di forme di anomia urbana” con riferimento a contesti di tipo urbano, dove maggiori, più visibili e, di conseguenza più politicizzabili sono gli insediamenti immigrati, il multiculturalismo veniva aprioristicamente rifiutato. Nell'interpretazione del partito, l'accettazione del modello multiculturale avrebbe creato tensione in una comunità storicamente e territorialmente omogenea, costringendo i cittadini austriaci a mettere in atto un faticoso sforzo di integrazione.

Nella successiva formulazione del programma (Die FPÖ steht für) le attestazioni di principio rivestivano un'importanza maggiore rispetto alle concrete proposte, concentrate intorno ad una necessità di inasprimento delle regole sulle richieste di asilo, alla costituzione di campi di accoglienza alle frontiere per evitare un'invasione immersione di rifugiati politici, alla costituzione di campi di raccolta di potenziali rifugiati in Ucraina e in Nord-Africa. Ben prima della cosiddetta “crisi dei rifugiati”, la centralità della questione immigrazione riguardava dunque già i rifugiati. Nel programma era possibile leggere che “i richiedenti asilo politico che abbiano commesso un reato il cui procedimento di asilo ha avuto esito negativo devono essere immediatamente espulsi. Chiare regole di rimpatrio devono essere decise con gli Stati di provenienza” (FPÖ 1998). In questo programma, la FPÖ avanzava inoltre la proposta di spostare la competenza del giudizio sull'ammissibilità del provvedimento dal livello centrale a quello locale, in modo da garantire una maggiore velocità del procedimento e un contemporaneo abbassamento delle relative spese procedurali. Già alla fine degli anni Novanta, il rifugiato politico era dunque, considerato alla stregua di un costo per la collettività, tanto che l'ultimo dei punti del programma “Die FPÖ steht für” (1998) proponeva che venisse prevista “una figura di reato che identifichi il concorso per sfruttamento della legge sull'asilo politico. Allorché venga offerta una consulenza per sfruttare lacune legislative e per accaparrarsi servizi pubblici, allora questo comportamento deve essere punito” (FPÖ 1998).

L'approccio anti-immigrazione della FPÖ rappresentò in quegli anni uno degli elementi della *winning formula* (Kitshcelt e McGann 1995) che garantirono il successo elettorale ai partiti della destra radicale in Europa. La prima partecipazione della FPÖ nella sua veste di partito populista¹⁰ al governo avvenne nel 2000, a seguito delle elezioni del 1999 dove il partito aveva ottenuto il 26,9% dei voti – risultato rimasto ineguagliato - sorpassando la SPÖ e attestandosi come secondo partito più votato. L'inserimento nella compagine governativa del partito fu accolta da proteste di massa nella città di

⁹ Programma della FPÖ 1997, cap. V, art. 4.

¹⁰ Come si è visto, la prima volta in cui il partito era entrato in una coalizione di governo era stato all'inizio degli anni '80 (1983-1986), quando la FPÖ era entrato in un esecutivo con la SPÖ.

Vienna e dall'indizione di procedure di "controllo" e sanzioni sull'azione di governo decise dall'Unione Europea. Nonostante le diffuse preoccupazioni per la prima partecipazione di un partito dai chiari contenuti xenofobi al governo di un paese europeo, l'esperienza della FPÖ al governo fu tutt'altro che semplice. Le difficoltà erano legate all'inesperienza di governo del partito, sia a livello locale a livello nazionale, e al difficile reclutamento di personale politico e burocratico capace di reggere il confronto con la nuova complessa realtà ministeriale (Heinisch e Hauser 2015, 100-102) dalla quale la FPÖ era per decenni rimasta esclusa.

Anche sul piano dell'influenza del partito sul *policy-making* nel privilegiato ambito dell'immigrazione, la FPÖ non riuscì ad incidere in maniera commisurata all'intensità dei propri richiami retorici-elettorali. Le valutazioni circa l'impatto dei partiti populistici al governo, specie se in relazione alle politiche sull'immigrazione non sono concordi. Parte della letteratura (Zaslove, 2004, Schain, 200) indica una relazione positiva tra partecipazione dei partiti populistici di destra e *policy making* restrittivo in ambito migratorio. Questa influenza può essere di natura diretta o indiretta (Minkenberg 2001, Minkenberg e Schain 2003) attraverso lo spostamento dei partiti con cui i populistici sono al governo su posizioni più severe in ambito migratorio. Secondo altri osservatori (Mudde 2007), invece, il riscontro empirico delle valutazioni di questi studi non sempre prende in considerazione tutte le variabili- ivi compresa la natura delle politiche di immigrazione e di integrazione e la sua evoluzione storica nel contesto analizzato – necessarie ad operare una valutazione dell'effettiva influenza dei partiti populistici al governo.

Per quanto concerne il caso austriaco, gli anni 2000- 2007¹¹ rappresentano un territorio privilegiato per la verifica di queste dissonanti interpretazioni. Per analizzare l'influenza della partecipazione al governo della FPÖ in tema di immigrazione, Duncan (2010) prende in considerazione quattro ambiti: il controllo delle migrazioni, le politiche di integrazione dei migranti, le politiche di asilo, e quelle sulla cittadinanza. Se in tutti e quattro questi ambiti le promesse elettorali della FPÖ avevano fatto riferimento a una severa riduzione delle possibilità di accesso, permanenza e integrazione degli immigrati, la dimensione retorica era stata trasformata in disposizioni di *policies* in maniera solo parziale, con particolare riferimento all'ambito della cittadinanza – con procedure aggravate per la naturalizzazione – e all'ambito dell'integrazione, con l'approvazione della legge denominata "Accordo sull'integrazione" *Integrationsvereinbarung* del 2002 (Krzyzanowsky 2013, 141).

Con la fine della partecipazione al governo e la morte di Haider avvenuta nel 2008, si aprì per la FPÖ un lungo periodo di difficoltà e la necessità di ristrutturazione organizzativa (Heinisch 2016). La nuova leadership di Strache riuscì ad imporsi solo alla fine degli anni Duemila, complice una rinnovata strategia comunicativa basata su mediatizzazione, leaderizzazione e commercializzazione dell'immagine del partito (Krzyzanowsky 2013, 140). A partire dal 2008, la FPÖ riuscì in un recupero di consensi (2008: 17, 5%; 2013: 21,4%; 2017: 25,97%) che, se non eguagliò il picco ottenuto dal partito sotto la guida di Haider nel 1999 (26,7%), ci si avvicinò molto. Ancora una volta, le posizioni anti-immigrazione furono di grande aiuto nel posizionamento ideologico e valoriale del partito. Se i richiami anti-immigrazione e xenofobi parvero in alcuni momenti allontanare l'elettorato (Heinisch e Hauser 2015), la continuità nella mobilitazione anti-immigrazione dette nel lungo corso i suoi frutti. Secondo Wodak e Köhler (2010, 40) la creazione di un rinnovato clima ostile all'immigrazione incentrato su una dimensione internazionale era stato favorito già a partire dal 2008 da almeno tre fattori: l'ampliamento dello spazio Schengen, i negoziati con la Turchia, e la stipula di accordi a livello europeo che regolavano la normativa sull'immigrazione.

Non a caso, il programma del 2011 tornava su questi punti, sancendo che "L'Austria non è un paese di immigrazione. Per questo motivo la FPÖ persegue una politica basata sulle nascite. Immigrati legali e legittimi che siano già integrati, che conoscano bene il tedesco, che riconoscano i nostri valori

¹¹ Il governo di coalizione Schüssel (2000-2003) era composto da una coalizione ÖVP -FPÖ. A causa delle difficoltà di gestione delle nuove dinamiche partitiche a seguito dell'ingresso nel governo, nel corso del 2002 si aprirono nella FPÖ gravi dissidi interni, tanto che nel 2002 si dovette ricorrere a nuove elezioni. Queste videro un crollo del partito, che dimezzò il proprio capitale elettorale rispetto alle elezioni del 2000. Ciononostante, la FPÖ entrò a fare parte anche del secondo governo Schüssel, nel corso del quale avvenne la scissione della componente haideriana (2005).

e le nostre leggi e che abbiano messo radici culturali nel nostro paese dovrebbero poter rimanere in Austria e ottenere la cittadinanza” (FPÖ. 2011). Accanto a queste formulazioni di principio, la strategia comunicativa sulle questioni migratorie della FPÖ a guida Strache è stata caratterizzata dal passaggio da una dimensione nazionale ad una prospettiva internazionale, sovranista e identitaria (Forchtner, Krzyżanowski e Wodak 2013). Se Haider aveva fatto dello slogan “prima l’Austria” il proprio cavallo di battaglia in chiave nazionalista con formulazioni tanto vaghe quanto evocative del tipo “Recht aufs Heimat” (“diritto alla patria”), Strache modificò la strategia comunicativa in dimensione anti-islamica e con un’accentuata vulgata contro l’asilo politico, presente *in nuce*, come si è visto, già nella dimensione programmatica della fine degli anni Novanta.

Queste tematiche continuarono ad essere sviluppate per tutto il decennio successivo, improntando sia la percezione dell’impatto della migrazione nella sfera pubblica, sia la discussione in ambito di politiche pubbliche a livello locale e nazionale. Anche nel caso austriaco, la crisi dei rifugiati ha dato modo alla retorica di Strache di portare al massimo livello di crisi la rappresentazione del rischio legata all’invasione dei richiedenti asilo. Definendo la Cancelliera Merkel nell’ottobre del 2016 come la “politica più pericolosa di tutta l’Europa” (Hartleb 2016) Strache riuscì nel doppio intento di drammatizzare e personalizzare la tematica migratoria, elevandola così a euristica di sicuro successo per mobilitazione elettorale del partito. La campagna per le elezioni legislative del 2017 è stata in effetti dominata dal tema della gestione delle migrazioni e della politica dei rifugiati (Wodak 2018), non solo da parte della FPÖ, ma anche da Sebastian Kurz, giovane leader della ÖVP (rinominata “Nuovo Partito Popolare”), poi divenuto Cancelliere con un governo a composizione ÖVP - FPÖ. La competizione tra Kurz e Strache su queste tematiche ha dato luogo a quella che Wodak (ivi, 324) ha definito come un fenomeno di “normalizzazione” della rappresentazione dei migranti come minaccia per la sicurezza interna e come peso per lo Stato Sociale. Gli elementi di questa rappresentazione sono riscontrabili anche nel programma di coalizione a firma FPÖ (Regierungsprogramm 2017-2022, 29-35).

La prematura interruzione del governo non permette di effettuare una valutazione delle politiche realizzate dal governo “nero-blu” in materia di immigrazione. La lunga durata dell’agitazione anti-migrazione che ha preso avvio in una cornice nazionale sotto la guida carismatica di Haider ed è proseguita in chiave anti-islamica, identitaria e con la giustapposizione del concetto di “rifugiato” alla pratica di sfruttamento delle risorse dello Stato Sociale sotto la direzione di Strache ha in ogni caso profondamente segnato la percezione delle migrazioni in Austria, ed ha concorso ad un riposizionamento dei partiti tradizionali (Belafi 2013, 380) su queste tematiche.

La AfD: genesi e natura

Il processo genetico della AfD si distanzia per molti versi da quello che ha visto la nascita della FPÖ sopra descritto, e anche – se pure con qualche circoscritto elemento di somiglianza con la creazione del partito di VOX – dal caso spagnolo. Se si prende in considerazione il gruppo ristretto di persone che può essere considerato come l’iniziatore della fondazione del partito nel mese di febbraio del 2013, non si può non attribuire al fattore economico un ruolo di primaria importanza. In effetti, la nascita del partito è stata descritta (Niedermayer 2015) come il riflesso di una profonda insoddisfazione nei confronti della gestione della crisi dell’Eurozona da parte della Germania. Questa insoddisfazione cominciò ad essere espressa alla fine del 2012 da personalità non politiche raggruppate attorno all’economista e docente dell’università di Amburgo Bernd Lucke. Nei primi mesi di vita del partito – fino alle elezioni del settembre del 2013 che avrebbero portato la AfD alla soglia (mancata per 0,3 punti percentuali) della rappresentanza parlamentare - la AfD ha in effetti puntato su un’impostazione euro-scettica con uno stile tipicamente populista. La contrapposizione manichea tra il popolo e le élites, così come la critica ai meccanismi della democrazia rappresentativa che attraverso la mediazione dei partiti tradizionali tradisce e distorce la volontà dei cittadini fu sviluppata in questa prima fase di attività del partito in chiave sostanzialmente anti-europeista. Lo slogan che fin dalle prime apparizioni del partito aveva segnato i confini della mobilitazione

comunicativa del partito “Mut zur Wahrheit” (il coraggio della verità) metteva inoltre l’accento anche sulla critica ai media tradizionali, colpevoli di riprodurre lo status quo del sistema partitico e delle alleanze anti-popolo a livello nazionale e globale. A causa di queste caratteristiche, l’apparizione sulla scena politica tedesca della AfD è stata quasi immediatamente considerata come la conclusione dell’eccezionalità del caso tedesco (Decker e Hartleb 2007) in riferimento alla mancata presenza nel sistema partitico tedesco di una formazione di stampo populista (Berbair, Lewandowsky, Siri, 2015, Decker 2015).

La capacità di penetrazione nel sistema politico tedesco, e quindi di fatto l’esistenza di un potenziale populista nell’elettorato della Repubblica federale è dimostrato dalla rapidità attraverso la quale la AfD è riuscita a concorrere, dopo appena 7 mesi dalla sua nascita ufficiale, alle elezioni legislative del settembre 2013, ottenendo il 4,7%, un risultato ancora non sufficiente per l’ingresso nel Bundestag e, nel corso del 2014, a tutte le elezioni regionali (nei *Länder* del Brandeburgo, della Sassonia e della Turingia) previste per quell’anno. Al fallito ingresso nel Bundestag aveva fatto seguito un ciclo di risultati positivi inaugurati con il 7,1% nelle elezioni europee e proseguiti con le elezioni regionali¹² che faceva della AfD il partito di “nuova fondazione” con il più rapido tasso di successo nella Germania federale fin dagli anni ’50 (Franzmann 2014). La partecipazione a elezioni politiche a tre livelli territoriali diversi (regionale, federale, europeo) con risultati politici più che incoraggianti dava già un indizio di una capacità organizzativa che non poteva basarsi sul solo potenziale degli iniziatori politici raggruppati attorno a Bernd Lucke. In effetti, se è vero che la rappresentanza dell’ala economico-liberale aveva dato l’impulso iniziale alla nascita del partito, è anche vero che fin dai primi mesi di vita della AfD si erano avvicinati alla nuova formazione esponenti di lungo corso di tradizioni politiche conservatrici e ultranazionaliste, la cui presenza spiega la trasformazione di impianto programmatico che il partito avrebbe conosciuto a partire dal 2015, con la virata su posizioni più tipicamente nativiste e anti-immigrazione.

In particolare, l’ingresso nel partito dell’attuale segretario della AfD – Alexander Gauland – con alle spalle una lunga militanza nelle fila della CDU/CSU garantì al partito l’esperienza per la strutturazione di cui la AfD aveva bisogno per affrontare le sfide elettorali e organizzative che la AfD dovette affrontare nei primi mesi della sua vita (Berbair, Lewandowsky e Siri 2015, 159). Contemporaneamente, il nuovo partito attrasse note personalità dell’ambiente ultra-conservatore e nazionalista che provenivano da piccole formazioni (Die Partei, Schill Partei, Freie Wähler) che, oltre al potenziale tematico nazionalista di tipo escludente, garantivano al partito una consolidata strategia di mobilitazione populista. Sul versante della mobilitazione delle risorse conoscitive, tra gli aderenti della prima ora alla AfD si potevano inoltre individuare personalità capaci di fare da sponda tra l’ala liberale e i gruppi di interesse industriale, sia nelle regioni dell’est sia in quelle dell’ovest. Infine, per quanto concerne le strategie di comunicazione politica, personalità di primo rango nel mondo dei media tradizionali, come Konrad Adam, ex membro della CDU e per 20 anni responsabile dell’inserimento culturale della Frankfurter Allgemeine Zeitung, garantivano alla AfD capacità di interazione con l’ambiente dei media tradizionali, in quel rapporto ambivalente di attrazione/repulsione nei confronti dei media tipico dei partiti populistici (Aalberg e altri 2016, Reinemann 2017).

La descrizione della fase genetica della AfD brevemente tracciata sopra dà conto della complessità della natura del partito fin dalle sue prime fasi di vita, sia in termini di risorse organizzative, sia in chiave di cultura politica. La prevalente descrizione del partito come “euroscettico” non dà in effetti conto della coesistenza di almeno due correnti all’interno del partito: quella liberale euroscettica e quella ultraconservatrice e nazionalista che esprimeva tematiche anti-immigrazione e securitarie. Secondo Decker (2015, 2), la coesistenza di queste diverse fazioni all’interno del partito fin dalla sua origine hanno permesso alla AfD di realizzare quella *winning formula* (Kitschelt e McGann 1995, de Lange 2007) dei partiti della destra radicale consistente in una miscela adatta al contesto politico di insediamento di autoritarismo e appelli neo-liberali. Al di là di rappresentare un ostacolo, la natura composita del gruppo dirigente – il cui collante era rappresentato per Decker dal populismo -

¹² 12, 2% in Brandeburgo, 9,7% in Sassonia e 10, 6% in Turingia

garantiva una migliore capacità di adattamento alle richieste dell'elettorato. Secondo uno studio di Schmitt Beck (2017), quest'ultimo poteva essere diviso tra una parte (*early voters*) che aveva scelto la AfD per la piattaforma euroscettica del partito, e un'altra, che si era orientata verso la AfD negli ultimi giorni della campagna elettorale del 2013, attratta maggiormente dai richiami anti-immigrazione della formazione. Queste *issues* divennero le motivazioni di voto prevalenti nelle elezioni regionali tenute nei *Länder* della ex Germania dell'est, dove il partito ha ancora i suoi bastioni elettorali. L'analisi di Schmitt Beck è confermata dagli studi di Jankowski, Schneider and Tepe (2016, 10), secondo i quali il partito ha più successo nei collegi che avevano visto nel passato i partiti di estrema destra registrare successi elettorali. La maggior parte di questi collegi si trova nei *Länder* orientali.

Il passaggio nella preferenza di voto per la AfD da motivazioni di tipo euroscettico a motivi xenofobi e anti-immigrazione è avvallato dal risultato di sondaggi di opinione condotti tra il 2015 e il 2016 (Küpper, Rees, Zick, 2016) che mostrano un progressivo aumento delle preoccupazioni degli intervistati tedeschi relativamente alla gestione della "crisi dei rifugiati" e alla prospettiva di trasformazione della società in chiave multiculturale. A riprova dell'aumentato livello di allarme nei confronti di queste tematiche si deve richiamare anche il successo del movimento anti-immigrazione PEGIDA (Vorländer 2016) nato nel 2014 sulla base di una piattaforma antielitista, populista e anti-immigrazione (con un focus anti-islamico). È in questo contesto che si registra la trasformazione in chiave anti-immigrazione del partito. Con l'aumento delle tensioni tra le fazioni interne al partito e la percezione dell'apertura di una promettente finestra di opportunità per la mobilitazione delle paure legate all'immigrazione, si consuma anche il cambio di leadership.

Il nuovo corso e l'offerta politica anti-immigrazione

Al momento del congresso di Hesse del luglio del 2015 che avrebbe decretato la sconfitta del fondatore Bernd Lucke a favore della rappresentante dell'ala nazionalista – Frauke Petry, rappresentante della AfD nel Land orientale della Sassonia – la gestione della crisi dei rifugiati aveva raggiunto un picco di attenzione all'interno della sfera pubblica tedesca. L'elezione di Petry fu unanimemente considerata come il momento di svolta del partito verso posizioni populiste di destra radicale. Un'analisi più accorta mostra però come l'elezione di Frauke Petry fu in realtà una mediazione tra il corso moderato espresso da Lucke e la componente più chiaramente legata alla destra radicale ideologicamente prossima a posizioni estremiste espressa dal rappresentante del Land orientale della Turingia (Amann 2017). L'accordo politico raggiunto nel congresso del 2015 garantì al partito di strutturare e sfruttare la polarizzazione politica che si sviluppò in maniera inedita in Germania a seguito della posizione politica assunta dalla Cancelliera di Angela Merkel sulla crisi migratoria riassunta dall'esortazione – riferita alla capacità della Germania di integrazione del milione di rifugiati cui venne garantito l'ingresso nella Repubblica federale dai confini orientali – "Wir schaffen das" ("Possiamo farcela!"). Il cambio di leadership politica coincise con una netta virata della AfD nei contenuti e nella comunicazione politica in direzione di campagne sempre più apertamente anti-immigrazione e, come già evidenziato in riferimento al caso della FPÖ, con veementi contenuti anti-islamici. Nel programma elettorale per le legislative del 2017, un intero capitolo dal titolo "L'Islam in conflitto con l'ordinamento liberal-democratico" (AfD 2017, 34) è aperto dall'apodittica affermazione che "l'Islam non appartiene alla Germania". Accanto al riconoscimento dell'esistenza di sezioni di cittadini di fede islamica integrati nella società tedesca, la AfD punta il dito contro la progressiva influenza di "società parallele" che non riconoscerebbero l'ordinamento costituzionale tedesco, negando l'autorità dello Stato e obbedendo esclusivamente i precetti della Sharia (ibidem).

Nel corso della lunga campagna elettorale per le elezioni del 2017, il contenuto programmatico anti-immigrazione venne rafforzato con una sapiente strategia di media management da parte della AfD, che conferma il classico rapporto ambivalente tra media e partiti populistici (Aalberg et alii 2016, Ellinas 2010). Se infatti questi ultimi lamentano la stigmatizzazione di cui i media li farebbero oggetto, la copertura dei media tradizionale compone un importante tassello della comunicazione politica che

riesce accortamente a sfruttare le possibilità offerte dai social media (Pajnik e Sauer 2018). Dalle dichiarazioni di Beatrix von Storch dell'incompatibilità dell'ideologia islamica alla costituzione tedesca all'affermazione di Alexander von Gauland che i tedeschi apprezzano Jerome Boateng (allora membro della nazionale di calcio tedesca) come atleta ma non gradirebbero averlo come vicino di casa, la strategia di comunicazione anti-immigrazione della AfD si sviluppò in questo periodo attraverso i principi della popolarizzazione e della emotivizzazione (Rohgalf 2015) che già erano emersi nell'analisi della FPÖ. Accanto alla critica anti-islamica, il programma conteneva anche altri due capitoli dedicati direttamente o indirettamente al rifiuto dell'immigrazione. Il primo, dal titolo "Sicurezza interna" comprendeva sezioni dedicate al contrasto della "criminalità straniera", in un'ottica securitaria tipica dei partiti populistici di destra. Ad essere trattata con maggior attenzione era però la tematica dell'asilo e dei rifugiati politici (Capitolo 6 "L'asilo necessita frontiere. Immigrazione e asilo"). La rappresentazione del fenomeno dell'asilo come conseguenza del boom demografico del continente africano e del benessere delle società europee apriva alle classiche richieste dei partiti populistici di destra: porre fine allo sfruttamento del Welfare State da parte di richiedenti asilo di dubbia autenticità, snellire le procedure di identificazione di migranti e richiedenti asilo, esigere l'adattamento alla cultura del paese di destinazione, e soprattutto, in linea con la natura anti-europea della fase genetica del partito e con le richieste sovraniste di non pochi tra i partiti populistici europei, pretendere che la gestione delle questioni migratorie non venga demandata all'Unione Europea, ma sia di esclusiva competenza nazionale.

La combinazione di proposte anti-immigrazione e richieste tipicamente populiste relative alla necessità di togliere potere alle élite per riconsegnarlo al popolo tradito nelle sue genuine aspirazioni al buon governo nazionale, alla denuncia dello strapotere di media manipolatori della realtà, e alla proposta di misure che rafforzino lo Stato Sociale a beneficio esclusivo di coloro che hanno contribuito a costruirne le basi – secondo il principio della preferenza nazionale (Surel 2019) e dello sciovinismo del benessere – fece breccia nell'elettorato che premiò la AfD con il 12,6% dei voti, garantendogli un'inedita rappresentanza al Bundestag come terzo partito più votato (dopo i partiti della Cdu/Csu e della Spd). L'analisi dei risultati elettorali mostra una capacità di penetrazione della AfD concentrata soprattutto nei Länder dell'ex Germania dell'est (Lengfeld 2017) a conferma dei risultati delle elezioni regionali tenutesi fino a quel momento. Come evidenziato dal successo delle marce del movimento sociale di destra Pegida (Patzelt e Klose 2016) il potenziale anti-immigrazione, antislamico, agì nelle regioni orientali in combinazione con una forte componente anti-elitista e con la frustrazione per il tradimento della democrazia rappresentativa ai danni dei "nuovi cittadini" della Repubblica federale tedesca. La AfD ebbe però successo anche in alcuni Stati occidentali della Repubblica federale, in particolare in Baviera.

Ridurre l'ascesa politica della AfD alla finestra di opportunità apertasi con la crisi dei rifugiati e la sua gestione da parte della Cancelliera Merkel sarebbe inesatto. Se le tematiche identitarie e le proposte anti-immigrazione rappresentano un sicuro elemento attrattivo per l'elettorato, tanto che indagini post-elettorali (2017) mostrano che gli elettori che ritengono necessario ridurre il numero annuale degli ingressi per asilo politico tendono al voto per la AfD dalle tre alle quattro volte di più che per altri partiti (Dilling 2018, 97), queste si combinano con gli altri "cavalli di battaglia" della AfD (Hansen e Olsen 2018) a comporre un immaginario populista comparabile con quello offerto dalle alte formazioni europee di questa famiglia politica.

A differenza che nel caso della FPÖ, per il quale è stato possibile operare una valutazione degli effetti della partecipazione al governo del partito per quanto concerne il *policy making* in materia di migrazione, l'esclusione della AfD dalla partecipazione a governi nazionali e locali non permette simili operazioni. Nondimeno, la crescente letteratura scientifica recente mostra che due fenomeni di diversa portata, ma di comparabile effetto sulla percezione della questione migratoria da parte di una popolazione già sensibile al tema, sono in corso. Da una parte, la AfD starebbe esercitando un'influenza indiretta sulle piattaforme programmatiche dei partiti tradizionali che – in maniera non dissimile a quanto accaduto in altri contesti europei – tenderebbero a spostarsi, almeno dal punto di vista retorico, su posizioni più anti-immigrazione rispetto al proprio tendenziale collocamento, per

cercare di recuperare parte dell'elettorato conquistato dalle proposte anti-immigrazione della AfD. Questo fenomeno sarebbe già verificabile in una mutata comunicazione politica della CSU, la formazione "sorella" bavarese della Cdu¹³, ma – come ben sottolineato da Dilling (2018, 100) - non è detto che questa strategia non abbia effetti contrari a quelli desiderati. Dall'altra parte, l'analisi del comportamento parlamentare sia a livello del Bundestag sia a livello locale dei parlamenti regionali degli eletti della AfD mostra che la maggior parte degli interventi dei rappresentanti dei gruppi parlamentari della AfD si concentra su questioni migratorie (Butterwege, Hentges, Wiegel 2018, 100). La conseguente strategia di "isolamento parlamentare" riscontrata nel caso del parlamento bavarese (Vögele e Thoms 2019) da parte dei partiti tradizionali nei confronti del gruppo parlamentare della AfD si sposa con la strategia comunicativa di quest'ultimo di presentarsi come formazione outsider non disposta ad alcun tipo di accordo o dialogo con i rappresentanti dell'establishment partitico, soprattutto su questioni inerenti le tematiche della migrazione e delle politiche identitarie.

Conclusioni

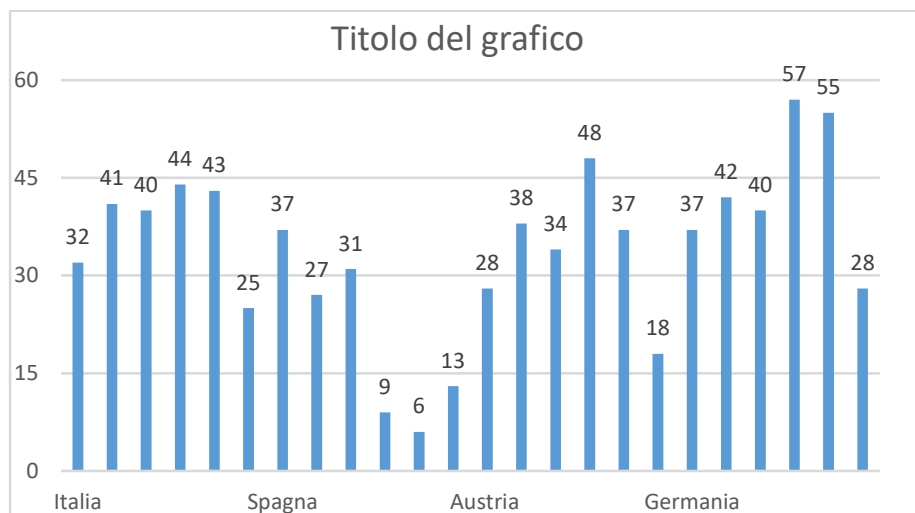
A conclusione del presente capitolo, occorre riprendere la domanda di ricerca e articolare le considerazioni teoriche ed empiriche del rapporto tra partiti populistici e immigrazione alla luce dell'inquadramento politico- sociale nel quale le formazioni politiche analizzate si sono sviluppate. In particolare, l'oggetto specifico dell'analisi fin qui condotta ha riguardato l'influenza della politicizzazione della questione migratoria nei quattro paesi selezionati sulle dinamiche sociali, mediatiche e delle relazioni internazionali che si sono sviluppati in Germania, Austria, Italia, Spagna nel corso dell'ultimo decennio.

Nella ricostruzione del *framework* teorico condotta ad inizio del capitolo si è visto come la legittimazione dell'azione politica del populismo della destra radicale è rivendicata in nome della preservazione del patrimonio materiale e immateriale della totalità organica, di cui il popolo è rappresentato come l'entità sovrana. Fra i partiti della destra radicale populista coabitano promotori di soluzioni radicali basati sull'espulsione dei corpi patogeni del diverso, dello straniero (Zanatta 2013) con opzioni più sfumate, incentrate sulla necessità di "ravvedersi" attraverso la rinuncia alle caratteristiche che rappresentano un rischio per la comunità degli autoctoni (Tarchi 2015, 60). Le proposte politiche sui temi delle migrazioni dei partiti che sono stati analizzate in questo capitolo riflettono in effetto il diverso posizionamento di queste formazioni all'interno di questo ampio continuum.

Per una valutazione complessiva del loro impatto, possiamo riferirci ai dati Eurobarometro degli ultimi cinque anni. Si è scelto di considerare i dati dell'ultimo quinquennio perché, come si è avuto modo di verificare ampiamente nel corso della trattazione, il punto di svolta della percezione a livello nazionale e europeo della questione migratoria si colloca a cavallo tra il 2014 e il 2015.

¹³ In più occasioni, l'attuale Ministro dell'Interno Seehofer, leader della CSU, ha espresso critiche esplicite alla gestione della crisi dei rifugiati da parte della Cancelliera Merkel. La critica si è spinta fino alla dichiarazione fatta da Seehofer, dai chiari toni che riprendono la retorica della AfD, che "l'Islam non appartiene alla Germania".

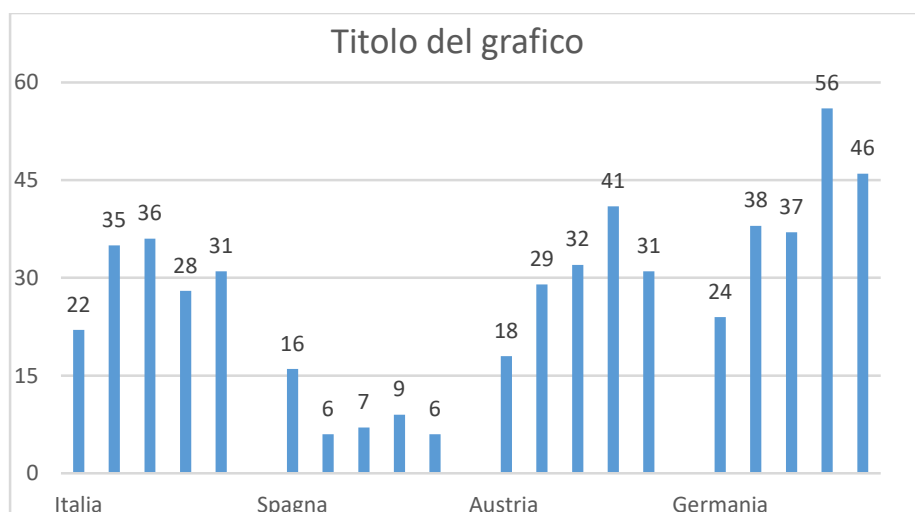
Grafico 1: Percezione dell'immigrazione come problema per l'Unione Europea



Fonte: elaborazione sulla base di dati Eurobarometro (2014-2019)

Il primo grafico mostra come in tutti i paesi – con l’eccezione della Spagna – si registra un aumento netto della percezione della migrazione come problema per l’Europa tra il 2014 e il 2015. Il dato tende a scendere tra il 2018 e il 2019, ancora una volta con l’eccezione della Spagna, dove si può ipotizzare che la politicizzazione della questione da parte del partito Vox abbia contribuito a fare entrare in agenda un tema che era stato fino a quel momento tematizzato in misura minore rispetto alle questioni relative alla condizione economica.

Grafico 2: Percezione dell'immigrazione come problema per il proprio Paese



Fonte: elaborazione sulla base di dati Eurobarometro (2014-2019)

Passando alla valutazione dell’immigrazione come problema per il proprio paese, l’interpretazione dei dati si fa più complessa. In Italia, il livello di “allarme” rimane costante, pur con una diminuzione tra il 2018 e il 2019, e si attesta su livelli alti e persistenti nel corso degli ultimi cinque anni. La relativa stabilità del dato può essere parzialmente spiegata con la “costante populista” rappresentata

dalla mobilitazione della Lega (Nord) nel corso del quinquennio preso in esame, così come nei due decenni precedenti. Come si è visto, la chiusura nei confronti delle migrazioni interne e internazionali, così come il successivo rifiuto di società multiculturali, la denuncia dei pericoli dell'islamizzazione e la proposta del ritorno a valori cristiani e tradizionalisti, hanno rappresentato un elemento di grande rilevanza della mentalità populista delle Lega. Considerazioni simili valgono per il caso austriaco. Anche qui il dato è alto e costante, anche se in calo regolare dal 2016 in poi, a dimostrazione che il tema, saldamente presente nel dibattito pubblico e politico, ha avuto una costante politicizzazione nel corso degli anni. Come si è avuto modo di appurare nella sezione dedicata alla FPÖ, il partito di Haider, successivamente guidato dopo alterne scissioni interne da Strache, non ha mai rinunciato, né durante le fasi di governo né nei lunghi anni dell'opposizione all'agitazione della tematica migratoria sotto il profilo identitario, securitario e più ampiamente culturale. I dati appena esposti sembrano confermare quindi l'ipotesi secondo la quale la presenza nel sistema politico e partitico di partiti populistici di destra in contesti istituzionali che non hanno fatto ricorso alla pratica politica del cordone sanitario, consentendo l'assunzione di responsabilità politiche di partecipazione al governo a livello locale e nazionale, si associa alla percezione dell'immigrazione come problema rilevante, sia a livello di rilevanza a livello nazionale che come problema a livello europeo.

Veniamo adesso ai due paesi selezionati per il tardivo (nello scenario europeo) ingresso nello scenario politico e partitico di formazioni di tipo populista (di destra). Il quadro in questo caso si differenzia notevolmente. La Germania registra i dati più alti tra i quattro paesi selezionati sia per quanto riguarda la percezione dell'immigrazione come problema per l'Unione Europea, sia in relazione al contesto del proprio paese. Se da una parte questo quadro non stupisce, data la polarizzazione politica e sociale suscitata dalle vicende politiche legate alla decisione della Cancelliera Merkel di aprire le frontiere del proprio paese a più di un milione di richiedenti asilo nell'autunno del 2015, dall'altro, la comparazione con Paesi come l'Italia e l'Austria maggiormente "abituati" a confrontarsi con la politicizzazione della questione migratoria fa scaturire l'ipotesi che la tardiva mobilitazione populista sulle tematiche della migrazione e della società multiculturale ad opera della AfD sia stata particolarmente efficace e in grado di sfatare, come solo i partiti populistici negli ultimi decenni sono stati in grado di fare, tabù lungamente celati nella logica dell'integrazione di tematiche considerate scomode nelle agende politiche dei partiti *mainstream*. Tra i quattro paesi analizzati, la Spagna mostra il livello più basso di rilevanza attribuita al tema della migrazione nei contesti nazionale e internazionale. Il dato spagnolo è in controtendenza sia per quanto concerne il passaggio cruciale dal 2014 al 2015, sia per quanto riguarda il livello dell'allarme, sempre inferiore alla percentuale del 10% per quanto concerne la rilevanza del tema nel contesto nazionale, con l'eccezione di un aumento di rilevanza percepita nel passaggio tra il 2018 e il 2019, arco temporale nel quale, come evidenziato sopra, negli altri tre paesi la rilevanza percepita del tema tende a diminuire. Si può ipotizzare che tale aumento sia dovuto alla contesa elettorale del 2019 nella quale, come si è visto nella sezione dedicata a Vox, il partito ha dedicato uno spazio rilevante del proprio programma elettorale al tema delle migrazioni, così come al sempre più frequente riferimento alla Spagna (da parte ad esempio della Lega nelle recenti vicende di chiusura dei porti alle ONG che trasportano migranti salvati nel Mar Mediterraneo) come meta di destinazione dei rifugiati della cosiddetta "rotta mediterranea". Queste ipotesi necessitano certamente di verifiche empiriche accurate. A colpire nel caso spagnolo è, comunque, un livello di allarme assai più basso rispetto agli altri tre casi, che sembra indicare che, a differenza che in Germania, dove le proposte anti-immigratorie e anti-islamiche della AfD si sono inserite in un contesto di lunga durata del fenomeno di immigrazione e di ricezione di richiedenti asilo, le proposte anti-immigrazione di Vox riflettano più la presenza di una componente "classica" dei programmi dei partiti populistici di destra che un tema sentito dalla cittadinanza e politicizzato a livello mediatico.

La comparazione tra due casi di politicizzazione di lunga data delle tematiche migratorie (Lega Nord in Italia e FPÖ in Austria) e due casi di recente ingresso di partiti populistici di destra nello scenario politico dei rispettivi paesi (Vox in Spagna e AfD in Germania) conferma quindi che imprenditori politici appartenenti alla famiglia partitica del populismo di destra sono stati in grado, nel corso di

quasi tre decenni, di fare delle questioni legate alle migrazioni internazionali un tema molto sentito dall'opinione pubblica (Castelli Gattinara e Morales 2017) e facilmente tematizzabile a livello mediatico (si vedano su questo aspetto o capitoli di Belluati e Materassi e Pezzoli). La partecipazione a governi nazionali e locali ha permesso a queste formazioni di incidere sul *policy-making* anche su tematiche direttamente o indirettamente legate all'immigrazione. Se, come si è visto sopra, la ricerca empirica sulla valutazione degli effetti delle politiche approvate nei governi a partecipazione populista di destra necessita di ulteriore impulso, non c'è dubbio che l'inclusione in esperienze di governo abbia garantito ai due partiti influenza nella tematizzazione delle *issues* migratorie e nella costruzione di un'agenda politica e mediatica in cui queste non hanno mai mancato di essere rappresentate. Se i casi italiano e austriaco - pur differenziandosi su molti versanti - non da ultimo quello della frequenza della partecipazione al governo di questi partiti, i casi tedesco e spagnolo sono confrontabili su un numero di aspetti più circoscritto. La differenza maggiore tra Vox e AfD sembra però essere costituita dalla centralità dei richiami anti-immigrazione nella loro strategia politica e comunicativa, in parte derivante dal diverso humus ideologico- culturale che ne ha visto la nascita. Se, infatti, nella composita cerchia di imprenditori politici che hanno costituito l'iniziale gruppo dirigente della AfD erano rappresentate personalità politiche provenienti dagli ambiti nazionali e da precedenti esperienze di destra radicale, questa componente culturale è stata sostanzialmente assente nella fase genetica di Vox. Differenti sono state poi nei due casi le finestre di opportunità apertesene nei rispettivi contesti politici. AfD ha tratto profitto dalla politicizzazione della crisi dei rifugiati, mentre Vox ha sfruttato la politicizzazione della crisi catalana, innestando sopra questo tema altre *issues* tipiche della mobilitazione populista, migrazione inclusa.

Nonostante la natura ancora parziale e iniziale delle considerazioni conclusive qui presentate, sembra di poter affermare che la strategia comparativa offra nello studio sulla politicizzazione della questione migratoria piste di analisi per ora solo parzialmente percorse, che attengono alla verifica dell'humus politico-culturale di nascita dei partiti populistici di destra, all'analisi del loro sviluppo nell'interazione con gli altri soggetti dei sistemi partitici, e alla capacità di fare della retorica e delle politiche anti-migrazione una componente strategica e comunicativa del loro corso di azione.

Riferimenti bibliografici

- 100 medidas para España Viva,
 <https://www.voxespana.es/biblioteca/espana/2018m/gal_c2d72e181103013447.pdf>, (08/2019)
- Aalberg T., Esser F. Reinemann C. Stromback, J. e De Vreese C. 2016, *Populist political communication in Europe*, Routledge Abingdon.
- Akkerman T. 2015, *Immigration policy and electoral competition in Western Europe: A fine-grained analysis of party positions over the past two decades*, «Party Politics», 21(1): 54-67
- Akkerman T., de Lange S, Rooduijn M. 2016, *Inclusion and mainstreaming: Radical right-wing populist parties in the new millennium*. In T. Akkerman, S. de Lange, L. Rooduijn (a cura di), *Radical right-wing populist parties in Western Europe: Into the mainstream?* New York, Routledge: 1–28
- Albertazzi D., McDonnell D. 2015, *Populists in power*, Routledge, Abingdon.
- Alonso S. e Rovira Kaltwasser C. 2015, *Spain: No Country for the Populist Radical Right?*, «South European Society and Politics», 20(1): 21-45
- Amann, M. 2017, *Angst für Deutschland: Die Wahrheit über die AfD: wo sie herkommt, wer sie führt, wohin sie steuert*, Droemer, München.
- Arzheimer K. 2009, *Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe 1980–2002*, «American Journal of Political Science», 53(2): 259-275

- Batsaikhan U., Darvas Z. e Raposo I. G. et al. 2018, *People on the move. Migration and Mobility in the European Union*, Blueprint Series 28, Brussels, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/People_on_the_move_ONLINE.pdf> (08/2019)
- Belafi M. 2017, *Der Erfolg der FPÖ: Österreichs Parteien- und Regierungssystem unter Druck*, «ZfP Zeitschrift für Politik», 64/3: 364 – 383
- Berbuir N., Lewandowsky M., Siri L. 2015, *The AfD and its Sympathisers: Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany?* «German Politics» 24/2: 154-178.
- Betz H. G. 2019, Saviours of the nation? – on the breakthrough of the radical populist right in Spain, *Open Democracy*, 7 maggio 2019, <<https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/saviours-of-the-nation-on-the-breakthrough-of-the-radical-populist-right-in-spain/>> (08/2019)
- Biorcio R. 1997, *La Padania promessa. La storia, le idee e la logica d'azione della Lega Nord*, Il Saggiatore, Milano.
- Biorcio R. 1991, *La Lega Lombarda come attore politico: dal federalismo al populismo regionalista*, in Mannheimer R. (a cura di), *La Lega Lombarda*, Milano, Feltrinelli: 34-82.
- Biorcio R. 2010, *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Roma-Bari, Laterza.
- Bosco A. 2018, *Le quattro crisi della Spagna*, Il Mulino, Bologna.
- Braun D., Popa S. A., Schmitt H. 2019. *Responding to the crisis: Eurosceptic parties of the left and right and their changing position towards the European Union*, «European Journal of Political Research», 58(3): 797-819.
- Butterwege C., Hentges G. e Wiegel, G. 2018, *Rechtspopulisten im Parlament: Polemik, Agitation und Propaganda der AfD*, Wesend, Frankfurt am Main.
- Caiani M., Graziano P., *Understanding varieties of populism in times of crisis*, «West European Politics», 42(6): 1141-1158.
- Castelli Gattinara P. e Morales, L. 2017, *The politicization and securitization of migration Western Europe: public opinion, political parties and the immigration issue* in P. Bourbeau (a cura di), *Handbook on Migration and Security*, Elgar Publishing, Chetnam Glos: 253-272.
- Chiapponi F. 2017. *Democrazia, populismo, leadership: il Movimento 5 Stelle*, Epoké, Novi Ligure.
- De Jonge L. 2019, *The Populist Radical Right and the Media in the Benelux: Friend or Foe?* «The International Journal of Press/Politics», 24(2): 189– 209.
- Decker F. 2015, *Rechts in der Mitte? AfD, Pegida und die Verschiebung der parteipolitischen Mitte*, «Aus Politik und Zeitgeschichte» 4: 1-3.
- Decker F. 2016, *The “Alternative for Germany:” Factors Behind its Emergence and Profile of a New Right-wing Populist Party*, «German Politics and Society» 119/34: 1-16.
- Decker F., Hartleb F. 2007, *Populism on Difficult Terrain: The Right- and Left-Wing Challenger Parties in the Federal Republic of Germany*, «German Politics» 16(4): 434-454.
- Decker F., Dorf, P. 2018, *Coalition Politics in Crisis?: The German Party System Before and After the 2017 Federal Election* in «German Politics and Society», 36(2): 5-26.
- Del Vigo F. M., Ferrara D. 2015, *Il metodo Salvini*, Sperling & Kupfer.
- Diamanti I. 1993, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Donzelli Editore, Roma.
- Dilling, M. 2018. *Two of the Same Kind? The Rise of the AfD and Its Implications for the CDU/CSU* «German Politics and Society», 36 (1): 84–104.
- Drakos K., Kallandranis C., Karidis S. 2019, *Determinants of Trust in Institutions in Times of Crisis: Survey-based evidence from the European Union*, «Journal of Common Market Studies», Online first, <<https://doi.org/10.1111/jcms.12884>> (08/2019)
- Duncan F. 2010, *Immigration and integration policy and the Austrian radical right in office: the FPÖ/BZÖ, 2000–2006*, «Contemporary Politics», 16 (4): 337-354, DOI: [10.1080/13569775.2010.523935](https://doi.org/10.1080/13569775.2010.523935)
- Ellinas A. 2010, *The Media and the Far Right in Western Europe: Playing the Nationalist Card*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Eurostat 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Citizenship_of_first-time_applicants:_largest_shares_from_Syria.2C_Afghanistan_and_Iraq> (08/2019)
- Foa R. S., Mounk Y. 2016, *The Democratic Disconnect*, «Journal of Democracy», 27(3): 5-17.
- Forchtner B., Krzyżanowski, M. e Wodak, R., 2013, *Mediatization, right-wing populism and political campaigning: the case of the Austrian Freedom Party (FPÖ)*, in: A. Tolson e M. Ekström (a cura di). *Media Talk and Political Elections in Europe and America*, Palgrave, Basingstoke: 205-228.
- Forte F. 2019. Migration figures of Spain from 2010 to 2017, <<https://www.statista.com/statistics/445930/migration-flow-in-spain/>> (08/2019)
- Fragapane S., Minaldi G. 2018, *Migration policies and digital technologies in Europe: a comparison between Italy and Spain*, «Journal of European Integration», 40(7): 905-921
- Franzmann S. T. 2014, *Die Wahlprogrammatik der AfD in vergleichender Perspektive*, «Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung», 20 (1): 115–124.
- Golder M. 2016, *Far Right Parties in Europe*, «Annual Review of Political Science», 19(1): 477-497.
- Goncalves Raposo I. 2018, Immigration: The doors of perception, Bruegel.org, 12 dicembre 2018, <<https://bruegel.org/2018/12/immigration-the-doors-of-perception/>> (08/2019)
- González-Enríquez C., Triandafyllidou A. 2009, *Comparing the New Hosts of Southern Europe*, «European Journal of Migration and Law», 11: 109-118, <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/15321/EMIL_011_02_01_Gonzalez-Enriquez.pdf;sequence=2>
- Grittersova J., Indridason I. H., Gregory C. C., Crespo R. 2016, *Austerity and Niche Parties: The Electoral Consequences of Fiscal Reforms*, «Electoral Studies», 42: 276-289.
- Guia A. 2016, The Concept of Nativism and Anti-Immigrant Sentiments in Europe, MWP 2016/20 - Max Weber Programme, European Union Institute, <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/43429>>.
- Hadiz V. R., Chrystosgelos A. 2017, *Populism in world politics: A comparative cross-regional perspective*, «International Political Science Review», 38(4): 399–411.
- Hansen M. A. e Olsen, J. 2019, *Flesh of the Same Flesh: A Study of Voters for the Alternative for Germany (AfD) in the 2017 Federal Election*, «German Politics», 28 (1): 1-19, DOI: [10.1080/09644008.2018.1509312](https://doi.org/10.1080/09644008.2018.1509312)
- Heinisch R. 2008, *Austria: The Structure and Agency of Austrian Populism*, in D. Albertazzi, D. McDonnell, *Twenty-First Century, Populism. The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave Mcmillan, New York: 67-83.
- Heinisch R. e Hauser, K. 2015 *Rechtspopulismus in Österreich: Die Freiheitliche Partei Österreichs* in: F. Decker, B. Henningsen, K. Jakobsen (a cura di.) *Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa*, Nomos Verlag, Baden-Baden: 91 – 110
- Heinisch, R. 2012, *Demokratiekritik und (Rechts-)Populismus: Modellfall Österreich?* L. Helms e D.M. Wineroither (a cura di) *Die österreichische Demokratie im Vergleich.*: Nomos, Baden Baden: 361 – 382
- Höbelt, L. 2003, *Defiant Populist, Jörg Haider and the Politics of Austria*, Purdue University, West Lafayette.
- Ignazi P. 2017, *Party and Democracy: The Uneven Road to Party Legitimacy*, Oxford University Press, Oxford.
- il Post 2018, I passeggeri dell’Aquarius verranno portati a Valencia con navi italiane, 12 giugno 2018, <<https://www.ilpost.it/2018/06/12/aquarius-nave-migranti-spagna/>> (08/2019)
- il programma di governo Lega Salvini (2018), <<https://www.leganord.org/component/phocadownload/category/5-elezioni?download=1514:programma-lega-salvini-premier-2018>> (08/2019)
- Ivarsflaten E. 2008, *What unites right-wing populists in Western Europe? Re-examining grievance mobilization models in seven successful cases*, «Comparative Political Studies», 41(1):3-23.

- Keeley G 2018, How Spain became the new centre of Europe's migrant crisis, *The Times*, 3 agosto 2018, www.thetimes.co.uk/article/how-spain-became-the-newcentre-of-europe-s-migrant-crisis-wfdsq9s65
- Kitschelt, H and Mc Gann, A.1995, *The Radical Right in Western Europe*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Krzyżanowski M., Triandafyllidou A., Wodak R. 2018, *The Mediatization and the Politicization of the "Refugee Crisis" in Europe*, «*Journal of Immigrant & Refugee Studies*», 16(1-2): 1-14.
- Krzyżanowski, M. 2013, *From anti-immigration and nationalist revisionism to Islamophobia: Continuities and shifts in recent discourses and patterns of political communication of the Freedom Party of Austria (FPÖ)*, in R. Wodak, M. Khosravinik, B. Mral, 2013, *Right-wing populism in Europe. Politics and discourse*, Bloomsbury, London, New Dehli, New York, Sydney: 135-148.
- Krzyżanowski M. Wodak R. 2009, *The Politics of Exclusion. Debating Migration in Austria*, Transaction, New Brunswick, NJ.
- Küpper B., Rees, J. Zick, A. 2016, *Geflüchtete in der Zerreißeprobe – Meinungen über Flüchtlinge in der Mehrheitsbevölkerung*, In: A. Zick, B. Küpper, D. Krause, (a cura di), *Gespaltene Mitte, Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland*, Dietz, Bonn: 83-110.
- La Vanguardia 2018, *La estrategia catalana de Vox*, 16 dicembre 2018, <<https://www.lavanguardia.com/politica/20181216/453566434867/vox-catalunya-afiliados-santiago-abascal.html>>, (08/2019)
- Lavau G. 1981, *A quoi sert le Parti communiste français ?*, Fayard, Paris.
- Lengfeld H. 2017, *Die Alternative für Deutschland. Eine Partei für Modernisierungsverlierer?*, in «*Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*», 69(2): 209-232.
- Lipset ,S. M. e Rokkan, S. 1967, *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction*, in S.M. Lipset,- S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, New York.
- Livonius, T. 2002, *Die ideologische Entwicklung der FPÖ unter Jörg Haider*, Dissertation Im Fach Politische Wissenschaft an der Ludwig Maximilian Universität München.
- Maestre A. 2019, *The Worrying Rise of Spain's Far Right*, *Jacobin*, 28 april 2019, <<https://jacobinmag.com/2019/04/vox-party-far-right-spanish-election>> (08/2019)
- Mair P. 2013, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, Verso, London e New York.
- Manifiesto Fundacional, <<https://www.voxespana.es/espana/manifiesto-fundacional-vox>> (08/2019)
- Manoschek W. 2002, *FPÖ, ÖVP, and Austria's Nazi Past*, in R. Wodak e A. Pelinka (a cura di) *The Haider Phenomenon*, Transaction New Brunswick.
- Manow P., Palier B., Schwander H. (a cura di) 2018, *Welfare Democracies and Party Politics. Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Mastropaolo A. 2005, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mastropaolo A. 2017, *Populism and political representation*, in Heinisch R., Holtz-Bacha C., Mazzoleni O. (a cura di.), *Political Populism. A Handbook*, Nomos, Baden Baden, 59.72.
- McDonnell, D. (2006). *A Weekend in Padania: Regionalist Populism and the Lega Nord. Politics*, 26(2), 126–132
- Ministero degli Interni (2019), <disponibili a: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_anno_2018.pdf>, (08/2019)
- Minkenberg M. 2001, *The radical right in public office: Agenda-setting and policy effects*, «*West European Politics*», 24 (4): 1-21, DOI: [10.1080/01402380108425462](https://doi.org/10.1080/01402380108425462)
- Morlino L., Raniolo F. 2018, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Il Mulino, Bologna.
- Mudde C. (2007) *Populist Radical Right Parties in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Mudde C. 2004, *The Populist Zeitgeist, Government and Opposition*, 39(4):542-563

- Mudde, C., Rovira Kaltwasser C. 2013, *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America*, «Government and Opposition», 48(2): 147-174.
- Niedermayer O. 2015, *Eine neue Konkurrentin im Parteiensystem? Die Alternative für Deutschland*, in Id. *Das deutsche Parteiensystem nach der Bundestagswahl 2013*, Springer VS, Wiesbaden.
- Olalla S., Chueca E., Padilla J. 2019, Spain is no longer exceptional: Mainstream media and the far-right party Vox, LSE Blogs, <<https://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2019/01/10/spain-is-no-longer-exceptional-mainstream-media-and-the-far-right-party-vox/>> (08/2019)
- Pajinik M. e Sauer B. 2018, *Populism and the Web, Communicative Practices of Parties and Movements in Europe*, Routledge, New York.
- Papadopulos Y. 2003, *Some notes on populism as the other (and darker?) side of consociationalism*, paper presentato alla conferenza «The Hearth of Europe» Istituto Universitario Europeo, Fiesole (Firenze), 24-25 Ottobre 2003
- Pardo P. (2019), Make Spain Great Again. The far-right Vox party has adopted Trump-style politics, Foreign policy, 4 aprile 2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/04/27/vox-spain-elections-trump-bannon/>> (08/2019)
- Patzelt W.J. e Klose, J. 2016, *Pegida. Warnsignale aus Dresden*, Thelem, Dresden.
- Plasser, F. - Ulram, P. A. 1998, *Großparteien in der Defensive. Die österreichische Parteien- und Wählerschaft nach der Nationalratswahl 1986*, in A. Pelinka, F. Plasser (a cura di), *Das Österreichische Parteiensystem*, Böhlau, Wien.
- Programa electoral para las elecciones europeas de 2019, <https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Europeas-2019_web.pdf> (08/2019)
- Qué es Vox 2019, <<https://www.voxespana.es/espana/que-es-vox>>, (08/2019)
- Reinemann C. 2017, *Populismus, Kommunikation, Medien. Ein Überblick über die Forschung zur populistischer politischer Kommunikation*, «Zeitschrift für Politik» 64(2): 168-190.
- Reisigl M, Wodak R. 2005, *Discourse and Discrimination: Rhetorics of Racism and Antisemitism*, Routledge London-New York.
- Repubblica 2018, Sorpresa in Spagna, l'estrema destra entra nel Parlamento regionale dell'Andalusia, 03 dicembre 2018, <https://www.repubblica.it/esteri/2018/12/03/news/spagna_leader_vox_1_andalusia_indica_la_strada_al_paese_-213258743/?refresh_ce> (08/2019)
- Reynié D. 2011, *Populismes : la pente fatale*, Plon, Paris.
- Riedlsperger, M. 1998, *The Freedom Party of Austria*, in H.G. Betz, S. Immerfall, *The new politics of the Right. Neo populist parties and movements in established democracies*, St. Martin's Press, New York.
- Rohgalf, J. 2015, *Subsidiarität als Kampfbegriff. Politik und Emotionalisierung am Beispiel der AfD* in: K.R. Korte (a cura di.) *Emotionen und Politik*, Nomos Verlag, Baden Baden: 297 – 316, <https://doi.org/10.5771/9783845263380-297>
- Romero J. M. 2015, The remarkable case of Spanish immigration, 8 dicembre 2015, <https://bruegel.org/2015/12/the-remarkable-case-of-spanish-immigration/> (08/2019)
- Rossell Hayes A. e Dudek C.M. 2019, *How Radical Right-Wing Populism Has Shaped Recent Migration Policy in Austria and Germany*, «Journal of Immigrant & Refugee Studies», DOI: [10.1080/15562948.2019.1587130](https://doi.org/10.1080/15562948.2019.1587130)
- Schmitt-Beck R. 2014, *Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungskepsis: Hintergründe des Beinahe-Erfolgs der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013*, «Zeitschrift für Parlamentsfragen», 45 (1): 94–112.
- Schmitt-Beck, R. 2017, *The Alternative für Deutschland in the Electorate: Between Single-Issue and Right-Wing Populist Party*, «German Politics» 26(1): 124- 148.
- Spahl W., Weiss S., Kohlenberger J. e Buber-Ennser I. 2017, Immigration and the Social Welfare State in Austria, Germany, and Switzerland: A comparative, VID Working Paper 18, <https://www.oeaw.ac.at/fileadmin/subsites/Institute/VID/PDF/Publications/Working_Papers/WP2017_18.pdf> (08/2019)

- Surel, Y. 2019, *How to stay populist? The Front National and the changing French party system*, «West European Politics» 42(6), 1230-1257, DOI: [10.1080/01402382.2019.1596693](https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1596693)
- Taggart P. 2000, *Populism*, Open University Press, Buckingham.
- TAP (2019), Timbro Authoritarian Populism Index 2019, < <https://populismindex.com/wp-content/uploads/2019/02/TAP2019C.pdf>> (08/2019)
- Tarchi M. 2015, *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, il Mulino, Bologna.
- Turnbull-Dugarte S.J. 2019, Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox, «Research and Politics», 6(2): 1-8.
- Un programma per l'Italia, per la crescita, la sicurezza, le famiglie e la piena occupazione (2018), <http://www.forza-italia.it/speciali/Programma_centrodestra_condiviso_10_PUNTI.pdf> (08/2019)
- Van Der Brug W., Fennema M., Tillie J. 2005, *Why Some Anti-Immigrant Parties Fail and Others Succeed: A Two-Step Model of Aggregate Electoral Support*, «Comparative Political Studies», 38(5): 537-573.
- Vögele C., Thoms, C. 2019, *Die isolierte Fraktion. Zwischenreaktionen, Zwischenrufe und die AfD im Baden-Württembergischen Landtag* in «Zeitschrift für Parlamentsfragen» 2: 306-326.
- Vorländer H., Herold M. Schäller, S. 2016, *Pegida: Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*, Springer Wiesbaden.
- Wike R., Strokes B., Simmons K. 2016, Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs Sharp ideological divides across EU on views about minorities, diversity and national identity, 11 luglio 2016, < <https://www.pewresearch.org/global/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>> (08/2019)
- Wilders G. (2003), Speech Geert Wilders Melbourne, il 19 febbraio 2013, < <https://www.geertwilders.nl/index.php/in-english-mainmenu-98/in-the-press-mainmenu-101/77-in-the-press/1822-speech-geert-wilders-melbourne-australia-tuesday-february-19-2013>> (08/2019)
- Wodak R., Köhler K. 2010, *Wer oder was ist "fremd"? Diskurshistorische Analyse fremdenfeindlicher Rhetorik in Österreich*, «SWS-Rundschau» 1: 33- 55.
- Wodak, R. 2018, *Vom Rand in die Mitte: "Schamlose Normalisierung"* «Politische Vierteljahresschrift» : 323-335, <https://doi.org/10.1007/s11615-018-0079-7>
- Zanatta L. 2013, *Il Populismo*, Carocci, Roma.
- Zaslove A. 2004, *Closing the door? The ideology and impact of radical right populism on immigration policy in Austria and Italy*, «Journal of Political Ideologies», 9(1): 99-118, DOI: [10.1080/1356931032000167490](https://doi.org/10.1080/1356931032000167490)
- Zulianello M. 2019, *Varieties of Populist Parties and Party Systems in Europe: From State-of-the-Art to the Application of a Novel Classification Scheme to 66 Parties in 33 Countries*, «Government and Opposition», Online First, <<https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/varieties-of-populist-parties-and-party-systems-in-europe-from-stateoftheart-to-the-application-of-a-novel-classification-scheme-to-66-parties-in-33-countries/7CB95AE2CA7274D5F4716EC11708ACD8>> (08/2019).