

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

Ivana Acocella

Abstract: The purpose of the article is to investigate the progressive evolution of the Italian policy on international protection and reception system. Following the «refugee crisis» of 2015, various strategies have been tested to «reconfigure» the border and control human mobility, confusing and overlapping the inviolable obligation to protect the right of asylum with security measures aimed at safeguarding public order. The «new mobility control regime» has extended beyond the borders of national states in terms of containment and filtration devices for arriving migrants in search of protection (such as the hotspot approach and border control externalization processes). Similarly, within national borders, measures of confinement and segregation for those seeking asylum have been intensified, due to their still uncertain and always reversible legal status. The article will highlight how, in a system of continuity between selective external borders and internal control procedures, these strategies are producing an «extension of the border» – prolonging the effects of its crossing in time and space – thus involving the progressive loss of meaning of the «right to asylum».

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

Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*.

Il diritto all'asilo è un «diritto di confine» (Sciurba 2018, 145). Non solo perché i rifugiati sono persone costrette a varcare un confine internazionale per fuggire dal Paese d'origine e chiedere protezione in un altro Paese, ma anche perché tale diritto – per essere effettivamente goduto e tutelato – necessita del riconoscimento dello *status* di rifugiato da parte dello Stato cui è stato richiesto asilo, che deciderà se attribuire ad uno specifico fenomeno migratorio un carattere volontario oppure una valenza politica e forzata (Celentano 2018, 83-4). Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è, dunque, frutto di un processo di «frazionamento burocratico» (Zetter 2007, 174) finalizzato a distinguere la condizione di chi necessita di protezione internazionale rispetto a quella di altre categorie di migrante.

Ivana Acocella, University of Florence, Italy, ivana.acocella@unifi.it, 0000-0001-5517-7223

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Ivana Acocella, *L'eterno confine. L'evoluzione della politica italiana in materia di protezione internazionale e accoglienza sul territorio a seguito della «crisi dei rifugiati» del 2015*, pp. 85-111, © 2021 Author(s), CC BY 4.0 International, DOI 10.36253/978-88-6453-965-2.06, in Giorgia Bulli, Alberto Tonini (edited by), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida. Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni*, © 2021 Author(s), content CC BY 4.0 International, metadata CC0 1.0 Universal, published by Firenze University Press (www.fupress.com), ISSN 2704-5919 (online), ISBN 978-88-6453-965-2 (PDF), DOI 10.36253/978-88-6453-965-2

È indubbio che la definizione del concetto di «rifugiato» sia tanto descrittiva quanto normativa. Peraltro, nonostante la difficoltà di stabilire un significato risolutivo per una condizione così fluttuante da non poter essere essenzializzata, in ambito istituzionale, la definizione di «rifugiato» ha assunto un potere performativo considerevole, poiché non descrive solo una condizione (presuntivamente) oggettiva, ma delinea soprattutto i confini della categoria di riconoscimento di tale *status* (Celentano 2018, 83-84). Per questo motivo, nonostante la proclamata universalità e inviolabilità dei diritti umani, tale definizione presenta margini di interpretazione che si ampliano o si restringono a seconda delle pratiche governative e delle prassi burocratiche che influenzano tale processo di categorizzazione (Zetter 1991), sostanziandosi e configurandosi intorno alla dicotomia – e la conseguente relazione di potere (formale e simbolico) – esistente tra la facoltà degli Stati di riconoscere tale *status* di protezione e l'inesistenza di un diritto soggettivo dell'individuo ad ottenerlo.

Ovviamente non si discute la necessità e l'utilità a fini amministrativi per uno Stato di intervenire sui flussi migratori in ingresso allo scopo di discernere chi necessita di protezione internazionale rispetto ad altre categorie di migrante. Ciò su cui si vuole porre l'attenzione è il fatto che – data la natura performativa della definizione (o delle definizioni) della categoria di «rifugiato» – tale «frazionamento burocratico» è frutto di scelte governative e amministrative che hanno risentito e ancora oggi risentono del contesto politico e delle pratiche di riconoscimento sociale entro cui tali scelte sono generate, producendo un ampliamento o un restringimento delle modalità formali e delle possibilità sostanziali di poter fruire di una forma di protezione internazionale.

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

Peraltro, a seguito della «crisi dei rifugiati» del 2015, nel *framework* delle politiche sulle migrazioni e sull'asilo – dell'Unione Europea in generale e dell'Italia in particolare – tale «frazionamento burocratico» si sta riconfigurando in termini più escludenti, esacerbando, sullo sfondo della «continua emergenza», pratiche di categorizzazione che rafforzano *lo stigma* del cosiddetto *bogus refugee*: il «finto rifugiato» che sfrutta il canale privilegiato dell'asilo per garantirsi un lasciapassare verso un Paese dell'Unione e spesso anche solo per interessi prettamente economici. L'estetica stessa degli arrivi via mare è stata costantemente usata per alimentare l'angoscia dell'invasione di migranti non meritevoli di protezione e per costruire un sostegno popolare all'inasprimento delle leggi sull'immigrazione e l'asilo (Sciurba 2017, 100). Esasperando il livello di crimi-

nalizzazione dello straniero – che porta a classificare i migranti forzati prima di tutto come irregolari – si sta, dunque, sostanziando una progressiva depoliticizzazione delle cause della mobilità umana, nonostante la crescente instabilità geopolitica a livello globale, e il conseguente slittamento della figura del rifugiato da «persona che necessita protezione» a persona che deve «provare» l'autenticità dello *status* di protezione che ha richiesto (Campesi 2017, 1-2).

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

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

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

nieri che sbarcano sulle coste italiane in una gestione comune della migrazione a livello europeo (Benvenuti 2018, 4-6).

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

La necessità di introdurre l'approccio *hotspot* è espressa nell'Agenda europea sulle migrazioni del 2015, in risposta allo «stato di emergenza» creatosi per l'aumento di arrivi irregolari (definiti più volte come incontrollati e ingovernabili) e il conseguente incremento del numero di richieste d'asilo (che raggiunge il suo apice proprio in quell'anno)¹. Sono anni critici per l'Ue. Infatti, da una parte, dopo la prima mandata di direttive dell'Unione relative al Sistema europeo comune d'asilo (CEAS), è chiaro che non tutti i Paesi membri possano garantire gli stessi standard di accoglienza, presupposto sul quale si regge l'intero Sistema di Dublino (Petrovic 2016³, 133-5)²; dall'altra, si registrano le prime tensioni tra paesi Ue soprattutto connesse ai «movimenti secondari» dei migranti nonostante il Regolamento di Dublino³, che porta alla decisione da parte di alcuni Stati membri di riattivare i controlli alle proprie frontiere interne, minando gli stessi accordi di Schengen (Favilli 2018, 38)⁴. Il tema della salvaguardia della vita umana e gli imperativi di solidarietà nei confronti dei Paesi membri più esposti all'afflusso di migrati lascia, dunque, ben presto lo spazio ad argomenti più forti che presentano la crisi migratoria non solo in termini umanitari, ma «come una crisi esistenziale per l'Europa [...] in grado di mettere in pericolo l'esistenza stessa dell'Unione minacciando una delle sue acquisizioni fondamentali: lo spazio di libera circolazione» (Campesi 2016, 15).

Peraltro, incapace di fornire una risposta adeguata ai problemi interni sorti nell'ambito della configurazione del Sistema europeo sull'asilo, l'Unione Europea si concentra soprattutto sulle «cause esogene» della crisi migratoria, imputando l'incremento del numero di arrivi irregolari alla carenza dei controlli delle frontiere esterne. Oltre all'approccio *hotspot*, infatti, nell'Agenda europea, si prospetta l'implementazione delle operazioni contro la criminalità transfrontaliera con azioni di smantellamento dei *network* relativi alla tratta e al traffico

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

² Relazione della Commissione europea del 26.11.2007.

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

⁴ <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en> (2015-12-15).

di migranti, così come il rafforzamento del ruolo di *Frontex* non solo nelle attività di identificazione dei migranti e di coordinamento delle procedure per il rimpatrio degli irregolari, ma anche in quelle di ricerca e soccorso in mare – ad esempio, attraverso il potenziamento dell'operazione *Triton* (Mungianu 2016)⁵.

A partire dal 2015, dunque, si rafforza, nel *framework* generale delle politiche Ue sulle migrazioni e sull'asilo, una *strategia di fortificazione delle frontiere terrestri e dello spazio marittimo del Mediterraneo* anche in un'ottica più centralizzata e sovranazionale, entro cui, peraltro, le operazioni militari relative alla sicurezza pubblica e le azioni umanitarie di salvataggio e soccorso dei migranti si sovrappongono e confondono, giustificando tale strategia con l'urgenza di dare una risposta allo stato di emergenza creatosi per l'aumento di arrivi irregolari, ma anche con la necessità di rendere più «sicuro» il tratto di mare da cui arrivano più migranti (Cuttitta 2018, 783-6). In tal modo, sul registro narrativo della «continua emergenza», lo scontro politico tra i Paesi Ue sulle modalità di gestire i flussi migratori – che avrebbe dovuto inevitabilmente portare ad una riforma del Sistema Dublino – ha di fatto legittimato un'involuzione securitaria, in maniera più significativa rispetto al passato, del modello di *governance* della mobilità delle migrazioni forzate, sovrapponendo e confondendo l'obbligo inviolabile di tutelare il diritto d'asilo con misure di sicurezza finalizzate a salvaguardare l'ordine pubblico (Campesi 2016, 15).

In Italia, l'approccio *hotspot* diventa operativo a seguito delle due Decisioni del Consiglio (UE) 2015/1523 e (UE) 2015/1601 del 14 e 22 settembre 2015. Peraltro, ciò avviene in mancanza di una adeguata base normativa sovranazionale e nazionale per regolamentare le delicate e complesse operazioni che saranno svolte in tale «spazio fisico» di primo ingresso, collocando i «punti di crisi» in una sorta di «limbo normato», «zona franca» o «terra di nessuno» (Benvenuti 2018, 12). I «punti di crisi», ad esempio, sono introdotti – durante il Governo Renzi – con la circolare del Ministero dell'Interno del 6 ottobre 2015 – dunque attraverso una disposizione che non ha la forza di legge nel sistema delle fonti del diritto – e disciplinati da alcuni documenti di natura programmatica, quali la *Roadmap* italiana (presentata il 28 settembre 2015 alla Commissione europea) e le *Procedure Operative Standard (Sop)* pubblicate dal Ministero dell'Interno il 17 marzo 2016, che comunque non hanno valore normativo⁶.

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

⁶ Si cerca di fornire una maggiore copertura normativa all'*hotspot* con la legge n. 46/2017 (che converte il c.d. decreto legge Minniti-Orlando n.13/2017), secondo cui: gli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi durante operazioni di salvataggio in mare saranno condotti a scopi di identificazione e registrazione presso i punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto legge 563/1995 – la c.d. *legge Puglia* (art. 17 che introduce l'articolo 10ter nel D.lgs. 286/1998). Marco Benvenuti (2018) segnala come, peraltro, tale legge non specifichi se gli *hotspot* siano aperti o chiusi, lasciando senza un'adeguata copertura normativa l'eventuale restrizione della libertà delle persone che può perdersi in tali «punti di crisi»; infatti, la *Roadmap* li qualifica come

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

Per arginare il rischio di adottare provvedimenti di respingimento sulla base del «foglio notizie» senza aver adeguatamente esaminato la specifica condizione delle persone, nel 2016, è emessa un'ulteriore circolare del Ministero dell'Interno (Campesi 2017, 22)⁸. Peraltro, Alessandra Sciorba (2017) segnala che «nonostante quanto affermato nella circolare [...], esiste una categoria di migrante che viene formalmente sempre trattata in modo diverso rispetto agli altri: quella delle persone originarie dei paesi nordafricani con cui l'Italia ha firmato accordi bilaterali di riammissione» (Sciorba 2017, 110)⁹. A partire da tale riscontro empirico, l'autrice sottolinea come l'introduzione del modello di smistamento dei «flussi misti» basato su «punti di crisi» abbia permesso di sperimentare nuove strategie di configurazione del confine e del controllo sulla mobilità umana incanalando in modo rapido, in «zone di frontiera cuscinetto», i migranti in «categorie di governance» che producono specifici confini amministrativi e livelli differenziati di accesso ai diritti. Infatti, ponendo l'attenzione principalmente sulla regolarità in ingresso, mentre un eventuale necessità di protezione è messa in secondo piano, tali pratiche di «frazionamento istituzionale» hanno, di fatto,

centri chiusi, le *Sop* prevedono che la persona possa uscire solo dopo essere stata foto-segnalata. Anche la c.d. *legge Puglia* è lacunosa sul punto, limitandosi a prevedere, per tali centri, la duplice funzione umanitaria-assistenziale per i migranti sbarcati in cerca di protezione e di controllo/contrasto per l'immigrazione clandestina (Campesi 2013, 199-200).

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

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

⁹ Traduzione in italiano di chi scrive.

implementato un processo di gerarchizzazione tra categorie di migranti «definite artificialmente» in «meritevoli di asilo da accogliere» e «clandestini non bisognosi di aiuto da rimpatriare», avvantaggiandosi della natura «flessibile e mobile» di queste nuove aree di confine (Sciarba 2017, 100-4). Si alimenta in tal modo un «nuovo regime di frontierizzazione», che intensifica quelle politiche che Chiara Marchetti (2006) definisce di *refoulement* preventivo, così come Jennifer Hyndman e Alison Mountz (2008) di *neo-refoulement*, con il rischio di ledere il principio di parità di accesso alla protezione internazionale, se l'allontanamento è predisposto solo sulla base della nazionalità, data la natura perfetta e soggettiva del diritto d'asilo «che può essere richiesto ovunque e da chiunque indipendentemente dalla propria origine e provenienza» (Marchetti 2016, 139).

Sempre sul registro narrativo dello «stato di perenne emergenza» e, dunque, della conseguente necessità di prevedere misure straordinarie per arginarla, oltre a tali pratiche di categorizzazione, con l'approccio *hotspot* sono introdotti anche altri dispositivi di controllo, filtrazione e confinamento della mobilità umana. Nella stessa presenza di personale Ue presso i «punti di crisi», si può intravedere – oltre al semplice «supporto» dichiarato – anche una finalità secondaria di «sorvegliare» l'adeguata applicazione delle rigide regole fornite dal sistema Schengen e dal Sistema europeo comune d'asilo, per ridurre soprattutto i «movimenti secondari» di richiedenti asilo e stranieri irregolari che – pur consistendo *de facto* in pratiche di transito e di fuga – designano, nel lessico Ue, i movimenti autonomi dei migranti al di fuori dei canali e delle «geografie forzate» stabilite dal Regolamento di Dublino¹⁰. Sul punto interviene anche Chiara Marchetti (2006) sostenendo che il Sistema Dublino estremizza gli assunti di vittimizzazione e spersonalizzazione della figura del richiedente asilo, con l'esito peraltro di confinare i migranti al margine dell'Ue ed appesantire in tal modo l'onere dei Paesi membri di frontiera (Marchetti 2006, 123-5). L'idea di «vittima» mal si adatta alla capacità di resilienza e di sopravvivenza del richiedente asilo, senza che ciò lo trasformi in un «falso» vulnerabile, mentre è più confacente sostenere che lo sradicamento a seguito di una «fuga improvvisa» – più naturalmente ascrivibile alla condizione delle migrazioni «forzate» – comporti inevitabilmente la perdita per il richiedente asilo di esercitare qualsiasi capacità di controllo sulla propria vita, anche in relazione al paese dove vorrebbe soggiornare perché valutato più strategico ai fini di una permanenza stabile oppure perché in quel luogo vivono altri connazionali – perfino parenti¹¹ – che potrebbero aiutarlo e facilitarne l'inserimento sul territorio (Marchetti 2006, 95-6).

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

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

Lasciando sostanzialmente irrisolta tale questione, in cambio di un controllo più stringente in ingresso attraverso l'adozione dell'approccio *hotspot*, l'Unione Europea propone, sempre nell'ambito dell'Agenda europea sulle migrazioni del 2015, il programma di *relocation* come misura temporanea a supporto dei Paesi membri più esposti alla pressione migratoria – e dunque anche per l'Italia¹². Peraltro, anche tale istituto assume un significato diverso alla luce delle «tattiche» finalizzate al controllo sulla mobilità umana. Infatti, se il Regolamento di Dublino prevede una tappa forzata (il primo Paese Ue di ingresso), il programma di ricollocazione istituisce una mobilità obbligatoria (verso lo Stato membro designato per il trasferimento)¹³; dunque, entrambe le disposizioni prevedono dispositivi di «contenimento oltre la detenzione» (Tazzioli, Garelli 2018), finalizzati cioè al «contenimento fisico di certi movimenti, ma anche, e soprattutto, [al] contenimento del desiderio dei migranti di stabilirsi in un luogo particolare» (Tazzioli, Garelli 2018, 3)¹⁴. Tale supposizione si rafforza anche alla luce del fatto che, su richiesta dell'Unione, la possibilità di beneficiare della *relocation* è «condizionata» all'efficacia che l'Italia dimostrerà nel controllo delle frontiere, evidenziando come tale istituto «funzioni come uno strumento di disciplinamento [...] alle regole di Dublino da parte dei soggetti che più di altri ne hanno messo in crisi la tenuta: i paesi meridionali da un lato; i migranti dall'altro» (Campesi 2017, 11). Ciò rimarca ancora una volta come gli *hotspot* si stiano configurando in termini di *checkpoint flessibili* utilizzati per interrompere e, contemporaneamente, incanalare la mobilità umana attraverso eterogenei dispositivi istituzionali (Tazzioli, Garelli 2018, 3-5). Occorre, infine, segnalare che il programma di ricollocazione non è rivolto a tutti i richiedenti asilo ma solo a quelli originari di Paesi terzi in relazione ai quali la percentuale di decisioni positive adottate in primo grado è alta nell'Unione (secondo i dati dell'Eurostat), istituendo, dunque, un ulteriore «frazionamento istituzionale» che, in tal caso, introduce percorsi differenziati per persone che appartengono

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

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

¹⁴ Traduzione in italiano di chi scrive.

ad una stessa categoria giuridica di soggetti; tale scelta appare discutibile per il rischio di alimentare nuove pratiche di categorizzazione che implicitamente associano il diritto d'asilo a migranti originari di Paesi considerati «non sicuri» piuttosto che ad una condizione soggettiva del richiedente.

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

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

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

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

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

Inoltre, se si considera lo scenario internazionale relativo alle politiche sulle migrazioni e l'asilo, l'approccio *hotspot* è solo uno dei dispositivi predisposti per istituire un regime di frontiera «mobile» ed extra-territoriale, che possa dunque estendersi oltre la sovranità italiana ed europea ed entro cui, peraltro, l'associazione inversa tra espansione della sorveglianza dei confini e riduzione dello spazio dei diritti umani rischia di trovare nuove configurazioni (Cuttitta 2018, 791-3).

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

Oltre a rafforzare gli accordi di riammissione con i Paesi di origine per rendere più efficace le operazioni di rimpatrio previste nell'approccio *hotspot*¹⁸, dunque, l'Ue mira ad intensificare varie *strategie di esternalizzazione delle procedure di controllo delle frontiere*, intervenendo in modo più energico al di fuori

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

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

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

del proprio territorio per ridurre «a monte» le cause del fenomeno e adattando, a tal fine, alcuni settori di azione esterna – come ad esempio la cooperazione allo sviluppo – «all'esigenza interna europea di contenimento e prevenzione dei flussi migratori irregolari provenienti dalla sponda meridionale nel Mediterraneo. Inoltre, nell'ambito di tale obiettivo, le migrazioni irregolari finiscono per essere assimilate a quelle forzate» (Vitiello 2016, 31)¹⁹.

Se nell'ambito di una sinergia tra la dimensione interna e la dimensione esterna della gestione nei flussi migratori è nel legittimo interesse degli Stati cooperare tra loro, la perplessità suscitata da tale strategia sta, dunque, nelle modalità attraverso cui essa si sta strutturando nel *framework* della politica dell'Unione in relazione sia agli obiettivi soggiacenti sia ai mezzi per raggiungere tali fini. Infatti, l'obiettivo prioritario del contenimento preventivo dei flussi migratori irregolari rischia di lasciare in secondo piano quello di favorire canali sicuri di arrivo o programmi efficaci di protezione e sviluppo locale per ridurre le cause di partenza (Sciarba 2017, 112-4)²⁰. Inoltre, tale obiettivo può portare alla nascita di accordi con Paesi terzi che – seppur considerati strategici per la loro posizione lungo le rotte migratorie – non sempre sono in grado di garantire forme di protezione adeguate o il rispetto dei diritti umani (Cuttitta 2018, 794-6)²¹.

Un caso esemplificativo in tal senso è l'intensificazione dei rapporti con la Libia su iniziativa italiana, allo scopo di ridurre i flussi migratori irregolari in arrivo dalla rotta del Mediterraneo centrale. Dopo il Memorandum del 2 febbraio 2017 – firmato durante il Governo Gentiloni con uno dei capi libici, Fayeze al Sarraj – che ha rianimato l'accordo di amicizia e partenariato concluso con la Libia nel 2008, l'Italia inizia a sostenere la Guardia costiera libica attraverso

¹⁹ Valletta Summit Action Plan, annexed to the Political Declaration (12 november, 2015). Nell'ambito delle azioni di esternalizzazione dell'Ue, alcune comportano perfino lo spostamento della responsabilità di fornire protezione internazionale verso Paesi terzi. Si pensi alla Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, a partire dalla quale, in cambio di denaro e della promessa dello sblocco dei negoziati per la liberalizzazione dei visti a favore dei cittadini turchi, «per la prima volta è stato disciplinato il rimpatrio anche di richiedenti asilo, attraverso l'obbligo imposto alla Grecia di qualificare la Turchia come Paese sicuro e Paese di primo asilo per i cittadini siriani» (Favilli 2018, 42).

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

²¹ Si pensi al Sudan che – nonostante la presenza del dittatore Omar al-Bashir solo di recente destituito – è considerato per l'Ue un paese strategico per l'area del Corno d'Africa fin dal lancio del Processo di Khartoum nel 2014 e a cui sono destinati anche finanziamenti provenienti dal *Fondo fiduciario d'emergenza in Africa* istituito nel Vertice di Valletta del 2015. <<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00948084.pdf>> (2015-11-12).

attività di formazione e supporto tecnologico (in termini di equipaggiamento, imbarcazioni e assistenza tecnica), fino alla decisione di partecipare alla missione internazionale in appoggio alla stessa iniziata nel luglio 2017²². «L'obiettivo generale della politica del Governo è chiaro. Per ridurre gli arrivi dalla Libia, è necessario rafforzare le capacità operative della Guardia costiera libica, in modo che siano in grado *in primis* di impedire le partenze, e comunque di intercettare le imbarcazioni dirette verso l'Italia, operando in nostra vece quei respingimenti in alto mare che, dopo la notissima sentenza *Hirsi* della Corte Edu del 2012, non possiamo più realizzare direttamente» (Masera 2018, 227-8). Nonostante le gravi violazioni dei diritti umani subite dai migranti in Libia – come ribadito anche nell'ultimo rapporto dell'Onu del 20 dicembre del 2018 (Istituto De Gasperi 2018) – tale obiettivo sembra sia stato raggiunto; nel 2018, infatti, il numero di arrivi via mare è pari a 23.370, con una riduzione considerevole rispetto ai 119.369 e ai 181.436 giunti in Italia rispettivamente nel 2017 e nel 2016²³.

Le strategie di riconfigurazione del confine perfezionate durante la fase iniziale dell'approccio *hotspot* sono, dunque, riformulate attraverso l'implementazione di nuovi dispositivi di categorizzazione e distinzione dei migranti, sulla base del loro Paese di origine o di transito, in un regime di frontiera «mobile» che, combinando strategie di localizzazione ed esternalizzazione del controllo, filtraggio e confinamento dei movimenti umani, rischiano di far scomparire il richiedente asilo come soggetto giuridico e di espropriare in via definitiva chi, pur migrando forzatamente, vorrebbe mantenere il controllo sui tempi e la destinazione del proprio viaggio.

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

Le ambivalenze e le contraddizioni riscontrate nel *framework* generale della politica italiana relativo al controllo dei confini si manifestano, seppur in for-

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

²³ Fonte: Cruscotto statistico del Ministero dell'Interno al 31 dicembre 2018. A tali strategie di contenimento, si aggiunge la dichiarazione del Ministro dell'Interno Matteo Salvini sulla «chiusura dei porti italiani» nel giugno 2018, cui peraltro non segue alcun decreto ufficiale; anche se, nonostante il drastico calo, gli sbarchi in Italia continuano (come si evince dai dati dello stesso Ministero che conteggia, tra luglio 2018 e marzo 2019, 7.317 persone arrivate solo via mare), si susseguono a fini puramente propagandistici alcuni casi eclatanti – riferibili tra l'altro solo ad imbarcazioni ONG – come, ad esempio, il blocco della nave *Aquarius* di Sos Mediterranée (costretta ad approdare a Valencia) o della *Diciotti* e della *Sea Watch 3* (poi approdate in Italia). A seguito di questi eventi, il Ministero dell'Interno emette il 18 marzo 2019 la Direttiva n. 14100/141(8), secondo cui se un evento di soccorso avviene in acque di responsabilità libiche senza il coordinamento della Capitaneria di porto italiana, non sussistono i criteri per attribuire l'Italia come *place of safety* e se, nonostante ciò, l'imbarcazione si dirige verso l'Italia, tale condotta è «pregiudizievole per il buon ordine e la sicurezza dello stato costiero» perché finalizzata al trasferimento di migranti irregolari sul territorio. Per i rischi sottostanti di effettuare, sulla base di tale Direttiva, respingimenti incorrendo nella violazione del principio di *non-refoulement* si rimanda a Vassallo Paleologo 2019.

ma differente, anche nel modo in cui si riconfigura, negli stessi anni, il sistema di accoglienza sul territorio.

Nel 2015, a seguito del recepimento della nuova Direttiva Ue «accoglienza» (2013/33/EU) con il D.lgs. 142/2015, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)²⁴ è confermato come «unico» sistema di accoglienza in Italia²⁵. I due principi ispiratori dello SPRAR sono: la progettazione di un sistema di accoglienza decentralizzato, diffuso e integrato con i servizi del territorio e con il diretto coinvolgimento degli Enti locali e del terzo settore non profit; lo sviluppo di progetti di intervento finalizzati a promuovere l'autonomia e l'integrazione nel tessuto sociale della persona accolta. Lo SPRAR, dunque, mira a superare una forma di accoglienza puramente assistenziale che ha l'effetto ricorrente di cronicizzare la dipendenza del soggetto dall'aiuto istituzionale.

I *Centri di accoglienza straordinaria* (CAS), invece, sono nati nel 2014 su decisione del Ministero dell'Interno, a seguito dell'aumento degli arrivi via mare e del numero di richieste di protezione, essendo la capienza dello SPRAR insufficiente per rispondere a tale situazione di «eccezionalità»²⁶. Peraltro, proprio a causa di tali condizioni «straordinarie», la genesi del sistema CAS – basato su strutture per loro stessa definizione «temporanee» – avviene senza che sia predisposto un quadro normativo chiaro o standard minimi da garantire, ad eccezione di alcune indicazioni generali diffuse attraverso decreti e circolari ministeriali; quindi, attraverso disposizioni che non hanno la forza di legge (Marchetti 2016, 139-40)²⁷.

Sebbene il Ministero dell'Interno auspichi il progressivo riassorbimento dei CAS nella rete ordinaria dei centri di accoglienza dello SPRAR²⁸, alla luce della situazione attuale è evidente come tale previsione sia stata ampiamente disattesa. Infatti, soprattutto a seguito di nuovi arrivi tra il 2015 e il 2017 dalla Libia²⁹, prevale la scelta del Governo italiano di rafforzare il sistema straordinario di accoglienza parallelo allo SPRAR, che comporta l'aumento considerevole del nu-

²⁴ Art. 1-sexies della legge n. 39/1990 introdotto dall'art. 32 della legge 189/2002 (c.d. *legge Bossi-Fini*).

²⁵ È stabilito, infatti, che – dopo la fase di primo soccorso – l'accoglienza sul territorio si articola in due fasi: la prima nei centri governativi per il tempo necessario al completamento dell'identificazione e dell'avvio della domanda di protezione; la seconda nello SPRAR predisposto dagli Enti locali per i richiedenti e i titolari di protezione internazionale privi di mezzi di sussistenza (artt. 9, 10 e 14 del D.lgs. 142/2015).

²⁶ Circolare MI n. 104/2014. Nel 2014, a fronte di 170.100 arrivi via mare, le domande d'asilo sono pari a 63.456, triplicandosi rispetto all'anno precedente, quando le domande furono 26.620 e il numero di persone sbarcate 42.925 (Fonte: Ministero dell'Interno).

²⁷ Come peraltro già accaduto tra il 2011 e il 2012 col piano di Emergenza Nord Africa (ENA) e l'intervento della Protezione civile (Marchetti 2016, 133-134).

²⁸ Circolare MI n.14906/2014.

²⁹ Tra il 2015 e il 2017, a fronte di un numero di arrivi via mare pari rispettivamente a 153.842, 181.436 e 119.369, le domande d'asilo sono: 83.970, 123.600 e 130.119 (Fonte: Cruscotto statistico del Ministero dell'Interno al 31 dicembre 2018).

mero di CAS su tutto il territorio più che il suo ridimensionamento³⁰. Anche se inizialmente tale scelta sembra essere la diretta conseguenza della difficoltà del Governo di trovare soluzioni alternative, ben presto è chiara l'affermarsi di una strategia intenzionale di *governance* del sistema di accoglienza entro cui «sorveglianza» e «intervento umanitario» si sovrappongono e confondono mentre il registro narrativo dello «stato di perenne emergenza» continua a fare da sfondo (Campesi 2018). Tuttavia, tale scelta governativa non è neutrale e produrrà uno scarto profondo tra la dimensione formale e quella sostanziale dell'asilo. Infatti, come approfondiremo, anche se entrambi finalizzati a rispondere alle necessità delle persone che entrano nel sistema di protezione internazionale, lo SPRAR e il CAS si caratterizzano per un diverso sistema di *governance*, predisponendo modalità e finalità di accoglienza molto differenti.

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

I protagonisti dello SPRAR sono i Comuni in un sistema di *governance* multilivello. Per attivare posti SPRAR sul territorio, l'Ente locale predispose un progetto di accoglienza rivolto sia ai richiedenti asilo sia ai titolari di protezione internazionale, allo scopo di accedere al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo* istituito e amministrato dal Ministero dell'Interno³¹. Anche se il responsabile del progetto è l'Ente locale promotore, la gestione materiale dell'accoglienza è affidata dallo stesso ad una cooperativa sociale (un'associazione o un ente privato). Il raccordo con il livello centrale avviene tramite il Servizio Centrale SPRAR (istituito dal Ministero dell'Interno ma affidato all'Associazione nazionale dei Comuni italiani), che ha funzioni di coordinamento stabilendo gli standard minimi della accoglienza (riferibili alle strutture ospitanti, ai servizi erogati e al tipo di personale interno) e distribuendo i migranti sul territorio secondo un piano nazionale di ripartizione calcolato sull'impatto sostenibile

³⁰ Si ricordi che lo stesso D.lgs. 142/2015 prevede all'articolo 11 la possibilità di aprire nuovi Centri di accoglienza straordinaria – definiti «strutture temporanee» – *nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità* nelle strutture ordinarie di prima o seconda accoglienza, seppur solo per il tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente asilo nelle stesse.

³¹ Art. 1-septies della legge n. 39/1990 introdotto dall'art. 32 della legge 189/2002.

per ciascun Comune³². In tale sistema, la centralità dell'Ente locale permette di adattare maggiormente la proposta progettuale alle specificità del territorio – in termini di risorse disponibili e criticità riscontrabili – garantendo, allo stesso tempo, un maggior raccordo con i servizi erogati nel settore pubblico e privato. Ciò permette anche di distinguere tra territori in grado di sostenere solo progetti di accoglienza di breve durata e quelli entro cui invece è possibile perseguire anche strategie di integrazione di più lungo periodo (Radice 2008, 87-8)³³.

Il sistema CAS invece è gestito direttamente dal Ministero dell'Interno ed è riservato esclusivamente ai richiedenti asilo³⁴. La responsabilità delle strutture è affidata ad una cooperativa o ad una associazione privata attraverso gare di appalto predisposte dalle Prefetture. L'assegnazione dei fondi ministeriali avviene sulla capacità degli enti gestori di garantire soprattutto vitto, alloggio e beni di prima necessità, decidendo – al momento della genesi di tali strutture (dunque già dal 2014) – di destinare a tali soggetti una quota pari all'incirca a 35 euro per ogni persona accolta giornalmente nel proprio centro³⁵. L'Ente gestore è tenuto ad inviare alle Prefetture un report giornaliero, per dimostrare la coerenza tra la quota *pro die/pro capite* ricevuta e il numero di persone ospitate nel periodo demandato all'accoglienza (Marchetti 2016, 62-4)³⁶. Rispetto allo SPRAR, dunque, il sistema di governance dei CAS, da una parte, è più accentratore a livello ministeriale, dall'altra, si fonda sulla priorità di distribuire velocemente i richiedenti asilo su tutto il territorio³⁷. Anche se la distribuzione è vincolante, nel «modello top-down» predisposto dal Governo (Campesi 2018, 500), non è previsto alcun raccordo obbligatorio con gli Enti locali per stabilire le modalità effettive di accoglienza, eliminando dunque la possibilità di avan-

³² Direttiva MI dell'11 ottobre 2016.

³³ Peraltro, la scelta di condizionare l'attivazione di posti SPRAR alla volontà dell'Ente locale lascia parzialmente incompiuto l'impianto della Costituzione italiana (artt. 118-119), sulla base del quale le funzioni amministrative concernenti la gestione dei servizi di accoglienza devono essere demandate a livello locale, concentrando a livello centrale solo le funzioni per le quali esistono esigenze unitarie (Asgi 2018, 23). Inoltre, essa è la principale causa della diffusione ancora molto limitata e disomogenea dello SPRAR sul territorio. Nel 2016, il Governo italiano predispone alcuni incentivi per lo SPRAR. Il Decreto MI del 10 agosto 2016, ad esempio, introduce la «clausola di salvaguardia» stabilendo che non saranno aperti nuovi CAS nei Comuni che garantiranno un numero di posti SPRAR sufficiente ad accogliere la quota di richiedenti asilo a loro destinata. Con la legge n. 225/2016 è stanziata, per gli Enti locali che aderiscono alla rete SPRAR, la cifra di 500 euro per ogni straniero accolto (senza vincolare tale cifra a spese per l'accoglienza). Tuttavia, tali incentivi non si dimostreranno sufficienti per garantire un aumento adeguato di posti di accoglienza nell'ambito del sistema ordinario (Faso, Bontempelli 2017, 30).

³⁴ Circolare MI n. 2255/2015.

³⁵ Circolare MI n. 104/2014.

³⁶ Circolare MI n. 2204/2014. Per lo SPRAR, tale obbligo non è previsto dal momento che l'assegnazione dei fondi ministeriali avviene sulla base del progetto proposto.

³⁷ Con la circolare MI n. 2204/2014 è attivato il piano straordinario di distribuzione dei migranti su tutto il territorio nazionale, implementato nel corso del tempo con successive circolari.

taggiarsi della loro capacità di mediazione o di valutazione delle specificità di ciascun territorio³⁸.

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

Nel sistema CAS, invece, la priorità alloggiativa legittimata dalla necessità di reperire posti di accoglienza velocemente sul territorio lascia in secondo piano tali aspetti. Per questo motivo, nel sistema CAS, si possono riscontrare condizioni di accoglienza che si allontanano molto da quelle ricercate nel modello SPRAR, con il rischio di predisporre strutture di grandi dimensioni (a volte perfino con 300 persone) difficilmente dislocabili in centri urbani⁴⁰. Inoltre, le grandi strutture richiedono inevitabilmente un'organizzazione delle attività quotidiane più centralizzata ed etero-diretta. Si ricorre, ad esempio, all'uso della mensa o alla fornitura di servizi esterni di pulizia degli ambienti interni, così come diviene necessaria una schedatura più rigida dell'attività giornaliera secondo un sistema di regole designato dallo staff interno al fine di adempiere allo scopo ufficiale dell'istituzione, con il rischio di imporre al richiedente asilo un ciclo di vita a lui estraneo (Agier 2009, 28-35; Pinelli 2014, 74-6). Anche il rapporto con l'esterno è compromesso, dal momento che tali strutture possono essere isolate e lontane dai centri abitati, con il rischio di far relazionare il richiedente asilo unicamente con le figure dedite all'assistenza o alle funzioni istituzionali, limitando in tal modo le sue opportunità di inserimento graduale e autonomo nella società autoctona (Hynes 2011).

In tali modelli organizzativi è più facile che si producano processi di istituzionalizzazione per le persone ospitate, riproponendo l'idea stereotipata del richiedente asilo – tipica del «campo» di accoglienza (Pinelli 2014) – come vittima ridotta a mera «vita fisica» (Fassin 2005, 367) da salvare e bisognosa di aiuto. Il rischio, dunque, è tradurre lo *status* del richiedente asilo in una condizione ordinaria di espropriazione di sovranità sulla propria vita, legittimando – su assunti e processi di categorizzazione etichettanti – la sua reclusione «a

³⁸ Con la circolare MI n.7418/2014 i Prefetti sono solo invitati a coordinarsi maggiormente con gli Enti locali.

³⁹ Occorre specificare che, nonostante il maggior raccordo con gli Enti locali, la scelta di distribuire i migranti seguendo logiche che rispondono principalmente alle esigenze di sostenibilità dei Comuni rischia di rendere meno efficaci le azioni di integrazione predisposte nello SPRAR, dal momento che l'esistenza sul territorio di «legami sociali» per le persone accolte o di comunità loro affini non è necessariamente presa in considerazione.

⁴⁰ Ad esempio, la Circolare MI n. 104/2014 prevedeva solo l'opportunità di strutture non superiori a 100 persone.

scopi umanitari» in un sistema di accoglienza che si occupa in maniera invasiva di tutti gli aspetti della sua vita (Harrell-Bond 2002, 27-30). In tal modo, la sua soggettività è ridotta ad una mera «identità burocratica» (Zetter 1991, 41), la cui responsabilità ricade interamente su agenti esterni che hanno anche il compito di definirne il corredo delle potenziali necessità (Malkki 1995, 498). Un sistema di accoglienza mosso su tali assunti può, dunque, più facilmente tradursi in un «regime chiuso» segregante e istituzionalizzato, in cui i rapporti fra staff e internati si declinano secondo dispositivi di assoggettamento e di dinamiche di potere fortemente asimmetriche tipiche delle istituzioni denominate «totali» (Goffman 1961).

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

Oltre a rispondere ai bisogni primari di vitto e alloggio, lo SPRAR propone percorsi individualizzati di potenziamento della resilienza del migrante. Il «progetto», in definitiva, non si esaurisce nella risposta al singolo bisogno o all'evidente condizione di «emergenza» della persona accolta, ma è predisposto a partire da un'analisi complessiva della sua condizione, allo scopo di valorizzarne la specificità soggettiva in un'ottica di intervento processuale, strategico e situazionale. Inoltre, lo SPRAR pone attenzione anche al tipo di percorso di inserimento sul territorio successivo alla fuoriuscita dal sistema di accoglienza, offrendo, dunque, al migrante la possibilità di guardare avanti, oltre la momentanea condizione di eccezionalità. Tra tali attività, ad esempio, si annoverano quelle finalizzate a rivalutare il *background* specifico della persona (cercando di ottenere il riconoscimento dei titoli di studio precedenti) oppure all'acquisizione di nuove competenze (mediante l'iscrizione a tirocini e corsi di riqualificazione professionale), allo scopo di favorire il suo progressivo inserimento nel mercato del lavoro (Faso, Bontempelli 2017, 26-7). Nella prospettiva dello SPRAR, tali interventi hanno lo scopo di rafforzare il livello di *capability* (Sen 1999) del migrante ed evitare in tal modo interventi meramente assistenzialisti che comporterebbero la cronicizzazione della sua condizione di vulnerabilità. Per svolgere tali funzioni articolate e delicate, il personale SPRAR deve possedere competenze eterogenee e altamente qualificate. Lo SPRAR predispone a tal fine la presenza di un'*équipe* multidisciplinare, definendo chiaramente le figure professionali previste al suo interno – e dunque l'assistente sociale, l'educatore professionale, lo psicologo e l'operatore legale – e le loro competenze specifiche (Tarsia 2018, 104-6). Allo stesso tempo, nella prospettiva dello SPRAR è fondamentale il lavoro di rete e il raccordo con i vari attori istituzionali, le realtà associative e i servizi pubblici e privati del territorio, allo scopo di rendere effettivi i percorsi di inclusione sociale del migrante. La costruzione di tale rete è infatti indispensabile per condividere risorse e integrare le competenze professionali che mancano all'interno delle *équipe* di progetto, così come è funzionale a non considerare lo SPRAR un «sistema parallelo» a quello dei servizi pubblici. Tale approccio può servire non solo per rendere più efficace le sinergie tra servizi esistenti, ma anche per pro-

gettarne di nuovi di cui potranno beneficiare tutti i membri della popolazione italiana e straniera (Radice 2008, 88)⁴¹.

Tali standard non sono raggiunti e a volte neanche ricercati nel sistema di accoglienza straordinaria. Nel 2014, è stata fornita dal Ministero dell'Interno una convenzione di massima sulla fornitura dei servizi da garantire ai richiedenti asilo (vitto e alloggio, orientamento sul territorio, assistenza linguistica e di mediazione culturale, assistenza sanitaria e sostegno psicologico), senza peraltro indicare le modalità specifiche di erogazione di tali servizi⁴². Allo stesso modo, nel *framework* normativo del sistema CAS mancano riferimenti chiari ai profili e alle competenze professionali richieste nelle strutture, nonché al numero di ore minimo necessario per l'espletamento dei vari servizi. La vacuità negli standard previsti deriva ovviamente dalla genesi emergenziale di tali centri. A sostegno di ciò si porta anche il fatto che, a fronte di tale vacuità, nel corso del tempo sono stati valorizzati dal Ministero dell'Interno, per queste strutture, altri criteri di attivazione e organizzazione quali, ad esempio, l'offerta «economicamente più vantaggiosa» o la possibilità di includere tra gli enti gestori anche operatori economici⁴³. Anche se per la gestione dei CAS, l'orientamento del Governo è preferire, alle strutture alberghiere, cooperative sociali con esperienze in materia di immigrazione, tale avvertenza rimane, comunque, solo un auspicio e non un obbligo di legge⁴⁴. Su tali premesse, dunque, il panorama che si delinea sul territorio è notevolmente variegato e molto dipende dalle scelte effettuate nelle singole realtà locali. Inoltre, molte ricerche e reportistiche in merito evidenziano che, a causa della carenza normativa, spesso i servizi relativi all'accoglienza sono stati affidati «a gestioni improvvisate» che si sono dimostrate prive delle competenze necessarie per offrire un'assistenza appropriata, fornendo sistemazioni in strutture non idonee e a volte perfino fatiscenti. In modo analogo, in alcune strutture, il numero degli operatori è risultato insufficiente, così come la loro preparazione inadeguata per intervenire in modo efficace sulle specifiche esigenze delle persone accolte (Avallone 2018; In Migrazione SCS 2018).

È importante anche segnalare che, a differenza dello SPRAR, nella regolamentazione del sistema CAS non è previsto alcun servizio finalizzato a favorire

⁴¹ Peraltro, la debolezza di tale prospettiva risiede nel fatto che la costruzione della rete sul territorio è demandata quasi esclusivamente agli Enti locali e alle specifiche capacità del gestore. Pertanto, anche se nel corso del tempo si riscontrano esperienze positive, esse sono molto disomogenee nel Paese. Inoltre, sono state riscontrate situazioni in cui l'assenza di una rete adeguata ha limitato il successo del progetto proposto; ad esempio, in materia di inserimento lavorativo, ciò si è tradotto nell'offerta di corsi di formazione riferiti a pochi ambiti professionali spesso dequalificati, con la conseguenza di ridimensionare notevolmente le aspettative del migrante (Caroselli 2018, 156-66).

⁴² Le Circolari MI n. 104/2014 e n. 2204/2014 danno solo il suggerimento di seguire come parametri di riferimento lo schema di capitolato delle strutture governative di prima accoglienza per richiedenti asilo (allora denominate Cara), approvato con Decreto ministeriale del 21 novembre 2008.

⁴³ Circolari MI n. 2284/2014, n. 14100-127/2014, n. 5484/2014, n. 12506/2015.

⁴⁴ Circolare MI n. 104/2014.

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

La configurazione di due sistemi paralleli di accoglienza ha in tal modo sostanzialmente una sorta di «lotteria dell'asilo» (OXFAM Italia 2017), riservando diritti e opportunità molto differenti a persone ascrivibili ad una stessa categoria giuridica di soggetti – almeno relativamente allo *status* del richiedente asilo⁴⁵.

Per ridurre le disparità tra il sistema di accoglienza ordinario e quello straordinario, nel 2015, il Ministero dell'Interno ha chiesto alle Prefetture di assicurare nei bandi CAS standard minimi più simili a quelli promossi nello SPRAR⁴⁶. A fronte di tale indicazione, infatti, in alcune gare di appalto sono inseriti criteri aggiuntivi per l'aggiudicazione del servizio. Ad esempio, alcune Prefetture introducono incentivi per l'apertura di centri di piccole dimensioni e localizzati in centri urbani (come a Rieti) o sono proposti bandi diversi per centri collettivi e appartamenti (come ad Ancona). In altri casi, gli incentivi riguardano servizi aggiuntivi rivolti a specifiche categorie di soggetti vulnerabili (come a Udine in materia di assistenza psicologica) oppure per azioni finalizzate all'integrazione (ad esempio, l'insegnamento della lingua italiana o attività per favorire l'inserimento lavorativo come accaduto rispettivamente a Viterbo e a Rieti). Peraltro, anche in questo caso, in assenza di indicazioni più chiare e uniformi a livello centralizzato, si riscontrano situazioni molto disomogenee a livello locale (In Migrazione SCS 2018).

Un profondo cambio di tendenza nella regolamentazione dei centri straordinari di accoglienza si registra nel 2017, quando il Ministero dell'Interno – sotto la guida di Marco Minniti – fornisce per la prima volta una disciplina specifica e più dettagliata per la fornitura di beni e servizi in tali strutture⁴⁷. Peraltro, il

⁴⁵ Almeno fino al 2018, la designazione del richiedente asilo nello SPRAR o nel sistema CAS avviene in modo accidentale, poiché dipende dai posti disponibili al momento dell'arrivo e della collocazione del migrante.

⁴⁶ Circolare MI n. 5484/2015.

⁴⁷ Decreto ministeriale del 7 marzo 2017.

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

Le linee guida ministeriali introducono regole precise inerenti ai servizi e al personale necessario per centri che accolgono fino a 1800 persone e, pur prevedendo alcune deroghe per i CAS al di sotto delle 50 unità, ciò non esclude la possibilità che, in caso di necessità, si potranno predisporre strutture anche molto più grandi e, per tale motivo, non necessariamente dislocate e integrate in un contesto urbano⁴⁸. Infatti, se in positivo si introduce la presenza obbligatoria di figure professionali quali l'assistente sociale, lo psicologo e il mediatore linguistico, allo stesso tempo, non si facilita la possibilità che tali standard siano raggiungibili per gli Enti gestori che cercano di perseguire un modello di accoglienza diffuso e a dimensione familiare, soprattutto per il fatto che il prezzo posto alla base delle gare di appalto per affidare la gestione dei CAS rimane pari a 35 euro *pro die/pro capite*⁴⁹. Si fa riferimento, inoltre, al servizio di «fornitura pasti» quando i modelli più funzionanti di strutture demandate alla accoglienza sul territorio si distinguono per la capacità dei gestori di garantire la possibilità per il richiedente di fare la spesa e cucinare in modo autonomo. Si predispongono anche l'obbligo di introdurre un servizio H24 con il ricorso ad operatori diurni e notturni (anche nelle strutture fino a 20 posti), difficilmente realizzabili in forme di accoglienza organizzate in piccoli appartamenti. Perfino l'introduzione di requisiti migliorativi – come, ad esempio, l'obbligatorietà dell'insegnamento della lingua italiana – sembrano andare nella direzione di premiare le strutture più grandi, dal momento che si predispongono che tale insegnamento avvenga preferibilmente all'interno del centro di accoglienza, promuovendo dunque un modello organizzativo per il sistema CAS il più autosufficiente possibile.

Anche nelle nuove linee ministeriali, infine, non sono previsti servizi demandati al rafforzamento delle competenze professionali o all'inserimento nel mercato del

⁴⁸ Ad esempio, oltre all'assistenza sanitaria da attuarsi tramite presidi medici interni alle strutture oppure in alternativa per i CAS al di sotto delle 50 unità tramite la reperibilità di medici e infermieri in raccordo con il Snn, in riferimento alla dotazione minima di personale sono previsti: l'assistente sociale, lo psicologo e il mediatore linguistico, con un *range* di presenza settimanale variabile rispettivamente tra le 18-132 ore, le 18-144 ore, le 54-348 ore settimanali per le strutture che ospitano da 50 fino a 1800 unità, con la possibilità di ridurre tale *range* a 6-12 ore per le attività di sostegno socio-psicologico e a 18-36 ore per la mediazione linguistica nei centri che accolgono dalle 20 alle 50 unità.

⁴⁹ Circolare MI n. 4555/2017.

lavoro delle persone ospitate nei CAS, confermando l'orientamento già prevalso in passato di attribuire al sistema straordinario di accoglienza funzioni meramente assistenzialistiche finalizzate a fornire prevalentemente vitto, alloggio e beni di prima necessità al richiedente asilo (Campesi 2018, 489 e 501). A supporto di tale considerazione si riporta anche il fatto che l'unica forma di inclusione sociale riservata a chi è accolto in tali centri è la promozione ad attività di volontariato sociale, che, nel 2017, diventa un obbligo di legge⁵⁰. Si istituzionalizza dunque la prassi – promossa già in molti contesti locali in modo informale – di inserire il richiedente asilo in lavori gratuiti di pubblica utilità, legittimandola con lo scopo di consolidarne le competenze linguistiche acquisite nei corsi di italiano e l'inserimento nei contesti sociali. Peraltro, tale pratica, di fatto, rafforza un'idea di subalternità del migrante e una visione meramente utilitaristica e funzionalistica della sua integrazione (Tarsia 2018, 97-121). L'obbligo giuridico sancito da precise norme internazionali di proteggere e tutelare il richiedente asilo è riletto, dunque, alla luce di «logiche di concessione» entro cui è richiesto alla persona «generosamente ospitata» di ricambiare tale benevolenza, dimostrando la propria «utilità» per il contesto ospitante e, dunque, di essere meritevole dell'accoglienza ricevuta.

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

Il sistema di accoglienza straordinario designato a partire da queste nuove linee guida sottende l'assunzione di un approccio anche più securitario nei confronti del richiedente asilo. La stessa prescrizione di garantire la presenza sia giornaliera sia notturna dell'operatore rimanda al tema del controllo sociale; infatti, se in una struttura di primo soccorso tale servizio può rappresentare una garanzia di pronto intervento in caso di bisogno e, dunque, assicurare il migrante appena arrivato in Italia dopo un lungo e spesso difficile «viaggio», in «un normale appartamento destinato alla vita quotidiana, invece, l'operatore notturno è di fatto un guardiano, e la sua presenza assume inevitabilmente compiti di sorveglianza» (Faso, Bontempelli 2017, 41). Anche l'inserimento, nel nuovo capitolato, di regole più dettagliate e rigide per il controllo e il monitoraggio in uscita e in entrata sia del richiedente asilo sia di eventuali visitatori esterni sembrano andare nella stessa direzione. Inoltre, nello stesso anno in cui è predisposto il nuovo schema di capitolato, il responsabile del CAS è riconosciuto, ad ogni effetto di legge, come un pubblico ufficiale, per la funzione a lui attribuita di notificare al richiedente asilo le comunicazioni e gli atti relativi al procedimento inerente alla sua richiesta di protezione internaziona-

⁵⁰ Articolo 8 della legge n. 46/2017 che introduce l'articolo 22bis al D.lgs. 142/2015.

le⁵¹. Tale scelta ministeriale rischia di ledere il rapporto di fiducia del gestore della struttura con le persone accolte, compromettendo il suo ruolo di terzietà rispetto alle funzioni svolte dalle Questure, dalle Prefetture e, in ultima istanza, dallo Stato nell'iter burocratico relativo alla procedura di formulazione e valutazione della richiesta d'asilo (Accardo 2018, 125). Nel 2017, dunque, attraverso ordinamenti governativi, si rafforzano i dispositivi di segregazione e controllo per chi è accolto nei CAS, all'insegna di una riconfigurazione del sistema di accoglienza che sembra essere finalizzato principalmente a salvaguardare la sicurezza della società autoctona e l'ordine pubblico, con il rischio peraltro di alimentare l'immagine stereotipata della figura del richiedente asilo come «potenziale minaccia» più che come persona che necessita protezione.

Rispetto al titolare di protezione internazionale, le discriminazioni verso il richiedente asilo si intensificano nel 2018. La legge n. 132/2018 – conversione, come già approfondito, del c.d. decreto legge Salvini – ridisegna, infatti, il sistema di accoglienza del Paese, riservando l'ospitalità nello SPRAR (da ora in poi denominato SIPROIMI) ai titolari di protezione internazionale ed ai minori stranieri non accompagnati, mentre l'accoglienza dei richiedenti asilo è demandata esclusivamente ai CAS⁵². È anche predisposto un nuovo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi dei CAS, prevedendo, peraltro, a partire dal 2019, la riduzione della quota *pro die/pro capite* destinata a tali centri ad un *range* che andrà tra 21 e 26 euro secondo le dimensioni della struttura. La drastica revisione a ribasso della quota *pro die/pro capite* deriva dal fatto che, a partire da tali nuove linee guida ministeriali, sono predisposti due livelli di prestazioni, assicurando ai richiedenti asilo servizi assistenziali di prima accoglienza, mentre le attività volte a percorsi di inclusione e integrazione sociale saranno riservate esclusivamente ai beneficiari di protezione⁵³.

La giustificazione per tali provvedimenti apportata dal Ministro dell'Interno in carica Matteo Salvini rimanda alla necessità di «non sprecare soldi» per chi è ancora in attesa di domanda d'asilo, fino a quando «l'autenticità» della sua condizione non sia stata provata. L'obiettivo propagandato di scoraggiare i cosiddetti «imbrogliatori» o i «migranti economici truffatori» è stato, dunque, usato per istituzionalizzare il CAS – che la legge italiana definisce una struttura «straordinaria» – nel *luogo ordinario per accogliere il richiedente asilo*, renden-

⁵¹ Articolo 6 della legge n. 46/2017 che introduce il comma 3-sexies all'articolo 11 del D.lgs. 25/2008.

⁵² Articolo 12 della legge n. 132/2018 che modifica l'articolo 1-sexies della legge n. 39/1990.

⁵³ Decreto ministeriale del 20 novembre 2018. Nel sistema CAS è esclusa l'erogazione di servizi volti all'integrazione, compresi i corsi di lingua italiana, l'orientamento sul territorio e le azioni finalizzate ad una gestione positiva del tempo libero (attraverso attività ricreative, culturali e sportive). È inoltre eliminata l'assistenza psicologica e diminuiscono, rispetto al precedente capitolato del 2017, complessivamente le ore destinate all'assistenza sanitaria. Sono ridotte anche le ore di presenza dell'operatore, dell'assistente sociale e del mediatore culturale (ad esempio, in centri che ospitano sino a 50 persone è richiesta la presenza dell'operatore per 8 ore di giorno e 4 di notte, così come dell'assistente sociale e del mediatore linguistico per 6 e 10 ore a settimana).

do allo stesso tempo quasi impraticabile la possibilità di garantire, in relazione a tali centri, forme di accoglienza a dimensione familiare ed integrate nel contesto urbano o entro cui siano predisposti servizi di qualità. Si inasprisce, dunque, in modo drastico l'orientamento già emerso in passato di ridurre il CAS ad una mera struttura di confinamento e attesa per il richiedente asilo trattato, peraltro, come se non avesse un passato o un futuro, ma solo un «presente senza fine» (Agier 2009, 34-5).

La legge n. 132/2018 abolisce anche la «protezione umanitaria» che era stata introdotta dal Testo unico sull'immigrazione per coloro che, pur non rientrando nella categoria di «rifugiato», possono incorrere in «seri motivi [...] di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» (art. 5 del D.lgs. 286/1998). La legge sostituisce tale tipo di protezione con altre forme (per «cure mediche», «calamità naturali», «atti di particolare valore civico» e «protezione speciale»⁵⁴), finalizzate – secondo quanto sostenuto dal Governo – a concedere tutele complementari ma più specifiche. Tuttavia, pur permettendo l'eventuale accesso al SIPROIMI⁵⁵, le nuove forme di tutela introdotte (ad eccezione di quella per «atti di particolare valore civico») – hanno una durata circoscritta all'eccezionalità dei motivi che hanno permesso l'ingresso del richiedente asilo nel Paese e il suo inserimento nel sistema di accoglienza, senza che ciò si possa dunque tradurre in un progetto più lungo di permanenza sul territorio.

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

⁵⁴ Articolo 1 della legge n. 132/2018 che introduce nel D.lgs. 286/1998 il comma d-bis all'art. 19, l'art. 20bis e l'art. 42-bis, così come l'art. 32 nel D.lgs. 25/2008. Tra i nuovi permessi di soggiorno, quello per *protezione speciale* è l'unico che può essere concesso dalle Commissioni territoriali nell'ipotesi in cui non sussistano i motivi per riconoscere lo *status* di rifugiato politico o protezione sussidiaria, ma ricorra, comunque, il rischio di persecuzione o tortura se la persona fosse rimpatriata (ai sensi dell'articolo 19 del D.lgs. n. 286/1998).

⁵⁵ L'articolo 12 della legge n. 132/2018 che modifica l'articolo 1-sexies della legge n. 39/1990 predispone che l'accoglienza nel SIPROIMI sia ammessa anche agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per *casi speciali* (per *protezione sociale come le vittime di tratta*, per *violenza domestica*, per *grave sfruttamento lavorativo* ai sensi degli artt. 18, 18bis, 22 comma 12quater). Non è prevista invece per chi riceve un permesso di soggiorno per *protezione speciale*.

Conclusioni

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

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

Riferimenti bibliografici

- Accardo, J. 2018. “Dal 2016 ad oggi: in breve la straordinarietà della Legge Minniti-Orlando, una corsa verso tempi oscuri”. In *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze*, a cura di G. Avallone, 125-39. Napoli-Salerno: Orthotes.
- Agier, M. 2009. “Le Camp comme Limite et come Espace Politique”. In *Enfermés dehors. Enquêtes sur le Confinement des Etrangers*, edited by C. Makaremi e C. Kobelinsky, 27-40. Paris: Editions du Croquant-Terra.

- Ambrosini, M. 2008. "Dopo i diritti umani: rifugiati e migranti forzati in un mondo globale". In *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, a cura di M. Ambrosini e C. Marchetti, 9-24. Milano: FrancoAngeli editore.
- Arendt, H. 2004. *Le origini del totalitarismo*. Torino: Einaudi. (*The Origins of Totalitarianism: The Word Publishing Company, 1958*).
- Asgi. 2018. "Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto legge 4 ottobre 2018", n. 113. <<https://www.asgi.it>> (2018-10-15).
- Avallone, G. a cura di. 2018. *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze*. Napoli-Salerno: Orthotes.
- Benvenuti, M. 2018. "Gli Hotspot come Chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale". *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2: 2-37.
- Bernardi, S. 2018. "I (possibili) profili penalistici delle attività di ricerca e soccorso in mare". *Diritto Penale Contemporaneo* 1: 134-44.
- Camposi, G. 2013. *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*. Roma: Carocci.
- Camposi, G. 2016. "Sicurezza, democrazia e diritti in Europa. A proposito della nuova Guardia costiera e di frontiera europea". *Studi sulla questione criminale* 11 (3): 7-35.
- Camposi, G. 2017. "Chiedere asilo in tempo di crisi. Accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d'Europa". In *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*, a cura di C. Marchetti e B. Pinelli, 1-36. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Camposi, G. 2018. "Between Containment, Confinement and Dispersal: The Evolution of the Italian Reception System Before and After the 'Refugee Crisis'". *Journal of Modern Italian Studies* 23 (4): 490-506.
- Caroselli, S. 2018. "Le donne richiedenti asilo e protezione internazionale in Italia tra riconoscimento e vulnerabilità sociale. Un'etnografia all'interno di uno SPRAR del centro Italia". In *L'asilo come diritto. Richiedenti, strutture e operatori: ricerche e riflessioni*, a cura di M. Omizzolo, 151-70. Roma: Aracne.
- Celentano, S. 2018. "Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza". *Questione Giustizia* 2: 67-84.
- Cuttitta, P. 2018. "Delocalization, Humanitarianism, and Human Rights: The Mediterranean Border Between Exclusion and Inclusion". *Antipode* 50 (3): 783-803.
- Di Filippo, M. 2015. "Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive". *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2: 33-60.
- Faso, G., Bontempelli, S. a cura di. 2017. *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*. Firenze: Cesvot.
- Fassin, D. 2005. "Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies". *Cultural Anthropology* 20: 362-87.
- Fassin, D. 2013. "The Precarious Truth of Asylum". *Public Culture* 25 (1): 39-63.
- Favilli, C. 2018. "L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo". *Questione Giustizia* 2: 28-43.
- Giammarinaro, M.G. 2018. "L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti". *Questione Giustizia* 2: 129-34.
- Gjergji, I. 2016. *Sulla governance delle migrazioni. Sociologia dell'underworld del comando globale*. Milano: FrancoAngeli editore.
- Goffman, E. 1961. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and other Inmates*. New York: Doubleday.

- Harrell-Bond, B.E. 2002. "Can Humanitarian Work with Refugees be Humane?". *Human Rights Quarterly* 24 (1): 51-85.
- Hyndman, J., Mountz, A. 2008. "Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe". *Government and Opposition* 43 (2): 249-69.
- Hynes, P. 2011. *The Dispersal and Social Exclusion of Asylum Seekers: Between Liminality and Belonging*. London: Policy Press.
- In Migrazione SCS. 2018. "Straordinaria accoglienza. Primo rapporto 2018-2019". In *Migrazione SCS*, giugno 2018. <https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/230_Accoglienza%20Straordinaria_2018.pdf> (2018-06-15).
- Istituto De Gasperi. 2018. "Disperata e pericolosa: rapporto sulla situazione dei diritti umani di migranti e rifugiati in Libia". 20 dicembre, 2018. <http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/Rapporto_ONU_sulla_Libia.pdf> (2018-12-20).
- Malkki, L.H. 1995. "Refugees and exile: from 'refugee studies' to the national order of things". *Annual Review of Anthropology* 24 (October): 495-523.
- Marchetti, C. 2006. *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*. Bologna: EMI.
- Marchetti, C. 2016. "Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia". *Meridiana* 17 (86): 121-43.
- Masera, L. 2018. "L'incriminazione dei soccorsi in mare: dobbiamo rassegnarci al disumano?". *Questione Giustizia* 2: 225-38.
- Mungianu, R. 2016. *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OXFAM Italia. 2017. *La lotteria Italia dell'accoglienza. Il sistema dell'emergenza permanente*. Roma: Oxfam.
- Petrovic, N. 2016³. *Rifugiati, profughi, sfollati: breve storia del diritto d'asilo in Italia*. Milano: FrancoAngeli editore.
- Pinelli, B. 2014. "Campi di accoglienza per richiedenti asilo". In *Antropologia e Migrazioni*, a cura di B. Riccio, 69-79. Roma: Cisu.
- Roadmap 2015. <<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>> (2015-11-04).
- Radice, L. 2008. "Il cammino dell'integrazione". In *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, a cura di M. Ambrosini e C. Marchetti, 53-88. Milano: FrancoAngeli editore.
- Sciarba, A. 2017. "Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the «hotspot approach» in Sicily". *Etnografia e ricerca etnografica* 1: 97-119.
- Sciarba, A. 2018. "Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale". *Questione Giustizia* 2: 145-57.
- Tarsia, T. 2018. "Lo SPRAR come campo di esperienza. Ambiente relazionale e pratiche professionali". In *L'asilo come diritto. Richiedenti, strutture e operatori: ricerche e riflessioni*, a cura di M. Omizzolo, 97-123. Roma: Aracne.
- Tazzioli, M., Garelli, G. 2018. "Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe". *Society and Space* 00: 1-19.
- Vassallo Paleologo, Fulvio. 2019. "Governo responsabile di un respingimento collettivo". *Adif*, 7 aprile, 2019. <<https://www.a-dif.org/2019/04/07/governo-responsabile-di-un-respingimento-collettivo-ministri-ancora-in-fuga-dalle-loro-responsabilita-perche>>

esiste-la-giurisdizione-italiana-anche-nella-zona-contigua-alle-acque-territoriali/>
(2019-04-07).

- Vitiello, D. 2016. "L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro". *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 3-4: 9-38.
- Whyte, Z. 2011. "Enter in the Myopticon. Uncertain Surveillance in the Danish Asylum System". *Anthropology Today* 27 (3): 18-21.
- Zetter, R. 1991. "Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity". *Journal of Refugee Studies* 4 (1): 39-62.
- Zetter, R. 2007. "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization". *Journal of Refugee Studies* 20 (2): 172-92.