

ESTRATTO

Se venti mesi vi sembrano pochi

Gli effetti del programma ENA in provincia di Pisa

A cura di
Gabriele Tomei

P L S A
UNIVERSITY
PRESS

CIP

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

**REGIONE
TOSCANA**



Publicato con il contributo di Regione Toscana
Direzione Generale: Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale

© Copyright 2013 by Pisa University Press srl
Società con socio unico Università di Pisa
Capitale Sociale Euro 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503
Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126, Pisa
Tel. + 39 050 2212056 Fax + 39 050 2212945
e-mail: press@unipi.it
www.pisauniversitypress.it

Member of



**Association of American
University Presses**

ISBN

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

Indice

Ragioni, obiettivi e metodi di una ricerca valutativa sul programma ENA (Emergenza Nord Africa)	XX
---	----

Parte 1

Il contesto sociale ed istituzionale del programma Emergenza Nord Africa

1. L'afflusso dei profughi e la costruzione socio-politica dell'emergenza	XX
2. Strumenti normativi e procedure disponibili	XX
3. Le scelte di programmazione del governo Italiano	XX
4. Rassegna delle esperienze regionali più significative	XX

Parte 2

L'implementazione del "Programma di accoglienza diffusa" in provincia di Pisa

5. Il programma toscano di accoglienza diffusa	XX
6. Il contesto politico ed istituzionale pisano	XX
7. L'implementazione locale del modello regionale	XX

Parte 3

Processi attivati e traiettorie di cambiamento

8. I profughi e le loro storie	XX
9. Prematuri, precoci e tardivi. Processi attivati e meccanismi emergenti nelle traiettorie di vita dei profughi	XX
10. Traiettorie di cambiamento nelle comunità straniere	XX
11. Traiettorie di cambiamento nelle Società della Salute	XX

Meccanismi, traiettorie e prospettive. Riflessioni conclusive a 4 mesi dalla chiusura del programma ENA	XX
---	----

Riferimenti bibliografici	XX
---------------------------	----

*a Mobamud Mohamed Guled
morto di disamore e indifferenza*

PARTE 1

**IL CONTESTO SOCIALE ED
ISTITUZIONALE DEL PROGRAMMA
EMERGENZA NORD AFRICA**

CAPITOLO 1

L'AFFLUSSO DEI PROFUGHI E LA COSTRUZIONE SOCIO-POLITICA DELL'EMERGENZA

Sergio Bontempelli

L'INIZIO DELLE «PRIMAVERE ARABE» IN NORD AFRICA

Il 14 gennaio 2011, alle ore 15.15, il Presidente della Repubblica di Tunisia, Zine El-Abidine Ben Ali, annuncia al mondo lo scioglimento del governo e l'indizione di elezioni anticipate. Tre quarti d'ora dopo, alle 16.00, viene proclamato lo stato di emergenza per fronteggiare la rivolta in corso in tutto il paese. Alle 18 il primo ministro Mohamed Ghannouchi annuncia l'assunzione della presidenza *ad interim*, mentre si diffonde la notizia che il Presidente Ben Ali ha lasciato il paese.

Si conclude così, dopo quasi un mese di proteste e manifestazioni di piazza¹⁷, la prima delle rivoluzioni che hanno preso il nome collettivo di «Primavere Arabe». Gli eventi tunisini, infatti, sono solo l'inizio di un insieme di sollevazioni popolari estese a tutta l'area nordafricana. Il 17 gennaio, due giorni dopo la fuga di Ben Ali, un uomo si dà fuoco al Cairo. Una settimana dopo, il 25 gennaio, migliaia di manifestanti affluiscono in Piazza Tahrir, sempre nella capitale egiziana, per

¹⁷ Le rivolte erano scoppiate il 17 Dicembre 2010, dopo che Mohamed Bouazizi, un giovane venditore ambulante, si era dato fuoco davanti al palazzo comunale per protestare contro il sequestro della sua merce da parte della polizia locale. La vicenda era accaduta a Sidi Bouzid, piccola città rurale della Tunisia. Dalla fine dell'anno, la rivolta si era estesa alla capitale e alle principali città del paese. Si veda la dettagliatissima cronologia degli eventi curata dalla ONG "Ossin", in <http://www.ossin.org/tunisia/evoluzione-tunisina-cronologia-rivoluzione-governo-transizione.html>.

partecipare a quella che è stata chiamata la «giornata della collera»¹⁸. Mentre la rivolta dilaga nel paese di Mubarak, il mese successivo comincia il conflitto libico: tra il 15 e il 20 febbraio un imponente ciclo di manifestazioni a Bengasi si trasforma in una vera e propria insurrezione, che coinvolge tutta la parte est del paese, e che in capo a pochi giorni investe anche la capitale¹⁹.

CRISI UMANITARIA A LAMPEDUSA

I rivolgimenti politici della sponda Sud del Mediterraneo hanno inevitabili conseguenze sui flussi migratori diretti verso l'Italia. Da un lato, infatti, i conflitti armati e le violenze spingono molte persone a fuggire, sia perché direttamente vittime di persecuzioni, sia perché residenti in aree investite dagli scontri. Dall'altro lato, il crollo dei regimi genera, come sempre accade in questi casi, un indebolimento complessivo del potere statale: in questo quadro, gli accordi migratori con l'Italia – che fino ad allora avevano impedito le partenze di migliaia di migranti – diventano di difficile applicazione. Il venir meno del controllo capillare sulle coste²⁰ consente così la ripresa dei flussi migratori.

¹⁸ Per una cronologia dei primi giorni della rivoluzione egiziana si veda *Egitto, due settimane di rivolta*, ANSA online, 12 febbraio 2011, in http://www.ansa.it/web/notizie/photostory/primopiano/2011/02/01/visualizza_new.html_1613484939.html.

¹⁹ Per una cronologia degli eventi in Libia si veda *Libia, dalle proteste alla guerra civile. Cronologia della crisi*, in «Il Sole 24 Ore» ed. online, 28 Febbraio 2011, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-02-28/libia-proteste-guerra-civile-094635.shtml>.

²⁰ «La chute de Ben Ali en janvier et l'insurrection en Libye en février», scrivono i ricercatori di due ONG che hanno compiuto una missione conoscitiva in Tunisia agli inizi di Aprile, «ont fait pratiquement disparaître toutes ces contraintes policières. Il nous a été dit que dans la région de Zarzis, point principal des départs récents, le nombre de gardes côtes était passé de 65 à six pendant cette période! Pour certains jeunes qui espéraient des jours meilleurs, le projet est devenu tout à coup possible. Grâce à l'effondrement du dispositif répressif envers les migrants, ces derniers n'ont plus eu besoin de recourir à des réseaux capables de contourner la surveillance. Avec un peu d'argent et le concours de petits bateaux de pêche, l'aventure est devenue accessible. La dynamique a entraîné des jeunes chômeurs ou précaires de la région déterminés à réaliser leur rêve: 5.000 départs en cinq jours, puis 10 puis 20.000. «Cela n'a rien d'exceptionnel, nous a dit un responsable de la Ligue des Droits de l'Homme, souvenez vous de ce qui s'est passé avec les Albanais!» [La caduta di Ben Ali a Gennaio

Il primo «sbarco»²¹ sull'isola di Lampedusa si registra già il 15 gennaio, un giorno dopo la destituzione di Ben Ali. Due imbarcazioni vengono rintracciate in alto mare e trasportate al porto: a bordo si trovano 31 persone, tutte tunisine, che si dichiarano legate al vecchio regime appena caduto, e che nel timore di subire persecuzioni chiedono asilo. Da quel momento, gli arrivi si registrano a cadenza pressoché quotidiana: alla data del 1 Febbraio, un primo bilancio del fenomeno parla di venti sbarchi, per un totale di 244 migranti (167 dei quali giunti nella sola isola di Lampedusa)²². Il fenomeno, tuttavia, diviene oggetto

e l'insurrezione in Libia a Febbraio hanno praticamente eliminato tutti i vincoli di polizia. Ci è stato detto che nella zona di Zarzis, principale luogo delle partenze, il numero di guardie costiere è calato da 65 a 6! Per i giovani in cerca di un futuro migliore, il progetto è diventato improvvisamente possibile. A seguito del collasso dei dispositivi repressivi, i migranti non hanno più bisogno di ricorrere ad organizzazioni capaci di eludere la sorveglianza. Con un po' di soldi e dei piccoli pescherecci, l'avventura è a portata di mano. Giovani disoccupati o precari della zona hanno cominciato a realizzare il loro sogno: 5.000 partenze in cinque giorni, poi 10, poi 20.000. «Non sta succedendo nulla di straordinario, ci dice un responsabile della Lega dei diritti dell'uomo, ricordatevi di quel che è accaduto con gli albanesi?»] (CIMADE-GADEM, *Défis aux frontières de la Tunisie. Rapport de Mission 23.05.2011*, Parigi, CIMADE, 2011, p. 28, in http://cimade-production.s3.amazonaws.com/documentationgenerales/contents/3287/original/Rapport_mission_Tunisie_DEF.pdf?1306503967).

²¹ Manconi e Anastasia fanno notare come il termine “sbarchi” sia improprio, viste le particolari procedure di controllo istituite sull'isola. «Le migliaia di barche, gommoni e natanti di vario genere e natura che in seguito trasporteranno un'umanità dolente e speranzosa dalle coste africane (...) a Lampedusa, non approderanno direttamente nei moli dell'isola, ma saranno praticamente tutte intercettate al largo e poi trainate o comunque scortate in porto dalle vedette della Guardia costiera e della Guardia di finanza, secondo le procedure dette SAR (*Search and Rescue*)» (*Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte dell'Italia*, a cura di L. Manconi e S. Anastasia, Roma, Associazione A Buon Diritto, 2012, pp. 19-20). E ancora: «Che la definizione di sbarchi (...) sia non solo inesatta, ma fuorviante lo dicono, inascoltate, fonti diverse e non sospette, e per prima proprio l'amministrazione comunale di Lampedusa e Linosa, che il 15 marzo 2011 dichiara: “nella maggior parte dei casi si tratta di recuperi a distanza varia, tra i cinquanta e le cento miglia marine fuori dall'arcipelago delle Pelagie”. E chiarisce: “la precisazione non ha un valore solo lessicale, poiché la differenza incide sull'immagine complessiva dell'isola. Nel concetto di sbarco vi è un immaginario di aggressività, inesistente in quello di recupero, che invece conferma la tradizione d'accoglienza per la quale Lampedusa è medaglia d'oro. I recuperi potrebbero avvenire con destinazione diversa, come a Malta o in Sicilia. Avvengono per comodità dello Stato italiano su Lampedusa, rotta di passaggio, dai fenici ai greci, dai romani agli arabi, fino ai giorni nostri”» (*Ibid.*, p. 20).

²² *Ibid.*, p. 20.

di attenzione pubblica su scala nazionale agli inizi di febbraio: solo allora, infatti, stampa e televisioni cominciano a diffondere le immagini di Lampedusa “assediate” dagli sbarchi, affollata fino all’inverosimile di migranti giunti dal mare.

Il congestionamento dell’isola è dovuto senza dubbio alla crescita degli arrivi: alla data del 13 febbraio, i migranti sbarcati dall’inizio dell’anno sono già più di cinquemila (5.278 secondo il Ministero dell’Interno, 5.031 secondo l’Agenzia europea Frontex²³). Tuttavia, a determinare questo stato di cose intervengono anche – e forse soprattutto – le scelte del Governo. Lampedusa dispone di un Centro di Soccorso e Pronto Accoglienza (CSPA) perfettamente funzionante, ma chiuso dal 2009. Per giorni e giorni, il centro resta chiuso (aprirà solo il 13 febbraio²⁴), e migliaia di persone sono costrette a dormire all’aria aperta, sui moli del porto o lungo le strade del paese. I trasferimenti dei migranti dall’isola ad altri luoghi procedono a rilento²⁵, e bisognerà attendere il 9 febbraio per veder attivato un “ponte aereo” quotidiano²⁶. Il 12 febbraio, infine, viene emanato un decreto che, pur proclamando

²³ *Ibid.*, p. 22.

²⁴ Si veda il dispaccio ANSA che annuncia la notizia della riapertura del centro: V. Sinapi, *Sbarchi a Lampedusa, Maroni: “Esodo biblico, l’Ue ci lascia da soli”*. “Penso a nostra polizia in Tunisia”. Riaperto il cpt nell’isola per fornire accoglienza ai migranti, ANSA, 13 febbraio 2011 ore 23:52, sul web alla pagina:

http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/cronaca/2011/02/12/visualizza_new.html_1588526807.html.

²⁵ Il trasferimento dei migranti è ostacolato, secondo i funzionari del Ministero dell’Interno, dal fatto che i centri di identificazione o di accoglienza sono tutti pieni. Si veda l’intervista a Laura Boldrini, all’epoca portavoce dell’Alto Commissariato ONU per i rifugiati, M.G. Gerina, “Non tirino la corda, Lampedusa è una polveriera”. *Intervista a Laura Boldrini*, in «L’Unità», 17 febbraio 2011.

²⁶ Così riferisce lo stesso Ministro dell’Interno, Roberto Maroni, nell’informativa alla Camera del 16 Febbraio: «A partire dal 9 febbraio le imponenti dimensioni del fenomeno hanno reso necessario garantire continui ponti aerei per il trasferimento dei cittadini tunisini in altri centri, ubicati su tutto il territorio nazionale. Sono stati anche organizzati trasferimenti a mezzo nave verso Porto Empedocle, dove è ubicata una tendo-struttura gestita dalla protezione civile regionale. È stata assicurata l’adeguata assistenza in particolare ai minori, collocati nelle 21 strutture di accoglienza ubicate nella provincia di Agrigento e autorizzate dalla regione siciliana» (Camera dei Deputati, atti parlamentari XVI legislatura - discussioni, seduta del 16 Febbraio 2011 n. 435, resoconto stenografico della discussione su *Misure in merito all’emergenza sbarchi*, con particolare riferimento alla situazione dell’isola di Lampedusa - n. 3-01465, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 2011, p. 40).

lo «stato di emergenza umanitaria»²⁷, non reca alcuna indicazione operativa circa la redistribuzione dei migranti sul territorio nazionale. Così, Lampedusa resta sovraffollata, e l'emergenza finisce per diventare praticamente ingestibile.

RIMPATRIARE I MIGRANTI? STRATEGIE E NON DETTI DEL GOVERNO ITALIANO

A cosa si deve questa esitazione? Perché il governo sembra non voler affrontare la vera e propria “crisi umanitaria” apertasi a Lampedusa?

Vi sono, senza dubbio, difficoltà logistiche: i “centri” attivi sul territorio nazionale, dove dovrebbero essere smistati i migranti (CIE, CARA, CdA²⁸), risultano pieni e non in grado di accogliere ulteriori ospiti²⁹. Ma questa difficoltà non spiega, da sola, i ritardi e le esitazioni del governo. Consultando la rassegna stampa e le dichiarazioni pubbliche dei Ministri interessati, si può avanzare una seconda ipotesi, diversa ma non necessariamente opposta alla prima: quella di una precisa strategia che in quei giorni anima l'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi. Vediamo più da vicino.

²⁷ Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 2011, recante *Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa*.

²⁸ I Centri di accoglienza (CdA) sono stati introdotti dalla legge 563/95 (cd “legge Puglia”) allo scopo di garantire un primo soccorso allo straniero giunto sul territorio nazionale, in attesa di identificarlo e di accertarne lo *status*. I Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), introdotti dal decreto legislativo 25/2008, garantiscono un'ospitalità temporanea ai richiedenti asilo privi di documenti di identificazione (passaporti, documenti di viaggio ecc.), o che abbiano richiesto asilo dopo essere stati rintracciati in condizioni di irregolarità. I Centri di identificazione ed espulsione (CIE) sono previsti dall'art. 14 del Testo Unico sull'Immigrazione (decreto legislativo 286/98): inizialmente chiamati “Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza” (CPTA), hanno assunto la denominazione di CIE con il decreto legge n. 92/2008; si tratta di strutture destinate al trattenimento degli stranieri irregolari in attesa di espulsione. Per un quadro delle strutture attive sul territorio nazionale si veda la scheda sul sito del Ministero dell'Interno: <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>.

²⁹ Cfr. M. G. Gerina, “*Non tirino la corda, Lampedusa è una polveriera*”, cit.

In un'audizione alla Camera dei Deputati, il 15 febbraio, il Ministro degli Esteri Franco Frattini si sofferma sulla sua visita in Tunisia, conclusasi il giorno precedente. Le autorità del paese nordafricano, spiega Frattini, hanno

«compreso che le migliaia di giovani tunisini arrivati sulle coste italiane sono le vittime evidenti di un traffico di esseri umani (...). Già a partire da ieri, abbiamo visto alcune azioni intraprese. È stata schierata la Forza armata a difesa e a presidio della legalità sui porti tunisini, il che ha condotto già oggi al (...) blocco di alcuni barconi (...). Non possiamo rinunciare all'impegno che ho riaffermato ancora ieri per una collaborazione bilaterale (...). Occorre rivitalizzare l'Accordo italo-tunisino sull'immigrazione»³⁰.

L'obiettivo del Governo è dunque quello di garantire l'applicazione degli accordi bilaterali, fino ad allora compromessa dagli eventi rivoluzionari e dal conseguente indebolimento della struttura statale tunisina. Ma cosa significa gestire la crisi di Lampedusa riattivando gli accordi bilaterali?

Frattini, come si è visto, fa riferimento soprattutto al pattugliamento delle coste in Tunisia. In realtà, il trattato di cooperazione in materia di flussi migratori, stipulato con il paese nordafricano nel 2009, prevedeva anche misure per il rimpatrio dei migranti già arrivati in Italia: in particolare, era prevista una procedura semplificata per l'identificazione e la successiva espulsione dei tunisini irregolari, nonché l'utilizzo del Fondo Europeo Rimpatri per la gestione di programmi di "ritorno volontario assistito"³¹.

Letta "in filigrana", e senza indugiare ad eccessive "dietrologie"³², la dichiarazione di Frattini alla Camera rivela insomma una strategia

³⁰ Camera dei Deputati, atti parlamentari XVI legislatura - discussioni, seduta del 15 Febbraio 2011 n. 434, resoconto stenografico della discussione su *Informativa urgente del Governo sugli sviluppi della situazione in alcuni paesi dell'area mediterranea*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 2011, p. 25).

³¹ Per l'accordo bilaterale tra Italia e Tunisia si veda J.-P. Cassarino, *La nuova ondata di sbarchi e gli accordi Italia-Tunisia*, in «Affari Internazionali. Rivista online di politica, strategia ed economia», 21 Febbraio 2011, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1673>.

³² Lo stesso Ministro Maroni ha in qualche modo esplicitato questa strategia, in una intervista rilasciata al *Corriere della Sera* il 28 Marzo: «La Tunisia aveva promesso un impegno immediato per fermare i flussi migratori», spiega Maroni, «ma le barche

precisa: quella di procedere in tempi rapidi al rimpatrio dei tunisini, utilizzando sia lo strumento coercitivo dell'espulsione, sia quello – più “morbido” – del rientro volontario. Questa ipotesi consente di spiegare alcuni fatti che altrimenti resterebbero oscuri.

I ritardi e le reticenze con cui il Governo avvia lo “svuotamento” di Lampedusa, ad esempio, risultano più comprensibili nella prospettiva di un imminente rimpatrio dei migranti approdati sull'isola. Altrettanto trasparente diventa, alla luce dell'ipotesi che abbiamo appena formulato, il piano di redistribuzione dei tunisini sul territorio nazionale. Definito già agli inizi di marzo, ma tenuto riservato per settimane intere, esso è oggetto di ripetute indiscrezioni giornalistiche³³: sarà il quotidiano *La Repubblica* a rivelarne i dettagli, alla fine del mese³⁴. Secondo il giornale fondato da Eugenio Scalfari, il Governo starebbe lavorando all'allestimento di tre mega-tendopoli: una a Manduria, i cui lavori sono già avviati da alcuni giorni³⁵; una a Trapani, nell'area di Kinisia; infine, una terza struttura sarebbe stata individuata a Coltano, vicino Pisa. Tutte e tre i siti sono di rilevanti dimensioni (quello di Manduria è in

continuano ad arrivare. Se non ci sarà un segnale concreto entro i prossimi giorni, procederemo con i rimpatri forzosi (...). Siamo attrezzati per farlo. Li mettiamo sulle navi e li riportiamo a casa» (F. Sarzanini, Maroni avverte le Regioni: “accogliete i profughi o agiremo d'imperio”, in «Il Corriere della Sera», 28 Marzo 2011). Ciò che non è evidentemente realistico, in queste parole, è il progetto di un rimpatrio forzato dei migranti contro la volontà della Tunisia.

³³ Il 4 Marzo 2011, riferendo del Consiglio dei Ministri tenutosi il giorno prima, molti quotidiani si soffermano sul cosiddetto “piano B”, ossia sul progetto di redistribuzione dei migranti nelle Regioni italiane; tale progetto dovrebbe essere messo in pratica qualora le missioni umanitarie predisposte dal Governo in Libia e in Tunisia – il “piano A” – non dovessero servire al contenimento dei flussi migratori. Stando al resoconto dei giornali, l'esistenza del “piano B” viene rivelata dallo stesso Ministro dell'Interno Roberto Maroni, che tuttavia non fornisce alcun dettaglio in proposito. Cfr. per esempio C. Mercuri, *Al via le missioni italiane, Maroni: “pronti al piano B”*, in «Il Messaggero», 4 marzo 2011; M. Caprara, *Piano B per i profughi. Verranno ridistribuiti tra le varie Regioni*, in «Il Corriere della Sera», 4 marzo 2011; C. Maniaci, *Piano B: invasi dai profughi*, in «Liberò», 4 Marzo 2011.

³⁴ Cfr. A. Ziniti, *In Sicilia e a Pisa le nuove tendopoli, così il governo sistemerà gli immigrati*, in «La Repubblica», 29 marzo 2011.

³⁵ Cfr. Ministero dell'Interno, *Vigili del fuoco al lavoro per l'allestimento della struttura per immigrati a Manduria (Ta)*, comunicato stampa, 26 marzo 2011, in http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0000984_2011_03_26_VVF_Manduria_Ta.html.

grado di ospitare più di 700 persone³⁶, quello di Trapani 800³⁷, quello di Pisa 600³⁸), e tutti e tre si trovano in prossimità di aeroporti militari³⁹. È quindi plausibile l'ipotesi che il Governo stia pensando ad un rimpatrio celere e massiccio dei migranti trasferiti da Lampedusa.

Naturalmente, una strategia del genere prevede una collaborazione delle autorità tunisine: non è pensabile infatti il rimpatrio di migliaia di migranti senza una loro previa identificazione, e senza un'assistenza logistica da parte delle forze dell'ordine sulle coste di arrivo. Ed è qui – sulla collaborazione delle autorità nordafricane – che il progetto manifesta il suo punto più debole.

AL DI LÀ DEL MARE: LE RETICENZE DELLA TUNISIA

Alcuni studi sulle politiche migratorie hanno messo in evidenza il “conflitto di interessi” che si crea, attorno al nodo delle espulsioni, tra i paesi di arrivo e quelli di origine dei migranti. Per i primi, il rimpatrio degli “indesiderati” rappresenta spesso un pilastro delle strategie di governo, e un fattore di rassicurazione delle opinioni pubbliche. Per questo si promuovono “accordi di riammissione” con i paesi di origine, allo scopo di facilitare l'allontanamento degli irregolari. Ma proprio la riammissione rappresenta, per gli Stati di origine, un elemento

³⁶ Cfr. N. Quaranta, *Emergenza profughi: tra Manduria e Oria tendopoli da 720 posti, allerta arrivi al Cie*, in «Brindisi Report», quotidiano online, 25 marzo 2011, in <http://www.brindisireport.it/prima-pagina/2011/03/25/emergenza-profughi-tra-manduria-e-orla-tendopoli-da-720-posti-allerta-arrivi-al-cie-di-brindisi/>.

³⁷ Cfr. A. Ziniti, *In Sicilia e a Pisa le nuove tendopoli*, cit.

³⁸ M. Bocci, *Da Lampedusa in arrivo 600 immigrati*, in «La Repubblica», cronaca Firenze-Toscana, 29 marzo 2011.

³⁹ Sul sito Geohack l'ex aeroporto militare di Manduria, sede della tendopoli, è indicato con le coordinate «40°26'35"N 17°37'46"E» (http://toolserver.org/~geohack/geohack.php?pagename=Aeroporto_di_Manduria&language=it¶ms=40_26_35_N_17_37_46_E_type:airport); prendendo tale localizzazione come luogo di partenza, la distanza dall'aeroporto di Brindisi è, secondo Google Maps, di 44km, equivalenti a 42 minuti di viaggio in automobile. Il sito di Kinisa a Trapani dista circa 3 chilometri dall'aeroporto di Birgi, base delle operazioni militari italiane in Libia (cfr. A. Ziniti, *In Sicilia e a Pisa le nuove tendopoli*, cit.). A proposito del sito di Coltano, vicino Pisa, il Corriere Fiorentino parlerà di un luogo «a due passi dal Galilei», cioè dall'aeroporto della cittadina toscana (cfr. M. Bonciani, *Profughi verso Pisa, accuse a Roma*, in «Corriere Fiorentino», 29 marzo 2011).

fortemente problematico, oggetto di resistenze e di malcontento diffuso⁴⁰.

Se questa divergenza di interessi è un elemento fisiologico nelle relazioni internazionali, essa diventa più drammatica quando le *leadership* dei paesi di origine sono fragili, e le loro politiche sono oggetto di controllo da parte della stampa e della società civile. In Tunisia, la “Primavera Araba” rappresenta una vera e propria svolta in questa direzione: sin dalle prime fasi del processo rivoluzionario, il tema delle migrazioni è infatti al centro dell’agenda politica e delle discussioni pubbliche.

Nel marzo 2011, mentre il Governo italiano avvia una trattativa con la Tunisia per il contenimento dei flussi migratori, nel paese nordafricano si diffondono malumori e polemiche: l’avallo alle politiche restrittive viene visto come un “tradimento”, e l’operato dell’esecutivo è oggetto di forti pressioni popolari⁴¹. Durante la visita di Berlusconi a

⁴⁰ La riammissione dei migranti irregolari, scrivono ad esempio Ferruccio Pastore e Giuseppe Sciortino, «non è un problema tecnico quanto piuttosto la cartina di tornasole di una seria divergenza d’interessi tra stati d’emigrazione e stati d’immigrazione: se per questi ultimi la possibilità di allontanare effettivamente dal proprio territorio gli stranieri soggiornanti in condizione irregolare costituisce un tassello fondamentale delle attuali politiche di contrasto, per i primi, invece, l’accettare o il facilitare il rimpatrio coattivo dei propri cittadini è un atto impopolare, che suscita resistenze a molti livelli dell’amministrazione e crea molti più problemi di quanti non ne risolva. Un’ampia collaborazione nel rimpatrio dei propri cittadini produce, dal punto di vista delle classi dirigenti di quei paesi, una maggiore conflittualità politica, minori benefici economici (dato che anche gli emigrati irregolari inviano rimesse) e sovente maggiori tensioni a livello sociale. Lo stesso può dirsi per la repressione delle migrazioni irregolari: investire risorse nel contrasto di tali attività appare sovente alle opinioni pubbliche e alle stesse burocrazie di quei paesi un atto di subalternità politica agli interessi dei paesi “ricchi”» (F. Pastore e G. Sciortino, *Tutori lontani. Il ruolo degli Stati d’origine nel processo di integrazione degli immigrati*, Ricerca svolta su incarico della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma, CESPI, 2001, p. 17, in <http://www.cespi.it/PASTORE/tutori-lontani.pdf>. Il corsivo è nostro).

⁴¹ Nel mese di Aprile 2011, due ONG di sostegno ai migranti – la “storica” CIMADE francese, fondata nel 1939 e rappresentativa del mondo evangelico, e il *Groupe Antiraciste de Défense Et d’accompagnement des étrangers et Migrants* (GADEM) attiva in Marocco – intraprendono una missione conoscitiva in Tunisia. Il resoconto della loro visita si sofferma a lungo sul dibattito in materia di emigrazione. «Notre mission» – scrivono le due organizzazioni – «a coïncidé avec la visite du président du Conseil italien Silvio Berlusconi à Lampedusa où il avait menacé de renvoyer tous les migrants tunisiens par bateaux, suivie quelques jours après, le 4 avril, de sa visite à Tunis pour tenter de convaincre le gouvernement tunisien de réadmettre ses ressortissants. Le thème des

Tunisi, tre ONG locali – la *Ligue tunisienne des droits de l'Homme*, che è stata una delle protagoniste della rivoluzione di gennaio, la *Fédération des tunisiens pour les citoyens des deux rives* (FTCR) e il *Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux* – indicano una conferenza stampa per protestare contro la condizione dei connazionali a Lampedusa, e organizzano un presidio davanti all'Ambasciata italiana⁴².

Del resto, la questione migratoria è destinata a divenire di lì a poco una delle “poste in gioco” della Tunisia post-rivoluzionaria. Alle elezioni per l'Assemblea Costituente sarà previsto per la prima volta il diritto di voto anche per i residenti all'estero, che conferirà un nuovo protagonismo politico alla diaspora⁴³. Sin dalla tarda primavera 2011, inoltre, si svilupperanno le polemiche sui cosiddetti *harragas* (migranti irregolari⁴⁴) dispersi in mare: sia i movimenti della società civile che i partiti politici sosterranno le proteste delle madri dei dispersi, alimentando polemiche con i paesi europei sulla gestione dei flussi

migrations était dans tous les esprits et dans la presse. Et le ton reflétait bien l'attitude nouvelle que l'opinion publique et les autorités entendent assumer face aux pressions jugées inacceptables de l'Italie et de l'Europe: la Tunisie qui vient de faire sa révolution n'est plus celle de Ben Ali et elle n'admettra pas que les questions migratoires soient traitées uniquement sous l'angle sécuritaire, au seul bénéfice des Etats européens» [La nostra missione ha coinciso con la visita del primo ministro italiano Silvio Berlusconi a Lampedusa (durante la quale il premier ha minacciato di rimpatriare tutti i migranti tunisini), seguita pochi giorni dopo, il 4 aprile, da una visita a Tunisi per cercare di convincere il governo tunisino a riammettere i propri cittadini. Il tema delle migrazioni era ogni giorno sulla stampa e nella mente di tutti. I toni del dibattito riflettevano il nuovo atteggiamento che l'opinione pubblica e le autorità intendono assumere di fronte alle pressioni – giudicate inaccettabili – dell'Italia e dell'Europa: la Tunisia uscita dalla rivoluzione non è più quella di Ben Ali, e non è più disposta a tollerare che le questioni dell'immigrazione siano affrontate in una prospettiva securitaria, ad esclusivo beneficio degli stati europei] (CIMADE-GADEM, *Défis aux frontières de la Tunisie*, cit., p. 28).

⁴² *Ibid.*, pp. 30-31.

⁴³ Il partito islamista *Ennahda* sarà uno dei maggiori beneficiari del voto degli emigranti, ottenendo circa un terzo dei voti in Francia, il 43% in Germania e il 50% in Italia. Cfr. H. Boubakri, *Migrations Internationales et Révolution en Tunisie*, Rapporto di Ricerca, Fiesole, Migration Policy Centre, 2013, p. 16, in <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-01.pdf>.

⁴⁴ «Harragas» è il plurale spagnolo di un termine arabo dialettale, e significa letteralmente «coloro che bruciano». Secondo l'interpretazione più diffusa, l'espressione si riferisce all'usanza di bruciare i documenti di identità per sfuggire alle espulsioni e ai respingimenti (si veda *Harragas - Saperi Migranti: "I mille volti della migrazione"*, in «Global Project», 17 aprile 2010, http://www.globalproject.info/it/in_movimento/harragas-saperi-migranti-i-mille-volti-della-migrazione/4636).

migratori nello spazio mediterraneo⁴⁵. In autunno, sulla spinta delle rivendicazioni della società civile, verrà istituito anche un ufficio per la tutela degli emigranti (*Secrétariat d'Etat aux Migrations et aux Tunisiens à l'Etranger*, dipendente dal Ministero degli Affari Sociali), che avvierà un'inchiesta sui migranti morti durante le traversate in mare⁴⁶.

In un contesto di forte attenzione pubblica su questi temi, il Governo tunisino non è evidentemente in grado di assecondare le richieste di quello italiano. Così, la situazione precipita in pochi giorni. Il 25 marzo Frattini e Maroni si recano a Tunisi per perfezionare l'accordo con il paese nord-africano: i quotidiani annunciano, il giorno dopo, un "pacchetto" di misure concordate dai due governi, tra le quali figurano più attenti controlli sulle coste tunisine per impedire le partenze, e procedure semplificate per i rimpatri; in cambio di questi impegni da parte della Tunisia, l'Italia promette linee di credito per lo sviluppo della piccola e media impresa e per la formazione professionale⁴⁷. L'accordo sembra fatto, ma pochi giorni dopo arriva la doccia fredda: in una nota diramata alla stampa il 2 Aprile, il Governo tunisino nega di aver stipulato qualsiasi accordo con l'Italia⁴⁸.

L'OSTACOLO DELLE REGIONI

Un secondo ostacolo fa naufragare i piani del Governo: la protesta delle Regioni.

Come abbiamo visto, il 29 marzo il quotidiano *La Repubblica* rivela i dettagli del progetto di redistribuzione dei migranti sul territorio. Il giorno successivo, però, i governatori fanno sentire la loro voce, e sollevano polemiche sui siti individuati dal Governo.

⁴⁵ Cfr. I. Mandraud, *Tunisie: les disparus de la révolution*, in «Le Monde», ed. online, 21 marzo 2013, in http://www.lemonde.fr/international/article/2013/03/21/tunisie-les-disparus-de-la-revolution_1852032_3210.html. Sul tema dei dispersi in mare si veda anche H. Boubakri, *Migrations Internationales et Révolution en Tunisie*, cit., pp. 16 e ss.

⁴⁶ Cfr. H. Boubakri, *Migrations Internationales et Révolution en Tunisie*, cit., pp. 16 e ss.

⁴⁷ Cfr. M. Ludovico, *Accordo con la Tunisia per limitare gli sbarchi*, in «Il Sole 24 Ore», 26 marzo 2011; A. Farruggia, *Una dote per chi rimpatria, "ognuno avrà 2.500 dollari"*, in «Quotidiano Nazionale», 26 marzo 2011.

⁴⁸ Cfr. G. Sarcina, *La Tunisia nega i patti, scontro sui migranti*, in «Il Corriere della Sera», 3 aprile 2011.

«I Comuni», dice ad esempio Nichi Vendola, Presidente della Puglia, «erano pronti ad accogliere piccoli gruppi e invece ci troviamo dalla sera alla mattina migliaia di persone concentrate in tendopoli»⁴⁹. Roberto Cota fa sapere che il Piemonte è pronto a collaborare, ma – aggiunge a mo' di monito – «nella nostra Regione c'è già un alto numero di immigrati, chiederemo di tenerne conto»⁵⁰. Sulla stessa lunghezza d'onda Roberto Formigoni, della Lombardia, che chiede di non “sovraccaricare” la sua Regione e sollecita l'Europa a farsi carico dell'accoglienza⁵¹.

Le proteste maggiori riguardano però la Toscana, dove la megatendopoli progettata a Coltano provoca un'aperta ribellione delle autorità locali, sostenuta dal governatore Enrico Rossi⁵². Da Firenze si fa sapere che c'è ampia disponibilità ad accogliere i migranti, ma si rifiutano soluzioni “concentrazionarie” e ipotesi di mega-tendopoli.

Come si vede da questa piccola carrellata, le proteste hanno segno diverso: alcune sembrano ispirate alla cosiddetta “sindrome NIMBY” (*not in my backyard*, non nel mio cortile), altre sono orientate a visioni più solidariste. Tutte, però, convergono nel rifiutare il piano allestito dal Ministero dell'Interno.

LA PROTEZIONE TEMPORANEA

La situazione è divenuta a questo punto ingestibile. Negli ultimi giorni di marzo, a Lampedusa vi sono più di seimila migranti⁵³, e lo svuotamento dell'isola non è ormai più procrastinabile. Il progetto di rimpatriare in massa i profughi – reso noto il 2 aprile dal governo tunisino⁵⁴ – è apertamente osteggiato dalle autorità del paese nordafricano, mentre il piano di redistribuzione sul territorio nazionale

⁴⁹ Cfr. M. Esposito, *Vendola: “Si è mosso solo il Sud, il Nord e l'UE facciano qualcosa”*, in «Il Mattino», 30 marzo 2011.

⁵⁰ Cfr. Redazionale, *Cota: “Sì ai profughi, no ai clandestini”*, in «La Stampa», 30 marzo 2011.

⁵¹ Cfr. C. Sala, *“La Lombardia non accoglierà tutti”*, in «Liberò», 30 marzo 2011.

⁵² Cfr. V. Frulletti, *Toscana, tutti contro la tendopoli, “li accogliamo, ma non nel campo”*, in «L'Unità», 30 marzo 2011.

⁵³ Cfr. N.C., *Lampedusa, svuotamento a rilento. Tunisini in rivolta, “non rimpatriateci”*, in «Il Messaggero», 1 aprile 2011.

⁵⁴ Cfr. G. Cadalanu, *Ma Tunisi frena: “rientri di massa non praticabili”*, in «La Repubblica», 2 aprile 2011.

incontra diffuse resistenze da parte delle Regioni e degli enti locali. Mentre sei navi della Marina Militare si dirigono verso Lampedusa per portare i migranti fuori dall'isola, nessuno sa ancora esattamente dove verranno accompagnati i tunisini: l'ipotesi più probabile è quella di una permanenza di qualche giorno a bordo delle navi, in attesa di sbloccare la situazione⁵⁵. È evidente che l'unica via di uscita è quella di concedere un permesso di soggiorno ai giovani sbarcati a Lampedusa, rinunciando alla prospettiva di un celere rimpatrio.

Il 5 aprile, il Ministro Maroni vola di nuovo a Tunisi con l'obiettivo di varare *in extremis* un accordo con il governo locale⁵⁶. Le autorità tunisine si impegnano a fermare ulteriori arrivi e a riammettere i migranti irregolari, ma chiedono in cambio il rilascio di un permesso di soggiorno per tutti coloro che sono giunti in Italia fino a quel momento⁵⁷.

A questa ipotesi, evidentemente conosciuta in anticipo dalle autorità italiane, stavano del resto già lavorando i tecnici del Ministero dell'Interno: nella stessa giornata del 5 aprile, infatti, viene emanato un decreto di protezione umanitaria per i tunisini⁵⁸. Utilizzando una clausola espressamente prevista dalla normativa sull'immigrazione⁵⁹, il

⁵⁵ Cfr. C. Mercuri, *Le tendopoli non sono pronte, i migranti resteranno sulle navi*, in «Il Messaggero», 30 marzo 2011.

⁵⁶ Cfr. Ministero dell'Interno, *Immigrazione, Maroni di nuovo a Tunisi: «Siamo qui per concludere l'accordo»*, comunicato stampa, 5 aprile 2011, in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000074_2011_04_05_Maroni_a_Tunisi_per_accordo_su_immigrazione.html_1274398082.html.

⁵⁷ Cfr. Ministero dell'Interno, *Immigrazione, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia*, comunicato stampa, 6 aprile 2011, in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html_1274398082.html.

⁵⁸ Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 Aprile 2011, *Misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011*, in «Gazzetta Ufficiale» n. 81 dell'8 aprile 2011.

⁵⁹ *Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, decreto legislativo 286/98 e successive modifiche ed integrazioni, art. 20 comma 1: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite (...) le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea». La norma era stata introdotta dalla cosiddetta legge

decreto prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai «cittadini appartenenti ai paesi del Nord-Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1 Gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 Aprile 2011»⁶⁰.

ARRIVANO I “LIBICI”

Se la concessione di un permesso di soggiorno ai migranti tunisini sembra dare un primo sbocco positivo alla crisi umanitaria di Lampedusa, la complicata vicenda che ha preso il nome di “emergenza Nord Africa” è ben lontana dall’essere conclusa. Sta infatti per aprirsi un nuovo fronte, che impegnerà il governo italiano e che farà discutere a lungo l’opinione pubblica: dopo i tunisini, stanno per arrivare i migranti dalla Libia.

Il fenomeno degli “sbarchi” dal paese di Gheddafi è in realtà già iniziato. Il 5 aprile, nel corso di un’audizione alla Commissione Affari Esteri della Camera, la portavoce dell’Alto Commissariato Onu per i rifugiati, Laura Boldrini, spiega che dall’inizio dell’anno sono arrivati via mare in Italia 22.267 migranti: di questi, 1.864 sono giunti dalla Libia⁶¹. Si tratta ancora, come si vede, di una piccola minoranza. Ma i numeri sono destinati a mutare in modo significativo nel giro di poche settimane.

L’8 aprile, proprio quando Lampedusa è quasi svuotata (dei quasi seimila tunisini presenti pochi giorni prima ne sono rimasti appena 72), sull’isola approda una nave con 535 persone a bordo: sono Eritrei, Etiopi e Somali fuggiti dalla Libia⁶². Due giorni dopo, il 10 aprile, un

Turco Napolitano (legge 40/98), e non è stata mai abolita dai successivi interventi legislativi che hanno novellato il Testo Unico. La misura della protezione temporanea, con il connesso rilascio del permesso di soggiorno, era stata applicata ai profughi provenienti dal Kosovo nel 1999 (Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 12 maggio 1999, *Misure di protezione temporanea, a fini umanitari, da assicurarsi nel territorio dello Stato a favore delle persone provenienti dalle zone di guerra dell’area balcanica*, in «Gazzetta Ufficiale» n. 121 del 26 maggio 1999).

⁶⁰ DPCM 5 Aprile 2011, cit. art. 1. Come si vede, il tenore letterale della norma parla di “cittadini provenienti dal Nord-Africa”, e non si riferisce ai soli tunisini: di fatto, però, saranno questi ultimi i principali beneficiari delle misure di regolarizzazione.

⁶¹ Cfr. *Lampedusa non è un’isola*, a cura di L. Manconi e S. Anastasia, cit., p. 126.

⁶² *Ibid.*, p. 128.

altro barcone con a bordo 229 migranti approda sull'isola. Il 13 aprile un'altra imbarcazione con 192 profughi subsahariani naufraga sugli scogli di Pantelleria. Il 19 aprile la Protezione Civile fornisce un primo bilancio degli sbarchi dalla Libia: dall'inizio dell'anno, sono giunti sulle coste italiane 4.061 persone, un numero due volte superiore a quello fornito da Laura Boldrini appena due settimane prima⁶³.

È importante sottolineare che gli sbarchi coinvolgono migranti *provenienti dalla Libia*, ma che nella stragrande maggioranza dei casi *non sono cittadini libici*. Il paese di Gheddafi era infatti meta di intensi movimenti migratori: secondo una stima dell'OIM, prima della guerra vi erano presenti 2 milioni e mezzo di lavoratori stranieri⁶⁴, su una popolazione totale di circa 6 milioni e mezzo di abitanti⁶⁵. Oggetto di diffuse discriminazioni⁶⁶, con l'avvio del conflitto essi diventano bersagli di violenze e intimidazioni, e sono costretti a fuggire.

Da questo momento, man mano che il conflitto tra i ribelli e l'esercito di Gheddafi si approfondisce, gli sbarchi dalla Libia sono destinati a moltiplicarsi. A dire il vero, ad un bilancio finale l'“esodo” verso l'Italia si rivelerà assai contenuto (dei quasi 800.000 profughi usciti dalla Libia, meno di 30.000 arriveranno nel nostro paese⁶⁷), ma

⁶³ *Ibid.*, p. 130.

⁶⁴ Cfr. A. Di Bartolomeo, Thibaut Jaulin, Delphine Perrin, *Libya. The Demographic-Economic Framework of Migration. The Legal Framework of Migration. The Socio-Political Framework of Migration*, CARIM Migration Profiles, Firenze, CARIM - Consortium for Applied Research on International Migration, 2011, p. 2, in http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Libya_EN.pdf.

⁶⁵ Secondo la Banca Mondiale, nel 2011 la Libia aveva 6.423 milioni di abitanti (cfr. World Bank, *Countries and economies. Libya*, 2011, in <http://data.worldbank.org/country/libya>).

⁶⁶ Cfr. United Nations Watch (UN Watch), *Written statement submitted by the United Nations Watch (UN Watch), a non-governmental organization in special consultative status*, United Nations, General Assembly, Human Rights Council. Thirteenth session. Agenda item 9, “Racism, racial discrimination, xenophobia and related forms of intolerance, follow-up and implementation of the Durban Declaration and Programme of Action”, A/HRC/13/NGO/122, 16 febbraio 2010, in <http://www.unwatch.org/atf/cf/%7B6deb65da-be5b-4cae-8056-8bf0bedf4d17%7D/WRITTEN%20STATEMENT%20ITEM%209.PDF>.

⁶⁷ I dati provengono dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni. Cfr. International Organization for Migration (IOM), *Migrants Caught in Crisis: The IOM Experience in Libya*, a cura di C. Aghazarm, P. Quesada, S. Tishler, Ginevra, IOM, 2012, citato in F. Bracci, *Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa. Analisi e monitoraggio del sistema*, Pisa, Pisa University Press, 2012, pp. 41-42.

sufficiente a mettere in crisi la fragile struttura incaricata di gestire situazioni di questo tipo.

LA DEFINIZIONE DELL'«EMERGENZA NORD AFRICA»

È nel mese di aprile, con l'arrivo dei profughi “libici”, che si viene definendo la cosiddetta “emergenza Nord Africa” (ENA).

Come abbiamo visto, già con i primi sbarchi dei tunisini il Governo aveva proclamato lo “stato di emergenza”. Il 7 Aprile, questo viene riconfermato⁶⁸, mentre il 13 aprile la gestione del fenomeno viene sottratta al Prefetto di Palermo e affidata al Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁶⁹.

Il sostanziale fallimento della gestione della crisi tra febbraio e aprile suggerisce al governo di cambiare strategia. Se durante la rivoluzione tunisina si era tentato di avviare una politica di respingimenti di massa, per la Libia questa ipotesi è del tutto impraticabile: a Tripoli manca qualsiasi interlocutore istituzionale con cui negoziare la riammissione dei migranti, la struttura di potere che fa capo a Gheddafi si sta rapidamente dissolvendo e al suo posto non emerge una nuova *leadership* in grado di guidare il paese. Gli stessi accordi Italia-Libia sono sospesi dal mese di febbraio, e per la loro riattivazione si attende la fine del conflitto⁷⁰.

⁶⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 Aprile 2011, *Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale*, «Gazzetta Ufficiale», n. 83 del 11 aprile 2011.

⁶⁹ Il Prefetto di Palermo era stato nominato commissario straordinario per l'emergenza Nord Africa con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 febbraio 2011, n. 3924. L'ordinanza del 13 Aprile dispone, all'art. 1, che «il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri è nominato Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e con i poteri individuati dalle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, citati in premessa» (Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011, n. 3933, *Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa*, in «Gazzetta Ufficiale», n. 91 del 20 aprile 2011, art. 1, comma 1).

⁷⁰ La sospensione dell'accordo di cooperazione con la Libia era stata annunciata dal Governo alla fine di febbraio: non erano stati emanati atti formali di revoca, ma si prendeva atto dello smantellamento della struttura statale libica e della conseguente

In queste condizioni, è necessario dunque ipotizzare una strada diversa. Quella che prende corpo nella tarda primavera è il frutto di alcune scelte su cui è bene soffermarsi brevemente. In questa sede, per semplicità e chiarezza espositiva, ci concentreremo su un punto cruciale, ovvero quello dello *status* giuridico dei profughi provenienti dalla Libia, mentre per la descrizione del modello di accoglienza predisposto per decongestionare Lampedusa, si rimanda al terzo capitolo.

LA TRASFORMAZIONE DEI PROFUGHI IN “RICHIEDENTI ASILO”

Come abbiamo visto, durante i primi sbarchi a Lampedusa il governo aveva considerato i migranti tunisini come semplici irregolari, passibili dunque di respingimento o di espulsione⁷¹. Essendo però impossibile rimpatriare coattivamente i profughi in arrivo dalla Libia, questa ipotesi è ora del tutto impraticabile.

Successivamente, con il decreto sulla protezione temporanea, ai tunisini era stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari: tale permesso era però riservato, come abbiamo visto, ai cittadini provenienti dal Nord Africa che fossero sbarcati prima della mezzanotte del 5 Aprile 2011: e gran parte dei “Libici” arriva successivamente a tale data. Il governo potrebbe a questo punto emanare un nuovo decreto sulla protezione temporanea, estendendo i

impossibilità di applicare gli accordi con quel paese. «Il trattato italo-libico», spiegava il Ministro della Difesa Ignazio La Russa al Sole 24 Ore «di fatto non c'è già più, è inoperante, è sospeso (...); gli uomini della Guardia di finanza che erano sulle motovedette per controllare quel che facevano i libici, sono ora nella nostra ambasciata». Il Ministro precisava di «aver fatto soltanto una constatazione senza implicazioni operative o diplomatiche, al momento. Il trattato è di fatto inoperante in questi giorni perché non c'è la controparte» (C. Marroni, *Italia-Libia, trattato sospeso*, in «Il Sole 24 Ore», 27 febbraio 2011).

⁷¹ Come noto, il Testo Unico sull'immigrazione non prevede forme di emersione e regolarizzazione dei migranti irregolari, se non in casi specifici e circoscritti (donne in stato di gravidanza, minori di anni 18, vittime di tratta ecc.). Di norma, invece, coloro che attraversino la frontiera privi di visto o di analogo titolo di ingresso, o che siano rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale, sono soggetti ad espulsione o respingimento. Cfr. *Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione e Norme sulla Condizione dello Straniero*, decreto legislativo 286/98 e successive modifiche ed integrazioni, artt. 10 e 13.

termini per il rilascio del permesso di soggiorno: è quanto suggeriscono numerose e autorevoli voci, tra le quali quella dell'Alto Commissariato ONU per i rifugiati⁷² e dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione⁷³. Il Governo è però restio a concedere ulteriori permessi di soggiorno, e decide di affrontare la situazione in altro modo: facendo richiedere asilo a tutti i profughi in arrivo dalla Libia. Per capire le implicazioni di questa scelta, sarà bene spendere due parole sul suo significato.

La richiesta di asilo è in primo luogo un atto individuale dello straniero: benché, nel caso dei migranti provenienti dalla Libia, siano le stesse forze dell'ordine a sollecitare la presentazione delle domande, e ad invitare i profughi a compilare l'apposita modulistica, dal punto di vista formale sono *i migranti stessi* a fare richiesta di protezione. Una volta presentata la domanda, lo straniero ha diritto a restare in Italia finché la procedura di asilo non sia conclusa⁷⁴.

⁷² «Le persone provenienti da paesi terzi, in fuga dalla Libia, che chiedono protezione internazionale», scrive in un proprio documento l'UNHCR, «dovrebbero essere inserite nella procedura di asilo (...) finché i numeri saranno gestibili. Se dovesse giungere dalla Libia un numero significativo di richiedenti asilo provenienti da paesi terzi, dovrebbe essere riconosciuta loro una protezione temporanea per il tempo necessario a valutare le relative domande d'asilo» (UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees, *Considerazioni sulla protezione delle persone in fuga dalla Libia. Raccomandazioni UNHCR (al 29 marzo 2011)*, Roma, UNHCR, 2011, p. 3, in http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/UNHCR_posizione_Libia.pdf).

⁷³ Cfr. ASGI - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari agli stranieri fuggiti dai paesi arabi in rivolta*, documento del Consiglio Direttivo del 24 novembre 2011, Roma, ASGI, 2011, http://www.asgi.it/public/parser_download/save/1_asgidocumenti.umanitario_2011.pdf. In un altro documento, l'ASGI osservava peraltro che «appare anche del tutto arbitraria la fissazione di un limite di tempo per riconoscere un permesso temporaneo per protezione umanitaria a coloro che provengono dal “Nord Africa”, come se, successivamente al 5 aprile, in questi paesi si fosse verificato un tale miglioramento della situazione politica e sociale tale da fare venire meno la necessità di protezione, seppur temporanea, dai cittadini provenienti da quest'area». Cfr. ASGI, *Dall'emergenza umanitaria allo Stato d'eccezione*, a cura di Fulvio Vassallo Paleologo, Roma, 4 maggio 2011, p. 8, http://www.asgi.it/public/parser_download/save/commento.dall.emergenza.umanitaria.allo.stato.di.eccezione.fulvio.paleologo.pdf.

⁷⁴ Così dispone l'art. 7, primo comma, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, in «Gazzetta Ufficiale» n. 40 del 16 febbraio 2008.

Dunque, mentre la regolarizzazione dei tunisini era avvenuta per volontà politica esplicita del Governo – che aveva emanato un apposito decreto – nel caso dei “libici” la regolarità del soggiorno può essere presentata come una conseguenza automatica delle scelte individuali dei migranti. L'esecutivo è così esonerato dal dover giustificare un provvedimento di “regolarizzazione”, che potrebbe suscitare malumori e dissensi nell'opinione pubblica. Al contempo, grazie a questo stratagemma tutti i migranti divengono regolari (almeno fino alla conclusione della procedura di asilo) e possono dunque essere inviati alle strutture di accoglienza distribuite sul territorio nazionale.

Questa scelta ha però conseguenze precise sul destino dei migranti. Questi, come si è visto, provengono dalla Libia ma non sono cittadini libici, mentre la normativa internazionale in materia di rifugiati prevede, di norma, la protezione per coloro che siano perseguitati (o che abbiano il fondato timore di esserlo) *nel proprio paese di cittadinanza*⁷⁵.

Un'interpretazione restrittiva delle norme potrebbe dunque spingere a rigettare le domande di asilo, con la motivazione che i profughi, perseguitati o vittime di violenza in Libia, possono comunque far ritorno ai rispettivi paesi di origine⁷⁶. Così infatti avviene: secondo i dati

⁷⁵ Secondo la Convenzione di Ginevra, si definisce rifugiato «chiunque, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato» (Convenzione sullo statuto dei rifugiati, Conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata dall'Italia con legge n° 277 del 24/7/1954, art. 1). Definizioni analoghe compaiono sia nelle direttive comunitarie che nelle norme nazionali. Cfr. Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, art. 2 comma 1 lettera c; Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 Dicembre 2005, *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, art. 2 comma 1 lettera f; Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, «Gazzetta Ufficiale» n. 40 del 16 febbraio 2008, art. 2 comma 1 lettera f.

⁷⁶ Si tratta di un'interpretazione assai restrittiva della norma in quanto, come osserva l'ASGI, «se è vero che le norme comunitarie e nazionali sulla protezione internazionale si riferiscono espressamente a stranieri in fuga dal Paese di cui hanno la cittadinanza, sicché gli stranieri non libici regolarmente soggiornanti in Libia hanno situazioni individuali che spesso mancano dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, tuttavia è altresì vero e rilevante che l'art. 32 del D. lgs. 25/2008 stabilisce che le Commissioni territoriali quando non riconoscano lo status di

diffusi dal Ministero dell'Interno, nel 2011 vengono respinte il 44% delle domande, mentre nei primi tre mesi del 2012 i rigetti coprono il 76% delle richieste di protezione internazionale⁷⁷.

protezione internazionale possono trasmettere gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, nel caso sussistano gravi motivi di carattere umanitario» (ASGI, *Rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari agli stranieri fuggiti dai paesi arabi in rivolta*, cit., pp. 2-3).

⁷⁷ Ministero dell'Interno, dati sulle richieste di asilo, http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf. È da rilevare che queste cifre si riferiscono a tutte le domande di asilo, e non solo a quelle relative all'Emergenza Nord Africa.