

Marchetti, Chiara  
RIFUGIATI E MIGRANTI FORZATI IN ITALIA. IL PENDOLO TRA 'EMERGENZA' E  
'SISTEMA'

REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 22, núm. 43, julio-diciembre, 2014, pp. 53-70  
Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios  
Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042020004>

# RIFUGIATI E MIGRANTI FORZATI IN ITALIA. IL PENDOLO TRA 'EMERGENZA' E 'SISTEMA'

Chiara Marchetti\*

Questo articolo intende approfondire la situazione dei migranti forzati in Italia, con particolare riferimento al periodo compreso tra il 2011 e il 2014, individuando le principali tendenze in termini di politiche e di pratiche. A fianco di un'analisi della natura dei flussi di migranti che giungono a cercare protezione in Italia, si propone di interpretare le modalità di gestione istituzionale messe in campo in questo periodo come un processo di continua tensione tra il tentativo di costruire un sistema coerente ed omogeneo e le reiterate spinte a creare soluzioni *ad hoc*, parallele al sistema ordinario, in nome di una più o meno nominata emergenza che imporrebbe strategie straordinarie. L'articolo si propone di presentare le specificità di queste diverse situazioni, indagando in particolare il quadro politico ed istituzionale che le ha determinate, le forme e le pratiche di accoglienza che ne sono derivate e il rapporto tra questi 'sistemi straordinari' e il 'sistema ordinario' rivolto a richiedenti e titolari di protezione internazionale.

**Parole chiave:** migranti forzati, Mediterraneo, accoglienza, emergenza, sistema.

## Prove di sistema

In Italia è solo dal 1990 che una legge regola esplicitamente il diritto d'asilo, dedicando comunque ad esso un solo articolo<sup>1</sup>: non si tratta pertanto di una legge interamente dedicata all'asilo; piuttosto questa materia viene incorporata all'interno di una legge che si propone di disciplinare l'immigrazione in generale. Questa ambiguità e questa parziale sovrapposizione rimarrà costante anche nelle successive modifiche e nelle altre leggi sull'immigrazione varate nel paese<sup>2</sup>, contribuendo a una confusione non solo giuridica ma anche simbolica

\* Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Parma/Italia.

<sup>1</sup> Art. 1, legge 39 del 28 febbraio 1990 (cd. legge Martelli).

<sup>2</sup> D. Lgs. 286/1998 (cd. legge Turco-Napolitano); legge n. 189 del 30.7.2002, la cosiddetta legge Bossi-Fini.

dei due fenomeni. Anche se negli anni le lacune giuridiche sono state in parte colmate, soprattutto attraverso il recepimento delle Direttive europee in materia<sup>3</sup>, l’impianto rimane frammentato e di stampo emergenziale, come se il diritto d’asilo non fosse qualcosa che meriti una trattazione complessiva, ordinaria e organica. Certamente, il fatto che la stessa materia dell’immigrazione in generale sia per lo più affrontata con un approccio emergenziale, come se si trattasse di un fenomeno transitorio o comunque circoscritto, non aiuta a porre al centro del dibattito una visione complessiva e il più possibile coerente del tema dell’asilo e della protezione internazionale. Il dibattito pubblico italiano sulle migrazioni, casomai, si è sempre più assestato su un tono che fa percepire l’intero fenomeno migratorio “come una questione di sicurezza e di ordine pubblico”<sup>4</sup>, anche se con numerose contraddizioni evidenziate per esempio dalle sette regolarizzazioni per migranti sprovvisti di permesso di soggiorno avvenute dal 1986 in avanti. Come ha osservato Giuseppe Campesi, “nel corso degli ultimi dieci anni, il controllo delle frontiere e l’arrivo di migranti irregolari sulle coste italiane sono stati gestiti nel contesto di quella che può essere descritta come un’emergenza permanente”<sup>5</sup>.

Questo approccio ha naturalmente influito anche sulla modalità con cui si è tentato di costruire a livello istituzionale un modello di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. La consapevolezza della necessità di creare un percorso di accoglienza che avesse come fulcro un’azione decentrata sul territorio si concretizzò nel biennio 1999-2000, in concomitanza con l’entrata in vigore in Italia della Convenzione di Dublino del 1997 e con la crisi del Kosovo ed il conseguente bisogno di affrontare in maniera efficace ed organica le richieste di protezione internazionale presentate dai migranti forzati in fuga da quel conflitto<sup>6</sup>. Anche per queste ragioni, nel 1999 prende avvio il progetto “Azione comune”. Nell’aprile del 2000 vennero avviate da parte del Ministero dell’Interno le prime consultazioni con le organizzazioni non governative e con l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) per capire come dare un seguito al progetto “Azione Comune”. Da questa iniziativa in ottobre del 2000 vede la luce il “Programma Nazionale Asilo” (PNA), con la stipula di un Protocollo di

<sup>3</sup> Direttiva 2001/55/CE recepita con Decreto Legislativo 7 aprile 2003, n. 85; Direttiva 2003/9/CE recepita con Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140; Regolamento cd. Dublino II, n. 343/2003/CE del 18 febbraio 2003; Direttiva 2004/83/CE accolta con Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251; Direttiva 2005/85/CE accolta con Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

<sup>4</sup> AMBROSINI, Maurizio. *Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection*, p. 7.

<sup>5</sup> CAMPESI, Giuseppe. *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis*, p. 8-9.

<sup>6</sup> CENSIS (a cura di). *Primo rapporto annuale sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Anno 2005, p. 3.

intesa firmato da Ministero dell'Interno, UNHCR e ANCI e diventato operativo nel luglio 2001.

Le forti pressioni affinché questa difficile se pur breve storia di accoglienza non andasse perduta ebbero l'effetto di far inserire nella legge n. 189 del 30 luglio 2002 (cd. legge Bossi-Fini) il riconoscimento del PNA e la sua trasformazione nel "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR) oltre che la creazione di un Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Lo SPRAR rappresenta quindi un unico sistema nazionale di accoglienza e integrazione, ovvero un'evoluzione in chiave più organica ed istituzionale del PNA. Del vecchio sistema, lo SPRAR eredita innanzitutto i progetti, visto che fino al 2005, in assenza del decreto del Ministero dell'Interno che stabilisce le linee guida per l'attuazione, non vengono emanati nuovi bandi per coinvolgere ulteriori enti locali. Nel 2005, nel contesto di questo regime transitorio, i progetti finanziati sono complessivamente 81, anche se con modalità differenti. Senza entrare nel merito dei singoli progetti, è interessante notare la frammentarietà delle fonti di finanziamento e il ritardo con cui è stata data effettiva attuazione allo SPRAR. Di fatto il sistema nazionale di accoglienza ha viaggiato per lungo tempo in una sorta di limbo, che illustra bene la scarsa importanza attribuita dal governo di allora ai temi dell'asilo e dell'accoglienza. È solo a partire dal 2006 che il sistema è aperto a tutti gli enti locali che possono presentare i progetti da finanziare. Negli anni il sistema si è consolidato e – anche se lentamente – ampliato sia in termini di posti che di enti locali coinvolti. Dai 1.365 posti finanziati nel 2003 si è passati 3.000 posti nel 2009, ampliati in parte attraverso risorse straordinarie<sup>7</sup>. Nel periodo compreso tra il 2002 e il 2009 nella rete SPRAR sono stati complessivamente accolti 26.432 richiedenti asilo e rifugiati<sup>8</sup>. Se si guarda singolarmente ai singoli anni successivi, si scopre che nel 2010 sono stati accolti 6.855 beneficiari<sup>9</sup>, nel 2011 7.588<sup>10</sup> e nel 2012 – ultimi dati ufficiali disponibili – 7.823<sup>11</sup>.

Si è anche passati da una programmazione annuale, che costringeva a una difficile progettazione unitaria e impediva di fatto il consolidamento dei progetti e del sistema nel suo complesso, a bandi biennali e – nella forma attuale – triennali. L'ultima graduatoria approvata riguarda il triennio 2014-2016 e segna di fatto il più consistente balzo in avanti in termini numerici dalla nascita dello

<sup>7</sup> CITTALIA. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Anno 2009/2010, p. 24.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>9</sup> IDEM. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Anno 2010/2011, p. 27.

<sup>10</sup> IDEM. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Atlante Sprar Anno 2011/2012, p. 17.

<sup>11</sup> IDEM. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Atlante Sprar Anno 2012/2013, p. 18.

SPRAR, dal momento in che si assiste a un notevole ampliamento della capacità recettiva e alla conseguente legittimazione dello SPRAR come vero perno del sistema di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale: si arriva infatti ad approvare una graduatoria per 16.000 posti, estendibili in caso di necessità a 20.000.

Ancora più recentemente l’idea dello SPRAR come perno del sistema è stata confermata nell’intesa raggiunta il 10 luglio 2014 in sede di Conferenza unificata (Governo, Regioni, Enti Locali) sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati: in questo testo<sup>12</sup> si propone un piano operativo che si articola in tre fasi (soccorso e prima assistenza; prima accoglienza e qualificazione; seconda accoglienza e integrazione) e si afferma che “lo SPRAR è perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati: eventuali soluzioni attivate in via d’urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR”. Tuttavia, il fatto stesso che una simile riforma sia passata attraverso un documento che vede la luce in un contesto di emergenza e che si configura come un contenitore che necessita di ulteriori passaggi per essere realmente implementato pone seri limiti alla validità e alla credibilità delle affermazioni in esso contenute, tanto è vero che nel momento in cui viene scritto questo articolo sono passati quasi tre mesi e gran parte delle proposte contenute nel piano approvato sono ancora lettera morta.

In ogni caso questo percorso di progressivo consolidamento dello SPRAR e dei progetti diffusi a livello territoriale, con un grande coinvolgimento degli enti locali e del terzo settore, non deve far intendere che il sistema di accoglienza italiano si configuri come unitario e coerente, sia per quanto riguarda le sue pratiche che per quanto riguarda la filosofia e la politica sottese. Basti ricordare che esistono anche i “Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo” (CARA), introdotti dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (decreto procedure) e destinati ad ospitare i richiedenti asilo che si trovano nelle condizioni previste dall’art. 20, comma 2, del decreto legislativo summenzionato. In particolare, nei CARA sono ospitati i richiedenti asilo che abbiano presentato la domanda dopo essere stati fermati per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; coloro per i quali sia necessario verificare o determinare la nazionalità o l’identità, nel caso in cui non siano in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero nel caso in cui, al loro arrivo nel territorio dello Stato abbiano presentato documenti risultati falsi o contraffatti; i richiedenti che abbiano presentato la domanda dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare.

<sup>12</sup> Consultabile on line al seguente link: <[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28\\_2014/2014\\_07\\_24\\_conferenza\\_unificata\\_9.7.2014.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_07_24_conferenza_unificata_9.7.2014.pdf)>.

La norma prevede che il periodo di permanenza nei CARA sia correlato al tempo necessario all'identificazione o alla decisione sulla domanda di asilo, per un periodo variabile di 20 o 35 giorni. Ma nella realtà si scopre che i richiedenti asilo rimangono di fatto trattenuti all'interno dei centri per periodi molto lunghi: gli ultimi dati disponibili attraverso una ricerca sul campo svolta nel 2010 – dati confermati anche da fonti ministeriali – parlavano di permanenze che oscillavano in un solo caso tra il 30 e i 60 e in tutti gli altri tra i 120, i 150 e persino i 180 giorni<sup>13</sup>.

In generale, nonostante i tentativi di rendere il sistema di accoglienza maggiormente consolidato e rispondente alle esigenze dei migranti forzati che giungono in Italia, esso si è negli anni dimostrato inadatto e insufficiente: da un punto di vista qualitativo, nonostante il generale apprezzamento per l'impianto dei progetti SPRAR, permangono forti asimmetrie sui livelli di qualità offerti dalle diverse forme di accoglienza (si fa soprattutto – ma non solo – riferimento alla permanenza protratta di molti richiedenti asilo all'interno dei CARA<sup>14</sup>); da un punto di vista quantitativo, il sistema continua a risultare sottodimensionato rispetto alle reali necessità di accogliere degnamente richiedenti e titolari di protezione, dando così pieno significato agli impegni internazionali assunti dall'Italia.

### **Emergenza Nord Africa (ENA) e Mare Nostrum: note su un approccio emergenziale alle migrazioni forzate**

Ciò si rende particolarmente evidente nel momento in cui – per diverse ragioni di carattere internazionale prima ancora che nazionale – il numero di arrivi di persone potenzialmente bisognose di protezione internazionale raggiunge livelli più elevati del previsto o del solito<sup>15</sup>. In questi frangenti la spinta verso l'adozione di soluzioni di stampo emergenziale diventa ancora più evidente, come è risultato chiaro negli anni tra il 2011 e il 2014. Dietro a superficiali spiegazioni che giustificano *in toto* l'adozione di sistemi paralleli e straordinari sulla base dei soli numeri, si nascondono in realtà ragioni più profonde e complesse di carattere politico. Se pure con le differenze che analizzeremo più sotto, l'emergenza ha legittimato il ricorso a strumenti dettati dall'urgenza e dalla volatilità della situazione: non leggi o provvedimenti organici, ma ordinanze,

<sup>13</sup> ASGI. *Il diritto alla protezione*. Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, p. 128.

<sup>14</sup> Cf. MARCHETTI, Chiara. *Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia*.

<sup>15</sup> Si potrebbe naturalmente obiettare che un simile andamento degli arrivi, se pure 'imprevedibile' in senso stretto, è perfettamente coerente con la posizione dell'Italia nel Mediterraneo e la sua prossimità geografica a tanti luoghi in cui le crisi politiche e umanitarie sono ormai croniche e con il modo in cui si sono negli anni strutturate le rotte di transito dei migranti e dei trafficanti, nonostante i reiterati tentativi attraverso politiche di esternalizzazione e di securitizzazione di impedire ai migranti l'accesso all'Italia e conseguentemente all'Europa. Cf. MARCHETTI, Chiara. *The expanded border. Policies and practices of preventive refoulement in Italy*.

decreti e circolari; non sistemi di concertazione con gli enti locali sulla base di una progettazione e una programmazione a medio-lungo termine (come è tipico per esempio dei progetti SPRAR), ma convenzioni *ad hoc* per istituire centri e strutture temporanee dal carattere spesso incontrollato, attraverso la Protezione Civile nel caso di ENA e attraverso le Prefetture nel caso di Mare Nostrum (se pure con la parziale ‘correzione’ di bandi pubblici); non precisi capitolati che elencano e controllano il rispetto degli *standard minimi* di accoglienza e di assistenza, ma affidamenti diretti o convenzioni scarne, che non prevedono forme obbligatorie di monitoraggio; non piani di spesa, *budget* e rendicontazioni precisi, orientati ad evitare speculazioni impropi e abusi del denaro pubblico in favore di enti gestori senza scrupoli, ma l’assegnazione abbastanza incontrollata di una quota *pro die pro capite* (per ogni persona accolta)<sup>16</sup>, a prescindere dai reali servizi garantiti dalla struttura di accoglienza; non progetti individuali volti a offrire non solo un livello di vita dignitoso ma anche prospettive di reale integrazione nel paese di asilo e attenzione alle possibili vulnerabilità delle persone coinvolte, ma piuttosto soluzioni transitorie, spesso di mero “vitto e alloggio”, che lasciano i migranti disorientati, in una sensazione di immobilismo e vacuità che spesso li induce ad abbandonare anzitempo i progetti, quando non a cercare di evitarli dall’inizio. Quanto accaduto in Italia in termini di accoglienza in seguito al massiccio arrivo di migranti come conseguenza delle Primavere Arabe (2011) e nel contesto delle operazioni di soccorso in mare con Mare Nostrum (2014) presenta alcune caratteristiche di sicuro interesse in questo senso.

Nel corso del 2011, in concomitanza con le Primavere Arabe nei paesi del Maghreb, l’Italia ha assistito a un incremento degli arrivi dei migranti, in una prima fase (gennaio - aprile) soprattutto tunisini e in una seconda fase (da aprile in avanti) prevalentemente originari di diversi paesi dell’Africa sub-sahariana. Alla fine dell’anno si contavano circa 63.000 arrivi via mare, rispetto ai 4.400 dell’anno precedente (Tabella 1).

Se per i cittadini tunisini arrivati fino al 5 aprile 2011 si è provveduto a concedere per decreto una protezione temporanea che dava diritto a un permesso di soggiorno per motivi umanitari, nei confronti dei migranti in fuga alla Libia si è deciso di percorrere una strada diversa. Si trattava per lo più di cittadini provenienti da paesi dell’Africa sub-sahariana, molti dei quali residenti da tempo in Libia, con profili molto diversi tra loro. L’ordinanza n. 3933 del 13 aprile<sup>17</sup> prevedeva tra l’altro la predisposizione di un “Piano per la distribuzione sul territorio nazionale, la prima accoglienza e la sistemazione dei cittadini extracomunitari provenienti dal Nord

<sup>16</sup> Si trattava di un massimo di 45 euro per le accoglienze in ENA e di 30 euro per le accoglienze in Mare Nostrum.

<sup>17</sup> Cf. <<http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/OPCM3933del1342011NordAfrica.pdf>>.

Africa arrivati nel territorio nazionale ai quali sia riconosciuto lo *status di profughi* o rispetto a cui siano state adottate misure di protezione temporanea”(corsivo aggiunto). Questa ordinanza sanciva la nascita della cosiddetta “Emergenza Nord Africa” (ENA) che per il lato operativo prevedeva un passaggio di consegne per il coordinamento della gestione al Dipartimento della Protezione Civile e la relativa realizzazione di un piano di accoglienza che poteva arrivare a ospitare fino a 50.000 persone. La dizione giuridicamente ambigua contenuta nell’ordinanza – *status di profughi* – introduce una definizione di migrante forzato molto debole e flessibile che sembra da subito prestarsi alle interpretazioni più diverse e persino contraddittorie.

Tabella 1 - Arrivi via mare in Italia			
Anno	Numero	Anno	Numero
1997*	22.343	2006	22.016
1998	38.134	2007	20.455
1999	49.999	2008	36.951
2000	26.817	2009	9.573
2001	20.143	2010	4.406
2002	23.719	2011	62.692
2003	14.331	2012	13.267
2004	13.635	2013	42.925
2005	22.939	2014**	133.000

\* Solo Puglia; \*\* al 15/09

Fonte: COLOMBO, Asher. *Fuori controllo? Miti e realtà dell’immigrazione in Italia*, p. 54; CITTALIA. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Anno 2010/2011; MINISTERO dell’Interno. Audizione del Ministro dell’interno Anna Maria Cancellieri; MINISTERO dell’Interno. Audizione del vice Ministro sen. Bubbico presso la Commissione Migrazione dell’assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa.

Rimane il fatto che tutti i migranti in fuga dalla Libia e coinvolti nella crisi del 2011 sono stati trattati con modalità simili, accolti nei progetti ENA e mantenuti con uno *status giuridico sospeso* per diversi mesi. Questo sistema eccezionale ha permesso di accogliere complessivamente circa 26.500 persone<sup>18</sup>. A fine dicembre 2012 c’erano ancora più di 18.300 migranti accolti nell’ambito di ENA (il 41% al Nord, il 27% al Sud, il 18% in Centro Italia e il 14% nelle Isole)<sup>19</sup>. L’intero Piano di accoglienza si è definitivamente concluso solo due anni dopo il suo

<sup>18</sup> Ad agosto del 2012 si contavano 26.490 presenze nel circuito dell’accoglienza della Protezione Civile e questo può essere considerato il culmine massimo da un punto di vista numerico. Cf. GIOVANNETTI, Monia (ed.). *L’infinita emergenza*, p. 237.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 54.

inizio, con un decreto di fine febbraio 2013<sup>20</sup> che ha – tra le altre cose – stabilito la tardiva concessione di permessi di soggiorno per motivi umanitari, dopo l’elevato numero di dinieghi emessi dalle Commissioni Territoriali responsabili per l’esame delle domande di asilo e i quasi altrettanti ricorsi presentati dai migranti che si erano visti negare qualsiasi forma di protezione.

Nel caso dei migranti arrivati in Italia in fuga dalle Primavere arabe e in particolare dalla Libia da aprile del 2011 è stato messo in campo un tipo di gestione fortemente condizionato dalla categoria dell’emergenza, come si evince tra l’altro dal fatto che sin dal 12 febbraio 2011 l’allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi: considerata la “grave situazione di emergenza umanitaria determinatasi a seguito dello sbarco di migliaia di cittadini provenienti dai paesi del Nord Africa di sponda mediterranea e in particolare della fascia del Maghreb e dell’Egitto”, il Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, emette il primo decreto attraverso cui si dichiara “fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza nel territorio nazionale”. Il 7 aprile 2011 un successivo decreto dichiarerà persino lo “stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto all’eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale”.

Da allora in avanti, attraverso successivi decreti e ordinanze, il *frame* dell’emergenza viene reiterato e ribadito continuamente, nel tentativo di legittimare soluzioni di carattere straordinario: prima per concedere i permessi di soggiorno per motivi umanitari a tutti i cittadini tunisini arrivati entro la mezzanotte del 5 aprile; poi per istituire un sistema parallelo di accoglienza – ENA per l’appunto – in deroga esplicita o implicita a molte delle condizioni normalmente imposte per accreditarsi come “enti gestori” in un progetto SPRAR. Nella gestione messa in campo nel 2011 sembra che venga prima di tutto scelta la categoria politica dell’emergenza per nominare la situazione nel suo complesso, per attribuire poteri, competenze e fondi, per mobilitare l’opinione pubblica nella direzione di una parziale tolleranza della crisi umanitaria vissuta dai profughi “libici”. Di fatto questi che potremmo chiamare “profughi dell’emergenza” si distinguevano non tanto per le cause della loro partenza o per l’aver o meno subito persecuzione nel loro paese d’origine o partenza, ma piuttosto per l’apparato tecnico e politico approntato per la loro gestione.

La situazione più recente presenta similitudini ma anche sostanziali differenze. A partire dagli ultimi mesi del 2013 gli sbarchi sulle coste del sud Italia sono ripresi con crescente intensità, dando luogo anche a tragedie di gravissima portata. In seguito al naufragio avvenuto il 3 ottobre al largo di Lampedusa, costato la vita ad almeno 366 vittime accertate, il governo italiano ha avviato sin

<sup>20</sup> DCPM del 28 febbraio 2013.

dal 18 ottobre l'Operazione Mare Nostrum, un'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale volta a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti. L'Operazione si prefigge una duplice missione: garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti. Va sottolineato che il suo carattere umanitario non nega l'impianto più generale della politica italiana ed europea in materia di controllo delle frontiere esterne<sup>21</sup>.

Già da gennaio del 2014 – e poi con maggiore intensità da marzo in avanti – il Ministero dell'Interno, attraverso il suo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, ha emesso numerose e successive Circolari<sup>22</sup> a disciplinare le modalità di gestione in rapporto al crescente "afflusso di cittadini stranieri" a seguito degli sbarchi sulle coste italiane. Nello specifico è stato predisposto un Piano nazionale di distribuzione dei migranti attraverso le Prefetture, prevedendo la loro accoglienza all'interno di strutture individuate attraverso apposite Convenzioni con soggetti "preferibilmente non alberghieri". Su tutto il territorio nazionale sono così sorti dei "Centri di Accoglienza Straordinari" (CAS), via via più numerosi con l'ampliarsi del Piano nazionale di accoglienza.

Nel momento in cui viene redatto questo articolo, la situazione è ancora in continua evoluzione e non è facile fornirne una descrizione puntuale e aggiornata. Quello che si può già osservare, tuttavia, è che in quest'occasione – da un punto di vista discorsivo e politico – si è evitato sistematicamente di ricorrere alla categoria dell'emergenza: il Ministero dell'Interno ha mantenuto direttamente la titolarità della gestione dei migranti, coinvolgendo le Prefetture per la realizzazione delle accoglienze a livello locale, e non ha affidato a un Commissario straordinario o alla Protezione Civile lo svolgimento delle operazioni necessarie; inoltre, in nessuna fase si è deciso di dichiarare lo stato di emergenza. I toni del dibattito pubblico sugli organi di stampa nazionale non hanno enfatizzato concetti come quelli di 'emergenza' o 'invasione', anche se sicuramente i riflettori sono stati maggiormente puntati sull'ingente numero (per la verità senza precedenti) di arrivi via mare, sull'operazione della Marina Militare, sui costi economici e politici di Mare Nostrum (9 milioni di euro al mese) e sul ruolo dell'Unione Europea, giudicata troppo negligente nei confronti di una situazione percepita come rilevante per tutto il continente e non solo per l'Italia.

<sup>21</sup> Non è un caso che – come si legge nel sito ufficiale della Marina Militare al seguente link: <<http://www.marina.difesa.it/attività/operativa/Pagine/MareNostrum.aspx>> – l'Operazione Mare Nostrum opera congiuntamente e in sinergia con le attività previste da Frontex.

<sup>22</sup> Circolare n. 014 del 08/01/2014, Circolare n. 2204 del 19/03/2014, Circolare n. 14100/127 del 09/04/2014, Circolare n. 7418 del 20/06/2014, Circolare n. 5484 del 27/06/2014, Circolare n. 9129 del 31/07/2014, Circolare n. 7424 del 28/08/2014, Circolare del 19/09/2014.

Si fanno certamente sentire – in positivo e in negativo – proprio gli effetti della gestione dell’Emergenza Nord Africa, esperienza giudicata come negativa e problematica sotto diversi aspetti, non ultimo il suo protrarsi nel tempo in condizioni sempre più difficili sia rispetto lo *status legale* dei migranti accolti, che rispetto agli *standard* di accoglienza garantiti nelle diverse strutture “straordinarie”, sottoposte a controlli minimi o addirittura inesistenti. Vanno letti in questo senso i tentativi di uniformare maggiormente il sistema di accoglienza prefettizio alle modalità “ordinarie” di accoglienza, introducendo per esempio dei bandi per poter stipulare le convenzioni, ma nel complesso si può dire che gli sforzi sembrano soprattutto indirizzati a giungere il prima possibile tanto a un superamento dell’operazione di salvataggio e soccorso Mare Nostrum, quanto a una rapida dismissione del sistema di accoglienza connesso all’arrivo di quei migranti.

Sul primo piano, il governo italiano sta raccogliendo i frutti delle ripetute sollecitazioni a livello europeo: da novembre del 2014 l’operazione di pattugliamento del Canale di Sicilia Mare Nostrum sarà probabilmente sostituita da una nuova operazione congiunta dell’agenzia europea per il controllo delle frontiere Frontex, denominata “Frontex plus” (il vero nome “tecnico” è *JO EPN Triton*)<sup>23</sup>. L’ambiguità dell’operazione Mare Nostrum (salvare vite umane e/o controllare le frontiere) viene in questo modo a risolversi in favore di un approccio più securitario, volto a prevenire l’ingresso in Europa di un numero incontrollato di migranti potenziali richiedenti asilo, ai quali sarebbe pertanto necessario concedere non solo protezione ma anche adeguate forme di accoglienza, come previsto tra l’altro dalle Direttive europee. Se effettivamente ‘Frontex plus’ andrà a sostituire l’operazione Mare Nostrum, questo comporterà non solo una forte riduzione dell’impegno economico complessivo (da 9 milioni di euro al mese a meno di 3, per altro in capo all’Agenzia e non al governo italiano), ma soprattutto una gestione degli interventi di pattugliamento e soccorso al limite delle acque territoriali europee, ovvero solamente 12 miglia dalla costa, non spingendosi più nelle acque internazionali, come ha fatto Mare Nostrum, operando fino a 170 miglia dalle coste italiane<sup>24</sup>.

Sul secondo piano, nonostante significative differenze a livello locale legate alle politiche e alle prassi delle singole Prefetture<sup>25</sup>, la temporaneità

<sup>23</sup> Cf. FRONTEX. *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton. To better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea.*

<sup>24</sup> Si veda a questo proposito il comunicato di denuncia diffuso dall’Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI) lo scorso 29 agosto 2014, “La fine di Mare Nostrum: un arretramento politico ed etico inaccettabile per la coscienza democratica europea” (cf. <<http://www.asgi.it/notizia/mare-nostrum-arretramento-politico-ed-etico-inaccettabile-per-coscienza-democratica-europea/>>).

<sup>25</sup> Si sconta forse in questo caso il fatto che diversamente da quanto accaduto con l’Emergenza Nord Africa non esiste un soggetto unitario a livello nazionale, com’era la Protezione Civile, a parte naturalmente il Ministero dell’Interno.

dell'accoglienza all'interno dei CAS viene continuamente ribadita e in alcuni casi<sup>26</sup> si sta già provvedendo a far uscire i migranti accolti subito dopo il compimento della loro procedura di asilo, ovvero – nella gran parte dei casi segnalati – con la consegna del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

### Un'accoglienza “straordinaria” ma per tutti?

L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, disciplinata in Italia dal D. Lgs. 140/05 in attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, comporta l'obbligo giuridico per gli Stati membri dell'Unione europea a “garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri” (par. 7 preambolo)<sup>27</sup>. Questo diritto dei richiedenti asilo e questo dovere degli Stati – nello specifico di quello italiano – sono stati ripetutamente disattesi negli ultimi anni sia da un punto di vista quantitativo (numero di posti a disposizione spesso abbondantemente inferiore alle reali necessità), sia da un punto di vista qualitativo (scarso rispetto anche solo degli *standard minimi* previsti dalla legge)<sup>28</sup>. In questo senso il consolidamento del sistema ordinario della gestione dell'accoglienza non è stato favorito dal fatto che già da tempo si configuri quantomeno sdoppiato tra i grandi centri governativi (CARA) e i progetti territoriali dello SPRAR, che offrono condizioni di accoglienza spesso disiformi, se non addirittura incoerenti.

L'instaurazione di un ulteriore elemento di differenziazione, giustificato da un numero di arrivi superiore alla media, ha ulteriormente sbilanciato il pendolo in favore dell'“emergenza” a scapito del “sistema”, a prescindere dal fatto che si sia fatto o meno ricorso a tale categoria. È interessante interrogarsi sugli effetti dell'introduzione di Piani straordinari di accoglienza, soprattutto considerato che l'eccezionalità di questi provvedimenti risulta nei fatti smentita dal loro protrarsi nel tempo, tanto da assumere quasi un carattere di regolarità: fatto salvo per un breve intervallo di tempo di alcuni mesi (tra marzo e ottobre 2013) è almeno dall'inizio del 2011 che – con ENA prima e Mare Nostrum poi – l'Italia procede

<sup>26</sup> Si veda per esempio la Comunicazione della Prefettura di Parma del 18 settembre 2014, Prot. Area IV 16189/2014 in cui si segnala agli enti gestori del Sistema di accoglienza migranti Mare Nostrum che “si stanno esaurendo gli effetti derivanti dalle convenzioni stipulate con questa Prefettura (man mano che verranno rilasciati i permessi di soggiorno per motivi umanitari)”.

<sup>27</sup> Il D. Lgs. 140/05 è uno strumento legislativo tuttora in vigore, ma è stato adottato prima dell'introduzione del Decreto Qualifiche e del Decreto Procedure, quando il sistema di asilo era diverso da quello attuale. Pertanto, il D. Lgs. 140/05 deve essere letto congiuntamente a questi ultimi: in particolare, sull'applicazione delle misure di accoglienza incide l'evoluzione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale nelle sue varie fasi. Cf. AA.VV. *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*.

<sup>28</sup> Per una puntuale disamina in chiave critica di questi aspetti e per le relative proposte di miglioramento cf. *inter alia* ASGI (*op. cit.*).

adottando soluzioni che, se pur tra di loro diverse, danno luogo a situazioni per certi versi simili e impediscono di procedere in modo organico verso un sistema di accoglienza e protezione più equo, coerente e rispettoso dei diritti di tutti.

Non si può affermare d’altra parte che la decisione di intraprendere la strada delle soluzioni d’emergenza sia dettata dalla necessità di risparmiare sui fondi pubblici: l’esperienza già conclusa di ENA permette di dire che sono stati spesi ingenti quantità di denaro (797 milioni di euro nel 2011 e 485 milioni di euro nel 2012<sup>29</sup>). In pratica ciò si è tradotto in 20 mila euro per ogni uomo, donna e bambino arrivato in Italia. Il sistema d’emergenza si è rivelato pertanto persino più costoso del sistema ordinario, se si considera che negli stessi anni lo Stato per ogni persona in un progetto SPRAR pagava in media meno di 30 euro per gli accolti cosiddetti “ordinari” e intorno ai 42 euro in media per le persone in condizioni di vulnerabilità. A titolo di esempio, si può osservare che nel 2011 per il sistema SPRAR sono stati complessivamente allocati 35 milioni di euro<sup>30</sup>.

Tuttavia, se il presupposto è quello di garantire almeno *standard minimi* di accoglienza per tutti, si può tornare a chiedersi se la scelta di propendere per l’“emergenza” a scapito del “sistema” permetta quantomeno di raggiungere questo obbiettivo. Sebbene sotto profili diversi, pare che nemmeno queste condizioni si siano realizzate.

Per quanto riguarda la primissima fase del 2011, coincidente con l’arrivo prevalente di cittadini di tunisini, si è di fatto bypassato il problema di rispettare l’obbligo di offrire accoglienza ai richiedenti asilo adottando una soluzione sommaria e drastica: fino all’inizio di aprile si è tenuto un profilo di indeterminatezza, senza nessuna forma di accoglienza o assistenza diretta, per poi provvedere attraverso il Decreto del 5 aprile alla concessione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 20 che avrebbe permesso loro di rimanere in Italia, ma soprattutto di muoversi liberamente negli altri Stati europei, nonostante le proteste della Francia. Tuttavia, di questa decisione hanno beneficiato solamente 11.800 tunisini dei 23.500 entrati in quel periodo. Si può pertanto affermare che non c’è stata accoglienza (perché non sono mai diventati ufficialmente richiedenti asilo), e che anche la protezione è stata solamente parziale, perché ha riguardato solamente la metà degli aventi diritto e perché di fatto si è trattato di percorso forzato di esclusione dalla procedura di asilo e di concessione *prima facie* del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

<sup>29</sup> SASSO, Michele; SIRONI, Francesco. Scandalo profughi, p. 36-41.

<sup>30</sup> Si vedano i documenti ufficiali per le classificazioni e i finanziamenti relativi allo SPRAR 2010 e 2011-2013 pubblicati sul sito del Ministero dell’Interno: <<http://www.interno.it>>. Anche se non sono ancora a disposizione i dettagli economici di quanto sta accadendo del 2014, si può ipotizzare che le cifre siano più o meno dello stesso ordine di grandezza.

Per quanto riguarda la seconda fase del 2011, quella che ha riguardato i migranti provenienti dalla Libia, l'anomalia del sistema di accoglienza ENA ha posto seri dubbi rispetto alla reale garanzia di *standard* adeguati nelle strutture e nelle modalità di accoglienza. Uno studio che ha approfondito in particolare tre casi territoriali (Toscana, Puglia, Veneto) mette in evidenza tra le maggiori criticità riscontrate – se pur diversamente combinate a seconda delle Regioni considerate – la creazione di un sistema di accoglienza parallelo, gestito in via emergenziale tramite decreti ed ordinanze di necessità ed urgenza o note e circolari delle autorità delegate dal Governo, che ha costretto gli attori locali ad operare in un quadro giuridico altamente incerto; l'affidamento dei progetti a quegli enti gestori che più celermemente offrivano la loro disponibilità pur in assenza di un accordo o coordinamento con gli enti locali; livelli di assistenza solo in alcuni casi ritenuti adeguati (soprattutto in quei casi in cui le accoglienze sono state svolte da entri SPRAR con comprovata esperienza). I curatori del rapporto arrivano a concludere che ENA ha forse permesso di scongiurare che “alle persone appena arrivate in Italia mancassero giacigli per la notte e una regolare distribuzione dei pasti”, ma d’altra parte “il protrarsi di interventi a bassa soglia, anche fino a quasi due anni, ha contribuito in alcuni casi a cronicizzare la dichiarata ‘emergenza’, mettendo in atto un sistema assistenzialistico, incapace di comprendere adeguati servizi di accompagnamento e orientamento, nonché di delineare prospettive di inclusione sociale per le persone accolte”<sup>31</sup>. In termini quantitativi, quindi, si può dire che l’accoglienza sia stata in qualche modo garantita a tutti, ma senza che fossero realmente garantiti *standard* adeguati e senza che le persone accolte avessero – nella maggioranza dei casi – la possibilità di intraprendere dei reali percorsi di integrazione.

Se si arriva alla situazione del 2014, pur con i limiti di un’osservazione in presa diretta, si può già affermare che molti dei rischi di ENA sono tuttora presenti, come denunciato da molti enti di tutela presenti in diverse aree del territorio nazionale<sup>32</sup>. A questo si aggiunge un dato a livello macro che induce a dubitare fortemente anche dell’adeguatezza in termini numerici del sistema parallelo di accoglienza instaurato in connessione all’operazione Mare Nostrum. Pur con la difficoltà di reperire dati ufficiali in materia, si ha la netta impressione che la vera novità del 2014 sia la massiccia “scomparsa” dei migranti in seguito al loro salvataggio e allo sbarco in Italia. Se nella seconda fase del 2011, si era realizzato una sorta di ‘travaso’ automatico di tutti i migranti arrivati via mare nelle accoglienze ENA della Protezione Civile e nella procedura individuale di asilo, nel 2014 sembra essersi consolidata una prassi molto più fluida che nei fatti

<sup>31</sup> GIOVANNETTI, *op. cit.*, p. 240.

<sup>32</sup> Interviste realizzate dall’autrice nel periodo compreso tra giugno e settembre 2014.

ha finito col selezionare, anche se non in modo trasparente ed esplicito, i migranti che accedono alle accoglienze prefettizie. Il più aggiornato dato nazionale rivela che a fronte di circa 140.000 migranti arrivati nel periodo intercorso tra il 1 gennaio e fine settembre, al 30 di settembre si contavano solo 32.471 persone inserite in qualche CAS<sup>33</sup>.

Naturalmente non è dato sapere se le ipotetiche 100.000 persone che mancano all’appello sono tuttora presenti in qualche CARA o SPRAR, se sono entrate e repentinamente uscite da qualche progetto di accoglienza nei CAS, oppure se sono solamente transitate per l’Italia per raggiungere altri paesi europei. Quel che è certo è che diversi osservatori – istituzionali e non – riferiscono<sup>34</sup> che un elevato numero di persone rifiuta il rilevamento delle impronte digitali e il fotosegnalamento in modo da potersi muovere con maggior agio attraverso i confini dell’Unione Europea, evitando i vincoli posti dal Regolamento di Dublino<sup>35</sup> e avendo la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale in quei paesi in cui già risiedono i loro familiari o altri membri delle loro comunità. Quel che appare più paradossale è che sarebbero proprio i cittadini stranieri che almeno sulla carta potrebbero ottenere con maggiore facilità il riconoscimento di uno *status* di protezione internazionale pieno – siriani ed eritrei – a cercare con maggiore frequenza di evitare il percorso di asilo in Italia: dall’inizio dell’anno a fine settembre hanno presentato domanda di asilo solamente 367 eritrei e 405 siriani, a fronte rispettivamente di 28.857 e 23.945 arrivi tra gennaio e agosto<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> UNHCR, *op. cit.*; MINISTERO dell’Interno. Presenze dei migranti nelle strutture temporanee in Italia.

<sup>34</sup> Interviste realizzate dall’autrice nel periodo compreso tra giugno e settembre 2014.

<sup>35</sup> Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) - GUUE 29.06.2013, L 180/31. Il principio generale alla base del Regolamento Dublino III è lo stesso della vecchia Convenzione di Dublino del 1990 e di Dublino II: ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l’esame di una domanda di protezione internazionale ricade in *primis* sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all’ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, salvo eccezioni (COM 2008/820, 03.12.2008, p. 3).

<sup>36</sup> MINISTERO dell’Interno. Situazione richiedenti asilo (agosto 2013 - settembre 2014); UNHCR, *op. cit.* Già nel luglio del 2013 i cittadini eritrei sbarcati a Lampedusa avevano opposto resistenza esplicita al rilevamento delle impronte digitali (cf. BRIGIDA, Valeria. Lampedusa, vincono gli eritrei. No alle impronte digitali). Da allora in avanti è venuto di fatto meno il consueto automatismo di identificare al più presto i migranti irregolari giunti in Italia, che li consegnava di fatto ai vincoli delle strette maglie del Regolamento di Dublino. Di questa “falla del sistema” si sono prevalentemente avvantaggiati i migranti di origine eritrea e siriana che per motivi diversi hanno nella maggioranza dei casi optato per un transito il più rapido possibile attraverso l’Italia. La questione è di non poca rilevanza se si considera che sono in assoluto le due nazionalità prevalenti per quanto riguarda gli arrivi del 2014 (UNCHR, *op. cit.*). Sembra tuttavia essere in corso una parziale svolta nella gestione delle identificazioni: il Ministero dell’Interno ha emanato a metà settembre una circolare interna, strettamente riservata, in cui si cambiano le modalità di foto segnalamento, prevedendo tempi più stringenti per le procedure, ma soprattutto non concedendo sconti per nessuno, compresi siriani

## Conclusioni

In questo articolo si è provato a mostrare come fatichi a consolidarsi il sistema di asilo in Italia, sia per quanto riguarda la dimensione giuridica, sia per quanto riguarda l'organizzazione dell'accoglienza. Il periodo più recente – 2011-2014 – si è rivelato un'ottima cartina di tornasole di questa tendenza: se già in tempi di flussi “ordinari” l'Italia si è dimostrata inadeguata nel porre le basi per un sistema di asilo coerente, nel momento in cui gli arrivi di potenziali richiedenti asilo/titolari di protezione si intensificano il pendolo viene attratto quasi automaticamente verso il polo dell’“emergenza”. A livello discorsivo (ma con forti ripercussioni sul piano delle pratiche e delle politiche) ciò avviene ponendo enfasi sul carattere umanitario degli interventi e sulla necessità di dare risposta ai bisogni primari: innanzitutto salvare vite umane, come sta accadendo con l'operazione Mare Nostrum, e in secondo luogo mantenere in vita quegli stessi corpi, attraverso interventi di accoglienza che potremmo definire di “bassa soglia”. L'idea del migrante forzato come un soggetto mancante, e quindi bisognoso di assistenza materiale, lascia spazio al diffondersi di un'ideologia della crisi e dell'emergenza che toglie ogni rilevanza agli elementi politici e sociali che hanno condotto al verificarsi e al protrarsi del fenomeno. Il rifugiato, visto come destinatario di operazioni di emergenza, viene trattato attraverso etichette e categorie umanitarie, legate all'esperienza diretta sul campo.

Il nesso tra rifugiati ed emergenza è stato ben chiaro già dal periodo immediatamente successivo alla fine della Guerra Fredda. Come ha ben argomentato Peter Nyers,

la repentina e improvvisa repentina dei flussi di massa dei rifugiati, le condizioni e le circostanze complesse e variegate che causano la fuga, e (soprattutto) l'elevato numero di persone in cerca di protezione e di asilo sono tutte ragioni che contribuiscono a far sì che i rifugiati siano stati storicamente classificati in termini di crisi. Di conseguenza, nonostante tutte le prove che i rifugiati sono un fenomeno “diffuso e duraturo” della vita politica moderna, le organizzazioni internazionali incaricate di proteggere costantemente i rifugiati sono state concepite in termini di crisi o di gestione dell'emergenza<sup>37</sup>.

Come si può evolvere in prospettiva la tensione tra “emergenza” e “sistema”? Tutti i dispositivi eccezionali descritti nell’articolo coesistono di fatto con il sistema ordinario, ma permettono in qualche modo di affrontare politicamente l’arrivo di un ingente numero di persone, diluendone e neutralizzandone la presenza. L’intero fenomeno viene inquadrato come transitorio e in questo modo comunicato ai cittadini (e agli elettori). La necessità di dare accoglienza

ed eritrei (BAGNOLI, Lorenzo; CAMILLI, Eleonora. Stretta del governo, schedati tutti i rifugiati. “Ora l'accoglienza scoppierà”).

<sup>37</sup> NYERS, Peter. *Rethinking refugees. Beyond states of emergency*, p. 9.

alle persone si tinge dei colori tenui dell’umanitario: né pericolosi “clandestini” da rinchiudere e respingere, né veri “rifugiati” a cui riconoscere un di più in termini di diritti, tutele e sostegno all’integrazione. Solo nel prossimo futuro sarà possibile valutare se uno spregiudicato uso della categoria dell’emergenza può anche avere il paradossale effetto positivo di portare l’attenzione su un fenomeno strutturale, come quello dei migranti forzati e della loro presenza in Italia e nel Mediterraneo: un modo, se pure non lineare e coraggioso, per imporre all’attenzione dell’Europa e della riottosa cittadinanza italiana l’importanza di garantire almeno il rispetto degli *standard minimi* di accoglienza e di rivedere in modo più complessivo le possibilità di ingresso legale al territorio, oltre che delle modalità di accesso alla procedura di asilo, tenendo conto non solo delle differenze quantitative rispetto al passato, ma anche della trasformazione dei flussi migratori e della natura stessa dei “migranti forzati”.

## Bibliografia

- AA.VV. *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l’operatore*. UNHCR, ASGI, SPRAR, Ministero dell’Interno, 2012. Disponibile su: <<http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Manuale%20giuridico%20-%20con%20copertina.pdf>>.
- AMBROSINI, Maurizio. *Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection*. *Journal of International Migration & Integration*, v. 14, n. 1, 2011, p. 1-20.
- ASGI. *Il diritto alla protezione*. Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione. 2012. Disponibile su: <<http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Il%20diritto%20alla%20protezione.pdf>>.
- BAGNOLI, Lorenzo; CAMILLI, Eleonora. *Stretta del governo, schedati tutti i rifugiati. “Ora l’accoglienza scoppierà”*. *Redattore Sociale*, 26 settembre 2014. Disponibile su: <<http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/469104/Stretta-del-governo-schedati-tutti-i-rifugiati-Ora-l'accoglienza-scoppiera>>.
- BRIGIDA, Valeria. *Lampedusa, vincono gli eritrei. No alle impronte digitali*. *La Repubblica*, 21 luglio, 2013. Disponibile su: <[http://www.repubblica.it/cronaca/2013/07/21/news/lampedusa\\_vincono\\_gli\\_eritrei\\_no\\_alle\\_impronte\\_digitali-63432090/](http://www.repubblica.it/cronaca/2013/07/21/news/lampedusa_vincono_gli_eritrei_no_alle_impronte_digitali-63432090/)>.
- CAMPESI, Giuseppe. *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis*. EUI Working Paper. RSCAS 2011/59 Mediterranean Programme, 2011. Disponibile su: <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19375/RSCAS\\_2011\\_59.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19375/RSCAS_2011_59.pdf?sequence=1)>.
- CENSIS (a cura di). *Primo rapporto annuale sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Anno 2005. Roma: Edizioni Anci Servizi, 2006.
- CITTALIA. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Anno 2009/2010. Roma: Cittalia, 2010.

- \_\_\_\_\_. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2010/2011.* Roma: Cittalia, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante Sprar Anno 2011/2012.* Roma: Cittalia, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante Sprar Anno 2012/2013.* Roma: Cittalia, 2013.
- COLOMBO, Asher. *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia.* Bologna: Il Mulino, 2012.
- FRONTEX. *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton. To better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea,* 28/08/2014, Reg. No 2014/JOU. 2014. Disponibile su: <[http://www.avvenire.it/Cronaca/Documents/JOU%20Concept%20on%20EPN-TRITON%20\(2\).PDF](http://www.avvenire.it/Cronaca/Documents/JOU%20Concept%20on%20EPN-TRITON%20(2).PDF)>.
- GIOVANNETTI, Monia (ed.). *L'infinita emergenza.* Roma: Cittalia/ANCI, 2013.
- MARCHETTI, Chiara. The expanded border. Policies and practices of preventive refoulement in Italy. In GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (eds.). *The politics of international migration management.* Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010, p. 160-183.
- \_\_\_\_\_. Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia. *La società degli individui*, v. 41, 2011, p. 57-70.
- MINISTERO dell'Interno. Audizione del Ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri. Seduta del 25/9/2012. Disponibile su: <[http://english.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0925/s020.htm](http://english.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0925/s020.htm)>.
- \_\_\_\_\_. Audizione del vice Ministro sen. Bubbico presso la Commissione Migrazione dell'assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. Roma, 4 febbraio, 2014. Disponibile su: <[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28\\_2014/2014\\_02\\_05\\_audizione\\_bubbicoo\\_Consiglio\\_Europa.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_02_05_audizione_bubbicoo_Consiglio_Europa.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. Presenze dei migranti nelle strutture temporanee in Italia. 30 settembre 2014. Disponibile su: <[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28\\_2014/2014\\_10\\_01\\_presenze\\_migranti\\_strutture\\_italia.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_10_01_presenze_migranti_strutture_italia.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. Situazione richiedenti asilo (agosto 2013 - settembre 2014). 2014. Disponibile su: <[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28\\_2014/2014\\_10\\_02\\_richiedenti\\_asilo.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_10_02_richiedenti_asilo.pdf)>.
- NYERS, Peter. *Rethinking refugees. Beyond states of emergency.* New York: Routledge, 2006.
- SASSO, Michele; SIRONI, Francesco. Scandalo profughi. *L'Espresso*, 18 October 2012, p. 36-41.
- UNHCR. So close, yet so far from safety, 2 ottobre 2014, Disponibile su: <[http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/542d73590b80ee4c0c00690b/UNHCR-So\\_Close\\_so\\_Far\\_ITA.pdf](http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/542d73590b80ee4c0c00690b/UNHCR-So_Close_so_Far_ITA.pdf)>.

## **Abstract**

### ***Refugees and forced migrants in Italy. The pendulum between 'emergency' and 'system'***

*This article aims to analyze the situation of forced migrants in Italy, with particular reference to the period between 2011 and 2014, identifying the main trends in terms of policies and practices. Beside the analysis of the nature of the flows of migrants who come to seek protection in Italy, it proposes to interpret the mode of institutional management put in place in this period as a process of continuous tension between the attempt to build a coherent and homogeneous system and the repeated thrusts to create ad hoc solutions, parallel to the ordinary system, in the name of a more or less appointed emergency that would require extraordinary strategies. The article aims to present the specificities of these different situations, investigating in particular the certain political and institutional framework, the derived forms and practices of hospitality and the relationship between these 'extraordinary systems' and 'an ordinary system' open to applicants and beneficiaries of international protection.*

**Keywords:** forced migrants, Mediterranean, hospitality, emergency, system.

Articolo ricevuto il 23/09/2014.

Accettato per la pubblicazione il 06/11/2014.

*Received for publication on September, 23<sup>th</sup>, 2014.*

*Accepted for publication on November, 06<sup>th</sup>, 2014.*

ISSN impresso: 1980-8585

ISSN eletrônico: 2237-9843

<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004304>