

L'hotspot tra labilità semantica e giuridica

Maria Pia MONNO*



1. ALLA RICERCA DEL SIGNIFICATO DI *HOTSPOT*

Nell'immaginario di un migrante che abbandona il proprio paese, la propria casa, e la propria famiglia, per fuggire da guerre, violenze e persecuzioni non è verosimilmente contemplata la possibilità di rimanere confinati in un “*non luogo*” dove le connessioni spazio temporali risultano azzerate in virtù della logica distorta del controllo dei confini. Vivere il distacco da una vita che si interrompe e riprende altrove, senza averlo scelto, e ritrovarsi in quelli che sono candidati a diventare fucine dell'illegalità, gli *hotspot*: questa è la sorte di migliaia di profughi.

L'approfondimento della tematica in oggetto, relativa al cosiddetto “*hotspot approach*”¹, si incanala nell'alveo della mia ricerca di dottorato che concerne il sistema di accoglienza dei migranti in Italia.

Nati come risposta della Commissione Europea alle molteplici perdite di vite umane che hanno caratterizzato gli ininterrotti flussi di persone diretti ad entrare nel territorio dell'Unione Europea², gli *hotspot*³ sono stati introdotti in Italia dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 6 ottobre 2015 nell'ambito della *Roadmap*⁴ disegnata dal Governo Italiano, di concerto alla Commissione, per fare fronte all'intensa pressione migratoria sul territorio della penisola e poter fruire della procedura di *relocation*. Nel settembre 2015, il Consiglio Europeo ha approvato le decisioni sulla ricollocazione dei

¹ L'approccio *hotspot* è stato attivato in Italia e in Grecia sulla base di un nuovo orientamento che prevede la collaborazione di funzionari europei con le autorità nazionali nelle operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Agenda Europea sulla Migrazione, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13.05.2015.

³ In Italia sono attualmente attivi quattro “*hotspot*” entrati ufficialmente in funzione fra settembre 2015 e febbraio 2016: Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto.

⁴ La tabella di marcia (*Roadmap*) è stata elaborata ai sensi dell'art. 8.1 della “Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia” presentata dalla Commissione e sulla quale il Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) ha raggiunto un orientamento generale il 20 luglio 2015.

Scopo precipuo della *Roadmap* è stato quello di indicare le misure per il miglioramento della capacità, della qualità e dell'efficienza del sistema italiano nelle aree dell'asilo, della prima accoglienza e dei rimpatri e misure per l'implementazione delle Decisioni. Tra le misure organizzative previste nella *Roadmap* italiana è inclusa la designazione di specifici *Hotspots*.

richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia verso altri stati dell'Unione Europea, delle persone, *“in clear need of protection”*⁵, appartenenti a quelle nazionalità, o apolidi, che hanno ottenuto un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75% secondo rilievi statistici Eurostat⁶ sui tassi di accoglimento delle istanze di protezione internazionale in Europa⁷.

Ma facciamo un passo indietro e cerchiamo di analizzare cosa si nasconde dietro il significato di *hotspot*. La suddetta Circolare li definisce come *“Aree di sbarco attrezzate”* dove assicurare le operazioni di soccorso, prima assistenza, registrazione e foto-segnalamento di tutti i migranti; una definizione questa, di *hotspot*, a prima vista sommaria che stride evidentemente con il contesto di sofferenza e problematicità nel quale è calata. Non può sfuggire che finora il termine *hotspot* ha prestato il fianco a diverse interpretazioni : *“campi profughi gestiti dall'UE”*, *“centri di riconoscimento dei richiedenti asilo”*, *“porto di sbarco degli immigrati”*. Nella comunicazione della Commissione europea del 23 settembre 2015⁸, si nota che il termine *hotspot* è usato con l'accezione generica di *“area o regione caratterizzata da un'attività intensa che desta preoccupazione”*.

Il termine inglese, adottato nel linguaggio burocratico dell'UE ha già altre connessioni semantiche assolutamente diverse che si sovrappongono pericolosamente tra loro e che ne occultano il reale significato, elusivo e drammatico per la vita delle persone che entreranno in questi Centri.

Tanto per citare alcuni esempi, in geologia, l'*hotspot* rappresenta un punto caldo della superficie terrestre interessato da un'anomala risalita del mantello verso la litosfera e che presenta attività vulcanica da un lunghissimo periodo di tempo; in tema di telecomunicazioni e informatica la parola *hotspot* indica un luogo in cui è presente una connessione a Internet aperta al pubblico grazie alla presenza dell'omonima infrastruttura di ricetrasmisione. Molto spesso è utilizzata insieme all'acronimo Wi-Fi. Il termine *hotspot* viene altresì utilizzato per identificare un *“locale alla moda”*, senza dimenticare i vari impieghi italiani di *“hot”* in contesti ludici, sessuali e alimentari.

⁵ *“in evidente necessità di protezione internazionale”*.

⁶ L'Eurostat è l'Ufficio Statistico della Comunità Europea che raccoglie ed elabora i dati dell'UE a fini statistici.

⁷ Decisione 1523 del 14 settembre 2015 e 1601 del 22 settembre 2015 nel quadro della richiamata Agenda europea. Stabiliscono regole innovative e una serie di misure a sostegno delle attività dell'Italia e della Grecia, in quanto Paesi di primo ingresso di persone provenienti dai Paesi Terzi che eventualmente presentino domanda di protezione internazionale nelle frontiere europee.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio. Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'Agenda Europea sulla Migrazione, COM(2015) 490 final, Bruxelles, 23.09.2015.

Solo l'Interactive Terminology for Europe⁹ riporta una definizione più precisa assimilando l'*hotspot* ad un punto di crisi utile allo smistamento tra migranti che possono accedere alla protezione internazionale e quelli che non ne hanno diritto.

A tal proposito il gruppo di lavoro "Incipit", formatosi presso l'Accademia della Crusca di Firenze con lo scopo di monitorare i neologismi e forestierismi incipienti nella fase in cui si affacciano nella lingua italiana, ha preso posizione contro l'uso del termine *hotspot* poiché in molti casi risulta offensivo, elusivo rispetto alla realtà e dunque politicamente scorretto.

Alla luce di quanto detto emerge che il metodo investigativo¹⁰, di cui mi avvalgo nella ricerca, mostra la sua prima battuta d'arresto nella *individuazione* e *definizione* del problema, in quanto la definizione legislativa di *hotspot* sembrerebbe rivelarsi incompleta poiché non in grado di indicare in maniera esaustiva le caratteristiche dell'oggetto in questione, e non adeguata ad individuare chiaramente i contorni dell'istituto in parola. In questa prima fase di impostazione della ricerca emerge dunque che l'identificazione del *problema giuridico* da decriptare, passa attraverso le cause di quel problema, il contesto, l'ambiente in cui il problema si colloca, e le risorse a disposizione per circoscrivere il problema stesso. Solo attraverso una corretta decodificazione del problema è possibile trarre le opportune deduzioni. Lo scenario migratorio è intrinsecamente connesso alla sua rappresentazione mediatica, agli aspetti linguistici della narrazione, consapevoli che il rapporto tra autoctoni e stranieri si costruisce anche attraverso l'uso – corretto o improprio – delle parole con cui definiamo la realtà attorno e dentro di noi, con cui individuiamo/etichettiamo/confiniamo i cittadini immigrati¹¹.

2. HOTSPOT: DALLA FRAGILITÀ LESSICALE AL TRITACARNE DEI DIRITTI UMANI

Alla confusione terminologica generata da un contesto di incertezza corrisponde un'altrettanta nebulosità intorno alle basi giuridiche che reggono l'approccio *hotspot* nel quale si rileva l'assenza di una cornice giuridica perché, anche se citati dall'Agenda Europea sulla Migrazione e dalla roadmap presentata dall'Italia all'Ue, nessun atto normativo, né italiano né europeo, disciplina quanto avviene all'interno dei centri, che in molti casi anzi contrasta in modo palese con quanto previsto dalla legge non solo in materia di protezione internazionale, ma anche di violazione della libertà personale.

⁹ IATE – Banca dati terminologica multilingue dell'Unione Europea.

¹⁰ La ricerca sperimentale classica, connessa al metodo investigativo (o ipotetico-deduttivo), si articola nelle seguenti fasi: Individuazione e definizione de problema; analisi e selezione delle ipotesi; delimitazione del campo della ricerca (dei fattori che interagiscono con il problema); campionatura (selezione degli elementi rappresentativi); selezione delle fonti (da cui rilevare dati e informazioni; registrazione ed elaborazione dei dati raccolti; confronto e verifica delle ipotesi; definizione del principio generale.

¹¹ M. V. Calvi, G. Mapelli, M. Bonomi, *Lingua, identità e immigrazione. Prospettive interdisciplinari*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 240.

A dispetto della riserva costituzionale prevista dall'art. 10, comma 2 della Costituzione secondo cui “*la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge*”, la disciplina degli *hotspot* è delegata alla *Road's map Italy* che è priva di efficacia giuridica diretta nel diritto nazionale trattandosi di un mero documento di lavoro privo di valore normativo. L'unica normativa di riferimento disponibile resta quella del 1995 (c.d. “Legge Puglia”)¹², ripresa dal recente D.lgs. 142/2015¹³.

In un'ottica metacomunicativa, il ruolo della parola e dei registri linguistici nelle interazioni giuridiche, è essenziale, implicando l'intrinseco senso di responsabilità¹⁴. Se l'informazione è ‘avariata’ e fuorviante e non chiarisce notizie inesatte, concorre a creare uno spazio vuoto in cui è facile che si insinuino gli abusi dei diritti umani. In questa fase del lavoro dedicata a reperire il materiale bibliografico per approfondire le conoscenze sull'argomento scelto, risalta la difficoltà di attingere alla **scarna letteratura e documentazione** utile alla ricostruzione dell'oggetto della ricerca. Ne deriva la necessità di attingere quanto più possibile dalle fonti a disposizione (report, documenti di lavoro, articoli specializzati) strizzando l'occhio però al non sempre facile confronto tra dispositivi giuridici che a mio parere presentano dei punti di contatto (nella fattispecie faccio riferimento alla sovrapposizione tra *hotspot* e CIE¹⁵). Il rischio è quello di “perdersi” fra troppe questioni che porterebbero a distogliere l'attenzione dall'oggetto ricercato. Paradossalmente la ricostruzione di un argomento così specifico potrebbe diventare superficiale e generica.

3. IL CASO DI STUDIO : L'HOTSPOT DI TARANTO¹⁶

Per superare lo stallo dovuto sia alla delimitazione dell'argomento in parola, sia alla esiguità delle fonti, ho deciso di affiancare alla **ricerca** bibliografica *tout court* quella **sul campo**, cercando di indagare sulle diverse criticità presenti all'interno dell'*hotspot* di Taranto che si trova ad operare in un limbo giuridico

¹² Legge 29 dicembre 1995, n. 563. Conversione in Legge del Decreto Legge 30 ottobre 1995, n. 451 recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia. *GU* del 31 ottobre 1995, n. 255.

¹³ Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. *GU* del 15 settembre 2015, n. 214.

¹⁴ T. Grassi, C. Monacelli, G. Chiarilli, *Segni e sogni dell'emigrazione. L'Italia dall'emigrazione all'immigrazione*, Roma, Eurilink, 2009.

¹⁵ Centri di identificazione ed espulsione.

¹⁶ Il centro attualmente ospita circa un migliaio di persone. E' gestito direttamente dal Comune di Taranto, in virtù di convenzione stipulata con la locale Prefettura e con l'ausilio di associazioni e cooperative individuate direttamente dal Sindaco del Comune. Il centro prevede la possibilità di ospitare temporaneamente non più di 400 persone; gli uomini e le donne dormono in tensostrutture adiacenti l'una all'altra, alle cui spalle vi sono 5 tende più piccole volte ad accogliere eventuali gruppi familiari. Su di un lato tende e docce in container prefabbricati. Non vi sono strutture idonee ad accogliere minori soli. Campagna Welcome Taranto. <https://www.facebook.com/campagnawelcometaranto/>.

entro il quale ci sono ampi margini per l'uso di una discrezionalità non verificabile a causa dell'assenza di una chiara regolamentazione dal punto di vista normativo e amministrativo che può sfociare in qualsiasi momento in mero arbitrio privo di garanzie e in contrasto con i principi costituzionali¹⁷. In questo caso la difficoltà riscontrata è data dal fatto che l'ingresso negli *hotspot* è vietato agli organi di stampa e alle associazioni che non hanno una Convenzione con il Ministero dell'Interno pertanto l'accesso per un privato cittadino è quasi illusorio. Da qui l'aspetto più delicato del mio lavoro che, da un canto è orientato verso un taglio prettamente sociologico talvolta in netta contrapposizione con quello giuridico, e d'altro canto pretende di dar voce anche alla ricerca sul campo basata sulla raccolta di dati dalla viva voce degli informatori, incontrati nel loro contesto e ambiente di vita, registrandone i racconti. E' questo per me l'unico modo per evitare che quanto appreso dalle fonti scritte resti cristallizzato in un foglio in bianco e nero; è questo l'unico modo, a mio parere, per rendere viva la ricerca.

¹⁷ www.meltingpot.org/Taranto-no-alla-procedura-hotspot-la-città-prenda-la-parola.