

Spazi d'asilo. Il sistema di accoglienza in Italia tra norme, politiche e impatti territoriali

*Original*

Spazi d'asilo. Il sistema di accoglienza in Italia tra norme, politiche e impatti territoriali / Aru, Silvia. - In: GEOTEMA. - ISSN 1126-7798. - (2020), pp. 34-40.

*Availability:*

This version is available at: 11583/2915102 since: 2021-07-26T14:16:16Z

*Publisher:*

AGEI

*Published*

DOI:

*Terms of use:*

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

*Publisher copyright*

(Article begins on next page)

## Spazi d'asilo. Il sistema di accoglienza in Italia tra norme e politiche alle diverse scale territoriali

*La gestione dei flussi migratori irregolari e l'applicazione del diritto d'asilo sono questioni politiche fondamentali a livello internazionale. L'Italia gioca un ruolo cardine all'interno del sistema d'asilo della UE perché è uno dei principali Paesi d'arrivo dei flussi provenienti dalla rotta del Mediterraneo centrale. L'articolo ripercorre le principali norme che hanno dato corpo al diritto d'asilo in Italia e la strutturazione del sistema di accoglienza a esso legato fin dal secondo dopoguerra. A partire dalla lettura diacronica, si sottolineerà il coinvolgimento di diverse scale geografiche (nazionale ed europea) nella definizione delle norme e del sistema annesso. La tesi di fondo dell'articolo – che da un punto di vista teorico guarda ai border studies – è che nel tempo gli «spazi di asilo» per i migranti si siano ridotti, in particolare a partire dall'ultima crisi migratoria del 2015. Quest'ultima, più che crisi data dall'aumento dei flussi, è crisi politica legata alla loro gestione su scala nazionale e comunitaria.*

### **Spaces of Asylum. The Italian Asylum System between Norms, Politics at Different Territorial Levels**

*At the international level, the management of irregular migration flows, and the application of the right to asylum are central political issues. Italy plays a pivotal role in the EU asylum system because it is one of the main member States in terms of migrant arrivals via the central Mediterranean route. This paper traces the principal norms concerning the right of asylum and the related asylum system in Italy since the end of the second world war. Using a diachronic perspective, the involvement of different levels of governance in the definition of the norms and the implementation of the system will be stressed. From a theoretical point of view, the paper looks at border studies and argues that «spaces of asylum» have narrowed for migrants over time, in particular since the latest «migratory crisis» started in 2015. This crisis is not related to the simple rise in the number of arrivals so much as to a political crisis regarding their management at national and Community levels.*

### **Lieux d'asile. Le système d'accueil en Italie entre normes et politiques à différentes échelles territoriales**

*La gestion des flux migratoires irréguliers et l'application du droit d'asile sont des questions politiques fondamentales au niveau international. L'Italie joue un rôle clé au sein du système d'asile de l'Union Européenne, étant l'un des principaux pays d'arrivée des flux provenant de la Route méditerranéenne centrale. L'article retrace les principales normes ayant donné corps au droit d'asile en Italie et à l'aménagement de son système d'accueil depuis l'après-guerre. La lecture diachronique soulignera l'implication de diverses échelles géographiques (nationale et européenne) dans la définition des normes et du système annexe. La thèse sous-jacente de l'article – qui d'un point de vue théorique se tourne vers les border studies – est qu'avec le temps les « lieux d'asile » pour migrants ont diminué, notamment depuis la dernière crise migratoire de 2015. Cette dernière est plutôt due, plus qu'à une crise d'augmentation des flux, à une crise politique liée à leur gestion au niveau national et communautaire.*

**Parole chiave:** sistema d'asilo, accoglienza, Italia, Unione Europea

**Keywords:** asylum system, reception, Italy, European Union

**Mots-clés:** système d'asyle, accueil, Italie, Union Européenne

Università di Amsterdam, EU Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 752021 – s.aru@uva.nl

### **1. Introduzione**

La fine del XX secolo è stata definita l'età dei diritti umani. Un'epoca in cui, grazie agli avanzamenti del diritto internazionale, la maggior parte dei sistemi di legge occidentali ha inserito nel proprio ordinamento il riferimento a una vasta

gamma di diritti inalienabili propri dell'uomo in quanto tale, al di là della propria appartenenza religiosa, di classe, di genere e/o nazionale. Non è un caso che la tutela del diritto d'asilo, nuova forma di «appartenenza post-nazionale» (Morris, 2001), sia avvenuta in concomitanza con i processi di globalizzazione che hanno ridisegnato la geo-



grafia mondiale<sup>1</sup>: flussi di merci e di persone, ma anche di idee e valori, che hanno inevitabilmente mutato il concetto di distanza rendendo il mondo «più piccolo» (Harvey, 2010) e, almeno sulla carta, accessibile. Eppure, quasi in contrasto, sempre la stessa epoca ha conosciuto la moltiplicazione di muri e confini (Till e altri, 2013) per irreggimentare le mobilità delle persone, in particolare quelle tra zone povere e zone ricche del pianeta (Khosravi, 2019). Muri e misure di sicurezza si stanno moltiplicando in tutto il mondo, sulla scia di discorsi politici che sempre più tendono a costruire «l'altro», il migrante, come nemico/invasore di cui è necessario fermare l'avanzata. È all'interno di questo quadro complesso e contraddittorio, che norme e politiche nate a tutela del diritto d'asilo sono entrate spesso in contrasto con altre leggi dello Stato, soprattutto quelle legate alla sicurezza interna, al controllo dei confini e alla gestione dei flussi migratori. Questa conflittualità è emersa in maniera sistematica nel clima geopolitico internazionale inaugurato dai fatti dell'11 settembre 2001 e nell'ambito della successiva lotta al terrorismo che ha impresso una chiara svolta securitaria alle politiche interne della maggior parte dei Paesi occidentali (Butler, 2006; Mezzadra, 2011).

A livello teorico, la crescente importanza dei confini, fisici e simbolici, ha aperto il campo a una serie di contributi dal carattere interdisciplinare ricompresi nel nome comune di *border studies* (De Genova, Mezzadra e Pickles, 2015). Il confine è da questi letto principalmente come «rapporto sociale mediato da cose» (Mezzadra, 2013, p. 421) e concepito come una formazione storica di cui è possibile studiare criticamente le dinamiche di strutturazione nel tempo. All'interno dei *border studies* viene prestata un'attenzione particolare a tutti i dispositivi di gestione delle mobilità, in particolar modo ai «campi», strutture di diversa tipologia che hanno un ruolo chiave nella spazializzazione e nel contenimento delle mobilità alle diverse scale territoriali (Minca, 2015; Martin, Minca e Katz, 2019). Di fronte ai nostri occhi prende corpo un «mondo di campi» (Agier, 2014) che include sia i luoghi di confinamento gestiti dalle autorità dei diversi Paesi («campi» e «centri»), sia gli spazi autoprodotti dai migranti come luoghi di attesa e sopravvivenza lungo un cammino spesso bloccato («campi informali»). La prospettiva teorico-analitica dei *border* e dei *camp studies* è stata utilizzata anche per analizzare il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e la serie di strutture e di procedure di smistamento dei migranti secondo differenti categorie individuate

dalla legge a livello europeo e nazionale (migrante economico/richiedente asilo/rifugiato) (Fabini, Firouzi Tabar e Vianello, 2019).

Partendo da questa base teorica di riferimento, il presente contributo propone una ricostruzione del quadro normativo-istituzionale del diritto d'asilo in Italia dal secondo dopoguerra (paragrafo 2), per poi focalizzarsi sulla strutturazione del sistema di accoglienza italiano, sottolineando il ruolo giocato nella sua *governance* da diverse scale territoriali (paragrafo 3).

## 2. Il diritto di asilo in Italia: il quadro normativo-istituzionale

Il 22 dicembre 1947 venne approvata la Costituzione della neonata Repubblica italiana, il cui articolo 10 riconosce e tutela il diritto d'asilo. Nonostante l'attenzione per il tema dimostrata fin dalla prima ora dai padri costituenti, si dovette attendere fino agli anni Novanta perché il diritto all'asilo avesse una propria normativa di riferimento e un corrispondente sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Un fatto di cronaca fu centrale per velocizzare questo passaggio. Nell'estate del 1989, in provincia di Caserta, venne ucciso il sudafricano Jerry Masslo, lavoratore impiegato nella raccolta dei pomodori come tanti in condizione di semi-schiavitù. L'assassinio colpì a tal punto l'opinione pubblica che da questo episodio prese il via la prima importante riforma per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (Petrovic, 2016). In un clima di forte commozione e partecipazione pubblica, venne organizzata la prima manifestazione antirazzista italiana che portò a Roma oltre 100.000 persone. Quello che si chiedeva a gran voce era la presa in carico della nuova situazione sociale italiana, sempre più multiculturale, e della tutela dei rifugiati. In risposta a questa mobilitazione, il governo varò in tempi record il dl 416 del 30 dicembre 1989, convertito nella legge 30 del 28 febbraio 1990, nota come «legge Martelli» dal nome dell'allora vicepresidente del Consiglio. L'articolo 1 della legge riconosce agli stranieri extraeuropei sotto mandato dell'UNHCR lo *status* di rifugiato e, dunque, l'effettiva protezione del governo italiano.

Il contesto storico nel quale maturò la prima norma italiana sul diritto d'asilo era particolare: la recente caduta del muro di Berlino, la sostanziale diminuzione dei profughi provenienti dall'ex blocco sovietico e la progressiva abolizione delle frontiere interne alla UE e l'adozione dei primi strumenti comunitari in materia di asilo. Nello

stesso anno, infatti, venne istituito il «sistema di Dublino» che prevede che, salvo casi specifici, lo Stato membro UE di primo ingresso dei migranti sia responsabile dell'intera procedura di asilo e, in caso di conferimento della tutela internazionale, della tutela dei diritti del rifugiato (Kasperek, 2016).

L'ingranaggio del sistema venne messo alla prova fin da subito a seguito delle emergenze umanitarie degli anni Novanta. La crisi albanese del 1991 e quella del 1997, la guerra civile in Somalia del 1992 e i flussi dall'ex Jugoslavia portarono in Italia un ingente numero di sfollati e, insieme a essi, un crescente sforzo di definizione della normativa sul diritto d'asilo (Petrovic, 2016). In questo mutato contesto, la legge Turco-Napolitano (la 40/98), pur intervenendo esclusivamente sulle norme generali relative all'immigrazione, presenta alcune disposizioni centrali per la materia dell'asilo, tra queste l'introduzione di una «protezione temporanea» qualora si manifestino rilevanti esigenze di tipo umanitario (conflitti, disastri naturali o altri eventi particolarmente gravi) (articolo 20) e l'istituzione per la prima volta dei Centri di permanenza temporanea (CPT).

La legge Turco-Napolitano, confluita poi nel Testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri (dlgs 186/98), mostrava diversi punti progressisti (diritto alla salute e all'educazione per tutti i migranti, inclusi coloro che non avevano documenti) (Schuster, 2005), ma anche alcuni fortemente critici come l'istituzione dei CPT in cui potevano essere trattenuti in stato di fermo, per un periodo massimo di 30 giorni, gli stranieri non identificabili e privi di documenti. Norme ancora più restrittive vennero stabilite dalla successiva legge 89/2002 (nota come legge Bossi-Fini) che ha legato in maniera ancora più netta il permesso di residenza e i diritti ad esso associati a un contratto di lavoro effettivo, introducendo i Centri di identificazione ed espulsione (CIE), strutture detentive rivolte ai soggetti «sottoposti a provvedimenti di espulsione e/o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera» (articolo 12). Da questo momento in poi, l'espulsione è diventata il meccanismo principale di lotta contro l'immigrazione irregolare. Tra le principali novità della legge figura però anche l'introduzione del sistema di accoglienza SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) la cui gestione è affidata all'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani). La criminalizzazione delle situazioni di irregolarità ha portato nel 2009 all'introduzione nell'ordinamento italiano del reato di immigrazione clandestina (legge 94/2009 –

«pacchetto sicurezza») e all'avvio della «politica dei respingimenti» fortemente voluti dall'allora Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, nel quadro di una vera e propria lotta all'immigrazione irregolare.

Ma l'evoluzione della normativa italiana tra gli anni Novanta e il Duemila divenne sempre più debitrice dei cambiamenti sul fronte comunitario. A partire dal trattato di Amsterdam (1997) le migrazioni sono diventate infatti uno dei pilastri della politica della UE e così il diritto d'asilo. Con il fine di armonizzare le diverse normative degli Stati membri, venne costituito il CEAS (Common European Asylum System). Da questo momento la disciplina è stata regolamentata in base a strumenti giuridici comunitari vincolanti (direttive), passando dalla competenza intergovernativa a quella delle istituzioni comunitarie. La «direttiva accoglienza» – inserita nell'ordinamento italiano con dlgs 140 del 30 maggio 2005 – è emblematica a tal proposito. Essa prevede l'obbligo per lo Stato di dare accoglienza al richiedente in condizioni di necessità, fino a quando la procedura di riconoscimento non risulti definitiva. Inoltre, il decreto ha assegnato alle prefetture un ruolo attivo nell'accertamento della mancanza di mezzi di sussistenza dei richiedenti asilo destinati, in caso di necessità, a essere ospitati nel sistema di accoglienza dello SPRAR. Infine, aspetto centrale, il decreto ha obbligato i Centri di identificazione, così come le strutture del sistema di protezione, a offrire servizi specifici per le categorie più vulnerabili (donne, bambini, malati ecc.). Con il dlgs 140/2005 è stata inoltre recepita la tutela dell'integrità del nucleo familiare, della riservatezza su dati e informazioni personali e garantita la presenza di personale adeguatamente formato nei Centri, e la possibilità per i richiedenti asilo di comunicare con parenti, avvocati e personale dell'UNCHR. Il dlgs 25 del 28 gennaio 2008, emanato al fine di recepire la direttiva 85/2005 della Comunità Europea, ha inciso sostanzialmente sull'intero sistema nazionale di accoglienza e trattenimento. Sono stati previsti tempi più brevi per le decisioni in merito a casi specifici, come quelli in cui la domanda risulti palesemente fondata, la domanda sia stata formulata da soggetti appartenenti alle categorie vulnerabili o sia stata presentata da richiedenti per i quali venga disposta l'accoglienza in un Centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) o il trattenimento in un CPT (dlgs 25/2008).

A causa della crisi economica dilagante dal 2008 (Bull e Pasquino, 2018) e dell'evoluzione della situazione migratoria a partire dal 2011 è



cresciuto il clima di forte ostilità verso la UE e le politiche di *austerity*, così come l'enfasi anti-migrante, in particolar modo da parte dei partiti di destra e della destra radicale (Betz, 1994). L'Italia non ha fatto eccezione (Masseti, 2015). Le leggi sulle migrazioni e quelle sull'asilo si sono fatte, dunque, sempre più restrittive spesso al di là del colore politico della maggioranza al governo. Con l'obiettivo di semplificare e velocizzare le procedure, la legge 46 del 13 aprile 2017 – nota come «legge Minniti» – ha rafforzato le Commissioni Territoriali istituite per vagliare le domande d'asilo e semplificato le procedure giurisdizionali grazie all'eliminazione del ricorso in appello. Lo stesso governo, il 2 febbraio 2017, ha firmato un *memorandum* d'intesa (MoU, Memorandum of Understanding) tra l'Italia e la Libia di Fayez al Serraj allo scopo di contrastare l'immigrazione irregolare attraverso il finanziamento della guardia costiera libica e la detenzione dei migranti in centri di permanenza chiusi. Questi ultimi luoghi sono balzati spesso agli onori della cronaca per le precarie condizioni di vita offerte e per le ripetute violenze subite dai migranti<sup>2</sup>. Il più recente provvedimento riguardante il diritto d'asilo è il decreto di legge 840/2018 «sicurezza e immigrazione», convertito in legge il 27 novembre 2018. L'inserimento del tema della protezione internazionale e del sistema di asilo all'interno di una questione di ordine pubblico chiarisce la logica di quest'ultimo intervento legislativo. Tra i punti di maggiore novità: l'aumento dei tempi della detenzione amministrativa degli stranieri trovati irregolarmente sul territorio; l'utilizzo del vecchio sistema SPRAR esclusivamente a favore dei titolari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati e non più anche dei richiedenti asilo (SIPROIMI); la cancellazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari che, prima della nuova norma, era concesso a circa il 25% del totale delle domande d'asilo (2017). La nuova norma ha aumentato inoltre il tempo di permanenza coatta nei centri per il rimpatrio (i CPR, ex CIE) e i fondi ad essi destinati; questi ultimi aumentano a fronte della diminuzione di quelli destinati ai centri di prima accoglienza.

### 3. Dalla legge al territorio: il sistema di accoglienza e la sua *governance* multilivello

Nella *governance* delle politiche d'asilo vi sono inevitabilmente in gioco differenti scale territoriali che possono entrare in contrasto tra loro (Jonas, 2015; Samers, 2015) durante l'implemen-

tazione delle norme, nonostante queste ultime risultino chiare e lineari sulla carta. Ripercorriamo qui, senza pretesa di esaustività, alcuni dei punti più problematici del sistema di accoglienza e della sua *governance* multilivello.

Come precedentemente visto, a livello europeo nel 2015 venne approvata l'Agenda delle migrazioni che istituisce strutture di primissima accoglienza – gli *hotspots* – nei principali Paesi di arrivo dei flussi, Grecia e Italia. La presenza, per la prima volta, di rappresentanti delle agenzie europee (EASO, Frontex, Europol) nelle strutture dei due Paesi del sud Europa ha avuto il chiaro fine di rendere sistematica l'identificazione dei migranti nel Paese di primo ingresso. L'obiettivo è stato quello di poter attribuire in maniera stringente, sulla scorta del sistema di Dublino, la responsabilità del processo ai Paesi di primo ingresso, accusati più volte nel tempo di essere il «ventre molle» del sistema di accoglienza comunitario (Levy, 2010). Gli *hotspots* sono, dunque, strumenti centrali per la regimentazione della mobilità intra-europea (Fabini, Firouzi Tabar e Vianello, 2019) perché hanno il compito di assicurare che venga rispettato il «principio geografico» alla base del sistema di Dublino. Tale principio, frutto di una precisa scelta politica a livello europeo, non solo carica i Paesi di arrivo della responsabilità delle procedure d'asilo, ma non tiene conto dei legami significativi (ad esempio, la lingua) e delle reti famigliari dei migranti. Questi elementi sono, invece, centrali e, insieme alla disparità tra i sistemi di accoglienza e i mercati del lavoro del Sud e Nord Europa, spiegano l'esistenza di movimenti irregolari all'interno della UE (Parlamento Europeo, 2017<sup>3</sup>; ultimo accesso: 21.II.2020). Per scongiurare una crisi interna, l'UE ha puntato al rafforzamento dei confini esterni per contenere il più possibile a monte i flussi. Una serie di azioni, in primo luogo accordi con i Paesi terzi nella gestione degli arrivi<sup>4</sup>, hanno, infatti, portato dal 2017 a un loro drastico calo lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

Gli *hotspots* continuano, nonostante tutto, a operare in prossimità delle principali aree di sbarco della rotta del Mediterraneo centrale, ovvero a Lampedusa (100 posti), Pozzallo (300 posti), Messina (250 posti) e Taranto (400 posti). Dopo aver lasciato l'*hotspot*, i migranti che non vengono considerati in necessità di protezione, ricevono un foglio di via dal Paese e, in alcuni casi, possono essere portati direttamente nei Centri per il rimpatrio (CPR) perché venga eseguito (entro 18 mesi) il rimpatrio forzato. I CPR sono otto e sono maggiormente diffusi nel territorio, dal Sud al Nord Italia, con la recente inclusione (gennaio

2020) anche della Sardegna: Bari, Brindisi, Caltanissetta, Torino, Roma, Trapani e Macomer (NU).

Coloro che iniziano l'*iter* della richiesta d'asilo, invece, vengono condotti nelle strutture di prima accoglienza, ovvero i CARA, centri governativi il cui obiettivo è il soccorso e la formalizzazione della domanda d'asilo; questi ultimi sono collocati, a eccezione di quello di Gradisca d'Isonzo (vicino Gorizia), tutti nel Sud Italia: a Isola Capo Rizzuto in Calabria, Caltanissetta, Foggia, Brindisi e Bari. I CARA, a partire dall'emergenza Nord Africa (2011), sono stati affiancati dai CAS, Centri di accoglienza (appunto) straordinaria (Aru, 2017 e 2019). La necessità di reperire con urgenza nuove strutture di accoglienza ha portato l'istituzione di questa tipologia di centri che, alla lunga, sono diventati i luoghi di maggiore presenza dei richiedenti asilo (Società geografica italiana, 2018). Nei CAS sono presenti un numero nettamente superiore di migranti rispetto ai centri di seconda accoglienza (rete ex SPRAR-SIPROIMI). I centri di seconda accoglienza, che prima del decreto di legge «sicurezza e immigrazione» del 2018 accoglievano anche richiedenti asilo, sono stati istituiti a partire dalle esperienze di accoglienza dal basso già attive dal 1999, con il fine di fornire percorsi personali (corsi di lingua, corsi di vario tipo) ai migranti e garantendo al contempo un'azione diffusa sul territorio per favorire la relazione tra «nuovi» e «vecchi» cittadini. Centri più piccoli e maggiormente diffusi sul territorio sono preferiti nell'ambito di questo tipo di accoglienza che vede i comuni in primo piano. Nel caso dei CAS, invece, i centri sono gestiti dal privato sociale su appalto della prefettura e questo porta con sé tutta una serie di differenze chiaramente individuabili sul territorio. I CAS hanno presentato fin da subito numerose criticità: dal rispetto delle norme igienico-sanitarie, fino alla loro collocazione spesso in luoghi spazialmente o socialmente marginali. Quest'ultimo aspetto – che ha spinto molti a denunciare una vera e propria «problematica geografica»<sup>5</sup> legata a questo tipo di centri – ha spesso ostacolato l'incontro e la conoscenza tra richiedenti asilo e la popolazione locale, arrivando ad alimentare – in alcuni casi – forti conflitti sociali soprattutto in quartieri e/o aree già deprivate<sup>6</sup>. I CAS, a differenza dei centri del sistema di seconda accoglienza, non hanno tra i propri obiettivi il coinvolgimento delle realtà locali e l'attivazione dei percorsi di integrazione economica e sociale per i richiedenti asilo<sup>7</sup>. Il sistema della seconda accoglienza, basandosi su strutture più piccole e diffuse sul territorio, rappresenta attualmente «l'unica opzione in campo – nella filiera dell'ac-

coglienza – capace di garantire certi standard di tutela dei diritti» (Fabini, Firouzi Tabar e Vianello, 2019, p. 8).

È difficile mappare la presenza dei CAS e della rete SPRAR-SIPROIMI sul territorio nazionale, dato il numero dei centri e il loro cambiamento nel corso del tempo. La presenza dei CAS a livello regionale e comunale si basa sul Piano nazionale di riparto<sup>8</sup> approvato in sede di conferenza unificata il 10 luglio 2014. L'intesa Stato-Regioni ha stabilito che i richiedenti asilo vengano distribuiti sul territorio nazionale tenendo conto della popolazione regionale, del prodotto interno lordo e del numero dei migranti già ospitati in ciascuna regione (viene escluso l'Abruzzo, colpito dai terremoti). Con la circolare del Ministero dell'Interno dell'11 ottobre 2016 si è provato a incentivare una ripartizione «graduale» e «sostenibile» dei richiedenti asilo anche alla luce del costante aumento degli sbarchi tra il 2014 e il 2016, quest'ultimo anno record degli arrivi via mare (181.436 migranti; Ministero dell'Interno, 2015). Lo stesso principio di redistribuzione territoriale smista i richiedenti asilo a livello regionale tra i vari comuni.

L'ex rete SPRAR, ora denominata SIPROIMI, coinvolge 1.189 comuni per un totale di 844 progetti<sup>9</sup>. Come visto in precedenza, il recente decreto di legge «sicurezza e immigrazione» ha stabilito che il sistema SIPROIMI sia rivolto esclusivamente ai rifugiati e ai minori stranieri non accompagnati. Grazie alla diminuzione dei flussi in arrivo e all'aumento degli espulsi dal sistema di accoglienza, si è provveduto anche alla chiusura di alcuni centri – Coni e Bagnola in Veneto e Castelnuovo di Porto a Roma, il CARA di Mineo – e alla rilocalizzazione (spesso coatta) dei richiedenti asilo in altre strutture del territorio.

Guardando all'implementazione della *governance* a livello nazionale, è importante ricordare un altro impatto della norma, oltre alla (ri)strutturazione costante di differenti centri in base al numero degli arrivi o alla categorizzazione dei soggetti ospitati nelle diverse fasi della procedura d'asilo. Ad esempio, la recente cancellazione dall'ordinamento italiano della protezione umanitaria rischia di accrescere il numero degli irregolari sul territorio di 70.000 unità entro il dicembre 2020 (Villa, 2018). L'aumento dei «destituiti del sistema», a causa dell'irrigidimento delle normative nazionali (Darling, 2009), non solo ha creato un aumento al confine e in ambito urbano di insediamenti informali caratterizzati da estrema marginalità (MSF, 2018), ma ha spinto molte realtà locali a reagire in maniera più o meno contra-



stiva rispetto alle leggi dello Stato. La scala locale, in particolar modo urbana, è la prima a dover far fronte alle crescenti forme di marginalizzazione socio-economica legate al sistema d'asilo e al suo deterioramento<sup>10</sup>. Per sottolineare il ruolo della scala urbana nel fornire forme di accoglienza a richiedenti asilo e migranti irregolari, si parla sempre più, a livello internazionale, di *local turn*. Nel tempo sono nati progetti di collaborazione tra comuni che scambiano e condividono *best practices* in tema di accoglienza (si veda l'Associazione Recosol – Rete dei comuni solidali)<sup>11</sup>, ma anche reti di differenti municipi che avversano alcune disposizioni del recente decreto di legge «sicurezza e immigrazione», denunciandone pubblicamente la violazione dei diritti umani (ad esempio, Palermo, Napoli e Firenze).

#### 4. Conclusioni

Le varie fasi dell'*iter* della domanda d'asilo si concretizzano a livello territoriale in un sistema di accoglienza costituito da centri e procedure deputate allo smistamento dei migranti in base al loro *status* giuridico. L'articolo ha sottolineato come, a fronte dello sviluppo del diritto all'asilo, siano stati creati nel tempo centri di diversa natura (*hotspots*, centri di prima e seconda accoglienza, centri per il rimpatrio) a supporto delle procedure di collocamento e/o smistamento territoriale dei migranti tra i vari Stati membri dell'UE e, alla scala nazionale, tra le varie regioni italiane. Nel tempo, a causa di un approccio sempre più securitario alle migrazioni, gli «spazi di asilo», ovvero la possibilità per il singolo di ottenere una qualche forma di protezione, si sono chiaramente assottigliati. All'inizio del 2018, le strutture di accoglienza garantivano sostegno a circa 183.000 tra richiedenti asilo e rifugiati; alla fine dello stesso anno, vi è stata una riduzione di circa il 26% degli ospiti<sup>12</sup>.

Da un lato abbiamo procedure sempre più restrittive e contrasti tra differenti scale territoriali per la gestione del sistema d'asilo, dall'altro abbiamo le scelte e le mobilità dei migranti che portano avanti, in contrasto più o meno aperto con le norme, il proprio percorso migratorio e di vita (Tazzioli, Garelli e De Genova, 2018). La lotta della UE e degli Stati membri contro le migrazioni, soprattutto quelle irregolari, spesso cela come nel tempo si sia assistito a una crescente irregolarizzazione di soggetti che, in altri momenti, avrebbero ottenuto una qualche forma di protezione (si veda, per il caso italiano,

la cancellazione della protezione umanitaria).

Una breve analisi della storia del diritto e del sistema d'asilo in Italia, dei suoi cambiamenti e il ricordo di alcune tensioni a essi legate ci aiutano dunque a ricordare, in via conclusiva, che il diritto d'asilo, come tutti i diritti, possiede una natura intimamente politica e negoziata (Morris, 2001). Non basta, infatti, l'esistenza di una legge perché il piano dei diritti formalmente riconosciuti si traduca in politiche attive dalle ricadute concrete (Mountz, 2013); serve – in primo luogo – una volontà politica e sociale condivisa. Purtroppo, i cambiamenti normativi in senso restrittivo godono di un forte consenso politico ed elettorale in periodi di più generalizzata crisi economica come quella che ancora oggi vive l'Italia.

#### Riferimenti bibliografici

- Agier Michel (a cura di) (2014), *Un Monde de camps*, Parigi, La Découverte.
- Aru Silvia (2019), *Regimi di confine. La politica UE sull'asilo tra leggi e pratiche*, in Paolo Orrù (a cura di), *Vecchie e nuove questioni: il dualismo nord-sud in epoca contemporanea*, Firenze, Franco Cesati, pp. 13-32.
- Aru Silvia (2017), *Processi di redistribuzione territoriale dei richiedenti asilo e sistema di accoglienza. Problematiche, piste di ricerca e strumenti metodologici*, in Pierluigi Magistri (a cura di), *Immigrazione e nuove territorialità. Primo quaderno del progetto SIR Inclusive communities and new territorialities. Urban spaces among socio-cultural traditions and innovative processes*, Roma, Universitalia, pp. 119-135.
- Bale Tim (2008), *Turning Around the Telescope: Centre-Right Parties and Immigration and Integration Policy in Europe*, in «Journal of European Public Policy», 15, 3, pp. 315-331.
- Betz Hans-Georg (1994), *Radical Right-wing Populism in Western Europe*, New York, St. Martin's Press.
- Bull Martin J. e Gianfranco Pasquino (2018), *Italian Politics in an Era of Recession: The End of Bipolarism?*, in «South European Society and Politics», 23, 1, pp. 1-12.
- Butler Judith (2006), *Precarious Life: The Power of Mourning and Violence*, Londra-New York, Verso.
- Darling Jonathan (2009), *Becoming Bare Life: Asylum, Hospitality, and the Politics of Encampment*, in «Environment and Planning D: Society and Space», 27, 4, pp. 649-665.
- De Genova Nicholas, Sandro Mezzadra e John Pickles (2015), *New Keywords: Migration and Borders*, in «Cultural Studies», 29, 1, pp. 55-87.
- Fabini Giulia, Omid Firouzi Tabar e Francesca Vianello (a cura di) (2019), *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Castel San Pietro Romano, Manifestolibri.
- Jonas Andrew E.G. (2015), *Scale*, in John Agnew, Virginie Mammadouh, Anna J. Secor e Joanne Sharp (a cura di), *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*, Padstow, Blackwell Publishing, pp. 26-34.
- Harvey David (2010), *La crisi della modernità*, Milano, Il Saggiatore.
- Kasperek Bernd (2016), *Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime*, in Harald Bauder e Christian Matheis (a cura di), *Migration Policy and*

- Practice. Interventions and Solutions*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 59-78.
- Khosravi Shahram (2019), *Io sono confine*, Milano, Elèuthera.
- Levy Carl (2010), *Refugees, Europe, Camps/State of Exception: "Into the Zone", the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-Seekers (Theories and Practice)*, in «Refugee Survey Quarterly», 29, 1, pp. 92-119.
- Martin Diana, Claudio Minca e Irit Katz (2019), *Rethinking the Camp: On Spatial Technologies of Power and Resistance*, in «Progress in Human Geography», DOI: 10.1177/0309132519856702.
- Masseti Emanuele (2015), *Mainstream Parties and the Politics of Immigration in Italy: A Structural Advantage for the Right or a Missed Opportunity for the Left?*, in «Acta Politica», 50(4), pp. 486-505.
- Mezzadra Sandro (2011), *Autonomia delle migrazioni. Lineamenti di un approccio teorico*, in «Outis. Rivista di filosofia (post) europea», <http://www.euronomade.info/?p=9803>.
- Mezzadra Sandro (2013), *Moltiplicazione dei confini e pratiche di mobilità*, in «Ragion Pratica», 2, pp. 413-432.
- Minca Claudio (2015), *Geographies of the Camp*, in «Political Geography», 49, pp. 74-83.
- Ministero dell'Interno, Gruppo di studio sul sistema di accoglienza (2015), *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma, [https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry\\_of\\_interior\\_report\\_on\\_reception\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees\\_in\\_italy\\_october\\_2015.pdf](https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/ministry_of_interior_report_on_reception_of_migrants_and_refugees_in_italy_october_2015.pdf) (ultimo accesso: 21.II.2020).
- Morris Lydia (2001), *Stratified rights and the management of migration. National distinctiveness in Europe*, in «European Societies», 3(4), pp. 387-411.
- Mountz Alison (2013), *Shrinking Spaces of Asylum: Vanishing Points Where Geography is Used to Inhibit and Undermine Access to Asylum*, in «Australian Journal of Human Rights», 19, 3, pp. 29-50.
- MSF, Medici Senza Frontiere (2018), *Fuori campo. Insediamenti informali. Marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati. Secondo rapporto*, <https://www.medicisenzafrentiere.it/wp-content/uploads/2018/06/Fuori-campo2018.pdf> (ultimo accesso: 21.II.2020).
- Petrovic Nadan (2016), *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Milano, Angeli.
- Samers Michael (2015), *Migration*, in John Agnew, Virginie Mamedouh, Anna J. Secor e Joanne Sharp (a cura di), *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*, Padstow, Blackwell Publishing, pp. 478-492.
- Schuster Liza (2005), *The Continuing Mobility of Migrants in Italy: Shifting between Places and Statuses*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 31, 4, pp. 757-774.
- Società geografica italiana (2018), *XIII Rapporto. Per una geopolitica delle migrazioni. Nuove letture dell'altrove tra noi*, Roma, SGI.
- Tazzioli Martina, Glenda Garelli e Nicholas De Genova (2018), *Autonomy of Asylum? The Autonomy of Migration Undoing the Refugee Crisis Script*, in «South Atlantic Quarterly», 117, 2, pp. 239-265.
- Till Karen E., Juanita Sundberg, Wendy Pullan, Charis Psaltis, Chara Makriyianni, Rana Zincir Celal, Meltem Onurkan Samani e Lorraine Dowler (2013), *Interventions in the Political Geographies of Walls*, in «Political Geography», 33, 1, pp. 52-62.
- Villa Matteo (2018), *I nuovi irregolari in Italia*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812> (ultimo accesso: 21.II.2020).

## Note

<sup>1</sup> Si veda <http://www.raiscuola.rai.it/articoli/geografia-e-globalizzazione/9722/default.aspx> (ultimo accesso: 21.II.2020).

<sup>2</sup> Si veda il report di Amnesty International (2018): [https://d21zrvtkxtid6ae.cloudfront.net/public/uploads/2018/11/13102005/libia\\_public-statement\\_nov18.pdf](https://d21zrvtkxtid6ae.cloudfront.net/public/uploads/2018/11/13102005/libia_public-statement_nov18.pdf) (ultimo accesso: 21.II.2020).

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608728/EPRS\\_BRI\(2017\)608728\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608728/EPRS_BRI(2017)608728_EN.pdf).

<sup>4</sup> Si veda, ad esempio, l'accordo siglato tra UE e la Turchia (2017) e il citato memorandum di intesa tra Italia e Libia (2017).

<sup>5</sup> Si veda <http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/litalia-dei-rifugiati-un'emergenza-infinita/> (ultimo accesso: 21.II.2020).

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio, la rivolta anti-immigrati alla periferia di Roma, nel quartiere di Tor Sapienza.

<sup>7</sup> Si veda <https://www.sprax.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprax-Siproimi-2018-leggero.pdf> (ultimo accesso: 21.II.2020).

<sup>8</sup> Si veda [https://temi.camera.it/leg18/post/pl18\\_il\\_piano\\_nazionale\\_di\\_riparto.html](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_il_piano_nazionale_di_riparto.html) (ultimo accesso: 21.II.2020).

<sup>9</sup> Si veda <https://www.sprax.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprax-Siproimi-2018-leggero.pdf> (ultimo accesso: 21.II.2020).

<sup>10</sup> Si vedano le reti: Solidarity Cities, <https://solidaritycities.eu/%E2%80%A6/88-barcelona-and-naples-join-> (ultimo accesso: 21.II.2020); Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE), <https://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise/> (ultimo accesso: 21.II.2020); Cities of Light, <https://www.unhcr.org/cities-of-light.html> (ultimo accesso: 21.II.2020).

<sup>11</sup> Si veda <https://comunisoliali.org/> (ultimo accesso: 21.II.2020).

<sup>12</sup> Si veda [https://www.ilsole24ore.com/art/sprax-cara-e-cas-dovono-distribuiti-135mila-migranti-accolti-italia-AEma7ELH?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/sprax-cara-e-cas-dovono-distribuiti-135mila-migranti-accolti-italia-AEma7ELH?refresh_ce=1) (ultimo accesso: 21.II.2020).

