

**ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITA' DI BOLOGNA**

**SCUOLA DI SCIENZE POLITICHE**

**Corso di Laurea Magistrale in Sviluppo Locale e Globale**

*Tesi di laurea in Sociologia delle migrazioni*

***Migrazioni forzate e pratiche dell'accoglienza.  
Il caso del Centro di Accoglienza Straordinaria  
"Zaccarelli" di Bologna.***

***Candidato***

**Michela Deiana**

***Relatore***

**Maurizio Bergamaschi**

Sessione III

Anno Accademico 2015-2016

## Indice

<b>Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>Migrazioni forzate: una necessaria premessa</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Rifugiati e migranti forzati nel diritto internazionale e dell'Unione europea: aspetti storici e giuridici</b> .....	<b>15</b>
1.1 La nascita dello status di rifugiato e degli organismi internazionali per la sua gestione .....	15
1.2 Il regime internazionale dei rifugiati .....	20
1.3 Il regime comune europeo in materia di asilo .....	25
<b>2. I richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale in Italia: uno sguardo sulla normativa italiana e sul sistema di accoglienza nazionale e locale</b> .....	<b>38</b>
2.1 Genealogia del diritto d'asilo e del sistema nazionale di accoglienza: dalla ricerca di una disciplina unitaria al recepimento delle normative europee.....	39
2.2 L'articolazione dell'attuale sistema di accoglienza in Italia .....	54
2.3 Il sistema di accoglienza in Emilia-Romagna e nella città di Bologna .....	64
<b>3. Il Centro di Accoglienza Straordinaria "Zaccarelli"</b> .....	<b>72</b>
3.1 Per un'etnografia dell'accoglienza .....	72
3.1.1 Metodologia della ricerca .....	73
3.1.2 Descrizione del campo d'indagine .....	75
3.2 Le pratiche dell'accoglienza.....	82
3.2.1 Le regole di convivenza .....	84

3.2.2 L'attesa per l'ottenimento dei documenti.....	86
3.3 Oltre le pratiche: un "lavoro di relazione" .....	89
<b>Conclusione .....</b>	<b>95</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>98</b>
<b>Sitografia .....</b>	<b>106</b>
<b>Fonti normative di riferimento .....</b>	<b>111</b>

## Introduzione

Parlare di migrazioni forzate e di accoglienza significa affrontare un tema politico rilevante e “caldo”, la cui portata simbolica ha progressivamente assunto dimensioni notevoli nell’opinione pubblica e nel discorso politico. Se da un lato l’idea di realizzare una ricerca sull’accoglienza nasce dal desiderio di approfondire una questione che nel dibattito pubblico appare sempre più banalizzata, semplificata e fraintesa, dall’altro l’esperienza personale e politica vissuta a Ventimiglia e proseguita a Bologna, in solidarietà con i migranti in transito, ne è stata il motore principale; da queste e altre esperienze, che hanno attraversato la mia quotidianità negli ultimi due anni, sono scaturite le domande generali che hanno portato alla scelta di approfondire lo studio sul diritto d’asilo e sul sistema di accoglienza in Italia.

Che rapporto esiste tra le norme e le pratiche dell’accoglienza? Quali ricadute determinano le politiche europee e nazionali in materia d’asilo e di accoglienza sulla vita delle persone che, per obbligo o per scelta, interrompono il proprio viaggio in Italia e si trovano a vivere all’interno di contesti di accoglienza istituzionalizzata?

La necessità di individuare un particolare contesto di osservazione mi ha condotta a restringere il campo d’indagine ad un Centro di Accoglienza, espressione questa che, pur essendo entrata a far parte di un lessico “quotidiano”, resta assolutamente vaga rispetto a degli spazi del cui funzionamento effettivo si sa ben poco. In questo senso, la scelta del Centro di Accoglienza Straordinaria “Massimo Zaccarelli” di Bologna è stata in parte fortuita. Infatti, dopo aver contattato le principali cooperative sociali che operano nel settore dell’accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati nel territorio bolognese, è stata la responsabile del personale della cooperativa Arca di Noè a propormi di svolgere un tirocinio curricolare presso il Centro Zaccarelli. D’altro canto, il carattere straordinario e temporaneo di questo Centro di Accoglienza, suggerito dalla sua stessa denominazione, nonché la sua ambigua collocazione tra le strutture deputate alla seconda accoglienza lo rendono, come si vedrà più avanti, un luogo particolarmente interessante.

Nel corso dell’osservazione sul campo è progressivamente emerso l’interesse verso uno studio che non rivolgesse l’attenzione in maniera esclusiva alla figura del richiedente asilo, attraverso la raccolta e la ricostruzione delle storie, delle traiettorie di vita e dei percorsi per l’ottenimento della protezione internazionale; ne è risultato quindi un lavoro

che indaga piuttosto la particolare configurazione dei rapporti con gli operatori, principali figure con cui il richiedente asilo viene in contatto nel contesto dell'accoglienza, e che fissa lo sguardo su questa relazione assumendola come punto di vista privilegiato e come punto di tensione fondamentale nel rapporto tra il richiedente asilo e il sistema di accoglienza.

Pur inserendosi nel campo di studi relativo alle migrazioni forzate, questo lavoro si confronta implicitamente con la cosiddetta migrazione economica. Nell'intento di chiarire e giustificare il ricorso alla nozione di migrazione forzata per inquadrare in termini generali l'elaborato, nella premessa si è scelto di soffermarsi brevemente sulla trasformazione che ha interessato la definizione della figura del rifugiato con il passaggio dal filone dei *Refugee Studies* a quello dei *Forced Migration Studies*, e sulle principali prospettive sociologiche che si sono confrontate nel dibattito sulla validità della categoria di rifugiato come sociologicamente distinta da quella del migrante economico.

Per tentare di rispondere alle domande generatrici che hanno mosso la ricerca si è ritenuto indispensabile, a partire dalla letteratura sociologica sul tema e dai documenti istituzionali di riferimento, approfondire il quadro normativo e politico generale relativo al diritto d'asilo e al sistema d'accoglienza, a cui è dedicata la prima parte del lavoro. La necessità di limitare l'analisi all'individuazione di alcuni punti chiave fondamentali per la comprensione e la contestualizzazione del caso di studio e, allo stesso tempo, la volontà di non eludere e di restituire la complessità della questione, hanno determinato il carattere generale di questa prima parte. Inoltre, le continue variazioni a cui è sottoposta la normativa in materia e la conseguente difficoltà nel fotografare una realtà in continuo divenire hanno imposto alla ricerca di fissare l'analisi non oltre i primi mesi del 2016, anche in considerazione del fatto che l'osservazione sul campo si è conclusa nel gennaio del medesimo anno.

Il primo capitolo rappresenta un tentativo di risalire – a partire dall'analisi delle trasformazioni storiche che dall'Ottocento hanno determinato la nascita e l'evoluzione della moderna figura giuridica e politica del rifugiato – agli strumenti e agli organismi che governano le migrazioni forzate nel contesto internazionale ed europeo. Questo passaggio appare fondamentale per individuare le ricadute che i provvedimenti giuridici e politici adottati hanno sulle politiche nazionali e locali. È proprio su tale aspetto che si concentra il secondo capitolo, nel tentativo di indagare le conseguenze che l'intreccio tra

la produzione normativa internazionale ed europea e le specificità prodotte nel contesto italiano determinano nella pratica giuridica e politica relativa al diritto d'asilo e all'accoglienza. Allo sguardo complessivo sul cammino legislativo dell'Italia in materia si affianca l'approfondimento sulla progressiva istituzionalizzazione a cui è andato incontro, dai primi interventi risalenti agli anni Novanta ad oggi, il sistema di accoglienza italiano.

Il terzo capitolo rappresenta il nodo centrale del lavoro. Esso è interamente dedicato all'analisi del caso di studio, il Centro di Accoglienza Straordinaria Zaccarelli, struttura di accoglienza temporanea collocata nella prima periferia bolognese, che ospita cinquantaquattro richiedenti asilo. L'esperienza sul campo, realizzata nel periodo compreso tra novembre 2015 e gennaio 2016, si è avvalsa di una metodologia di tipo qualitativo basata sull'osservazione etnografica, resa possibile – come ho accennato – dall'ingresso nel Centro in qualità di tirocinante. Attraverso un'analisi microsociologica, questa seconda parte della ricerca prende in esame i processi di istituzionalizzazione che vedono coinvolti i richiedenti asilo nel percorso per l'ottenimento della protezione internazionale, a partire dalle pratiche istituzionali quotidiane che strutturano la relazione tra i “destinatari” dell'accoglienza, gli “ospiti”, e gli attori sociali che operano nei centri di accoglienza, gli operatori.

## Migrazioni forzate: una necessaria premessa

*“La condizione del rifugiato suggerisce la presenza di masse anonime in pericolo, costrette a spostarsi più che desiderose di farlo, rimanda non al mondo della creatività ma a quello della burocrazia umanitaria, a regole e costrizioni, recinti e protocolli. Non libertà e potere, ma controllo, pericolo e dolore. Per rappresentare i rifugiati i media propongono quindi immagini di masse di individui dalla corporeità anonima che, premendo sugli schermi televisivi sembrano minacciosamente incombere sui nostri confini, mentre la loro presunta incapacità di reagire prova la necessità dell'intervento umanitario”<sup>1</sup>*

La definizione e l'uso di categorie per descrivere ed organizzare lo studio delle migrazioni riflette inevitabilmente le aspettative delle società di destinazione. La priorità accordata agli interessi delle società riceventi è stata raramente messa in discussione e sembra prevalere sul diritto alla mobilità, sulla ricerca di un futuro migliore, sulla tutela dei diritti umani.<sup>2</sup>

Nella sua critica ad una scienza delle migrazioni che si suppone oggettiva e neutrale, Abdelmalek Sayad ricorre alla nozione di *“pensiero di stato”*<sup>3</sup> per definire quel modello concettuale che trova nel discorso sull'immigrazione un terreno privilegiato su cui proiettarsi e che, allo stesso tempo, rappresenta il postulato implicito della scienza delle migrazioni: *“pensare l'immigrazione significa pensare lo Stato ed è lo Stato che pensa se stesso pensando l'immigrazione”*.<sup>4</sup> L'autore, la cui analisi assume come riferimento principale lo Stato-nazione, individua nel rapporto problematico che questo intrattiene con la migrazione l'azione discriminatoria con la quale viene operata una separazione tra i “nazionali” – gli autoctoni – e i “non nazionali”, tra “noi” e “loro”.<sup>5</sup> Per Sayad l'immigrazione, più di ogni altro fenomeno, si manifesta come fattore che perturba l'ordine nazionale, consentendo di *“smascherare lo Stato, [...] il modo in cui lo pensiamo e in cui pensa se stesso, il che tradisce il suo modo di pensare l'immigrazione”*.<sup>6</sup> Analisi

---

<sup>1</sup> B. Sorgoni, “Rifugiati”, *AM. Antropologia Museale*, 8, n. 22 (2009), p. 108.

<sup>2</sup> M. Ambrosini, “Introduzione. Dopo i diritti umani: rifugiati e migranti forzati in un mondo globale”, in M. Ambrosini, C. Marchetti, (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 9.

<sup>3</sup> A. Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, [1999] Tr. it. Milano, Raffaello Cortina, 2002, p. 367.

<sup>4</sup> A. Sayad, “La doppia pena del migrante. Riflessioni sul pensiero di stato”, *Aut Aut*, n. 275 (1996), p. 10.

<sup>5</sup> A. Sayad, *La doppia assenza*, cit., p. 369.

<sup>6</sup> *Id.*, p. 370.

più recenti hanno ampliato lo sguardo, applicando questa argomentazione alla società nella sua dimensione globale, concepita come spazio di potere che, in maniera analoga a quello statale, plasma la visione della migrazione attraverso la lente delle categorie sociali, economiche e culturali delle società riceventi e contemporaneamente definisce se stesso attraverso il fenomeno migratorio.<sup>7</sup> In questo senso, la migrazione contemporanea può essere letta come un “*fatto sociale totale*”<sup>8</sup> in cui i rifugiati e i richiedenti asilo rappresentano sicuramente delle figure esistenti, ma si inseriscono in movimenti globali più vasti che rendono i confini tra le diverse categorie di migranti sempre più sfumati e fittizi.<sup>9</sup> La mobilità si configura come un evento che costantemente sfugge o eccede i sistemi di riconoscimento di queste categorie, superando e contraddicendo gli apparati fisici e legislativi ad essi legati.

La migrazione è un fenomeno tutt'altro che recente, che ha accompagnato da sempre la storia dell'umanità, ma ciò che contraddistingue i movimenti migratori contemporanei è la loro “*turbolenza e imprevedibilità*”:<sup>10</sup> se fino al secondo dopoguerra, ad esempio, era abbastanza agevole individuare i flussi dominanti, con aree di partenza e di destinazione stabili che definivano precisi sistemi migratori, all'indomani della Seconda Guerra Mondiale si assiste al progressivo venir meno dell’“*antica dicotomia tra paesi di provenienza e di destinazione*”.<sup>11</sup> Oggi i flussi si muovono in tutte le direzioni e ogni tentativo di costruire una rappresentazione grafica del fenomeno migratorio appare estremamente complesso. Tuttavia, è possibile individuare alcune tendenze generali relative alle migrazioni internazionali:<sup>12</sup>

- globalizzazione: i movimenti migratori interessano simultaneamente un crescente numero di aree regionali;
- accelerazione: il volume delle migrazioni internazionali è in costante aumento, contribuendo a rendere sempre più urgente e controversa la spinta all'adozione di

---

<sup>7</sup> Cfr. S. Mezzadra, M. Ricciardi, (a cura di), *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Verona, Ombre corte, 2013, pp. 8-13.

<sup>8</sup> S. Palidda, “Introduzione all’edizione italiana”, in A. Sayad, *La doppia assenza*, cit., p. IX.

<sup>9</sup> S. Mezzadra, M. Ricciardi, (a cura di), *Movimenti indisciplinati*, cit., p. 8.

<sup>10</sup> S. Mezzadra, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Verona, Ombre corte, 2006, p. 51.

<sup>11</sup> S. Castles, M.J. Miller, *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, [2009] Tr. it. Bologna, Odoya, 2012, p. 30.

<sup>12</sup> *Id.*, pp. 32-34.

politiche di gestione della migrazione da parte dei governi e degli organismi internazionali;

- differenziazione: la maggior parte dei Paesi è interessata da diversi tipi d'immigrazione e generalmente le catene migratorie che iniziano con un tipo di movimento finiscono per assumere un'altra forma;
- femminilizzazione: a partire dagli anni Sessanta la migrazione femminile ha assunto un ruolo sempre più decisivo;
- maggiore politicizzazione: i flussi migratori hanno un impatto crescente sulle politiche nazionali e sui rapporti bilaterali e regionali tra gli Stati;
- proliferazione della transizione migratoria: le regioni tradizionalmente individuate come terre d'emigrazione si trasformano in zone di transito e d'immigrazione.

È il 1953 quando l'Onu stabilisce definitivamente la distinzione tra migranti volontari per motivi economici e migranti involontari per motivi politici, dando avvio altrettanto definitivamente ad una rappresentazione del rifugiato politico come vittima incapace di agire, che ancora oggi accompagna larga parte dell'immaginario collettivo.<sup>13</sup>

Nell'ultimo secolo la costruzione sociale operata sulla questione dei rifugiati si è articolata progressivamente grazie alla trasformazione della definizione della figura del rifugiato e allo sviluppo del filone di ricerca dei *Refugee Studies*, del quale si possono distinguere tre fasi.<sup>14</sup> Nella prima, compresa tra il 1914 e il 1945, si prendono in considerazione soprattutto le questioni pratiche legate alla presenza degli sfollati e si cerca di rispondere ai problemi specifici sorti nel periodo tra le due guerre mondiali. Nel corso della seconda fase, che va dal 1945 al 1982, gli studi si concentrano sui campi per rifugiati, sulle implicazioni della Convenzione di Ginevra e sull'azione dell'UNHCR. Con l'istituzione del *Refugee Studies Programme* all'Università di Oxford nel 1982 e la fondazione del *Journal of Refugee Studies* nel 1988 si apre la terza fase, nella quale i *Refugee Studies* prendono avvio come disciplina accademica specifica. Tuttavia, il dibattito accademico sulle questioni inerenti i rifugiati e le migrazioni forzate non si

---

<sup>13</sup> B. Sorgoni, "Introduzione. I rifugiati tra antropologia e diritto", in G. Gozzi, B. Sorgoni, (a cura di), *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, Bologna, Il mulino, 2010, p. 9.

<sup>14</sup> B.S. Chimni, "The birth of a 'discipline'": from Refugee to Forced Migration Studies", *Journal of Refugee Studies*, 22, n. 1 (2009), p. 14.

esaurisce all'interno di questo dominio, ma si avvale di numerosi altri contributi:<sup>15</sup> alcune discipline come le relazioni internazionali, il diritto internazionale, la scienza politica e gli studi sullo sviluppo contribuiscono ad integrare il campo discorsivo e istituzionale sul quale si è costruita la figura del rifugiato come oggetto d'indagine.<sup>16</sup> La necessità di una ricerca interdisciplinare è sostenuta, tra gli altri, da Stephen Castles, che ha proposto l'avvio di una “*sociologia delle migrazioni forzate*”<sup>17</sup> come parte di un più ampio progetto di analisi delle dimensioni sociali, culturali e politiche della migrazione forzata, che si inseriscono in un contesto di trasformazione sociale globale. In altre parole, gli studi locali non possono prescindere da un'analisi macro, su scala transnazionale, così come quest'ultima non è possibile senza una comprensione del contesto locale. Analogamente, un'unica disciplina non è in grado di rendere conto in maniera adeguata di un fenomeno così complesso quale quello migratorio.<sup>18</sup>

A metà degli anni Novanta avviene il passaggio dai *Refugee Studies* ai *Forced Migration Studies*: la questione dei rifugiati, dei richiedenti asilo e degli sfollati inizia ad essere concepita intorno alla definizione di “migrazione forzata”, con la quale si fa riferimento ad una categoria che non comprende solo i rifugiati in senso stretto, cioè coloro che sono riconosciuti come tali sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951, ma anche ai richiedenti asilo e ai titolari di forme parziali di riconoscimento (protezione sussidiaria, protezione per motivi umanitari, protezione temporanea).<sup>19</sup>

L'elaborazione attorno al concetto di migrazione forzata costituisce la risposta alle preoccupazioni dei paesi occidentali di fronte all'aumento dei flussi di rifugiati e richiedenti asilo verso il Nord del mondo.<sup>20</sup> Parallelamente, negli ultimi decenni si è assistito ad un progressivo restringimento e indebolimento delle forme di protezione internazionale, a cui è corrisposta, all'interno dei cosiddetti paesi sviluppati, una

---

<sup>15</sup> R. Black, “Fifty years of Refugee Studies: from theory to policy”, *The International Migration Review*, 35, n. 1 (2001): 57-78.

<sup>16</sup> G. Gianfagna, R. Urru, L. Vianelli, “Il rifugio: diritto o privilegio?”, in G. Gozzi, B. Sorgoni, (a cura di), *I confini dei diritti*, cit., pp. 25-26.

<sup>17</sup> S. Castles, “Toward a sociology of forced migration and social transformation”, *Sociology*, 37, n. 1 (2003), p. 14.

<sup>18</sup> *Id.*, p. 22.

<sup>19</sup> C. Marchetti, “Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia”, *La società degli individui*, 2, n. 41 (2011), p. 57.

<sup>20</sup> B.S. Chimni, “The birth of a ‘discipline’”, cit., p. 14.

rappresentazione di sé che ha coniugato gli aspetti democratici e l'impegno nella tutela dei diritti umani con le restrizioni sempre più evidenti alla migrazione economica.<sup>21</sup>

Attualmente, se nel dibattito pubblico si assiste al tentativo di costruire una chiara distinzione tra migrazione forzata ed economica, che finisce per ricondurre le motivazioni di larga parte dei richiedenti asilo alla sfera meramente economica, etichettandoli come falsi rifugiati, in ambito accademico si tende a concepire la migrazione forzata come un concetto ampio che può essere esteso ad una serie di situazioni che superano la definizione classica di rifugiato e rendono conto di una più ampia varietà di esperienze, non più ancorate esclusivamente al rischio di persecuzione individuale, ma relative a situazioni di insicurezza e violenza generalizzate, di grave rischio ambientale, a crisi protratte nel tempo e a conflitti a bassa intensità che spesso condividono alcuni aspetti con la migrazione economica.<sup>22</sup> A tale ampliamento si accompagna dunque la nascita di numerose nuove categorie comprese nella grande famiglia delle migrazioni forzate, come ad esempio gli sfollati interni (IDPs – *Internally Displaced Persons*) e i rifugiati ambientali.

Secondo Maurizio Ambrosini,<sup>23</sup> la vocazione liberale e umanitaria di cui si fanno portavoce le democrazie occidentali nel discorso pubblico si scontra con le rigide restrizioni all'immigrazione di persone provenienti dai Paesi classificati come poveri. Per potersi professare democratici e liberali, gli Stati devono dunque mantenere l'apertura nei confronti dei rifugiati, ma per ragioni di consenso, di costi e di controllo dei confini cercano di limitarne il numero. Appare evidente come lo sforzo di distinguere e di assegnare i migranti alla categoria ritenuta adeguata sia primariamente un'esigenza politica ed economica dei governi e non possa essere in alcun modo assunta come un dato obiettivo. Nel contesto europeo, un altro aspetto delle politiche in materia di protezione internazionale è il ricorso sempre più diffuso a pratiche di internamento o di detenzione amministrativa dei richiedenti asilo, oltre che il tentativo di esternalizzazione delle procedure al di fuori della "Fortezza Europa".<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> M. Ambrosini, "Introduzione", cit., p. 10.

<sup>22</sup> L. Ciabbari, "Introduzione. I rifugiati e l'Europa: definizioni, tempi, spazi", in L. Ciabbari, (a cura di), *I rifugiati e l'Europa. Tra crisi internazionali e corridoi d'accesso*, Milano, edizioni libreria Cortina, 2015, p. XVIII.

<sup>23</sup> M. Ambrosini, "Introduzione", cit., p. 10.

<sup>24</sup> G. Schiavone, Introduzione a C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*, Bologna, Emi, 2006, pp. 22-23.

Dal momento che questo lavoro si inserisce nel campo di studi delle migrazioni forzate, è opportuno soffermarsi brevemente sulla prospettiva sociologica, presentando i tre filoni principali su cui si è articolato il dibattito accademico;<sup>25</sup> ciò consente di interrogarsi sulla validità della categoria di rifugiato come sociologicamente distinta e sulla differenziazione tra migranti economici e rifugiati.

L'approccio realista, il primo dei tre filoni, opera una distinzione netta tra migranti economici e rifugiati: laddove i primi intraprenderebbero una migrazione volontaria, legata appunto ad esigenze economiche, i secondi sarebbero coinvolti in una migrazione forzata di carattere politico. In altre parole, la categoria sociologica di rifugiato esiste ed è concepita, secondo la prospettiva realista, come un "*immediato prodotto di pratiche di violazione dei diritti umani che costringono individui alla fuga*"<sup>26</sup> improvvisa e non programmata. La principale critica mossa agli studiosi realisti è che non tengono conto del fatto che la definizione giuridica di rifugiato è storicamente e spazialmente mutevole e costituisce uno strumento che non si limita ad individuare una forma di mobilità effettivamente praticata nella realtà – dunque una categoria corrispondente ad una condizione oggettiva – ma contribuisce a plasmarla e a delimitarla sulla base di scelte specifiche. Inoltre, l'immagine della fuga come evento improvviso e non programmato rappresenta la negazione della capacità di *agency* dei migranti e non tiene conto della molteplicità di motivazioni che può spingere ad intraprendere il viaggio migratorio.

Il secondo dei filoni di studio, l'approccio nominalista, rifiuta la distinzione tra l'agire sociale dei migranti categorizzati come rifugiati e quello dei migranti economici, e considera la categoria di rifugiato come "*il prodotto di una mediazione burocratica operata da agenti esterni*"<sup>27</sup> che risponde ad interessi geopolitici, politici ed economici. Il rifugiato è tale "*in quanto portatore nominale di uno status legale*",<sup>28</sup> che deriva dalla volontà degli Stati di attribuire un carattere forzato e politico ad un determinato flusso migratorio. Pur segnando un significativo distacco dal determinismo realista, i nominalisti non sono in grado di individuare la logica coinvolta nel processo di categorizzazione e di definizione dello status di rifugiato, che sta alla base del modellamento delle politiche e

---

<sup>25</sup> Cfr. J. Hein, "Refugees, immigrants and the State", *Annual Review of Sociology*, 19, (1993): 43-59.

<sup>26</sup> S. Marras, "Falsi rifugiati? Pratiche di etichettamento di richiedenti asilo alla frontiera", *Mondi Migranti*, n. 3 (2009), p. 80.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Id.*, p. 81.

delle pratiche istituzionali e sociali: nei termini dell'analisi proposta dal filone nominalista i rifugiati finiscono per essere resi oggetto altrettanto passivizzato.<sup>29</sup>

La teoria dell'etichettamento, la terza tra le prospettive di ricerca, si inserisce nella tradizione del costruzionismo sociale. Roger Zetter, il suo principale esponente, analizza in che modo e con quali conseguenze le persone sono etichettate come rifugiati e attraverso quali dinamiche la loro identità può essere manipolata e trasformata nel contesto delle politiche e delle pratiche burocratiche.<sup>30</sup> La definizione di etichettamento è ripresa da Wood:

*l'etichettamento è un modo di fare riferimento al processo attraverso cui sono costruite le agende politiche e più in particolare al modo in cui le persone, concepite come oggetti delle politiche, sono definite in immagini convenienti.*<sup>31</sup>

Si tratta in primo luogo di un processo di stereotipizzazione, attraverso il quale si producono e standardizzano categorie nettamente circoscritte, a cui sono attribuiti bisogni specifici (cibo, riparo, protezione) e sistemi di distribuzione corrispondenti. Alla stereotipizzazione si associa la funzione di controllo, che consente la trasformazione dell'individualità e della soggettività di colui che viene etichettato in forme di lealtà e conformità all'etichetta attribuita:<sup>32</sup> per godere dei benefici e delle risorse messe a disposizione è necessario che la persona etichettata, il rifugiato, si dimostri conforme allo stereotipo e assuma un comportamento in linea con quanto l'etichetta prevede. Inoltre, si tratta di un processo di designazione non partecipativo, che si sostanzia nella formulazione di giudizi e distinzioni che si suppongono neutrali in quanto meramente burocratiche. Infine, le etichette sono dinamiche, nella misura in cui possono essere messe in discussione dai loro destinatari, che possono modificarle e determinare lo sviluppo di altre politiche e attività istituzionali.<sup>33</sup> In sintesi, secondo Zetter il rifugiato come specifica categoria sociologica può essere osservato da due diversi punti di vista: per chi agisce l'etichettamento egli esiste nel momento in cui è riconosciuto conforme alla

---

<sup>29</sup> *Ibid.* e *Id.*, p. 82.

<sup>30</sup> R. Zetter, "Labelling refugees: forming and transforming a bureaucratic identity", *Journal of Refugee Studies*, 4, n. 1 (1991), p. 39.

<sup>31</sup> G. Wood, *Labelling in development policy*, Londra, Sage, 1985, p. 1.

<sup>32</sup> R. Zetter, "Labelling refugees", cit., p. 44.

<sup>33</sup> *Id.*, p. 45.

definizione di rifugiato data; per chi subisce l'etichettamento essere rifugiato significa conformarsi a tali requisiti e modellare il proprio agire sociale in base ad essi.<sup>34</sup>

Più recentemente, Zetter è ritornato sul concetto di *labelling* per dimostrare come esso rimanga ancora valido nell'analisi della formazione dell'identità burocratica del rifugiato. Allo stesso tempo, lo studioso ha espresso la necessità che tale approccio venga rivalutato sulla base del rimodellamento che ha coinvolto il regime dei rifugiati e le configurazioni delle migrazioni forzate nell'era della globalizzazione. Zetter si serve dei tre assiomi originali su cui si fonda l'etichettamento: la formazione, la trasformazione e la politicizzazione dell'etichetta di rifugiato. I cambiamenti fondamentali individuati rispetto al passato sono due: lo spostamento del centro del regime dei rifugiati verso il Nord Globale; la duplice tendenza ad un riconoscimento sempre minore dello status di rifugiato e alla moltiplicazione delle etichette attribuite ai migranti forzati. Entrambe le trasformazioni mettono in luce la necessità di concentrare l'attenzione sulle modalità e sui criteri di attribuzione dello status di rifugiato.<sup>35</sup> Attualmente, la formazione di nuove etichette riflette la maggiore complessità delle cause e delle dinamiche delle migrazioni forzate che si inseriscono nel contesto della globalizzazione e rappresenta un superamento dell'immagine stereotipata e omogenea del rifugiato del passato. Al processo di moltiplicazione delle etichette burocratiche si è accompagnata la comparsa di categorie populiste e peggiorative, circolanti prevalentemente sui media, oltre che la produzione di più ampi discorsi politici contro i rifugiati e i migranti: ciò ha contribuito alla politicizzazione dell'etichetta di rifugiato.<sup>36</sup> In altre parole, la proliferazione di etichette quali ad esempio “richiedente asilo illegale”, “rifugiato economico”, “migrante/richiedente asilo senza documenti” permea il discorso politico e le pratiche istituzionali, ed è riprodotta in esso e a sua volta lo riproduce.<sup>37</sup>

Il fenomeno di politicizzazione è particolarmente legato alla rappresentazione nel discorso politico e mediatico del migrante come minaccia: accanto all'ascesa delle destre nazionaliste in alcuni paesi europei, che hanno fatto della retorica dell'invasione la loro bandiera, si è assistito al riemergere del dibattito relativo agli effetti che la presenza dei

---

<sup>34</sup> S. Marras, “Falsi rifugiati?”, cit., p. 85.

<sup>35</sup> R. Zetter, “More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization”, *Journal of Refugee Studies*, 20, n. 2 (2007), p. 174.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Id.*, p. 184.

migranti avrebbe sull'appartenenza e sulla cittadinanza, sull'accesso al lavoro e al welfare, ma soprattutto sulla sicurezza dei paesi di destinazione.

In conclusione, sebbene la categoria di migrazioni forzate sia soggetta a numerose critiche, che derivano dal fatto di essere estremamente generica e allo stesso tempo di rendere conto esclusivamente della dimensione involontaria e coatta delle migrazioni, risulta necessario ricorrervi per un inquadramento generale del presente lavoro. Si terrà sempre a mente che i movimenti forzati o involontari di persone costituiscono solo un aspetto di un insieme più vasto di processi e pratiche socioeconomiche e culturali,<sup>38</sup> e che la distinzione netta tra migrazione economica e forzata rappresenta un'estrema semplificazione e distorsione.

---

<sup>38</sup> L.H. Malkki, "Refugees and exile: from 'Refugee Studies' to the national order of things", *Annual Review of Anthropology*, 24, (1995), p. 496.

# 1. Rifugiati e migranti forzati nel diritto internazionale e dell'Unione europea: aspetti storici e giuridici

## 1.1 La nascita dello status di rifugiato e degli organismi internazionali per la sua gestione

Come suggerisce Liisa Malkki, nel tentativo di ricostruire le trasformazioni storiche che hanno portato alla nascita della figura moderna del rifugiato, è necessario rifiutare una lettura evolutiva del fenomeno, alla ricerca di una sorta di “*proto-rifugiato*”<sup>39</sup> da cui deriverebbe quello moderno, piuttosto occorre tentare di individuare alcuni momenti storici fondamentali per la configurazione di nuovi oggetti d’indagine. In quest’ottica si colloca la seguente ricostruzione storico-giuridica, che si concentrerà sul contesto europeo a partire dalla fine dell’Ottocento.

*Nato come forma di accoglienza e ospitalità nella tradizione dei popoli nomadi e di molte società antiche, sviluppatosi come nozione di luogo sacro o santuario inviolabile nella tradizione greco-romana, divenuto poi istituzione religiosa nella tradizione cristiana e atto umanitario di principi, sovrani, Repubbliche e liberi Comuni nei dieci secoli del Medioevo [...] con l’inizio dell’Età Moderna, l’asilo perde progressivamente i suoi connotati religiosi per diventare espressione della sovranità dello Stato e rivendicazione del principio di supremazia territoriale.*<sup>40</sup>

L’istituto dell’asilo affonda le sue radici nell’antichità, ma è a partire dalla fine dell’Ottocento che in Europa questo termine smette di essere utilizzato esclusivamente in riferimento alla persecuzione religiosa e inizia ad acquisire un significato primariamente politico: se fino a quel momento i rifugiati erano stati i protestanti espulsi dalla Francia nel diciassettesimo secolo, dopo i moti rivoluzionari del 1848 il termine inizia ad essere utilizzato per indicare le *élites* di intellettuali in fuga per ragioni politiche, le quali per via del loro numero limitato e della loro estrazione sociale possono godere della benevola

---

<sup>39</sup> *Id.*, p. 497.

<sup>40</sup> G. Ferrari, “La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici”, Relazione tenuta al XII Corso multidisciplinare universitario *Asilo: dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione europea*, Università degli Studi di Roma La Sapienza, 16 gennaio 2004, p. 6.

accoglienza dei paesi di destinazione.<sup>41</sup> Tuttavia, è tra il 1880 e la Prima Guerra Mondiale, con l'allontanamento degli ebrei dalla Russia zarista e dall'Europa Orientale e le fughe dai conflitti balcanici, che i movimenti forzati di popolazione assumono una dimensione più vasta e più rappresentativa della società di provenienza. Si assiste al mescolarsi dei flussi, in cui emigrazione e fuga iniziano a confondersi, e al tentativo degli Stati europei di ignorarne la portata.<sup>42</sup>

Con la Prima Guerra Mondiale e la formazione di un nuovo sistema di Stati nazionali, la questione dei rifugiati inizia a manifestarsi su larga scala e ad essere affrontata come un problema da gestire, che assume caratteristiche sempre più simili a come lo conosciamo oggi. Come sostiene Saskia Sassen:<sup>43</sup>

*ciò che caratterizza l'Europa nel primo quarto del secolo è pertanto, da un lato, il costituirsi di masse di rifugiati e, dall'altro, l'intervento dello Stato nel definirli e controllarli. [...] lo status di rifugiato è ormai identificato con una categoria specifica, contraddistinta dalla mancanza di univoca appartenenza ad uno stato o addirittura dalla non appartenenza ad alcuno stato.*

È con la nascita degli Stati nazionali e del sistema di relazioni interstatuali che questi si danno per gestire il fenomeno migratorio in Europa che si pongono le basi per la creazione del moderno regime dei rifugiati. Nel 1921 dalla neonata Società delle Nazioni viene creato l'ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati, diretto dal diplomatico norvegese Fridtjof Nansen.<sup>44</sup>

Nel periodo tra i due conflitti mondiali, un considerevole numero di persone in fuga non viene accolto in nessun Paese e finisce per essere condannato a far parte della categoria degli apolidi, privati dei diritti umani che derivano dall'appartenenza ad uno Stato e quindi dalla cittadinanza. Essi si ritrovano in alcuni casi ad essere oggetto della protezione di speciali trattati sulle minoranze, in altri ad essere totalmente esclusi da qualsiasi diritto.<sup>45</sup> Per dirla con le parole di Hannah Arendt, ad essere in dubbio è il loro “*diritto ad*

---

<sup>41</sup> S. Sassen, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, [1996] Tr. it. Milano, Feltrinelli, 1999, pp. 43-45.

<sup>42</sup> *Id.*, p. 77.

<sup>43</sup> *Id.*, p. 78.

<sup>44</sup> G. Ferrari, “La Convenzione sullo status dei rifugiati”, cit., pp. 6, 11.

<sup>45</sup> H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, [1966] Tr. it. Torino, Einaudi, 2004, pp. 372, 374.

*avere diritti*<sup>46</sup> dal momento che la perdita della patria e dello status politico corrisponde alla loro esclusione dall'intera umanità.

In questo periodo la questione dei rifugiati è riconosciuta come un problema di competenza delle forze militari;<sup>47</sup> né gli Stati Europei né la Società delle Nazioni sarebbero in grado di affrontarlo in maniera concreta. Tuttavia, tra le varie misure adottate dalla Società delle Nazioni, due in particolare sono percepite come incisive dalla comunità internazionale: l'attuazione nel 1922 di un piano di scambio di popolazione tra greci e turchi;<sup>48</sup> la creazione del "Passaporto Nansen", un documento d'identità e di viaggio riconosciuto internazionalmente per profughi e rifugiati apolidi.<sup>49</sup> In questo contesto è l'organizzazione stessa ad affermare che il problema dei rifugiati è sotto controllo e può essere agevolmente gestito dalle organizzazioni internazionali.

La Società delle Nazioni si impegna in una serie di accordi *ad hoc*, che legano lo status di rifugiato all'appartenenza a determinati gruppi nazionali, con l'obiettivo di porre rimedio alle situazioni in cui si trovano gruppi di persone per i quali sarebbe rischioso il ritorno nei paesi d'origine.<sup>50</sup> Inoltre, vengono istituiti altri organismi internazionali preposti alla protezione dei rifugiati:<sup>51</sup>

- l'Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati, creato dalla Società delle Nazioni nel 1930 allo scopo di fornire una base stabile per il coordinamento delle attività di supporto ai rifugiati;
- l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati dalla Germania, istituito nel 1936 per garantire la possibilità di reinsediamento agli ebrei in fuga dalla Germania nazista;
- il Comitato Intergovernativo per i Rifugiati, creato nel 1938 per sostenere l'emigrazione di coloro che volessero lasciare i territori occupati dalla Germania.

Le attività dell'Ufficio Internazionale Nansen e dell'Alto Commissariato per i Rifugiati dalla Germania terminano alla fine del 1938 e vengono accorpate a partire dal 1° gennaio 1939 in un nuovo organismo, l'Alto Commissariato della Società delle Nazioni, con sede

---

<sup>46</sup> *Id.*, p. 410.

<sup>47</sup> L.H. Malkki, "Refugees and exile", cit., p. 499.

<sup>48</sup> S. Sassen, *Migranti, coloni, rifugiati*, cit., p. 87.

<sup>49</sup> G. Ferrari, "La Convenzione sullo status dei rifugiati", cit., p. 12.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Id.*, pp. 14-15.

a Londra. Questo nuovo istituto conclude il suo mandato il 31 dicembre del 1946, contestualmente allo scioglimento della Società delle Nazioni.<sup>52</sup>

Secondo Malkki la figura del moderno rifugiato, inteso come categoria sociale specifica e come problema giuridico di dimensioni globali, compare in forma compiuta solo a partire dalla Seconda Guerra Mondiale attraverso il processo fondamentale di standardizzazione e di globalizzazione delle tecniche per la gestione delle masse di sfollati, che ha riguardato sia l'ambito istituzionale relativo all'insediamento dei rifugiati e all'amministrazione dei campi, sia il nascente quadro legale sul diritto dei rifugiati. Si tratta di misure *ad hoc* che in un primo momento si caratterizzano come emergenziali, temporanee e fortemente dipendenti dall'improvvisazione.<sup>53</sup>

La fine della Seconda Guerra Mondiale e gli eventi dell'immediato dopoguerra generano il maggior numero di popolazione sfollata della storia moderna, stimato nel maggio 1945 intorno ai quaranta milioni di persone, se si escludono i tredici milioni di cosiddetti "tedeschi etnici" espulsi da Unione Sovietica, Polonia, Cecoslovacchia e altri Paesi dell'Europa Orientale, i circa undici milioni di lavoratori forzati e sfollati che si trovavano nei territori dell'ex Germania nazista e oltre un milione tra russi, ucraini, bielorusi, polacchi, estoni, lettoni e lituani in fuga dal regime sovietico.<sup>54</sup>

Con la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), nel 1945 vengono istituiti nuovi organismi internazionali, che rappresentano i diretti predecessori dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR – *United Nations High Commissioner for Refugees*). Nel 1947 l'Amministrazione delle Nazioni Unite per i soccorsi e la ricostruzione (UNRRA – *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), creata nel 1943 e deputata all'assistenza materiale e al rimpatrio di milioni di rifugiati e sfollati, viene sostituita dall'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO – *International Refugee Organization*), agenzia specializzata e non permanente, che opera fino al 1951 con lo scopo di assistere i rifugiati europei accolti nei campi profughi. Dalla Costituzione dell'IRO emerge chiaramente come l'obiettivo principale sia quello di affrontare il problema degli sfollati attraverso misure temporanee volte a favorire in ogni modo possibile il rapido ritorno dei rifugiati ai loro Paesi

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> L.H. Malkki, "Refugees and exile", cit., pp. 497-499.

<sup>54</sup> UNHCR, "The early years", in UNHCR, *The state of the world's refugees 2000: fifty years of humanitarian action*, <http://www.unhcr.org/3ebf9ba80.html>, 2000, [ultima cons. 17-11-2016], p. 13.

d'origine. Sebbene il suo mandato sia limitato, l'IRO è la prima organizzazione ad occuparsi di tutti gli aspetti riguardanti la figura del rifugiato: la protezione politica e giuridica, il rimpatrio, l'identificazione, la registrazione, l'assistenza, il trasporto, il reinsediamento dai Paesi di prima accoglienza verso i Paesi terzi e il reinserimento. Ciò ha consentito il rimpatrio di circa 73.000 persone e il reinsediamento di oltre un milione, ma non ha portato ad una risoluzione sistematica della questione.<sup>55</sup>

Nel generale clima di ottimismo che accompagna la nascita dell'ONU, viene stilata anche la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 che, nonostante la sua natura non vincolante, segna il passaggio dal tentativo di garantire una protezione collettiva sulla base dell'appartenenza ad una comunità politica, all'affermazione di una prospettiva universalistica incentrata sul rispetto dei diritti umani di cui gli individui, e non più i cittadini, sarebbero titolari.<sup>56</sup> Nonostante questa premessa, la figura del rifugiato, che dovrebbe incarnare l'uomo dei diritti per eccellenza, finisce per svelare la crisi dello Stato-nazione e l'incompatibilità tra quest'ultimo e la concezione dei diritti umani:<sup>57</sup> infatti, l'essere titolari di diritti in quanto uomini non consente il loro effettivo riconoscimento se non all'interno della cornice dello Stato nazionale. L'aspetto paradossale messo in luce da Arendt a questo proposito è che

*la concezione dei diritti umani è naufragata nel momento in cui sono comparsi individui che avevano perso tutte le altre qualità e relazioni specifiche, tranne la loro qualità umana.*<sup>58</sup>

Se nell'immediato dopoguerra i rifugiati rappresentavano principalmente un problema di ordine militare, con la costituzione dell'UNHCR, che inizia ad operare nel 1951, si assiste alla sua trasformazione in una questione sociale e umanitaria. Diviene infatti chiaro che quello dei rifugiati non è un fenomeno temporaneo destinato ad esaurirsi nel dopoguerra, ma una realtà con la quale gli Stati necessitano di confrontarsi internazionalmente. La nascita dell'UNHCR come organo sussidiario dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con un mandato temporaneo della durata di tre anni, è anche il prodotto delle tensioni ideologiche che caratterizzano il periodo della Guerra

---

<sup>55</sup> *Ibid.* e *Id.*, pp. 14, 16-17.

<sup>56</sup> C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati*, cit., pp. 45-46.

<sup>57</sup> G. Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi, 2005, p. 139.

<sup>58</sup> H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, cit., p. 415.

Fredda e che vedono schierarsi da un lato l'Unione Sovietica e gli Stati satellite, che tentano di boicottare le trattative, dall'altro i Paesi occidentali, che non condividono una visione unitaria.<sup>59</sup> In particolare, all'interno del secondo blocco si confrontano due schieramenti: gli Stati Uniti sono favorevoli alla creazione di un'agenzia temporanea con obiettivi limitati e ben definiti che richieda finanziamenti contenuti, mentre gli Stati dell'Europa occidentale puntano ad un'agenzia permanente e indipendente che possa perseguire obiettivi multipli.<sup>60</sup>

Lo Statuto dell'organizzazione sottolinea il suo carattere totalmente apolitico e umanitario e le sue principali funzioni sono individuate nel provvedere alla protezione internazionale per i rifugiati e nella ricerca di soluzioni di portata generale, attraverso l'assistenza agli Stati per facilitare il rimpatrio volontario dei rifugiati o la loro assimilazione all'interno di nuove comunità nazionali.<sup>61</sup> L'esigenza di fornire una solida base legale all'attività dell'UNHCR conduce all'elaborazione della Convenzione di Ginevra da parte della Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite.

## 1.2 Il regime internazionale dei rifugiati

L'espressione "regime internazionale dei rifugiati" è utilizzata per indicare l'insieme di norme legali in materia umanitaria e di diritti umani, e le istituzioni incaricate della protezione e dell'assistenza di rifugiati e richiedenti asilo. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani inaugura la produzione normativa sul diritto d'asilo a livello internazionale dichiarando all'articolo 14.1 che "*ognuno ha il diritto di cercare e godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni*",<sup>62</sup> ma il documento fondamentale è la Convenzione di Ginevra del 1951 e l'istituzione chiave è l'UNHCR.<sup>63</sup>

La Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, stabilisce gli obblighi e i diritti dei rifugiati e gli standard internazionali per il loro trattamento.<sup>64</sup> Anche in questo caso, durante i lavori preparatori si delineano due

---

<sup>59</sup> L.H. Malkki, "Refugees and exile", cit., p. 19.

<sup>60</sup> UNHCR, "The early years", cit., p. 19.

<sup>61</sup> *Id.*, p. 22, 24.

<sup>62</sup> G. Gianfagna, R. Urru, L. Vianelli, "Il rifugio: diritto o privilegio?", cit., p. 23.

<sup>63</sup> S. Castles, M.J. Miller, *L'era delle migrazioni*, cit., p. 221.

<sup>64</sup> UNHCR, "The early years", cit., p. 23.

schieramenti: da una parte gli Stati Uniti portano avanti l'idea di una definizione restrittiva di rifugiato, dall'altra i Paesi dell'Europa occidentale, in particolare Francia e Gran Bretagna, sostengono l'adozione di una definizione più ampia che abbia valore universale, cioè sia in grado di includere qualsiasi situazione potenziale.<sup>65</sup> Il compromesso tra le parti viene raggiunto attraverso la formulazione di una definizione fondata su un concetto di rifugiato né troppo ampio né troppo ristretto, che possa comprendere sia i rifugiati del dopoguerra sia quelli futuri. In un primo momento vengono poste due limitazioni: la riserva temporale stabilisce che la Convenzione si applichi “*a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° Gennaio 1951*”,<sup>66</sup> mentre la riserva geografica prevede la possibilità per gli Stati contraenti di limitare, previa dichiarazione in sede di ratifica, l'applicazione della Convenzione a coloro che sono divenuti rifugiati in seguito ad avvenimenti verificatisi in Europa.<sup>67</sup>

L'articolo 1 definisce il rifugiato come colui che

*nel giustificato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può, o per tale timore, non vuole avvalersi della protezione di quel Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore di cui sopra, non vuole ritornarvi.*<sup>68</sup>

Dunque, tra i requisiti fondamentali vi è non solo il fatto di essere vittima di una persecuzione, ma anche quello di trovarsi fuori dai confini del Paese di provenienza. Se quest'ultimo può essere ritenuto un aspetto oggettivo e verificabile con relativa facilità, il primo appare di più difficile determinazione dal momento che racchiude aspetti soggettivi e oggettivi, come lo stesso uso dell'espressione “giustificato timore” sembra suggerire. Il timore fondato può manifestarsi non solo nel caso in cui il rifugiato abbia subito persecuzioni in passato, ma riguarda anche la possibilità di persecuzioni future. L'individuo non deve necessariamente possedere le caratteristiche su cui si basa la

---

<sup>65</sup> M. Asprone, *Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato*, Roma, Aracne, 2012, p. 79.

<sup>66</sup> Art. 1, Convenzione sullo statuto dei rifugiati, 1951.

<sup>67</sup> M. Asprone, *Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato*, cit., p. 79.

<sup>68</sup> Art. 1, Convenzione sullo statuto dei rifugiati, 1951.

persecuzione, ma è sufficiente che chi la opera gliela attribuisca.<sup>69</sup> Inoltre, all'istanza universalista si affianca l'aspetto individuale espresso nella necessità che la persecuzione riguardi la singola persona, piuttosto che configurarsi come violenza generalizzata ai danni di un gruppo o della popolazione civile di un Paese.<sup>70</sup>

Affinché lo status di rifugiato sia riconosciuto, è necessario che il timore fondato di persecuzione sia legato ad uno dei motivi specificati nella Convenzione di Ginevra, che si configurano come “clausole di inclusione”:

- la razza deve essere intesa in senso ampio non solo come effettiva appartenenza ad una presunta “razza”, ma anche in relazione a caratteristiche come il colore della pelle e all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico o minoranza;
- per religione si intende l'appartenenza a qualsiasi culto, credo o convinzione teista, non teista e ateista; nel concetto di credo è dunque ricompreso anche il non credere, cioè ogni forma di ateismo;
- la nazionalità e l'appartenenza ad un gruppo sociale fanno riferimento non esclusivamente al concetto di cittadinanza, ma sono espressione del legame tra gruppo sociale, elemento territoriale e storia, così come includono le tradizioni, le consuetudini e le regole di cui gruppi si dotano per regolare le proprie relazioni;
- le opinioni politiche non riguardano solo la sfera politica in senso stretto, ma fanno riferimento a qualsiasi pensiero o convinzione che possa determinare una potenziale persecuzione; si riscontra un chiaro richiamo all'articolo 1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani in cui si afferma che ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione.<sup>71</sup>

L'articolo 1 contiene anche le “clausole di esclusione”, di carattere non restrittivo. In base ad esse la Convenzione risulta inapplicabile nei casi in cui il rifugiato goda già della protezione o dell'assistenza di un organo delle Nazioni Unite ad eccezione dell'UNHCR, se sussistono fondati motivi per ritenere che abbia commesso un crimine di guerra, contro la pace, contro l'umanità o un crimine grave di diritto comune prima di essere ammesso

---

<sup>69</sup> UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, [http://www.sprar.it/images/Documenti/Guide\\_pratiche/Manuale\\_giuridico\\_-\\_con\\_copertina.pdf](http://www.sprar.it/images/Documenti/Guide_pratiche/Manuale_giuridico_-_con_copertina.pdf), 2012, [ultima cons. 17-11-2016], p. 7.

<sup>70</sup> C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati*, cit., p. 50.

<sup>71</sup> S. Sarti, *L'Italia dei rifugiati*, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/L'Italia%20dei%20rifugiati.pdf>, 2010, [ultima cons. 17-11-2016], p. 28; UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo*, cit., pp. 15-16.

nel Paese di accoglienza, o si sia reso colpevole di azioni contrarie alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

Le “clausole di cessazione” fanno invece riferimento ai casi in cui colui che aveva potuto godere delle condizioni necessarie per il riconoscimento dello status di rifugiato, cessa di aver bisogno della protezione. Si possono distinguere due aree: dal punto di vista soggettivo le clausole riguardano circostanze in cui il rifugiato sia volontariamente tornato nel Paese di provenienza o in cui aveva dimora stabile, o abbia acquisito una nuova cittadinanza; dal punto di vista oggettivo esse interessano cambiamenti di natura non temporanea delle circostanze e delle condizioni socio-politiche, tali da eliminare il giustificato timore di persecuzione.<sup>72</sup>

L’agente della persecuzione non è menzionato nel testo della Convenzione, perciò l’atto persecutorio non è necessariamente imputabile ad uno Stato, anche se per molto tempo alcuni Paesi europei hanno escluso che la persecuzione potesse avere origine da agenti non statali.<sup>73</sup>

Tra i passaggi fondamentali della Convenzione vi è il principio di *non refoulement* (non respingimento) previsto dall’articolo 33 della Convenzione:

*nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.*<sup>74</sup>

L’obbligo di *non refoulement* si configura come inderogabile, fatta eccezione per i casi in cui il richiedente asilo o il rifugiato sia ritenuto pericoloso per la sicurezza dello Stato.<sup>75</sup> Fatta salva l’affermazione di questo caposaldo, la Convenzione di Ginevra non tratta espressamente le questioni relative alla procedura per la concessione della protezione internazionale. Inoltre, essa non prevede che gli Stati contraenti siano obbligati ad ammettere nel proprio territorio i richiedenti asilo e i rifugiati:<sup>76</sup> l’unico diritto

---

<sup>72</sup> S. Sarti, *L’Italia dei rifugiati*, cit., pp. 28-29; UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo*, cit., pp. 18, 21-22.

<sup>73</sup> UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo*, cit., p. 14.

<sup>74</sup> Art. 33, Convenzione sullo statuto dei rifugiati, 1951.

<sup>75</sup> M. Asprone, *Il diritto d’asilo e lo status di rifugiato*, cit., p. 91.

<sup>76</sup> G. Ferrari, “La Convenzione sullo status dei rifugiati”, cit., p. 23.

esplicitamente concesso ai migranti è quello di abbandonare il proprio Paese, al quale non corrisponde quello di essere ammessi sul territorio di un altro Stato.<sup>77</sup>

Con la crisi ungherese del 1956, durante la quale centinaia di migliaia di ungheresi fuggono in Occidente, l'UNHCR si trova per la prima volta a gestire un massiccio flusso di rifugiati in fuga dalla repressione politica; inizia a trasformarsi da organizzazione marginale – che fino ad allora aveva gestito una parte residuale dei rifugiati in seguito alla Seconda Guerra Mondiale – in un'istituzione con un mandato a più ampio raggio e maggiori responsabilità. Formalmente gli ungheresi non rientravano nelle condizioni della Convenzione di Ginevra per via della limitazione temporale, ma di fatto erano considerati rifugiati dall'UNHCR e dai governi dei Paesi Occidentali.<sup>78</sup> Nel 1967 la limitazione temporale e quella geografica vengono rimosse per mezzo del Protocollo relativo allo status di rifugiato, adottato a New York. Nonostante si configuri come un Protocollo aggiuntivo, si tratta di uno strumento indipendente che nasce dalla necessità di eliminare gli ostacoli all'applicabilità della Convenzione di Ginevra e allargare la copertura della protezione internazionale ad un più ampio numero di rifugiati nel mondo che fino ad allora ne era rimasto escluso.<sup>79</sup>

La Convenzione di Ginevra rappresenta la cornice entro la quale i Paesi del Nord del mondo hanno elaborato la definizione di rifugiato, ma in altre aree regionali il concetto è più vasto, se non altro da un punto di vista formale. La Convenzione sui rifugiati dell'Organizzazione dell'Unità Africana – adottata ad Addis Abeba nel 1969 – propone una definizione che sicuramente riprende quella delle Nazioni Unite, ma presenta alcuni elementi di ampliamento, esplicitati ad esempio all'articolo 1 comma 2:

*il termine “rifugiato” si applica ugualmente ad ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza.*<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Roma, Carocci, 2013, p. 71.

<sup>78</sup> UNHCR, “The early years”, cit., pp. 26, 30.

<sup>79</sup> C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati*, cit., p. 56.

<sup>80</sup> *Id.*, pp.32, 53.

Allo stesso modo, la Dichiarazione di Cartagena, stilata nel 1984 dal Colloquio sulla protezione internazionale dei rifugiati in America Centrale, Messico e Panama, stabilisce che la definizione di rifugiato tracciata nella Convenzione di Ginevra sia estesa includendo

*le persone fuggite dal loro Paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico.*<sup>81</sup>

Questi documenti, nonostante rappresentino un innegabile ampliamento definitorio, sono limitati dal loro carattere strettamente regionale.

### 1.3 Il regime comune europeo in materia di asilo

Il diritto dell'Unione europea, pur non appartenendo al regime giuridico internazionale dei rifugiati, rappresenta il modello transnazionale più sviluppato relativo al disciplinamento dei movimenti di popolazione attraverso le frontiere.

La nascita della Comunità europea nel 1957 segna l'avvio del processo di unificazione delle politiche in materia di asilo e immigrazione tra gli Stati europei, processo che si è articolato in maniera assai complessa. La Convenzione di Schengen, firmata nel 1990 in applicazione dell'Accordo di Schengen ed entrata in vigore nel 1995, contiene alcune tra le prime disposizioni in materia di diritto d'asilo in ambito europeo. Essa nasce con l'intento di eliminare i controlli sulla circolazione delle persone lungo i confini interni e agevolare la circolazione di merci all'interno dello Spazio Schengen, per il quale vigono regole e procedure comuni in materia di visti e richieste d'asilo.<sup>82</sup>

Da un punto di vista storico due sono le fasi salienti del processo di "comunitarizzazione", che hanno avuto importanti ricadute sulle politiche relative all'asilo e, più in generale, all'immigrazione: la prima, che va dal 1999 al 2004-2005,

---

<sup>81</sup> Punto III, Par. 3, Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati, 1984.

<sup>82</sup> M. Asprone, *Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato*, cit., p. 49.

prende avvio con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che trova applicazione, insieme alle decisioni del Consiglio straordinario di Tampere, in una serie di disposizioni volte all'ampliamento e all'unificazione della disciplina sulla protezione internazionale; la seconda fase è inaugurata dall'adozione del Programma dell'Aja ed è compresa tra il 2005 e il 2010.<sup>83</sup>

Nel corso della prima fase si pongono le basi per l'armonizzazione dei quadri giuridici degli Stati membri, con l'obiettivo di creare un *corpus* di norme comuni sul diritto d'asilo. In questo senso, la Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee del 1990, meglio nota come Convenzione di Dublino, costituisce un testo fondativo che introduce la "regola della possibilità unica". L'obiettivo è quello di limitare il numero delle domande d'asilo multiple (*asylum shopping*) e il fenomeno dei "rifugiati in orbita",<sup>84</sup> attraverso un sistema che garantisce che tutte le domande d'asilo siano esaminate dallo Stato competente.

Con l'adozione del Trattato di Amsterdam del 1997 si procede, attraverso il Titolo IV, all'integrazione nel terzo Pilastro<sup>85</sup> di questioni legate alla migrazione, all'asilo e alla disciplina sui controlli alle frontiere, che fino a quel momento erano state affrontate unicamente attraverso forme di cooperazione intergovernativa: si era attribuito, di fatto, il potere decisionale agli Stati membri piuttosto che alle istituzioni comunitarie.<sup>86</sup>

Il Consiglio Straordinario di Tampere, riunitosi il 15 e 16 ottobre 1999, si configura come un ulteriore passo verso l'obiettivo dell'armonizzazione delle norme e delle politiche europee. In questa sede viene elaborato un programma per la creazione del Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS – *Common European Asylum System*) da adottare entro cinque anni, che si inserisce nella cornice delle garanzie istituzionali di

---

<sup>83</sup> S. Sarti, *L'Italia dei rifugiati*, cit., pp. 36, 40.

<sup>84</sup> Con quest'espressione, utilizzata soprattutto prima dell'entrata in vigore del Regolamento di Dublino, si indica il rifugiato al quale viene negato l'asilo o il richiedente asilo la cui richiesta non è presa in carico da nessuno Stato. Senza fare ritorno al Paese in cui corre il rischio di persecuzione, egli si sposta da un Paese all'altro alla ricerca di uno Stato disposto ad esaminare la sua domanda (Commissione europea, *Glossario sull'asilo e la migrazione. Uno strumento utile per un approccio comparato*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2012, p. 194).

<sup>85</sup> I tre pilastri sono una struttura istituzionale introdotta con il Trattato di Maastricht del 1992, rimasta in vigore fino all'adozione del Trattato di Lisbona. Il primo pilastro è quello comunitario, corrispondente alle tre comunità europee (Comunità europea, Comunità europea dell'energia atomica e Comunità europea del carbone e dell'acciaio); il secondo pilastro è relativo alla politica estera e di sicurezza comune; il terzo pilastro riguarda la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

<sup>86</sup> M. Asprone, *Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato*, cit., p. 51.

libertà, sicurezza e giustizia sancite con il Trattato di Amsterdam. Esso mira ad una completa applicazione della Convenzione di Ginevra e al rispetto del principio di *non refoulement*, al fine di assicurare che nessuno sia soggetto a persecuzioni. Tale progetto prevede due fasi: l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sulla base di norme minime comuni; l'identificazione di alti standard condivisi relativi alla protezione e il raggiungimento di un maggior livello di equità e solidarietà tra gli Stati membri.<sup>87</sup>

La prima fase si conclude con l'adozione di alcune direttive fondamentali contenenti standard minimi di tutela che, nonostante le dichiarazioni d'intenti espresse dalle parti, hanno consentito agli Stati membri di conservare leggi nazionali differenziate all'interno di un quadro comune: a dispetto della portata sempre più generale e universalistica delle dichiarazioni e degli strumenti giuridici elaborati dalle grandi organizzazioni internazionali, “*il riconoscimento dello status di rifugiato rimane di responsabilità esclusiva dello Stato di accoglienza, che per diverse ragioni di opportunità politica, interna o internazionale assume definizioni più o meno ampie, più o meno severe*”.<sup>88</sup>

I principali strumenti normativi adottati sono:

- il Regolamento 2725/2000/CE, che istituisce un sistema *ad hoc* denominato Eurodac (*European Dactyloscopie*), finalizzato al confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino. Esso risponde all'esigenza di determinare con certezza l'identità dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari e verificare immediatamente se il richiedente asilo abbia già presentato domanda in un altro Stato dello “spazio Dublino”. Ad Eurodac è associata l'istituzione di un'unità centrale, responsabile della gestione della banca dati informatizzata nella quale le impronte sono conservate per dieci anni dalla data del rilevamento.
- la Direttiva 2001/55/CE sulle “*norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*”, che stabilisce, nel caso di un considerevole arrivo nell'UE di stranieri che non possono fare ritorno nei propri

---

<sup>87</sup> *Id.*, p. 53; A. Brambilla, N. Morandi, “Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale”, in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Roma, Edizioni dell'asino, 2015, pp. 58-59.

<sup>88</sup> C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati*, cit., p. 35.

Paesi, a causa di guerre, violenze o violazioni dei diritti umani, che sia posto in essere un dispositivo eccezionale di tutela immediata e transitoria. La norma prescrive la concessione della protezione temporanea della durata di un anno, prorogabile per un periodo massimo di due anni. Questa forma di tutela è attivata su richiesta degli Stati membri ed è condizionata all'adozione di una decisione da parte del Consiglio dell'Unione europea, responsabile dell'accertamento della presenza di un ingente flusso di sfollati nel territorio europeo.<sup>89</sup> Inoltre, con la Decisione 2000/596/CE, il Consiglio ha istituito il Fondo europeo per i rifugiati, al fine di sostenere l'applicazione della Direttiva e di disporre di un singolo strumento per le azioni comuni in materia di integrazione, accoglienza e rimpatrio volontario.<sup>90</sup>

- la “Direttiva Accoglienza”, recante “*norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*”,<sup>91</sup> si pone come obiettivo la garanzia di un tenore di vita omogeneo per i richiedenti asilo in tutti gli Stati membri, evitando gli spostamenti da uno Stato all'altro dovuti alle differenze nelle normative nazionali sull'accoglienza. Ai richiedenti asilo è consentito di soggiornare nel territorio dello Stato ospitante – o in un'area circoscritta di tale Stato – e di avere accesso all'accoglienza (che comprende l'assistenza sanitaria, alimentare e alloggiativa), ma gli Stati possono porre una serie di limitazioni al loro diritto alla libera circolazione per ragioni legali o di ordine pubblico.<sup>92</sup>
- il “Regolamento Dublino II”, che sostituisce e integra la Convenzione di Dublino del 1990, stabilendo “*i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo*”.<sup>93</sup> Il principale parametro introdotto per l'attribuzione della competenza per l'esame della domanda d'asilo – che può essere formulata una sola volta – è quello del primo ingresso in Europa,

---

<sup>89</sup> Ufficio delle pubblicazioni, *Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:l33124>, 2012, [ultima cons. 2-09-2016].

<sup>90</sup> Ufficio delle pubblicazioni, *Fondo europeo per i rifugiati*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=uriserv:l33078>, 2005, [ultima cons. 2-09-2016].

<sup>91</sup> Dir. 2003/9/CE.

<sup>92</sup> Progetto Melting Pot Europa, *Direttiva 2003/9/CE. Legge comunitaria 2003 “norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri”*, [http://www.meltingpot.org/Direttiva-2003-9-CE.html#.WC4\\_NhrhCUI](http://www.meltingpot.org/Direttiva-2003-9-CE.html#.WC4_NhrhCUI), 2003, [ultima cons. 2-09-2016].

<sup>93</sup> Reg. 343/2003/CE.

indipendentemente dal Paese in cui la richiesta sia stata presentata.<sup>94</sup> La “procedura Dublino” ha inizio con la formalizzazione della domanda d'asilo e consiste nel rilevamento delle impronte digitali, che vengono inserite nel sistema Eurodac, consentendo di accertare gli spostamenti del richiedente asilo e di individuare il Paese competente. Le impronte sono corredate di informazioni sul sesso dell'identificato, il luogo e la data del rilascio.

La combinazione di Dublino II e di Eurodac, strumenti messi in campo in una fase delicata della richiesta d'asilo, quella dell'arrivo, in cui fin da subito si mette in moto il meccanismo di definizione, etichettamento e riconoscimento che accompagnerà tutte le fasi per l'ottenimento della protezione internazionale, ha comportato spesso una riduzione delle possibilità di accesso allo status di rifugiato, pur in presenza di tutti i requisiti enunciati dalla Convenzione di Ginevra.<sup>95</sup>

- La “Direttiva Qualifiche”, che contiene “*norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*”.<sup>96</sup> Il provvedimento introduce la distinzione tra coloro che necessitano della protezione internazionale in conformità con la Convenzione di Ginevra e le persone altrimenti bisognose di protezione internazionale, per le quali viene istituita la protezione sussidiaria.<sup>97</sup> Si tratta di una forma di tutela supplementare rispetto alla concessione dello status di rifugiato, definita come:

*protezione concessa al cittadino di un Paese terzo o all'apolide che non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno [...] e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese.*<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> S. Sarti, *L'Italia dei rifugiati*, cit., p. 37; M. Asprone, *Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato*, cit., p. 53.

<sup>95</sup> C. Marchetti, “Rifugiati e richiedenti asilo: introduzione”, *Mondi Migranti*, n. 3 (2009), pp. 33-34.

<sup>96</sup> Dir. 2004/83/CE.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Commissione europea, *Glossario sull'asilo e la migrazione*, cit., p. 168.

Particolarmente interessante risulta l'introduzione della nozione di danno grave, nella quale è compresa la minaccia grave alla vita e alla persona risultante dalla violenza generalizzata in contesti di conflitto interno o internazionale.<sup>99</sup>

Gli obiettivi per la seconda fase del processo di costruzione del Sistema Comune Europeo di Asilo sono esplicitati nel Programma dell'Aja, adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004. Esso si propone di portare avanti l'impegno nella creazione di un livello comune di protezione più elevato e di uno status più uniforme per i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria, attraverso l'inquadramento di dieci priorità: il rafforzamento dei diritti fondamentali e della cittadinanza; la lotta contro il terrorismo; la definizione di un'impostazione equilibrata relativa all'immigrazione; la definizione di una gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea; l'instaurazione di una procedura comune d'asilo; la massimizzazione delle ricadute positive dell'immigrazione; la ricerca di un giusto equilibrio fra tutela della vita privata e sicurezza in sede di scambio di informazioni; l'elaborazione di un'impostazione strategica contro la criminalità organizzata; la garanzia di uno spazio europeo effettivo di giustizia.<sup>100</sup>

In questa fase si inserisce anche la “Direttiva Procedure”, relativa alle “*norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*”.<sup>101</sup> La disposizione stabilisce che non sia posto alcun limite temporale alla presentazione della domanda d'asilo e che il richiedente sia autorizzato a soggiornare regolarmente nel territorio del Paese fino alla conclusione della procedura di esame della richiesta.<sup>102</sup> L'articolo 27 della Direttiva introduce la nozione di Paese terzo sicuro, disponendo che i richiedenti asilo possano essere rinviiati verso Paesi o territori diversi da quello di origine o da quelli in cui vi è il rischio di persecuzione, nei quali possano beneficiare della protezione.<sup>103</sup>

Nell'ottobre 2008, il Consiglio europeo adotta il Patto Europeo sull'Immigrazione e l'Asilo, con il quale assume cinque impegni fondamentali:<sup>104</sup>

---

<sup>99</sup> G. Schiavone, “Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d'insieme tra il *de iure* e il *de facto*”, *Mondi Migranti*, n. 3 (2009), p. 62.

<sup>100</sup> Ufficio delle pubblicazioni, *Il programma dell'Aja: 10 priorità per i prossimi cinque anni*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=URISERV:116002>, 2009, [ultima cons. 3-09-2016].

<sup>101</sup> Dir. 2005/85/CE.

<sup>102</sup> Ufficio delle pubblicazioni, *Norme minime per le procedure di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=URISERV:133140>, 2010, [ultima cons. 3-09-2016].

<sup>103</sup> Commissione europea, *Glossario sull'asilo e la migrazione*, cit., p. 144.

<sup>104</sup> S. Sarti, *L'Italia dei rifugiati*, cit., p. 42.

- organizzare l'immigrazione legale, valutando le priorità, le capacità di accoglienza degli Stati membri e le esigenze di integrazione;
- lottare contro l'immigrazione clandestina, nello specifico attraverso il rimpatrio degli stranieri irregolari;
- rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
- costruire un quadro comune europeo in materia d'asilo;
- creare un partenariato globale con i Paesi terzi, siano essi Paesi d'origine o di transito, per favorire le convergenze tra migrazione e sviluppo.

Il programma di Stoccolma, approvato in occasione del Consiglio europeo tenutosi il 10 e 11 dicembre 2009, inaugura una nuova fase di programmazione dell'Agenda europea,<sup>105</sup> segnata dal processo di revisione delle normative elaborate nel corso delle tappe precedenti del processo di “comunitarizzazione” e armonizzazione del diritto d'asilo:

- la Direttiva 2011/95/UE, che modifica la suddetta Direttiva Qualifiche, determina un generale avvicinamento del contenuto della protezione sussidiaria a quello dello status di rifugiato, prevedendo la parziale eliminazione delle limitazioni relative all'accesso ai diritti da parte dei titolari di protezione sussidiaria.<sup>106</sup> In particolare, si sottolinea la volontà di garantire una protezione effettiva e non temporanea, in cui l'accesso all'assistenza sanitaria, all'occupazione e all'istruzione sia equiparato a quello previsto per i beneficiari di protezione internazionale. Due importanti novità sono rappresentate dall'introduzione di considerazioni di genere, quali l'identità di genere o l'orientamento sessuale, nella determinazione delle condizioni che possono costituire motivo di persecuzione, e l'allargamento della definizione di “familiare” al padre, alla madre o ad un altro adulto responsabile del minore richiedente asilo.<sup>107</sup>
- la Direttiva 2013/33/UE sostituisce la precedente Direttiva Accoglienza. Le principali modifiche riguardano: l'ambito di applicazione, che viene esteso ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione sussidiaria; l'obbligo per gli Stati

---

<sup>105</sup> A. Brambilla, N. Morandi, “Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale”, cit., p. 59.

<sup>106</sup> A. Fiorini, *La nuova Direttiva qualifiche. Pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale UE della Direttiva 2011/95/UE*, <http://www.meltingpot.org/La-nuova-Direttiva-Qualifiche-Pubblicazione-nella-Gazzetta.html#.WC-tmRrhCUM>, 2012, [ultima cons. 4-09-2016].

<sup>107</sup> *Ibid.*

membri di fornire informazioni adeguate relative alle misure d'accoglienza e al diritto di accesso all'assistenza legale e sanitaria; l'emissione di un documento nominativo che attesti lo status di richiedente asilo, valido per la libera circolazione nel territorio dello Stato in cui ha presentato domanda; la priorità assegnata al mantenimento dell'unità del nucleo familiare presente sul territorio; il diritto di accesso alle condizioni materiali dell'accoglienza, ad eccezione dei casi in cui il richiedente asilo disponga di risorse economiche sufficienti.

- la Direttiva 2013/32/UE modifica la succitata Direttiva Procedure, nel tentativo di instaurare un *iter* procedurale comune e di evitare la proliferazione di prassi diversificate nei diversi Stati membri.<sup>108</sup>
- il Regolamento 603/2013/UE, in vigore a partire dal 20 luglio 2015, opera una rifusione del precedente Regolamento 2725/2000/CE e apporta cambiamenti sostanziali al sistema Eurodac, i cui dati non sono più utilizzati esclusivamente per l'individuazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, ma vengono messi a disposizione delle autorità competenti negli Stati membri e dell'Ufficio Europeo di polizia “*ai fini di prevenzione, accertamento o indagine di reati di terrorismo*”.<sup>109</sup>

Attualmente, lo strumento giuridico di maggior riferimento è il “Regolamento Dublino III”, che si applica alle domande di protezione internazionale presentate a partire dal 1 gennaio 2014 e abroga il precedente Regolamento 343/2003/CE, modificando alcune disposizioni relative alla determinazione dello Stato membro competente all'esame della richiesta d'asilo e lasciandone invariate altre. Come sancito dal Regolamento previgente, qualora sia possibile accertare che il richiedente asilo, proveniente da un Paese terzo, sia arrivato illegalmente in uno Stato membro, tale Stato risulta essere competente per l'esame della domanda d'asilo per i dodici mesi successivi all'attraversamento della frontiera.<sup>110</sup>

Esistono però altri criteri di attribuzione dello Stato competente. Nel caso in cui il richiedente asilo sia un minore non accompagnato, la competenza è assegnata allo Stato nel quale risiede legalmente un familiare o un parente del minore. Si prevede una maggiore tutela delle situazioni di vulnerabilità e un ampliamento della cerchia familiare

---

<sup>108</sup> S. Sarti, *L'Italia dei rifugiati*, cit., p. 45.

<sup>109</sup> Consideranda (8), Reg. 603/2013/UE.

<sup>110</sup> Reg. 604/2013/UE.

a cui il minore può essere ricongiunto, che include oltre alle figure genitoriali, i fratelli e i parenti. In assenza di familiari o parenti, lo Stato competente è quello in cui il minore non accompagnato ha presentato domanda d'asilo.<sup>111</sup> Se il richiedente è in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto valido, la competenza per l'esame della domanda è attribuita allo Stato che ha rilasciato il documento d'ingresso o di soggiorno. Nell'eventualità in cui il richiedente sia dispensato dal visto per l'ingresso in uno Stato membro, l'esame della sua domanda d'asilo compete a tale Stato membro. Quando la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale è manifestata nella zona internazionale di transito di un aeroporto di uno Stato membro, la competenza è automaticamente assegnata a tale Stato.<sup>112</sup>

Tra gli elementi rimasti invariati vi sono la “clausola di sovranità” e la “clausola umanitaria”: la prima consente a ciascuno Stato membro di assumere la responsabilità dell'esame della domanda di protezione internazionale, pur non essendo vincolato dai criteri di competenza; la seconda prevede la possibilità di presa in carico della richiesta d'asilo in presenza di ragioni umanitarie.<sup>113</sup> Alcune novità importanti sono rappresentate dall'introduzione dell'effetto sospensivo del ricorso contro un ordine di trasferimento, che garantisce il diritto del richiedente asilo di attendere l'esito del ricorso prima di essere trasferito, e la specificazione dei termini della procedura di presa in carico e ripresa in carico.<sup>114</sup>

In termini generali, il criterio prevalente rimane quello che vincola la richiesta d'asilo al Paese di primo ingresso, in cui il migrante viene identificato per la prima volta. Il rilascio delle impronte digitali rappresenta un passaggio determinante, in particolare per coloro che non vedono il primo Paese d'arrivo come meta finale del loro viaggio e che trovano quindi in questa procedura una dolorosa catena di ancoraggio.

Per concludere questa ricostruzione sul regime comune europeo, è opportuna una breve analisi delle politiche più recenti, che hanno ridefinito in maniera significativa la strategia europea per la gestione delle migrazioni.

---

<sup>111</sup> A. Brambilla, N. Morandi, “Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale”, cit., p. 64.

<sup>112</sup> Art. 12, 14, 15, Reg. 604/2013/UE.

<sup>113</sup> A. Brambilla, N. Morandi, “Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale”, cit., p. 65.

<sup>114</sup> *Id.*, pp. 61-62.

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM – *International Organization for Migration*) ha affermato che, al 21 dicembre 2015, oltre un milione di migranti e rifugiati – provenienti per la maggior parte da Siria, Africa e Asia meridionale – è arrivato in Europa.<sup>115</sup> Per far fronte ad un numero crescente di persone in fuga da guerre e povertà, nel maggio 2015 la Commissione europea ha pubblicato l'Agenda europea sulla migrazione, che sintetizza le iniziative che l'Unione europea dovrebbe mettere in campo per la gestione della cosiddetta crisi dei rifugiati e per l'elaborazione di una politica migratoria a lungo termine. La prima parte dell'Agenda si concentra sulle azioni immediate, che rispondono alla necessità di agire rapidamente ed evitare le morti in mare dei migranti che tentano di raggiungere le coste europee attraverso il Mediterraneo. Tra queste misure rientra: la realizzazione dei programmi di ricollocazione, concepiti come “*meccanismi temporanei per la distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale*”,<sup>116</sup> che consentirebbero inoltre una più equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri; l'implementazione dei programmi di reinsediamento; l'istituzione di un centro pilota multifunzionale in Niger, che fornisca “*informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità*”.<sup>117</sup>

La seconda parte illustra i quattro pilastri per una migliore gestione delle migrazioni:<sup>118</sup>

- ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare;
- gestire le frontiere, privilegiando il salvataggio delle vite umane e la securizzazione delle frontiere esterne;
- rispondere al dovere morale di proteggere, attraverso una politica comune europea di asilo forte;
- elaborare una nuova politica di migrazione legale.

---

<sup>115</sup> F. Petroni, N. Locatelli, “Perché arriva un milione di migranti in Europa”, *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, <http://www.limesonline.com/un-milione-di-migranti-in-europa-notizie-oggi/88726>, 22 dicembre 2015, [ultima cons. 4-09-2016].

<sup>116</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Agenda europea sulla migrazione*, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf), 13 maggio 2015, [ultima cons. 5-09-2016], p. 5.

<sup>117</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>118</sup> A. Ammirati, A. Brambilla, L. Leo, “Arrivi e transiti: controllo delle frontiere, identificazione e movimenti secondari”, in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, cit., pp. 19-20.

La combinazione tra l'enfasi posta sul rafforzamento delle frontiere esterne dell'Europa, e la priorità accordata alla protezione delle persone appare non priva di ambiguità. La chiusura all'immigrazione legale per ragioni economiche e l'inasprimento delle misure contro l'immigrazione irregolare hanno sempre più spesso determinato la ricerca da parte dei migranti di canali d'ingresso irregolari, l'uso strumentale dell'asilo e il conseguente aumento delle richieste di protezione internazionale, così come un drammatico peggioramento delle condizioni di attraversamento del mare, di approdo e di permanenza nei Paesi riceventi.<sup>119</sup>

Nel corso del 2015, lungo il confine orientale europeo – divenuto recentemente uno dei più importanti canali d'arrivo dei migranti in Europa – iniziano a configurarsi molti muri e sei Stati europei (Germania, Svezia, Danimarca, Norvegia, Francia e Austria) reintroducono i controlli alle frontiere, proponendo che l'applicazione della Convenzione di Schengen venga temporaneamente sospesa per la durata di due anni.<sup>120</sup> Di fronte alla manifestata urgenza di individuare strategie più efficaci per la gestione dell'emergenza, due eventi appaiono degni di nota: il Summit di La Valletta e l'accordo tra Unione europea e Turchia.

Il vertice di La Valletta si è tenuto l'11 e 12 novembre 2015 nella capitale maltese tra ventotto rappresentanti degli Stati europei e trentacinque rappresentanti dei Paesi africani. Vi hanno partecipato anche diverse organizzazioni regionali chiave tra cui l'Unione europea, l'Unione africana, l'UNHCR e la Comunità economica dei Paesi dell'Africa occidentale (ECOWAS – *Economic Community of West African States*). L'incontro è stato organizzato sulla scia di precedenti processi di cooperazione tra Europa e Africa, in particolare quelli di Rabat e di Khartoum,<sup>121</sup> e del dialogo UE-Africa riguardante le migrazioni e la mobilità.

Da quanto emerge nella presentazione ufficiale, il Summit è stato animato principalmente dalla volontà di: lavorare ad un clima di pace, stabilità e sviluppo

---

<sup>119</sup> ASGI, *Difendere i diritti delle persone e non le frontiere. Osservazioni e proposte dell'ASGI sull'Agenda europea sulla migrazione*, [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/06/proposte\\_ASGI-su-agenda-europea-migrazione.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/06/proposte_ASGI-su-agenda-europea-migrazione.pdf), 2015, [ultima cons. 5-09-2016], p. 5.

<sup>120</sup> B. Guetta, “Conto alla rovescia per la libera circolazione in Europa”, *Internazionale*, <http://www.internazionale.it/opinione/bernard-guetta/2016/01/20/schengen-libera-circolazione-a-rischio>, 20 gennaio 2016, [ultima cons. 4-09-2016].

<sup>121</sup> I processi di Rabat e Khartoum sono stati avviati nella seconda metà degli anni Duemila tra gli Stati europei e gli Stati rispettivamente dell'Africa occidentale e dell'Africa orientale, con l'obiettivo di creare un piano di cooperazione congiunta in tema di migrazioni e sviluppo.

economico; analizzare le cause profonde dei movimenti irregolari e le opportunità che la migrazione può offrire; promuovere e organizzare canali legali per l'arrivo dei migranti; rafforzare la protezione dei gruppi più vulnerabili; lottare con più efficacia contro il traffico dei migranti; creare un piano di lavoro congiunto sul diritto di ritorno e sulle riammissioni nei Paesi d'origine.<sup>122</sup>

In questa sede, la strategia europea è stata caratterizzata da forte ingerenza nei confronti dell'Unione Africana e l'intento di migliorare la cooperazione tra le due organizzazioni regionali – l'Unione europea e l'Unione africana – è stato disatteso. Infatti, durante il dialogo l'Unione europea ha manifestato l'intenzione di scavalcare la controparte africana e di sottoscrivere accordi *ad hoc* con i diversi Paesi africani, per fermare l'arrivo di migliaia di migranti in Europa e velocizzare le procedure di rimpatrio dei migranti irregolari ai quali è stato negato l'asilo in Europa, offrendo in cambio detassazioni sulle rimesse e nuovi fondi per la cooperazione.<sup>123</sup> Tali accordi, in linea con le scelte di rafforzamento ed esternalizzazione delle frontiere esterne europee, consentirebbero di porre filtri sempre maggiori alla migrazione nei Paesi di partenza e di transito.

A margine del vertice di La Valletta sono state avviate le trattative per un accordo tra Unione europea e Turchia che prevede: l'implementazione dei controlli alle frontiere da parte delle autorità turche e il respingimento verso la Turchia dei migranti che si trovano sulla rotta balcanica e non intendono presentare domanda d'asilo in Grecia; la creazione di canali umanitari per i rifugiati siriani, secondo un meccanismo attraverso il quale, per ogni siriano respinto in Grecia, ad un altro siriano è consentito di raggiungere l'Europa dalla Turchia; la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi; la concessione di tre miliardi di euro di aiuti alla Turchia per la gestione dei campi profughi nel corso dei prossimi due anni e l'eventualità di stanziare ulteriori tre miliardi entro la fine del 2018; la possibilità di avviare nuovamente il processo di adesione della Turchia all'Unione europea.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Consiglio europeo, *Vertice sulla migrazione di La Valletta*, <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, 11-12 novembre 2015, [ultima cons. 5-09-2016].

<sup>123</sup> Internazionale, *Il vertice di Malta sui migranti si concentra sui rimpatri più che sulla cooperazione con l'Africa*, <http://www.internazionale.it/notizie/2015/11/11/malta-valletta-summit-immigrazione>, 11 novembre 2015, [ultima cons. 5-09-2016].

<sup>124</sup> Internazionale, *Cosa prevede l'accordo sui migranti tra Europa e Turchia*, <http://www.internazionale.it/notizie/2016/03/18/cosa-prevede-l'accordo-sui-migranti-tra-europa-e-turchia>, 18 marzo 2016, [ultima cons. 5-09-2016]; Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*,

L'accordo, basato sulla considerazione che la Turchia sia un Paese terzo sicuro verso cui è possibile respingere legalmente i richiedenti asilo, è stato da più parti duramente contestato in considerazione della presenza di minoranze come quella curda – che vedrebbero ulteriormente ridotta la possibilità di avere accesso all'asilo politico in Europa – ma anche delle denunce, dei casi di maltrattamento e violenza sui migranti registrati al confine turco, e della dura repressione attuata dal governo all'indomani del tentato golpe del luglio 2016.<sup>125</sup>

Nell'analisi sul regime giuridico europeo in materia d'asilo qui proposta si è fatto riferimento agli strumenti giuridici e politici adottati in sede europea al fine di operare un'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri e di costruire un sistema comune d'asilo, strumenti che giocano un ruolo di primo piano e hanno ricadute considerevoli sulle politiche nazionali. È proprio l'intreccio tra la produzione normativa europea e quella nazionale a determinare le condizioni materiali di accesso all'asilo e all'accoglienza. In questa direzione si muove il tentativo di ripercorrere le tappe fondamentali della costruzione della disciplina giuridica sull'asilo e del sistema d'accoglienza in Italia, che sarà oggetto del prossimo capitolo. In altre parole, l'obiettivo è quello di evidenziare un duplice aspetto: da un lato le specificità che si sono prodotte nel contesto italiano, dall'altro i punti di congiunzione con i trattati internazionali e con i provvedimenti europei. Il mescolarsi di questi elementi si riflette in una pratica giuridica e politica che coniuga le azioni di contrasto all'immigrazione irregolare e il rafforzamento della Fortezza Europa con forme di gestione del fenomeno migratorio permeate dal linguaggio e dall'immaginario dell'emergenza umanitaria.

---

<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, 18 marzo 2016, [ultima cons. 5-09-2016].

<sup>125</sup> Redattore sociale, *Migranti, l'accordo che imbarazza l'UE. La turchia è un Paese sicuro?*, <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/512681/Migranti-l'accordo-che-imbarazza-l-Ue-La-Turchia-e-un-paese-sicuro>, 19 luglio 2016, [ultima cons. 5-09-2016].

## **2. I richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale in Italia: uno sguardo sulla normativa italiana e sul sistema di accoglienza nazionale e locale**

Se l'Italia si posiziona nello scenario internazionale in linea di continuità con la strategia europea di restrizione, selezione e controllo dei processi migratori, è altrettanto evidente che la gestione e la narrazione sulle migrazioni che ne deriva hanno assunto caratteristiche peculiari. Queste sono riconducibili da una parte agli interessi specifici che l'Italia ha all'interno del contesto europeo, determinati anche dalla particolare posizione geografica nel continente, dall'altra al contesto sociale, economico e politico nazionale, e alla configurazione che le migrazioni hanno storicamente assunto nel territorio.<sup>126</sup>

La frammentarietà e la contraddittorietà che hanno caratterizzato la legislazione italiana sul diritto d'asilo hanno spesso favorito, oltre che la diffusione di prassi arbitrarie da parte dei soggetti istituzionali che operano a vari livelli nel territorio nazionale, la proliferazione di provvedimenti *ad hoc*, che hanno risentito degli umori politici e sociali del momento, e che di volta in volta hanno risposto ai cambiamenti in atto con un approccio caratterizzato dalla continua tensione tra gestione emergenziale e ricerca dell'ordinarietà.<sup>127</sup>

Tale passaggio appare fondamentale per mettere in luce il carattere strutturale del fenomeno migratorio in Italia e per sviluppare una riflessione sul criterio emergenziale che orienta la gestione dei flussi: chiunque sbarchi sulle coste del nostro Paese o attraverso una frontiera terrestre è costretto a presentare domanda d'asilo, trattandosi dell'unico canale legale d'ingresso. Da quel momento il richiedente asilo è immesso in un lungo iter, scandito dai ritmi degli organismi istituzionali preposti alla gestione della procedura, che solo in alcuni casi include l'ingresso e la permanenza nelle strutture di accoglienza e di frequente si conclude con il diniego al riconoscimento della protezione internazionale. Di fronte all'impossibilità di attivare in maniera sistematica procedure di rimpatrio coattivo,

---

<sup>126</sup> B. Pinelli, "Migrare verso l'Italia. Violenza, discorsi, soggettività", *Antropologia*, n. 15 (2013), p. 9; N. Garbin, A. Brambilla, "Il percorso dei richiedenti protezione internazionale tra norme e prassi. Un'analisi sulla situazione esistente in Francia e in Svezia e uno sguardo al sistema italiano", in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, cit., p. 94.

<sup>127</sup> C. Marchetti, L. Radice, "L'asilo in Italia, l'asilo in Lombardia", in M. Ambrosini, C. Marchetti, (a cura di), *Cittadini possibili*, cit., pp. 27-28.

la permanenza dei migranti “diniegati” sul territorio impedisce loro l'accesso ai diritti, relegandoli in una posizione di illegalità, disagio e marginalità.<sup>128</sup> Parallelamente, un gran numero di richiedenti asilo e rifugiati non è preso in carico dal sistema di accoglienza per mancanza di posti disponibili: spesso si tratta di persone che possiedono già il permesso di soggiorno, ma finiscono ugualmente per vivere in una condizione di esclusione, in cui chi è in possesso di maggiori risorse in termini di competenze o di reti sociali ha maggiori possibilità di sopravvivere.<sup>129</sup> È proprio il fallace tentativo di tamponare questo sistema con provvedimenti via via più restrittivi a mettere in luce la necessità di ripensare completamente l'accesso al diritto d'asilo e il sistema di accoglienza in Italia.

## 2.1 Genealogia del diritto d'asilo e del sistema nazionale di accoglienza: dalla ricerca di una disciplina unitaria al recepimento delle normative europee

L'Italia è l'unico Paese dell'Unione europea che non si è ancora dotato di una legge organica in materia d'asilo. Nella Costituzione italiana del 1947, considerata tra le più lungimiranti del continente, il diritto d'asilo è incluso tra i Principi fondamentali e incentrato su una nozione di protezione di ampia portata:<sup>130</sup>

*lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.*<sup>131</sup>

Nonostante la previsione costituzionale sia mossa dalla volontà di garantire il godimento dei diritti fondamentali a chiunque ne sia privato nel Paese d'origine,

---

<sup>128</sup> S. Liberti, “Bisogna andare oltre l'asilo per superare l'emergenza dei migranti”, *Internazionale*, <http://www.internazionale.it/opinione/stefano-liberti/2016/09/27/italia-migranti-sistema-accoglienza>, 27 settembre 2016, [ultima cons. 27-09-2016].

<sup>129</sup> C. Marchetti, L. Radice, “L'asilo in Italia, l'asilo in Lombardia”, cit., p. 42.

<sup>130</sup> F. Rescigno, “Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea, e ‘vuoto’ normativo”, in *Politica del diritto*, n. 1 (2004), p. 151.

<sup>131</sup> Art. 10, c. 3, Costituzione della Repubblica italiana, 1947.

indipendentemente dalla cittadinanza e dall'agente della persecuzione,<sup>132</sup> essa non ha mai trovato attuazione in una legge univoca e coerente, finendo per essere considerata una mera formulazione di principio.<sup>133</sup> Il recepimento nell'ordinamento giuridico italiano delle recenti normative europee manifesta l'intenzione di superare, almeno sulla carta, la confusione e la disorganicità che fino ad allora avevano contraddistinto la materia in un Paese di “nuova” immigrazione come l'Italia. Tuttavia, dal momento che il diritto comunitario non disciplina ogni aspetto dell'asilo, una parte non residuale delle questioni è rimessa alla produzione normativa degli Stati membri.<sup>134</sup> Nel caso italiano, tale vuoto normativo ha avuto evidenti ripercussioni sulle garanzie giurisdizionali e di accesso alle procedure di richiesta d'asilo, così come sulle politiche di gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati,<sup>135</sup> generando condizioni di precarietà giuridica e materiale.

Nell'intento di evidenziare queste criticità, si è scelto di prendere in esame il processo di costruzione della disciplina sull'asilo e l'evolversi del sistema nazionale di accoglienza a partire dai primi interventi in materia che hanno coinvolto l'Italia all'indomani della Seconda Guerra Mondiale. L'esodo dei rifugiati verso l'Europa, provocato dagli eventi successivi al secondo dopoguerra, interessa l'Italia sotto due aspetti: essa assume il ruolo di paese di transito o di soggiorno breve, in attesa del reinsediamento nei tradizionali Paesi d'immigrazione,<sup>136</sup> e vede operare sul proprio territorio numerosi attori istituzionali per gestire la presenza dei migranti forzati.<sup>137</sup> Se in un primo momento il governo italiano si limita ad affiancare l'UNRRA nelle sue attività, con la nascita dell'IRO quale ente che assume su di sé tutte le responsabilità sui rifugiati e l'ingresso dell'Italia nell'organizzazione, questa diviene il diretto responsabile dell'assistenza ai rifugiati e ai richiedenti asilo. In forza dell'accordo del novembre 1950, nel 1951 l'incarico viene affidato all'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali (AAI), l'organo che subentra all'IRO e diviene il principale referente per la gestione dei programmi di assistenza

---

<sup>132</sup> F. Rescigno, “Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea, e ‘vuoto’ normativo”, cit., p. 153.

<sup>133</sup> G. Schiavone, “Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie”, cit., p.57.

<sup>134</sup> *Id.*, p. 59.

<sup>135</sup> C. Marchetti, “Assistiti o segregati?”, cit., p. 61.

<sup>136</sup> C. Hein, “Storia del diritto d'asilo in Italia”, in C. Hein, (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli, 2010, p. 33.

<sup>137</sup> P. Russo, “I migranti forzati in Puglia tra campi di accoglienza e progetti territoriali per l'integrazione: il centro di Borgo Mezzanone”, *Mondi Migranti*, n. 3 (2009), pp. 101-103.

all'interno e all'esterno dei campi, godendo di relativa autonomia amministrativa.<sup>138</sup> In questo contesto, il riconoscimento dello status di rifugiato si basa sull'applicazione della Convenzione di Ginevra, ratificata nel luglio del 1954 dall'Italia, che si è avvalsa della possibilità, prevista nella formulazione originale del testo, di porre la limitazione geografica all'applicazione della Convenzione, escludendo le persone non europee dalla tutela.<sup>139</sup>

A dispetto della riserva geografica, nel corso degli anni Settanta arrivano in Italia numerosi rifugiati non europei che, di fronte all'impossibilità di avere accesso alla protezione dello Stato italiano, si rivolgono all'UNHCR chiedendo di essere tutelati sotto il suo mandato. D'altra parte, non mancano le occasioni in cui il governo italiano stabilisce eccezioni alla regola, accordando l'asilo a specifici gruppi di rifugiati non europei: è il caso dei cileni in fuga dopo il golpe di Pinochet, degli indocinesi e di gruppi minori di rifugiati afgani, caldei iracheni e curdi iracheni.<sup>140</sup>

L'AAI cessa le sue attività nel 1977 e le sue funzioni sono trasferite direttamente al Ministero dell'Interno, nello specifico alla Divisione Assistenza Profughi della Direzione Generale dei Servizi Civili.<sup>141</sup>

A metà degli anni Ottanta, l'Italia e gli altri Paesi dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo e Grecia), da sempre considerati terre d'emigrazione o di transito, sono interessati da un importante transizione migratoria.<sup>142</sup> Nei primi anni Novanta, in concomitanza con i radicali cambiamenti che intervengono a livello internazionale, in particolare la fine della Guerra Fredda e la crisi dei Balcani che generano massicci flussi di rifugiati provenienti dall'Est europeo, nello scenario italiano il processo di trasformazione del Paese in terra d'immigrazione è interessato da una brusca accelerazione e, allo stesso tempo, da una presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica e del mondo politico sul ruolo dell'Italia come paese d'asilo e sulla dimensione del fenomeno migratorio nel territorio nazionale.<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> C. Hein, "Storia del diritto d'asilo in Italia", cit., p. 34.

<sup>140</sup> *Id.*, p. 36.

<sup>141</sup> P. Russo, "I migranti forzati in Puglia tra campi di accoglienza e progetti territoriali per l'integrazione", cit., p. 104.

<sup>142</sup> S. Castles, M.J. Miller, *L'era delle migrazioni*, cit., pp. 136, 138.

<sup>143</sup> C. Hein, "Storia del diritto d'asilo in Italia", cit., p. 37.

Un primo intervento legislativo era già stato proposto dal governo italiano con la “Legge Foschi”<sup>144</sup> che, nel tentativo di dare attuazione alla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO – *International Labour Organization*) del 1975, mirava a garantire un trattamento paritario per gli stranieri regolarmente presenti sul territorio rispetto ai lavoratori italiani in materia di diritto al lavoro, diritto al ricongiungimento familiare, accesso all'assistenza sanitaria, alla formazione e ai servizi sociali e alloggiativi, e avviava una politica di regolarizzazione, che da quel momento in poi sarebbe stata la cifra distintiva dell'azione politica italiana sull'immigrazione.<sup>145</sup>

Tuttavia, è l'omicidio di Jerry Masslo, richiedente asilo sudafricano e attivista della resistenza contro l'apartheid, avvenuto nel 1989 a Villa Literno, in provincia di Caserta, a suscitare grande scalpore nell'opinione pubblica, svelando le dimensioni di un fenomeno, quello dell'arrivo e della permanenza di rifugiati e immigrati extraeuropei in Italia, che era sempre rimasto lontano dai riflettori. L'episodio, che interessa un rifugiato *de facto* sotto il mandato dell'UNHCR a cui era stata rifiutata l'assistenza governativa, genera una diffusa mobilitazione della società civile – che nell'ottobre del 1989 si esprime nella prima grande manifestazione antirazzista – e apre il dibattito sulla concessione del permesso di soggiorno a migranti e richiedenti asilo. Solo di fronte ad un atto così apertamente razzista e alla reazione di sdegno che provoca, il governo accelera l'approvazione del decreto d'urgenza sull'immigrazione e sull'asilo<sup>146</sup> che converge nell'articolo 1 della Legge Martelli,<sup>147</sup> interamente dedicato al diritto d'asilo per ragioni politiche che, pur configurandosi come un provvedimento di natura provvisoria, è rimasto per lungo tempo l'unico riferimento normativo in materia.<sup>148</sup> Con la Legge Martelli viene eliminata la limitazione geografica all'applicazione della Convenzione di Ginevra, consentendo ai rifugiati non europei di avere accesso alla protezione internazionale, e si provvede a riorganizzare la procedura per l'esame della richiesta d'asilo e il sistema di assistenza materiale ai richiedenti asilo. In particolare per i rifugiati extraeuropei ammessi sotto il mandato dell'UNHCR è prevista la conversione dei documenti e il riconoscimento dello

---

<sup>144</sup> L. 943/1986.

<sup>145</sup> C. Hein, “Storia del diritto d'asilo in Italia”, cit., pp. 38-39.

<sup>146</sup> D.L. 416/1989 recante “*norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*”.

<sup>147</sup> L. 39/1990.

<sup>148</sup> C. Hein, “Storia del diritto d'asilo in Italia”, cit., pp. 37-39; C. Marchetti, L. Radice, “L'asilo in Italia, l'asilo in Lombardia”, cit., p. 28.

status di rifugiato. Il Decreto del Presidente della Repubblica 136/1990, uno tra i decreti che regolano l'attuazione della Legge Martelli, istituisce la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, con sede a Roma, composta da quattro funzionari e presieduta dall'autorità prefettizia.<sup>149</sup> Ciononostante, permangono una serie di restrizioni relative alle garanzie di accesso alla procedura, tra cui la possibilità per la polizia di frontiera, presso la quale è necessario manifestare la volontà di richiedere asilo, di rifiutare l'ingresso e dunque l'accesso alla protezione in alcuni casi particolari.<sup>150</sup>

La Legge Martelli e l'eliminazione della riserva geografica, affiancate dall'introduzione nell'ordinamento italiano di altre importanti novità relative alla privacy e all'obbligo di visto, sono individuate come passaggi fondamentali nella costruzione del diritto dell'immigrazione italiano e pongono le basi per la firma, nell'ottobre 1990, della Convenzione di Schengen, che entra in vigore in Italia nel 1997 e con la quale il Paese si inserisce a pieno titolo nel programma di sviluppo di una politica europea sull'asilo e sull'immigrazione.<sup>151</sup> D'altro canto questa legge presenta numerosi punti critici che la configurano come una disposizione che guarda al fenomeno migratorio nei termini di un problema di ordine pubblico, suggerendo l'associazione implicita della presenza straniera con il pericolo e la necessità di sorveglianza. Essa infatti regola le misure di contrasto all'immigrazione illegale, compresi i provvedimenti di respingimento e di espulsione, non affrontando però la disciplina dei diritti civili e sociali e le misure di integrazione degli stranieri.<sup>152</sup> Inoltre, la sua approvazione segna la prematura fine della gestione diretta del fenomeno migratorio da parte dello Stato italiano, di cui la chiusura dei principali centri di accoglienza presenti sul territorio, collocati prevalentemente al Sud, rappresenta una delle disposizioni più emblematiche.<sup>153</sup> In questa fase di transizione, la repentina eliminazione dell'assistenza materiale di base fornita all'interno delle strutture è sostituita da un contributo di prima assistenza in denaro, concesso dalle Prefetture a favore dei

---

<sup>149</sup> C. Hein, "Storia del diritto d'asilo in Italia", cit., p. 46.

<sup>150</sup> *Id.*, pp. 39-42. L'ingresso non è consentito agli stranieri già riconosciuti rifugiati in un altro Stato, a chi proviene da un Paese terzo firmatario della Convenzione di Ginevra – diverso da quello di origine – e nel quale lo straniero abbia soggiornato per un certo periodo di tempo, e a coloro che hanno ricevuto una sentenza di condanna in Italia per reati relativi all'articolo 380, comma 1-2 del Codice di procedura penale o che risultino pericolosi per la sicurezza dello Stato, cioè appartengano ad associazioni di stampo mafioso o dedite al traffico di stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche (Art. 1, c. 4, L. 39/1990).

<sup>151</sup> C. Hein, "Storia del diritto d'asilo in Italia", cit., p. 41.

<sup>152</sup> G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., pp. 197-198

<sup>153</sup> P. Russo, "I migranti forzati in Puglia tra campi di accoglienza e progetti territoriali per l'integrazione", cit., p. 104.

richiedenti asilo privi dei mezzi di sussistenza ed erogato non oltre il periodo necessario alla conclusione della procedura di richiesta d'asilo, la cui durata è stimata ottimisticamente intorno ai quarantacinque giorni.<sup>154</sup>

La crisi albanese, la guerra civile in Somalia, l'esodo dall'ex Jugoslavia e il conseguente arrivo dei primi *boat people* sulle coste pugliesi sono gli eventi che all'inizio degli anni Novanta imprimono un'evoluzione rapida al fenomeno migratorio, che si impone nell'agenda politica italiana. L'internamento nello Stadio della Vittoria di Bari di circa 10.000 albanesi, giunti a bordo della nave Vlora nell'agosto 1991, è un episodio che può essere individuato tra i primi eventi ad aprire la strada alla retorica dell'invasione, che ancora oggi determina il tono del dibattito pubblico italiano: gli albanesi restano nello Stadio, massicciamente militarizzato, per circa una settimana, non potendo accedere ai servizi igienici e ricevendo rifornimenti di cibo dagli elicotteri; vengono poi smistati verso altri centri e in gran parte espulsi. Laddove per Alessandro Dal Lago questo evento sarebbe all'origine del sistema nazionale dei centri di detenzione per stranieri, secondo Giuseppe Campesi si tratta della forma embrionale solo di uno dei segmenti istituzionali di questo sistema, ovvero quello dei centri di prima accoglienza.<sup>155</sup>

Con l'arrivo dei somali in fuga dopo la caduta del regime di Siad Barre e delle persone provenienti dall'ex Jugoslavia tra il 1991 e il 1995, diviene evidente l'inadeguatezza della Legge Martelli che, pur ribadendo il divieto di espulsione e di respingimento formulato dalla Convenzione di Ginevra – che tuttavia non aveva impedito di ricorrere ai rimpatri per i cittadini albanesi – lascia irrisolta la condizione giuridica di chi, fuggendo da violenti conflitti in corso nel proprio Paese, non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, a causa dell'assenza di una persecuzione individuale specifica.<sup>156</sup> Ancora una volta, il problema viene risolto adottando delle misure *ad hoc*, concesse caso per caso ai singoli gruppi, a cui viene riconosciuto un permesso umanitario della durata di 60 giorni.

L'impossibilità di avere accesso all'asilo appellandosi alla Convenzione di Ginevra e la concessione, mediante speciali decreti governativi, dello status umanitario o di permessi temporanei di soggiorno alle persone in fuga dalla violenza generalizzata e dai conflitti armati jugoslavi mostrano la precarietà e la problematicità di queste forme di protezione,

---

<sup>154</sup> C. Hein, "Storia del diritto d'asilo in Italia", cit., pp. 45-46.

<sup>155</sup> A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 1999, pp. 184-187; G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., p. 199.

<sup>156</sup> C. Hein, "Storia del diritto d'asilo in Italia", cit., pp. 50-51.

che da un lato consentono a chi ne beneficia di godere del diritto di studio e di lavoro e dall'altro non garantiscono supporto nella ricerca del lavoro o dell'alloggio, esponendo le persone all'insicurezza e alla continua minaccia dell'espulsione.<sup>157</sup>

La Legge 390/1992, che sottolinea la necessità di garantire soccorso e accoglienza alle persone sfollate e in fuga dalla guerra, amplia la durata del loro permesso di soggiorno umanitario ad un anno. Il governo mette a disposizione alcune strutture per organizzare l'accoglienza (centri collettivi gestiti dalla Croce Rossa, caserme, scuole e strutture alberghiere), riuscendo ad ospitare poco più di duemila persone, mentre sono gli enti locali, le organizzazioni della società civile e i singoli cittadini a farsene carico in proporzione maggiore, sopperendo alla completa assenza di un sistema nazionale per l'accoglienza.<sup>158</sup>

Il Decreto legge 489/1995, detto "Decreto Dini", reiterato per cinque volte fino al 1996 ma mai convertito in legge, disciplina il procedimento di espulsione prefigurato dalla Legge Martelli e introduce per la prima volta l'istituto della detenzione amministrativa nell'ordinamento italiano: pur non facendo riferimento esplicito ai "centri" per stranieri, prevede, a seguito dell'emissione a carico dello straniero di un provvedimento di espulsione con accompagnamento coatto, l'obbligo di dimora per una durata non superiore ai trenta giorni in strutture indicate dal Ministero dell'Interno.<sup>159</sup>

Nello stesso anno, per fornire una risposta ai numerosi arrivi via mare attraverso l'Adriatico, viene emanata la cosiddetta "Legge Puglia",<sup>160</sup> che finisce per "istituzionalizzare una prassi di gestione delle 'emergenze sbarchi' basata sull'utilizzo della detenzione amministrativa degli stranieri appena giunti sulle coste italiane".<sup>161</sup> Come esplicitato all'articolo 2, la legge consente ai Prefetti pugliesi, per gli anni 1995, 1996, 1997, di istituire tre centri d'accoglienza lungo la frontiera marittima delle coste regionali, il cui status giuridico rimane ambiguo e indeterminato. Il testo infatti presenta quelli che ancora oggi possono essere considerati i tratti distintivi della risposta italiana alle ricorrenti "emergenze sbarchi": da un lato, fa esplicito riferimento alla funzione

---

<sup>157</sup> M. Korac, "Politiche, agency e dialogo interculturale. Esperienze dei rifugiati dei conflitti jugoslavi in Italia", *Mondi Migranti*, n. 3 (2009), pp. 128-130.

<sup>158</sup> ANCI *et al.*, (a cura di), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, p. 24.

<sup>159</sup> G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., p. 198.

<sup>160</sup> L. 536/1995. Si tratta della conversione del D.L. 451/1995 recante "disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia".

<sup>161</sup> G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., p. 199.

umanitaria e assistenziale dei centri, lasciando intendere che si tratti di centri aperti destinati a soddisfare le “*esigenze di prima assistenza*”<sup>162</sup> degli stranieri; dall’altro, ribadendo le esigenze di “*controllo della frontiera marittima [e di contrasto] del fenomeno dell’immigrazione clandestina*”,<sup>163</sup> sembra implicare l’instaurazione di centri detentivi chiusi, dai quali le persone non potrebbero uscire liberamente.<sup>164</sup>

Con la “Legge Turco-Napolitano”<sup>165</sup> del 1998, la prima legge organica sull’immigrazione, la detenzione amministrativa degli stranieri, che fino a questo momento era regolata attraverso decreti e ordinanze prefettizie, viene normalizzata nella legislazione italiana. Essa stabilisce che nei casi in cui sia impossibile eseguire un provvedimento di respingimento alla frontiera o di espulsione, a causa dell’indisponibilità di un mezzo di trasporto adeguato, della necessità di soccorrere lo straniero o di effettuare accertamenti relativi alla sua identità e nazionalità, ne sia disposto il trattenimento per il tempo strettamente necessario, ma in ogni caso non superiore ai trenta giorni, presso uno di quelli che il testo definisce Centri di Permanenza Temporanea (CPT).<sup>166</sup> L’istituzione dei CPT è una misura estremamente restrittiva della libertà personale che, in assenza di una valutazione dell’autorità giudiziaria, viene lasciata alla discrezionalità degli organi amministrativi (Questore e Prefetto) e che non rispetta i principi di proporzionalità e necessità della misura espressi nella normativa internazionale e nell’articolo 13 della Costituzione.<sup>167</sup>

La legge confluisce poi nel Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero,<sup>168</sup> approvato nello stesso anno, che nonostante le modifiche successive rimane tuttora il riferimento normativo principale per ciò che concerne la regolazione dell’immigrazione in Italia. Il Testo Unico interviene su tutti gli aspetti dell’immigrazione, dalle modalità d’ingresso e soggiorno nel territorio alle questioni relative al lavoro, alla salute, all’alloggio, all’integrazione e alla

---

<sup>162</sup> Art. 2, L. 536/1995.

<sup>163</sup> Art. 1, L. 536/1995.

<sup>164</sup> G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., pp. 199-200.

<sup>165</sup> L. 40/1998.

<sup>166</sup> Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l’accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia, (a cura di), *Detenzione. Normativa nazionale*, <http://www.osservatoriomigranti.org/index.php?detenzione-normativa-nazionale>, [ultima cons. 19-10-2016].

<sup>167</sup> G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., p. 200; N. Coccia, “Il diritto diseguale”, *Il manifesto*, 31 maggio 2003, p. 2.

<sup>168</sup> D.Lgs. 286/1998.

partecipazione alla vita pubblica. Pur toccando marginalmente il diritto d'asilo, introduce alcune norme in materia: accanto alla riaffermazione del principio di *non refoulement*<sup>169</sup> sancito dalla Convenzione di Ginevra, viene stabilito che il rifugiato che richiede il ricongiungimento familiare, a differenza del migrante economico, sia esentato dalla presentazione dei documenti che attestino la disponibilità di un alloggio o di un reddito annuo,<sup>170</sup> e sono introdotte “*misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali*”,<sup>171</sup> che consistono nella concessione della protezione temporanea per ragioni umanitarie determinate dalla presenza di conflitti, disastri naturali o dal verificarsi di altri eventi particolarmente gravi in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Verso la fine degli anni Novanta, una nuova crisi nella regione balcanica, quella del Kosovo, provoca un esodo massiccio verso l'Italia, in particolare nel periodo di maggior inasprimento del conflitto, a cavallo tra il 1998 e il 1999. Per disporre l'accoglienza dei kosovari in esilio in Italia, nel biennio 1999-2000 viene avviato il progetto Azione Comune, che può essere considerato la matrice dei successivi sistemi di accoglienza istituzionalizzata. Attraverso il cofinanziamento dell'Unione europea e del Ministero dell'Interno, la realizzazione delle attività del progetto è affidata ad un consorzio formato da undici enti di varia natura (associazioni laiche e di ispirazione religiosa, organizzazioni non governative e intergovernative, sindacati). Gli obiettivi principali consistono nel predisporre una rete di strutture alloggiative di piccole e medie dimensioni dislocate sul territorio, in cui fornire servizi di prima necessità, tenendo conto dei casi di particolare vulnerabilità, a cui si aggiungono supporto medico e psicologico, orientamento sociale e mediazione culturale.<sup>172</sup>

Questo programma interessa trenta centri di accoglienza distribuiti sul territorio per un totale di circa 1600 destinatari, di cui la quota maggioritaria (circa 1000) è accolta nelle strutture, mentre la restante parte riceve un contributo per l'alloggio. La novità fondamentale consiste, in primo luogo, nel tentativo di ripartire l'onere dell'accoglienza sull'intero territorio nazionale – evitando la concentrazione dei migranti in grandi centri collocati prevalentemente nelle aree metropolitane – e di superare un approccio fondato meramente sul soddisfacimento dei bisogni primari, in favore di un intervento

---

<sup>169</sup> Art. 19, c. 1, D. Lgs 286/1998.

<sup>170</sup> Art. 29, c. 3, D.Lgs. 286/1998.

<sup>171</sup> Art. 20, D.Lgs. 286/1998.

<sup>172</sup> ANCI *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, cit., pp. 28-29; C. Hein, “Storia del diritto d'asilo in Italia”, cit., pp. 63-64.

caratterizzato da un ampio spettro di servizi in ambito sociale, medico, legale e psicologico; in secondo luogo, nella creazione di forme di coordinamento orizzontale che consentano di mettere in rete le organizzazioni del privato sociale coinvolte nell'accoglienza dei migranti forzati.<sup>173</sup> Pur considerando tali aspetti, il progetto Azione Comune rientra a tutti gli effetti nel campo delle azioni di gestione emergenziale del fenomeno delle migrazioni forzate.

Nell'intento di sistematizzare le esperienze dei programmi adottati nel decennio precedente e di costruire un sistema di accoglienza strutturato e di lungo periodo, il Ministero dell'Interno, l'UNHCR e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), siglano nel luglio del 2001 un protocollo d'intesa per l'avvio del Programma Nazionale Asilo (PNA), che coinvolge 150 comuni e 226 centri d'accoglienza. Gli obiettivi sono essenzialmente tre:

- la creazione di una rete diffusa di servizi di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati;
- la promozione di misure specifiche volte all'integrazione di coloro ai quali è già stato riconosciuto lo status di rifugiato;
- la programmazione di percorsi per il rimpatrio volontario e il reinserimento nei paesi d'origine in collaborazione con l'IOM.<sup>174</sup>

In attesa dell'audizione presso la Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato, i richiedenti asilo accolti nelle strutture hanno accesso ad alcuni servizi di base, quali l'iscrizione al sistema sanitario e, nel caso si tratti di minori, a quello scolastico, la possibilità di frequentare corsi di alfabetizzazione per gli adulti e l'orientamento legale sulle procedure per la formalizzazione della richiesta d'asilo.<sup>175</sup> La Segreteria Centrale del PNA si occupa della supervisione e del coordinamento operativo delle attività: attraverso un sistema informatizzato vengono monitorati i dati relativi ai posti disponibili e ai servizi erogati nei centri d'accoglienza localizzati su tutto il territorio nazionale.<sup>176</sup>

Il PNA è costruito su un modello di *governance* multilivello di duplice natura: di tipo verticale attraverso la creazione di un Coordinamento costituito da tre livelli di governo – gli Enti Locali raggruppati nell'ANCI, il governo nazionale nella figura del Ministero

---

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> T. Caponio, *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, Roma, Centro Studi di Politica Internazionale, 2004, pp. 15-16.

<sup>175</sup> *Id.*, p. 17.

<sup>176</sup> *Id.*, p. 16.

dell'Interno e quello internazionale il cui ruolo è assunto dall'UNHCR – e orizzontale, mediante l'inclusione nel progetto delle organizzazioni del terzo settore e delle associazioni locali. Dunque, la responsabilità generale del sistema di accoglienza è affidata al livello centrale di governo, ma l'attuazione dei programmi è decentrata e gli Enti Locali rappresentano dei punti di riferimento importanti nel creare un collegamento tra attori pubblici e privati. È da questo punto di vista che il PNA segna una rilevante differenza rispetto alle iniziative precedenti, che in molti casi si sono limitate a favorire il coordinamento tra le associazioni del terzo settore, dando luogo di frequente ad interventi estremamente frammentati, il cui peso è ricaduto unicamente su questi soggetti non istituzionali.

Fino al 2002, l'asilo politico è normato esclusivamente dalla Legge Martelli e dalla Legge Puglia, rispetto alle quali la Legge Turco-Napolitano e il Testo Unico sull'Immigrazione introducono pochi cambiamenti.<sup>177</sup> La Legge 189/2002, conosciuta come “Legge Bossi-Fini”, si qualifica come una semplice “*Modifica alla normativa in materia d'immigrazione e di asilo*” e lascia invariato l'impianto strutturale della Legge Turco-Napolitano, rinviando l'inquadramento generale del diritto d'asilo ad una legge successiva.<sup>178</sup> Eppure, essa delinea una riforma sostanziale e particolarmente restrittiva della disciplina della migrazione chiaramente orientata all'inasprimento delle politiche migratorie, all'insegna del controllo e della limitazione.<sup>179</sup> Alle disposizioni in materia di asilo sono dedicati due soli articoli, che introducono novità procedurali di ampia portata volte a contrastare l'immigrazione irregolare e l'uso strumentale della richiesta di asilo da parte dei cosiddetti falsi rifugiati; l'espulsione con accompagnamento coatto alla frontiera degli stranieri irregolari si configura come ipotesi principale e il periodo massimo di permanenza nei centri detentivi viene esteso a sessanta giorni.<sup>180</sup> Il trattenimento dei richiedenti asilo diviene dunque una misura generalizzata, la quale si applica alla quasi totalità delle domande d'asilo.<sup>181</sup> Esso è reso obbligatorio nei casi in cui la richiesta di asilo sia presentata da uno straniero che abbia già ricevuto un

---

<sup>177</sup> P. Russo, “I migranti forzati in Puglia tra campi di accoglienza e progetti territoriali per l'integrazione”, cit., p. 105.

<sup>178</sup> G. Schiavone, “La legge Bossi-Fini e il diritto d'asilo”, in *Altresconomia et al.*, (a cura di), *Bada alla Bossi-Fini! Contenuti, “cultura” e demagogia della nuova legge sull'immigrazione*, Roma, pp. 22-23.

<sup>179</sup> G. Vitale, “La legge Bossi-Fini: ingresso, soggiorno, espulsioni”, in *Altresconomia, et. al.*, (a cura di), *Bada alla Bossi-Fini!*, cit. p. 8.

<sup>180</sup> G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., p. 201.

<sup>181</sup> G. Schiavone, “La legge Bossi-Fini e il diritto d'asilo”, cit., p. 24.

provvedimento di espulsione o respingimento, oppure che sia stato fermato per aver tentato di eludere i controlli alla frontiera o che comunque si trovi in situazione di soggiorno irregolare.<sup>182</sup> Nel primo caso – quello relativo al possesso di un provvedimento di espulsione o respingimento – si prevede che il trattenimento avvenga nei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA),<sup>183</sup> mentre per le altre categorie di richiedenti asilo esso viene eseguito in appositi Centri di Identificazione (CID).<sup>184</sup> Ai richiedenti asilo soggetti all'obbligo di trattenimento si applica una procedura semplificata di esame della richiesta d'asilo, della durata di 20 giorni.<sup>185</sup>

La Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato è trasformata in Commissione nazionale per il diritto d'asilo e sostituita, nell'esame delle istanze d'asilo, da sette Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, distribuite sul territorio nazionale. Queste Commissioni sono composte da un funzionario della Prefettura nel ruolo di Presidente, da un rappresentante dell'UNHCR, da un funzionario di polizia e da un rappresentante dell'ANCI; tuttavia, i requisiti di competenza in materia necessari per i membri delle Commissioni non sono specificati da nessuna norma. Alla Commissione nazionale sono affidate le funzioni di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali e di raccolta dei dati statistici.<sup>186</sup>

Pur prevedendo la possibilità per il richiedente asilo di presentare istanza di riesame entro cinque giorni dalla comunicazione della decisione relativa al riconoscimento dello status di rifugiato, il ricorso è affidato alla stessa Commissione territoriale affiancata da un membro della Commissione nazionale. Inoltre, la presentazione del ricorso non sospende l'eventuale provvedimento di espulsione emesso, consentendo che, nonostante

---

<sup>182</sup> Art. 32, c. 2, L. 189/2002.

<sup>183</sup> Art. 32, c. 4, L. 189/2002. Con il D.L. 92/2008 la denominazione dei CPTA viene cambiata in Centri di identificazione ed espulsione (CIE). Si tratta di centri chiusi, dai quali non è possibile uscire liberamente, equiparabili al regime carcerario. Fin dalla loro istituzione essi hanno assunto carattere punitivo, nonostante vi siano trattenuti stranieri che non hanno commesso alcun reato penale. (D. Cadeddu, *Cie e complicità delle organizzazioni umanitarie*, Roma, Sensibili alle foglie, 2013, pp. 29-30) Le recenti riforme allo statuto di queste strutture hanno prolungato i tempi massimi di trattenimento a diciotto mesi. (G. Campesi, "Bari Palese. Etnografia di un Centro di Identificazione ed Espulsione", in L. Pannarale (a cura di), *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*, Pisa, Pacini, 2014, p. 9).

<sup>184</sup> Art. 32, c. 3, L. 189/2002. La definizione del numero, delle caratteristiche e delle modalità di gestione di queste strutture è rimandata ad un decreto attuativo relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato (D.P.R. 303/2004), entrato in vigore ad aprile 2005.

<sup>185</sup> G. Schiavone, "La legge Bossi-Fini e il diritto d'asilo", cit., p. 24.

<sup>186</sup> *Id.*, pp. 25-26.

il rischio di persecuzione o di trattamento inumano e degradante, il richiedente asilo sia rimpatriato nel proprio Paese prima della decisione del giudice.<sup>187</sup>

Infine, l'articolo 32 della Legge 189/2002 istituisce il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) – il quale si profila come il risultato del processo di consolidamento e di istituzionalizzazione del PNA – e il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.<sup>188</sup> Lo SPRAR è composto dalla rete degli enti locali che, con il sostegno del terzo settore e il finanziamento del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, attivano percorsi di accoglienza integrata a livello territoriale.

In sintesi, dalle disposizioni contenute nella Legge Bossi-Fini deriva un quadro normativo gravemente peggiorativo, che incide negativamente sulle garanzie di tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo. La disciplina che ne risulta appare confusa e incoerente e sembra rispondere a precise esigenze politiche, che veicolano e rafforzano nell'opinione comune un'immagine del rifugiato come persona potenzialmente pericolosa per la sicurezza pubblica, che necessita di essere controllata.<sup>189</sup> L'esercizio del diritto d'asilo è ostacolato attraverso:

- l'applicazione del trattenimento nei casi in cui sia accertato l'ingresso irregolare del richiedente asilo, condizione che – per ovvie ragioni connesse alle modalità di accesso alla procedura di asilo – si verifica per la maggior parte delle persone che fuggono dal proprio Paese;
- l'assenza di tutela dei richiedenti asilo contro il rischio di respingimento;
- l'introduzione di procedure semplificate, straordinarie e accelerate;
- la discrezionalità garantita agli organi amministrativi, che non sono vincolati al rispetto di particolari procedure, né sono sottoposti a controlli relativi al loro operato.<sup>190</sup>

L'istituzione del sistema di accoglienza SPRAR può essere considerato, per il suo tentativo di superare la logica meramente assistenziale, un elemento positivo della Legge Bossi-Fini, ma si pone in contraddizione con gli elementi più restrittivi della norma. Infatti, di fronte al ricorso diffuso e discrezionale a dispositivi di limitazione della libertà

---

<sup>187</sup> *Id.*, p. 27.

<sup>188</sup> T. Caponio, *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia*, cit., p. 17.

<sup>189</sup> G. Schiavone, "La legge Bossi-Fini e il diritto d'asilo", cit., pp. 24, 28.

<sup>190</sup> *Id.*, pp. 23-25, 28.

personale, quale è la misura del trattenimento, tale sistema finisce nella pratica per configurarsi come residuale e di portata limitata.<sup>191</sup>

Tra il 2005 e il 2008 l'Italia procede, con grave ritardo rispetto ai tempi fissati, al recepimento delle direttive comunitarie relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, all'attribuzione della qualifica di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria e alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale che sono state illustrate nel primo capitolo.<sup>192</sup> Il Decreto legislativo 140/2005 prevede, tra le altre norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, la possibilità di svolgere attività lavorative dopo sei mesi dalla formalizzazione della domanda d'asilo.<sup>193</sup> Inoltre, la riforma della procedura d'asilo contenuta nel Decreto legislativo 25/2008 introduce quattro importanti novità:<sup>194</sup>

- abolisce la procedura accelerata e il riesame delle richieste d'asilo;
- amplia il numero delle Commissioni territoriali da sette a dieci, affidandogli interamente il compito di valutare le istanze d'asilo senza che la polizia di frontiera o la questura possano valutare preliminarmente l'ammissibilità della richiesta;
- consente al richiedente asilo di presentare ricorso al Tribunale civile contro la decisione negativa della Commissione territoriale e di soggiornare in Italia in attesa della sentenza;
- sostituisce i Centri di Identificazione con i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA).

Alla modifica della denominazione in CARA è corrisposta l'assunzione di uno “*statuto più strettamente umanitario*”<sup>195</sup> e meno coercitivo: le strutture, a cui il decreto dedica una disposizione diversa rispetto a quella che regola il trattenimento nei CIE, sono ufficialmente definite come centri aperti, da cui è possibile uscire nelle ore diurne, prerogativa che era precedentemente lasciata alla discrezionalità dei responsabili delle strutture.<sup>196</sup>

---

<sup>191</sup> *Id.*, p. 28.

<sup>192</sup> A. Brambilla, N. Morandi, “Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale”, cit., pp. 60-61.

<sup>193</sup> Art. 11, c. 1, D.Lgs. 140/2005.

<sup>194</sup> C. Hein, “Storia del diritto d'asilo in Italia”, cit., pp. 73-74.

<sup>195</sup> G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., p. 225.

<sup>196</sup> G. Campesi, “Confinati sulla soglia. Etnografia dei centri per richiedenti asilo in Puglia”, in L. Pannarale, (a cura di), *Passaggi di frontiera*, cit., p. 58.

Alla luce della trasposizione delle direttive europee nell'ordinamento nazionale, accanto all'ottenimento dello status di rifugiato definito dalla Convenzione di Ginevra si possono individuare due forme di protezione alternative.

La protezione sussidiaria, il primo dei due profili di tutela, recepita dal Decreto legislativo 251/2007, ha l'obiettivo di tutelare situazioni riconducibili ad esigenze di protezione diverse dalla persecuzione individuale che, come si è osservato anche nel caso italiano, storicamente hanno riguardato un numero sempre maggiore di richiedenti asilo.<sup>197</sup> Pur rientrando nella definizione di protezione internazionale, questo status costituisce un livello di protezione subordinato e di grado inferiore rispetto a quello del rifugiato in senso stretto. A differenza di quanto previsto per quest'ultimo, non si fa riferimento al timore fondato di persecuzione, ma esclusivamente al “*rischio effettivo di subire un grave danno*”,<sup>198</sup> che non deve necessariamente dipendere da motivazioni particolari, ma deve essere riconducibile ad una delle seguenti situazioni: condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante nel Paese d'origine; minaccia grave e individuale alla vita o alla persona, che ha origine da situazioni di violenza indiscriminata nel contesto di un conflitto armato interno o internazionale.<sup>199</sup> Infine, la protezione sussidiaria dà diritto ad un permesso di soggiorno della durata di tre anni, contro i cinque anni previsti per il permesso di soggiorno del rifugiato.<sup>200</sup>

La protezione umanitaria, la seconda tra le alternative allo status di rifugiato, consente l'accesso ad un livello inferiore di tutela rispetto alla protezione internazionale, a cui corrisponde un permesso di soggiorno della durata di un anno. Già prevista in via generale dal Testo Unico sull'Immigrazione, nell'ambito della procedura d'asilo è recepita dal Decreto legislativo 25/2008:

*nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno.*<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> A. Brambilla, V. Marengoni, “Migrazioni forzate: quale risposta alle nuove esigenze di protezione”, in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, cit., p. 195.

<sup>198</sup> Art. 2, D.Lgs. 251/2007; UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo*, cit., p. 25.

<sup>199</sup> Art. 14, D.Lgs. 251/2007.

<sup>200</sup> C. Hein, “Storia del diritto d'asilo in Italia”, cit., pp. 73-74.

<sup>201</sup> Art. 32, c. 3, D.Lgs. 25/2008.

Le ragioni che consentirebbero di ottenere il permesso di soggiorno per motivi umanitari non sono adeguatamente chiarite nella normativa italiana, ma fanno riferimento a generici obblighi costituzionali e internazionali imposti allo Stato italiano per la tutela dei diritti umani fondamentali e ad altre imprecisate esigenze di carattere umanitario.<sup>202</sup> Se da un lato vi è l'obbligo di accertare l'esigenza di protezione umanitaria in caso di diniego della protezione internazionale, dall'altro l'indeterminatezza dei motivi della protezione lascia ampia discrezionalità alla Commissione territoriale sulla concessione di questa forma residuale di tutela.

Uno sguardo complessivo al cammino legislativo dell'Italia sul diritto d'asilo permette di osservare come i primi tentativi di organizzazione della procedura della richiesta d'asilo e del sistema di accoglienza, risalenti agli anni Novanta,<sup>203</sup> si siano concentrati in particolar modo sulle procedure di ingresso alla frontiera e sui provvedimenti di respingimento. Analogamente, la normativa più recente (Legge Bossi-Fini), lungi dal configurarsi come una norma organica, ha ulteriormente compresso la portata del dettato costituzionale a favore di un'impostazione repressiva e poliziesca.<sup>204</sup>

L'adeguamento alle disposizioni previste dai regolamenti europei in materia di diritto d'asilo, anche se fortemente condizionato dalle interpretazioni distorte che le normative nazionali hanno formulato a partire dal recepimento del dettato europeo, non può dirsi certamente risolutivo, anche in virtù dei numerosi aspetti problematici della stessa normativa europea.<sup>205</sup>

## 2.2 L'articolazione dell'attuale sistema di accoglienza in Italia

Nel ripercorrere le tappe fondamentali che hanno condotto alla costruzione della disciplina sull'asilo, si è evidenziato come il sistema di accoglienza, che ha risentito

---

<sup>202</sup> UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo*, cit., p. 31.

<sup>203</sup> Si fa riferimento in particolare alla Legge Martelli e al Testo Unico sull'immigrazione.

<sup>204</sup> F. Rescigno, "Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea, e 'vuoto' normativo", cit., p. 162.

<sup>205</sup> N. Garbin, A. Brambilla, "Il percorso dei richiedenti protezione internazionale tra norme e prassi", cit., p. 94.

maggiormente della carenza e della confusione normativa,<sup>206</sup> si sia sviluppato prevalentemente attraverso interventi guidati da una logica emergenziale, che limitavano l'accoglienza a specifici gruppi e delegavano gran parte degli oneri agli Enti Locali e al terzo settore. Con la strutturazione di forme più istituzionalizzate di accoglienza questi problemi sono stati risolti in misura estremamente parziale: la dispersione della norma in leggi e decreti ha dato origine ad una stratificazione legislativa contraddittoria e difficilmente applicabile.<sup>207</sup> Contemporaneamente, di fronte ad una realtà migratoria che, pur sfuggendo ai tentativi di normalizzazione, ha progressivamente assunto i caratteri di un fenomeno strutturale, l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati continua ad essere gestita secondo un'ambigua logica emergenziale, nella quale la dimensione umanitaria – il dovere di proteggere le persone in fuga – si intreccia con la dimensione securitaria tesa al mantenimento dell'ordine pubblico. Allo stesso modo, il regime di controllo delle frontiere – che sin dagli anni Novanta si è ispirato a questo duplice intento – ha contribuito a determinare un rapido mutamento delle rotte migratorie verso l'Italia e delle zone di approdo che dai primi anni Duemila, in seguito alla creazione di forme di cooperazione per il contrasto dell'immigrazione irregolare tra Italia e Albania, si sono spostate dalla costa adriatica alle coste siciliane e all'isola di Lampedusa. La stessa strategia è stata messa in campo in tempi più recenti con i vicini nordafricani (Egitto, Tunisia, Algeria, Marocco e Libia), ma questa collaborazione si è dimostrata molto più problematica, come hanno reso evidenti le ricadute che le cosiddette rivolte arabe hanno avuto sui Paesi europei.<sup>208</sup>

Gli sconvolgimenti politici che a partire dal 2011 hanno interessato il Medio Oriente e il Nord Africa (regione MENA) hanno coinvolto Paesi di origine e di transito di una parte consistente dei migranti diretti verso l'Europa, giocando un ruolo importante nell'evoluzione del fenomeno migratorio e del sistema di accoglienza in Italia. La cosiddetta Emergenza Nord Africa (ENA), innescata dall'afflusso di migranti in arrivo attraverso il Mediterraneo centrale, è un caso particolarmente esemplificativo dell'ambivalenza italiana nella gestione del fenomeno migratorio. Nel biennio precedente, la diminuzione dei flussi migratori e delle domande d'asilo presentate in Italia

---

<sup>206</sup> G. Schiavone, "Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie", cit., p. 69.

<sup>207</sup> C. Hein, "Storia del diritto d'asilo in Italia", cit., p. 84.

<sup>208</sup> G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, DeriveApprodi, 2015, pp. 176-177.

era stata determinata dalle politiche di controllo e di respingimento attuate dal governo attraverso accordi bilaterali con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.<sup>209</sup> Come è stato rilevato dall'analisi di Sandro Chignola e Sandro Mezzadra, nel 2011 i massicci movimenti di popolazione sono il risultato del venir meno, con il crollo dei regimi e degli interlocutori istituzionali, dei dispositivi di blocco e di filtraggio della migrazione, oggetto di contrattazione della Commissione europea e dei singoli Stati membri con i Paesi del Nord Africa.<sup>210</sup>

In quest'occasione, la gestione degli sbarchi delle persone provenienti dal Nord Africa nelle coste meridionali della penisola viene affrontata con la dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria,<sup>211</sup> valido in tutto il territorio nazionale fino al 31 dicembre 2011, con il quale il governo vuole sottolineare il carattere eccezionale dei flussi e la necessità di ricorrere a misure urgenti e straordinarie.<sup>212</sup> Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011 recante *“misure umanitarie di protezione temporanea da assicurarsi nel territorio dello Stato a favore di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011”* rientra tra questi provvedimenti.

L'intera amministrazione degli interventi per fronteggiare l'emergenza è affidata al Dipartimento della Protezione civile,<sup>213</sup> che emana il Piano per l'Accoglienza dei Migranti (PAM), costruito su un modello di accoglienza diffusa sul territorio nazionale che coinvolge le Amministrazioni Regionali, gli Enti Locali e gli altri soggetti

---

<sup>209</sup> A. Ammirati, A. Brambilla, L. Leo, “Arrivi e transiti”, cit., p. 17. Il rapporto di collaborazione segreto tra l'Italia e la Libia, divenuta il principale Paese di transito verso l'Europa dell'area nordafricana, è suggellato nel 2009 dalla firma del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra i due Paesi, che contiene disposizioni sulla lotta congiunta all'immigrazione clandestina, ma non legifera sulla riammissione dei migranti irregolari. Nella pratica questo accordo si è tradotto nell'attuazione di operazioni di respingimento e interdizione, che è valsa all'Italia una condanna della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza del 23 febbraio 2013, caso Hirsi Jamaa and others vs. Italia, ricorso n. 27765/09) per la violazione dell'articolo 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) e dell'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dell'articolo 4 del Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive) (C. Hein, “Storia del diritto d'asilo in Italia”, cit., pp. 75-79; A. Ammirati, A. Brambilla, L. Leo, “Arrivi e transiti”, cit., p. 51).

<sup>210</sup> S. Chignola, S. Mezzadra, *Lampusia*, <http://www.uninomade.org/lampusia/>, 25 febbraio 2011, [ultima cons. 22-10-2016].

<sup>211</sup> D.P.C.M. del 12 febbraio 2011.

<sup>212</sup> Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011 proroga lo stato di emergenza umanitaria *“in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa”* fino al 31 dicembre 2012. L'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 33/2012, in vista del *“rientro nella gestione ordinaria”* proroga ulteriormente il regime di accoglienza straordinaria fino al 28 febbraio 2013.

<sup>213</sup> O.P.C.M. 3933/2011.

appartenenti al Sistema Nazionale della Protezione Civile.<sup>214</sup> Gli obiettivi del PAM indicati nel documento ufficiale sono: assicurare la prima accoglienza, garantire l'equa distribuzione dei migranti sul territorio nazionale; provvedere all'assistenza. Il modello di gestione che ne risulta, il quale prevede l'assistenza in apposite strutture per un massimo di 50.000 migranti, è suddiviso in tre fasi:<sup>215</sup>

- la prima accoglienza, la quale consiste nell'assistenza sanitaria e di primo ristoro, è garantita immediatamente dopo lo sbarco sul territorio italiano e si conclude con l'avvio delle procedure di rimpatrio per gli "irregolari" e con la distribuzione sul territorio di coloro che appartengono alle altre categorie;
- la distribuzione sul territorio, che avviene secondo i principi dell'equa distribuzione e della modularità suddividendo il numero dei migranti attesi in gruppi multipli di 10.000 unità da assegnare alle singole Regioni in base al fattore "d" (quota parte per l'equa distribuzione sul territorio), calcolato sulla percentuale di popolazione residente in ogni singola Regione rispetto al totale nazionale;
- l'assistenza, che è fornita dalle Regioni a seconda delle differenti condizioni giuridiche dei migranti e conformemente alla normativa previgente.

A dispetto delle previsioni, il numero dei migranti accolti nelle strutture straordinarie alla fine del 2012 è di 16.844,<sup>216</sup> a conferma del fatto che gran parte di quella che è stata definita come "emergenza sbarchi" è una costruzione che i toni allarmistici della politica hanno contribuito a creare e riprodurre, e che l'implementazione del sistema straordinario è riconducibile non tanto alle dimensioni "incontrollabili" del flusso migratorio, quanto piuttosto al sottodimensionamento dei posti disponibili nel sistema ordinario di accoglienza e alla sua distribuzione disomogenea sul territorio.<sup>217</sup>

Tuttavia, lo status delle persone che giungono dal Nord Africa dopo il 5 aprile 2011 – data che segna il termine per la concessione della protezione umanitaria – e che vengono

---

<sup>214</sup> In un primo momento si tenta di confinare l'emergenza nel territorio siciliano, nello specifico nell'isola di Lampedusa, intenzione che emerge anche dalla nomina di "*Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza*" attribuita al Prefetto di Palermo. (G. Campesi, "La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni. Lampedusa, le rivolte arabe e la crisi del regime confinario europeo", *Jura Gentium*, 8, n. 2 (2011), p. 106; Art. 1, c. 1, O.P.C.M. 3924/2011)

<sup>215</sup> Dipartimento della Protezione Civile, *Piano per l'accoglienza dei migranti*, 12 aprile 2011.

<sup>216</sup> Protezione civile, *Dossier Emergenza umanitaria Nord Africa*, [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_dossier.wp?contentId=DOS24974](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS24974), 2011, [ultima. cons. 23-10-2016].

<sup>217</sup> Conferenza Unificata, *Documento di indirizzo per il superamento dell'Emergenza Nord Africa*, 26 settembre 2012.

inserite nel piano della Protezione civile non è chiaramente definito. Nei documenti ufficiali si fa riferimento a coloro “*ai quali sia riconosciuto lo status di profughi*”,<sup>218</sup> termine estremamente generico che può essere ricondotto a quello di migrante forzato, ma che non è associato ad un preciso status giuridico. I migranti che ricadono in questo caso sono dunque indotti a presentare domanda di protezione internazionale in maniera quasi automatica, indipendentemente dalle ragioni della partenza per l’Italia, attraverso l’inserimento nelle strutture di accoglienza di quello che si configura come un sistema parallelo a quello ordinario costituito dallo SPRAR e dai centri governativi, cioè i Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA)<sup>219</sup> e i CARA.

Infatti, il Documento di indirizzo per il superamento dell’Emergenza Nord Africa, approvato dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni il 26 settembre 2012 sottolinea come

*in merito ai richiedenti asilo Emergenza Nord Africa, occorre ricordare che molti sono cittadini di altri Stati africani che vivevano all’interno del territorio libico da anni, intrattenendo rapporti di lavoro o offrendo servizi all’interno del tessuto sociale libico e costrette a scappare a causa delle persecuzioni all’interno dello Stato, non di origine ma “terzo”. Come è evidente notare, la richiesta di riconoscimento di protezione internazionale proviene da gruppi di persone estremamente eterogenee e non direttamente collocabili all’interno della figura giuridica del titolare di protezione internazionale. Ciò premesso si sta verificando che la maggior parte delle domande presentate concludono il proprio iter amministrativo con un diniego e con ipotizzabili conseguenti ricorsi, avverso detto diniego.*

Dopo la chiusura ufficiale dell’Emergenza umanitaria Nord Africa, sancita con la Circolare del Ministero dell’Interno 1424 del 18 febbraio 2013, la condizione di incertezza giuridica continua ad interessare una larga parte dei richiedenti asilo e l’afflusso di migranti non si arresta.

---

<sup>218</sup> Art. 1, c. 3, O.P.C.M. 3933/2011.

<sup>219</sup> In assenza di disposizioni normative che definiscono la natura e le modalità di accoglienza di questi centri, la fonte normativa a cui si fa impropriamente riferimento per il loro funzionamento è la Legge 563/1995, nonostante essa si limiti a regolare le attività di prima assistenza in Puglia nel 1995, e il Decreto Interministeriale del 16 febbraio 2006 (ASGI, (a cura di), *Il diritto alla protezione. Studio sullo stato del sistema d’asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Acqui Terme, Impressioni grafiche, 2011, pp. 122-123).

Il naufragio sulle coste di Lampedusa del 3 ottobre 2013, le cui vittime accertate sono 360 e i presunti dispersi circa 20, induce il governo italiano a rafforzare il dispositivo di pattugliamento del Canale di Sicilia lanciando l'operazione Mare Nostrum, che prende avvio il 18 ottobre 2013. Pur trattandosi di un'operazione di sicurezza, il governo ne sottolinea l'intento umanitario – il soccorso alle imbarcazioni in difficoltà e il salvataggio dei migranti in mare – tanto che la sua conclusione, il 31 ottobre 2014, suscita numerose polemiche provenienti anche da alcune importanti organizzazioni non governative, che sottolineano il carattere umanitario dell'intervento.<sup>220</sup>

Il 2014 e il 2015 sono anni segnati da un drammatico incremento dei conflitti, delle situazioni di violenza generalizzata e instabilità politica e dal protrarsi di gravi violazioni dei diritti umani, in particolare in Africa subsahariana, nel Corno d'Africa e in Medio Oriente.<sup>221</sup> Il continuo aumento dei flussi verso l'Italia, del numero di istanze di protezione presentate e la conseguente necessità di reperire un maggior numero di posti disponibili per l'accoglienza determina l'introduzione di alcune novità:

- l'ulteriore ampliamento del numero delle Commissioni territoriali, che passa da dieci a venti;<sup>222</sup>
- l'introduzione di una procedura semplificata di esame delle istanze d'asilo in base alla quale, a meno di specifiche richieste del richiedente o di decisione contraria da parte del Presidente, l'audizione presso la Commissione territoriale si svolge in presenza di un solo componente;<sup>223</sup>
- l'istituzione di Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), la cui apertura era già stata invocata dalla Circolare 7418 del 20 giugno 2014 del Ministero dell'Interno, in attesa dell'allargamento della rete SPRAR;<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> G. Campesi, *Polizia della frontiera*, cit., pp. 182-185. Nel novembre 2014 l'operazione Mare Nostrum è sostituita da Triton, condotta da Frontex – l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea – con la collaborazione di quindici Stati membri. Rispetto all'operazione precedente, che aveva interessato una vasta area del Mediterraneo centrale, Triton ha un'area operativa limitata e il compito di sorvegliare la frontiera europea, ma non di effettuare soccorsi in mare (G. Campesi, *Polizia della frontiera*, cit., p.184-185).

<sup>221</sup> A. Ammirati, A. Brambilla, L. Leo, "Arrivi e transiti", cit., p. 17. Per un approfondimento sui numeri dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel biennio 2014-2015 si rimanda a Centro studi e ricerche IDOS, (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2015*, Roma, 2015 e a Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma, 2015

<sup>222</sup> L. 146/2014.

<sup>223</sup> ANCI, et al., *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, p. 26.

<sup>224</sup> *Id.*, p. 22.

- l’aumento della durata dei permessi di soggiorno per protezione sussidiaria e umanitaria rispettivamente a cinque e due anni.<sup>225</sup>

L’approvazione del Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati – adottato dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni nel luglio 2014 – con il quale viene ribadita l’urgenza di

*operare su due piani contemporanei coniugando, da un lato, la necessità di dare risposte immediate alle impellenti esigenze di accoglienza delle persone che arrivano in numeri molto elevati sulle coste meridionali e nei luoghi di frontiera e, dall’altro l’assoluta e indifferibile necessità di impostare subito un “piano strutturato” che permetta di ricondurre a gestione ordinaria e programmabile gli interventi relativi sia agli adulti che ai minori non accompagnati*<sup>226</sup>

invoca una ridefinizione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, che viene ufficialmente introdotta nell’ordinamento italiano attraverso il recepimento delle norme europee rifuse. Infatti, il Decreto legislativo 142/2015 dà attuazione alla Direttiva 2013/32/UE recante “*procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*” e alla Direttiva 2013/33/UE che contiene “*norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*”. Esso consente il rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo della durata di sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della Commissione territoriale e, in caso di ricorso, fino a quando il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale, oltre che la possibilità di lavorare dopo due mesi dalla presentazione della domanda d’asilo.<sup>227</sup> La nuova normativa apporta anche delle modifiche particolarmente restrittive ai casi in cui può essere disposto il trattenimento dei richiedenti asilo nei CIE, la cui durata massima è fissata a dodici mesi. Accanto al caso in cui il richiedente rientri in una delle clausole di esclusione dallo status di rifugiato, è previsto il trattenimento di coloro che hanno ricevuto un provvedimento di espulsione ministeriale per ragioni di ordine pubblico o sicurezza dello Stato, di espulsione prefettizia perché individuati come soggetti dediti abitualmente

<sup>225</sup> Ministero dell’Interno, *Rapporto sull’accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*, cit., p. 12.

<sup>226</sup> ANCI, *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, cit., p. 23.

<sup>227</sup> Ministero dell’Interno, *Rapporto sull’accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*, cit., pp. 12-13.

a traffici illeciti, e infine qualora sussista il rischio di fuga del richiedente asilo, ovvero egli abbia sistematicamente rilasciato false dichiarazioni sulle proprie generalità o abbia violato in passato l'ordine di allontanamento dal territorio nazionale.<sup>228</sup>

Per ciò che concerne la disciplina dell'accoglienza, nel tentativo di superare la coesistenza di più sistemi paralleli, il decreto articola il sistema in tre momenti: soccorso e prima assistenza, prima accoglienza, seconda accoglienza.

La fase di soccorso e prima assistenza, comprende le procedure di identificazione, lo screening sanitario, la fornitura di materiali di prima necessità, l'attività informativa e la prima individuazione di nuclei familiari e soggetti vulnerabili.<sup>229</sup> Queste operazioni, svolte nei CPSA allestiti in prossimità delle zone di sbarco senza che ne siano precisate le modalità e i tempi,<sup>230</sup> sono funzionali all'accertamento dell'intenzione dei migranti di richiedere la protezione internazionale prima di essere smistati verso altri centri.

La prima accoglienza è una fase intermedia che il Decreto individua come necessaria alla definizione della posizione giuridica del richiedente, alla verbalizzazione e all'avvio della procedura d'asilo, nonché agli accertamenti medici per individuare eventuali vulnerabilità che devono essere segnalate per la collocazione successiva dei richiedenti asilo. Le strutture individuate – i CARA e, in caso di esaurimento dei posti, le strutture temporanee appositamente predisposte (CAS) – sono centri collettivi di grandi dimensioni, per i quali non è indicato chiaramente un limite massimo di permanenza e in cui le condizioni di accoglienza garantite sono di carattere strettamente essenziale.<sup>231</sup> Il Ministero dell'Interno ha emesso varie circolari che disciplinano in maniera generica le modalità di gestione di queste strutture e le loro funzioni, finendo di fatto per addossare la responsabilità della gestione agli Enti locali e i meccanismi di controllo del corretto funzionamento dei centri agli stessi enti gestori.<sup>232</sup>

Il Piano nazionale del luglio 2014 ha stabilito la trasformazione dei centri governativi in *hub* (nodi di smistamento) regionali e interregionali, funzionali alla gestione rapida dei

---

<sup>228</sup> Centro studi e ricerche IDOS, (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2015*, cit., p. 144.

<sup>229</sup> ANCI, *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, cit., p. 23.

<sup>230</sup> C. Bove, "Accoglienza ed esclusione: il sistema di accoglienza italiano", in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, cit., p. 172.

<sup>231</sup> *Id.*, pp. 174-175; ANCI, *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, cit., p. 23.

<sup>232</sup> Il funzionamento dei CAS sarà preso in esame più dettagliatamente nel prossimo capitolo, dedicato al caso del CAS Zaccarelli di Bologna.

trasferimenti nelle strutture di seconda accoglienza collocate nelle province della regione di riferimento.<sup>233</sup>

La seconda accoglienza dovrebbe avvenire nei centri SPRAR, indicati come riferimento e perno unico dell'accoglienza di secondo livello.<sup>234</sup> Nel corso degli anni, questo sistema è andato incontro ad un graduale mutamento. Oggi esso si configura come un apparato centrato sull'attivazione di percorsi individuali e finalizzato al raggiungimento dell'autonomia: all'accoglienza materiale (vitto e alloggio) e alle attività di informazione e assistenza legale e sanitaria, sono affiancati servizi di orientamento e accompagnamento finalizzati all'inserimento lavorativo, sociale e abitativo.<sup>235</sup> Il compito di coordinare e monitorare i progetti territoriali di accoglienza è assegnato al Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico, il quale è inoltre responsabile delle decisioni sull'inserimento di nuovi beneficiari e dell'eventuale proroga della loro permanenza, mentre agli enti gestori è riservata autonomia decisionale per quanto riguarda i casi di revoca anticipata dell'accoglienza.<sup>236</sup> L'accesso ai progetti SPRAR, di cui sono destinatari sia i richiedenti asilo che i titolari di protezione internazionale, avviene attraverso la segnalazione dei singoli casi al Servizio centrale<sup>237</sup> e prevede l'accoglienza di singoli e/o famiglie in appartamenti o in strutture di piccole o medie dimensioni. La permanenza nelle strutture è consentita per tutta la durata della procedura d'asilo e, in caso di diniego, fino alla conclusione del ricorso. Dopo l'ottenimento della protezione essa è garantita per ulteriori sei mesi, prorogabili ai fini del raggiungimento di obiettivi di inclusione socio-lavorativa o per ragioni di salute.<sup>238</sup> Pur essendo stata oggetto di una progressiva espansione,<sup>239</sup> la capacità ricettiva della rete SPRAR è ancora scarsa, tanto che la possibilità che tutti i richiedenti asilo possano accedere ai progetti SPRAR è quantomeno improbabile.<sup>240</sup> I centri temporanei, ovvero i Centri di Accoglienza Straordinaria – la cui attivazione da parte delle Prefetture dovrebbe essere riservata a casi straordinari dovuti ad arrivi massicci e ravvicinati di richiedenti

---

<sup>233</sup> Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*, cit., p. 92.

<sup>234</sup> ANCI, *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, cit., p. 25.

<sup>235</sup> UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo*, cit., p. 109.

<sup>236</sup> L. Bonzano, I. Pupolizio, "Tra accoglienza e integrazione. Il Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e dei Rifugiati in Puglia", in L. Pannarale (a cura di), *Passaggi di frontiera*, cit., p. 85.

<sup>237</sup> UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo*, cit., p. 110.

<sup>238</sup> C. Bove, "Accoglienza ed esclusione", cit., pp. 176-177.

<sup>239</sup> Centro studi e ricerche IDOS, (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2015*, cit., p. 135.

<sup>240</sup> *Id.*, p. 143.

asilo – finiscono dunque per ospitare un numero di persone superiore a quello del sistema ordinario, riproponendo lo stesso meccanismo di risposta emergenziale che ha contraddistinto l’Emergenza Nord Africa.

In sintesi, in questo nuovo modello di accoglienza, la dicotomia tra centri governativi e SPRAR è sostituita da quella tra prima e seconda accoglienza. La maggior parte dei richiedenti asilo non ha accesso ai progetti SPRAR e le funzioni che sarebbero previste nella fase di seconda accoglienza vengono invece svolte nelle strutture temporanee, che si limitano ad offrire i servizi meramente essenziali. Tale dinamica non solo determina un grave peggioramento delle generali condizioni di accoglienza del sistema nazionale, ma ha raggiunto dimensioni tali da rendere impossibile il riassorbimento di questi centri nel sistema SPRAR.<sup>241</sup>

Con la pubblicazione della Roadmap italiana, l’attuazione nella penisola dell’Agenda europea sulla migrazione, il quadro si è ulteriormente complicato. Con questa tabella di marcia, diffusa il 28 settembre 2015, il governo afferma di voler adottare misure adeguate nei settori dell’asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio volte a migliorare la capacità, la qualità e l’efficienza del sistema italiano in questi settori, come richiesto dalla Commissione europea.<sup>242</sup> Tra queste misure vi è l’approccio *hotspot*, che prevede la concentrazione degli arrivi dei migranti in una serie di porti di sbarco selezionati, nei quali sono presenti strutture d’accoglienza chiuse. All’interno di questi centri dovrebbero essere eseguite le procedure preliminari di screening sanitario, pre-identificazione, foto-segnalamento e rilievi dattiloscopici,<sup>243</sup> coordinate dal Ministero dell’Interno con il supporto di Frontex, dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO – *European Asylum Support Office*), dell’UNHCR e degli ufficiali di collegamento di altri Stati membri.<sup>244</sup>

Per coloro che manifestano la volontà di chiedere asilo e/o di aderire alla procedura di ricollocazione è previsto il trasferimento negli *hub* regionali, mentre le persone che si trovano in posizione “irregolare” e non richiedono la protezione internazionale sono trasferite nei CIE in attesa dell’espulsione.<sup>245</sup> A partire da settembre 2015 sono stati individuati quattro *hotspot*, collocati nei porti di Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e

---

<sup>241</sup> C. Bove, “Accoglienza ed esclusione”, cit., pp. 178-182.

<sup>242</sup> Ministero dell’Interno, *Roadmap italiana*, 28 settembre 2015, p. 2.

<sup>243</sup> Ministero dell’Interno, *Rapporto sull’accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*, cit., p. 91.

<sup>244</sup> *Id.*, p. 92

<sup>245</sup> Ministero dell’Interno, *Roadmap italiana*, cit., pp. 6-7.

Lampedusa, la cui capienza totale è di 1.500 posti. A questi si sarebbero dovuti aggiungere entro la fine del 2015 altri due hotspot situati a Taranto e ad Augusta.<sup>246</sup> Di fatto, i centri oggi attivi sono quelli di Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto, tra i quali solo i primi due hanno avviato le proprie attività prima della fine del 2015.<sup>247</sup>

Le testimonianze degli operatori e delle organizzazioni presenti sul campo hanno denunciato numerose violazioni, quali il frequente ricorso al respingimento e all'espulsione, l'assenza di un'attività informativa adeguata dal punto di vista legale, i maltrattamenti e l'uso della forza per il rilevamento delle impronte digitali.<sup>248</sup> Inoltre, il rischio di rimpatrio e di respingimento sembra riguardare non solo i cosiddetti migranti economici ma anche coloro che, pur presentando domanda d'asilo, provengono da quelli che l'Europa considera Paesi sicuri o da Stati con i quali l'Italia abbia stipulato accordi bilaterali di riammissione, prassi per la quale in passato la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha già emesso una condanna.<sup>249</sup> Pertanto, l'attivazione degli *hotspot* – veri e propri filtri deputati ad operare una rapida e sommaria distinzione tra chi può avere accesso allo status di rifugiato e chi no – può essere valutata come l'ultimo tassello di un quadro di per sé piuttosto confuso e contraddittorio: l'assenza di regole precise sulla loro natura giuridica e di garanzie relative alla tutela dei diritti umani fondamentali trovano nella prassi una conferma della loro illegittimità.

### 2.3 Il sistema di accoglienza in Emilia-Romagna e nella città di Bologna

La vacuità della normativa italiana sull'asilo e sul sistema di accoglienza ha determinato approcci territoriali differenti che, nel rispondere al medesimo obbligo giuridico – quello di accogliere i richiedenti asilo e i rifugiati – hanno prodotto il moltiplicarsi di prassi estremamente divergenti tra le diverse regioni italiane.

---

<sup>246</sup> Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*, cit., p. 92.

<sup>247</sup> V. Polchi, "Hotspot, i nuovi cancelli dell'Italia sul mare. Così i migranti vengono accolti", *Repubblica*, [http://www.repubblica.it/cronaca/2016/11/03/news/hospot\\_i\\_nuovi\\_cancelli\\_dell\\_italia\\_sul\\_mare\\_cosi\\_i\\_migranti\\_vengono\\_accolti-151205929/?ref=nrct-5](http://www.repubblica.it/cronaca/2016/11/03/news/hospot_i_nuovi_cancelli_dell_italia_sul_mare_cosi_i_migranti_vengono_accolti-151205929/?ref=nrct-5), 3 novembre 2016, [ultima cons. 3-11-2016].

<sup>248</sup> A. Ammirati, A. Brambilla, L. Leo, "Arrivi e transiti", cit., pp. 40-41. Per un rapporto dettagliato sulle violazioni perpetrate negli *hotspot* si rimanda a Amnesty International, *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, 2016.

<sup>249</sup> Vedi nota 212.

A partire dagli anni Duemila, l'Emilia-Romagna mostra particolare attenzione alle dimensioni del fenomeno migratorio a livello nazionale e locale, dando avvio alle prime indagini conoscitive sul tema. Nel 2004 approva la Legge Regionale 5/2004 recante “*norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*”, che si attesta come il primo intervento normativo regionale sull'immigrazione destinato espressamente anche ai richiedenti asilo e ai rifugiati regolarmente soggiornanti nel territorio. L'obiettivo principale dichiarato nel testo di legge è quello avviare politiche finalizzate alla rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale, culturale e politico degli immigrati residenti,<sup>250</sup> attraverso l'implementazione di misure in materia di politiche abitative, protezione e integrazione sociale, assistenza sanitaria, accesso ai servizi educativi per l'infanzia e diritto allo studio, istruzione e formazione professionale, inserimento lavorativo, comunicazione interculturale.

Nello stesso anno viene siglato il Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati sottoscritto dalla Regione, dall'assessore regionale alle politiche sociali, dalle sezioni regionali di ANCI, Unione Province d'Italia (UPI), CGIL, CISL e UIL, ARCI, ACLI, e da Caritas Bologna, Forum Terzo settore e Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS). Nel documento, che si pone in linea di continuità con la legge regionale, si sottolinea che:

*dal momento della presentazione della richiesta d'asilo alla decisione finale da parte della competente Commissione, il richiedente asilo vive in una sorta di “limbo giuridico” nel quale non ha diritto ad un progetto di accoglienza, non può svolgere un lavoro ed ha un accesso spesso difficoltoso alla formazione; tale situazione ha creato oggettive difficoltà che hanno portato in questi anni a far ricadere l'onere degli interventi di accoglienza essenzialmente sugli Enti Locali e sulle organizzazioni del privato sociale e della solidarietà.*<sup>251</sup>

Il Protocollo mira dunque ad “*assicurare un sistema di accoglienza integrato regionale*”<sup>252</sup> rivolto ai richiedenti asilo, ai rifugiati e ai titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, attraverso interventi concertati e integrati tra i firmatari finalizzati

---

<sup>250</sup> Art. 1, c. 4, L.R. 5/2004.

<sup>251</sup> Regione Emilia-Romagna, *Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati*, 2004, pp. 2-3.

<sup>252</sup> *Id.*, p. 4.

all’inserimento socio-lavorativo dei destinatari, e a “realizzare provvedimenti amministrativi e legislativi conseguenti”.<sup>253</sup>

Coerentemente con tali obiettivi, a partire dal 2005 la Regione finanzia il progetto Emilia-Romagna terra d’asilo, preposto al consolidamento e all’ampliamento della rete regionale esistente e all’attuazione di alcune misure contenute nel Protocollo d’intesa. All’iniziativa hanno aderito, nel corso degli anni, otto province, sedici comuni, i principali sindacati e numerose realtà del terzo settore (ARCI, associazioni e cooperative sociali), per un totale di circa quaranta partner.<sup>254</sup> Le principali attività messe in campo dalla Regione Emilia-Romagna in questo frangente sono: il monitoraggio annuale sulla situazione dell’asilo nell’area regionale, che si concentra su aspetti quali le presenze, l’accoglienza, la procedura e l’integrazione; un servizio di ricerca di informazioni sui Paesi d’origine dei richiedenti asilo; la raccolta e lo scambio di buone prassi e criticità fra i territori e gli operatori; l’organizzazione di momenti formativi e riunioni periodiche; l’aggiornamento sulle principali novità derivanti dalla produzione normativa europea.<sup>255</sup>

In particolare, il programma di monitoraggio avviato nel 2006 si propone di far emergere le dimensioni del fenomeno migratorio a livello regionale, producendo per ogni anno una sorta di istantanea della presenza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale o umanitaria nel territorio. Esso ha evidenziato un progressivo aumento del numero di richiedenti asilo e titolari di protezione in Emilia-Romagna nel periodo compreso tra il 2006 e il 2012.<sup>256</sup> Fatta eccezione per il 2013, in cui si è registrata una momentanea diminuzione, la tendenza torna a confermarsi nel biennio appena trascorso.

Attualmente la Regione accoglie 8.085 richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria, di cui 7.066 si trovano nei Centri di Accoglienza Straordinaria e i restanti 1.019 sono inseriti nei percorsi dello SPRAR.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> Regione Emilia-Romagna, *Rifugiati e asilo. Descrizione del progetto “Emilia-Romagna Terra d’Asilo”*, <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/rifugiati/progetti/terra-dasilo/sintesi-del-progetto>, 2010, [ultima cons. 25-10-2016].

<sup>255</sup> A. Fiorini (a cura di), *Emilia-Romagna terra d’asilo. Richiedenti e titolari di protezione internazionale in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, 2012, p. 3.

<sup>256</sup> A. Fiorini (a cura di), *Emilia-Romagna terra d’asilo 2014. Richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, 2014, pp. 2,6.

<sup>257</sup> Regione Emilia-Romagna, Il sistema regionale di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria, <http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2016/giugno/giornata-mondiale-del-rifugiato2016/il-sistema-regionale-di-accoglienza-i-dati-per-provincia>, 2016, [ultima cons. 27-10-2016]. I dati, aggiornati al 16 giugno 2016, sono forniti dalla Prefettura di Bologna, dal Servizio Centrale dello SPRAR e dal Ministero dell’Interno.

In merito alla specificità dell'accoglienza in Emilia-Romagna la ricerca si soffermerà sulla prima struttura di accoglienza collocata nel territorio bolognese – l'*hub* regionale di Bologna – con la quale i richiedenti asilo assegnati alla Regione entrano in contatto successivamente alla fase di soccorso e prima assistenza. Si tratta di una breve digressione che non solo è utile a fornire informazioni di contesto sul caso di studio che sarà affrontato nel prossimo capitolo – il Centro di Accoglienza Straordinaria Zaccarelli – ma che consente anche di evidenziare la peculiarità delle prassi attuate nel contesto regionale di riferimento. Sotto quest'aspetto, l'Emilia-Romagna – sia dal punto di vista della produzione legislativa che da quello della prassi applicativa – è stata ed è tuttora un terreno particolarmente fertile di sperimentazione, nel quale si condensano gli effetti dei continui cambiamenti che interessano il fenomeno delle migrazioni forzate in Europa e in Italia.

L'*hub* regionale rientra tra queste sperimentazioni: l'Emilia-Romagna è la prima regione in Italia ad avviare una struttura di questo tipo nel luglio 2014.<sup>258</sup> Il complesso individuato per questa funzione è l'ex CIE, centro di detenzione amministrativa situato in Via Enrico Mattei – zona industriale della periferia bolognese – e chiuso nel 2013.<sup>259</sup> L'*hub* costituisce una tappa intermedia obbligatoria per tutti coloro che dopo l'arrivo in Italia, attraverso la frontiera terrestre o lo sbarco nelle coste delle regioni meridionali, devono essere collocati nei centri di accoglienza del territorio regionale. Esso è coordinato dalla Prefettura di Bologna e gestito da un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) composto dal Consorzio Arcolaio, di cui fa parte la cooperativa sociale Arca di Noè (capofila), dall'Associazione Mondo Donna Onlus e dalle cooperative sociali Camelot e Lai Momo.<sup>260</sup> Le attività del centro consistono nell'erogazione di servizi di base, quali procedure di *screening* sanitario, fornitura di abbigliamento e calzature, vitto, alloggio, informazione legale sulla protezione internazionale e sul percorso di accoglienza, avvio delle prime procedure per la formalizzazione della domanda d'asilo (fotosegnalamento, rilascio delle impronte, compilazione del modello C3).<sup>261</sup>

---

<sup>258</sup> L'istituzione degli *hub* regionali è stabilita dal Piano nazionale per fronteggiare il flusso di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati, adottato nello stesso mese.

<sup>259</sup> Centro studi e ricerche IDOS, (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2015*, cit., p. 379.

<sup>260</sup> *Id.*, p. 380; G. Morelli, "Benvenuti all'ex CIE di Bologna. Appunti intorno a una biopolitica dell'emergenza della mobilità", Tutmonda, <https://tutmonda.files.wordpress.com/2015/10/benvenuti-all-ex-cie-di-bologna.pdf>, 2015 [ultima cons. 28-10-2016], p. 5.

<sup>261</sup> Centro studi e ricerche IDOS, (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2015*, cit., p. 380.

A circa un mese dall'apertura dell'*hub*, l'allora assessore alle Politiche sociali, Teresa Marzocchi, dichiara:

*la proposta di riaprire, grazie alla disponibilità del territorio, in particolare del Comune, l'ex Cie di Bologna [...] è stata accolta dal Ministero dell'Interno, che ha autorizzato provvisoriamente il riutilizzo della struttura per farne un centro di primissima accoglienza. Si tratta di un passo molto importante, di un segnale significativo del nostro modo di affrontare questo genere di situazioni, complesse e difficili. Questa Regione sta facendo la sua parte, anzi, oggi è al di sopra della percentuale di assegnazione di nuovi arrivi, rispetto ad altre Regioni. Anche per poter far entrare a pieno regime l'hub, abbiamo bisogno che ci venga dato il tempo necessario prima di accogliere nuove persone.*<sup>262</sup>

Analogamente, la vice Prefetto nonché membro della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, Bianca Lubreto, in occasione della Giornata mondiale del rifugiato (20 giugno 2015) descrive come segue la nascita del centro:

*Il modello di accoglienza che stiamo sperimentando in Emilia-Romagna dovrebbe essere un esempio a livello nazionale. Il nostro è un percorso di governance dal basso, partito quando ci trovavamo tutti di notte all'aeroporto Marconi a ricevere numerosi gruppi di migranti. C'eravamo noi, le coop e le associazioni, i medici e le istituzioni. La condivisione di questa esperienza ci ha consentito di mettere a fuoco i bisogni reali. Di fronte ad una situazione per noi nuova, dovevamo inventarci qualcosa, in particolare un luogo dove concentrare la fase del primo arrivo e attivare i meccanismi necessari a dare un'identità e un nome a queste persone, che arrivavano dal mare senza liste e scomparivano in una categoria generale: annullando l'identità si annulla anche il tratto umano che li contraddistingue. [...] Attorno a questa esperienza pratica, concreta e faticosa, è nata l'idea di creare un luogo in regione dove concentrare i primi arrivi. La nostra idea fin da subito era quella di utilizzare il centro di identificazione ed espulsione di Bologna e la previsione, a luglio scorso, dell'arrivo di 250 persone, ha convinto anche il Ministero a sdoganare la trasformazione dell'ex Cie in hub. Quando termina il percorso dell'hub, le persone vengono trasferite nei centri di accoglienza attivi nelle diverse province. Nel*

---

<sup>262</sup> Corriere di Bologna, *Profughi, 60 già arrivati in via Mattei. È il primo "hub" regionale*, <http://corriedibologna.corriere.it/bologna/notizie/cronaca/2014/5-agosto-2014/profughi-60-gia-arrivati-via-mattei-primo-hub-regionale-223692260700.shtml>, 5 agosto 2014, [ultima cons. 27-10-2016].

*trasferimento cerchiamo di non trascurare l'elemento dell'individualità. Quando ci rapportiamo a numeri molto consistenti, la tentazione è quella di maneggiare la quantità e perdere di vista le specificità. Invece noi teniamo conto dei rapporti di amicizia e parentela. Inoltre dopo un anno conosciamo le specificità dei centri aperti nelle diverse province e cerchiamo di matchare le persone ai progetti. La persona giusta nel progetto giusto è una risorsa. Il contrario è un problema.*<sup>263</sup>

La rappresentazione istituzionale del modello di accoglienza emiliano-romagnolo, assunto quale esempio per le altre regioni, e dell'esperienza dell'*hub* regionale si scontra con la gestione pratica del centro, che opera in un contesto di continua emergenza, facendo ricorso a prassi poco trasparenti e talvolta illegittime. La permanenza dei richiedenti asilo nella struttura dovrebbe limitarsi al tempo necessario all'espletamento delle operazioni di formalizzazione della domanda d'asilo e all'individuazione di strutture di seconda accoglienza. Spesso questo intervallo si protrae per alcuni mesi, a causa dell'assenza di posti disponibili in questi centri. I nuclei familiari e i minori non accompagnati, pur essendo considerati soggetti vulnerabili, sono penalizzati dall'ulteriore aumento dei tempi di attesa per il trasferimento dovuti alla mancanza di strutture adatte ad ospitarli.<sup>264</sup>

Nonostante la variazione nella denominazione e nella funzione, la struttura ha mantenuto l'aspetto di un complesso carcerario – alte mura, sbarre e filo spinato, blocchi circondati da inferriate –<sup>265</sup> configurandosi come un luogo certamente inadatto all'accoglienza dei richiedenti asilo, tanto più se si considera che il rapido “smistamento” si trasforma spesso in un soggiorno prolungato. Inoltre, pur essendo i posti disponibili nell'*hub* circa 270, dalla sua apertura sono state molte le occasioni in cui il centro ha ospitato un numero decisamente maggiore di persone.<sup>266</sup> Nel luglio 2015, ad esempio, l'aumento degli sbarchi, la saturazione dei centri di prima accoglienza nel sud Italia e il conseguente superamento delle quote regionali prestabilite per l'accoglienza, hanno imposto l'intervento emergenziale di Protezione Civile e Croce Rossa che, con l'aiuto degli operatori della struttura e degli stessi migranti, hanno provveduto a montare venti

---

<sup>263</sup> Camelot officine cooperative, *Emilia-Romagna: modello di accoglienza*, <http://wp.coopcamelot.org/emilia-romagna-modello-di-accoglienza-video/>, 19 giugno 2015, [ultima cons. 27-10-2016].

<sup>264</sup> G. Morelli, “Benvenuti all'ex CIE di Bologna”, cit., p. 4.

<sup>265</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>266</sup> *Id.*, p. 5.

tende da otto posti ciascuna negli spazi all'aperto dell'*hub*, aumentando il numero di posti disponibili a 400.<sup>267</sup>

Una volta arrivati nell'*hub* a bordo dei pullman predisposti dal Ministero dell'Interno – provenienti generalmente dalle strutture collocate nelle zone di sbarco – ai migranti è chiesto di rilasciare le impronte digitali, che verranno inserite nel sistema Eurodac, determinando l'individuazione dell'Italia come Paese competente all'esame della richiesta d'asilo. Nel caso in cui il migrante, intenzionato a proseguire il proprio viaggio verso un altro Paese europeo, decida di non chiedere asilo in Italia e dunque si rifiuti di rilasciare le impronte digitali, viene avviata una procedura di rinuncia. Tale prassi, stabilita dalla Prefettura di Bologna in accordo con gli enti gestori, se da un lato risulta arbitraria e illegittima, dall'altro rappresenta una possibilità per i migranti che intendono proseguire il loro viaggio. Essa prevede il rilascio di una dichiarazione di rinuncia alla protezione internazionale e all'accoglienza in Italia e di un invito a presentarsi entro pochi giorni in Questura per regolarizzare la propria posizione giuridica sul territorio nazionale; comporta inoltre l'abbandono immediato della struttura.<sup>268</sup> Questi documenti consentono alla Prefettura di declinare ogni responsabilità e, pur configurandosi come un lasciapassare, implicano l'invisibilizzazione dei migranti in transito, figure ibride non riconosciute dalla legge, per la quale si applica il "Regolamento Dublino III".

Per coloro che decidono di acconsentire al rilievo dattiloscopico viene avviata la procedura d'asilo. Inoltre, i migranti ricevono un numero, un tesserino e un braccialetto identificativo che consente di avere accesso ai servizi del centro e di entrare e uscire dalla struttura nelle ore diurne.<sup>269</sup> Il trasferimento può avvenire nei centri di seconda accoglienza collocati in tutte le province dell'Emilia-Romagna. Le strutture presenti a Bologna non sono infatti sufficienti ad ospitare tutti i richiedenti asilo.

---

<sup>267</sup> G. Marcante, "L'ex Cie scoppia. Per accogliere i migranti è stato riaperto un dormitorio", *Radio Città del Capo*, <http://www.radiocittadelcapo.it/archives/lex-cie-scoppia-per-accogliere-i-migranti-e-stato-riaperto-un-dormitorio-163901/>, 26 luglio 2015, [ultima cons. 28-10-2016]; *Radio Città del Capo*, *Tende all'ex Cie. "Emergenza rientrerà in giornata"*, <http://www.radiocittadelcapo.it/archives/tende-allex-cie-emergenza-rientrerà-in-giornata-163909/>, 27 luglio 2015, [ultima cons. 28-10-2016]. In quest'occasione il Centro di accoglienza notturno di via Pallavicini, dormitorio utilizzato per l'emergenza freddo nei mesi invernali, viene convertito temporaneamente per l'accoglienza dei migranti e 28 persone vengono trasferite nel Lazio (G. Marcante, "L'ex Cie scoppia. Per accogliere i migranti è stato riaperto un dormitorio", cit.).

<sup>268</sup> Rete No Borders Bologna, "L'(IR)Responsabilità di Bologna: il gioco del rimpallo", *Mafi Mushkila*, novembre 2015, p. 2.

<sup>269</sup> G. Morelli, "Benvenuti all'ex CIE di Bologna", cit., p. 5.

Nel prendere in esame la fase di seconda accoglienza, che costituisce la prosecuzione del percorso iniziato all'*hub*, si è scelto di approfondire il caso del Centro di Accoglienza Straordinaria Zaccarelli di Bologna, a cui è interamente dedicato il prossimo capitolo.

### 3. Il Centro di Accoglienza Straordinaria “Zaccarelli”

#### 3.1 Per un’etnografia dell’accoglienza

Nei capitoli precedenti, a partire dalla letteratura sociologica sul tema e dalle fonti normative di riferimento, si è tentato – seguendo il filo degli eventi storici e dei rivolgimenti politici che si sono condensati intorno alle migrazioni forzate e alle figure dei richiedenti asilo e dei rifugiati – di ricostruire la genesi e l’evoluzione del governo delle migrazioni forzate, con particolare attenzione alla costruzione del diritto d’asilo e del sistema di accoglienza nel contesto europeo e in quello italiano.

Si è ritenuto che questo costituisse un passaggio ineludibile per due ordini di ragioni: in primo luogo, esso è fondamentale per fornire una chiave di lettura utile alla comprensione di quanto è accaduto e accade oggi in Italia e in Europa, evidenziandone alcuni punti critici; in secondo luogo, è dalla disamina di questi aspetti – che costituiscono la matrice storica e normativa da cui deriva l’istituzione e il funzionamento del Centro di Accoglienza oggetto di studio – che sono scaturite alcune delle domande generali che muovono il lavoro di ricerca, su cui si ritornerà nella conclusione dell’elaborato. In altre parole, al di là della separazione operata nel testo per ragioni di chiarezza espositiva, la dimensione “macro” – il quadro normativo e politico generale – e quella “micro” – le pratiche dell’accoglienza – corrono su binari paralleli, arricchendosi vicendevolmente.

L’analisi finora condotta si è soffermata ripetutamente sui documenti istituzionali (regolamenti, testi di legge, decreti e piani di programmazione politica), tentando di evidenziarne il carattere non neutrale: si tratta di strumenti “*preposti a dare la versione ‘ufficiale’ della realtà*”<sup>270</sup>, che inevitabilmente esprimono le rappresentazioni, le prospettive e i punti di vista di chi li ha redatti. Pur individuando alcuni tra i punti di congiunzione e di rottura tra l’evoluzione della norma e lo sviluppo delle pratiche dell’accoglienza, questa seconda parte della ricerca tenta di addentrarsi in un contesto empirico specifico, proponendo un’analisi microsociologica. Infatti, essa indaga i processi di istituzionalizzazione che vedono coinvolti i richiedenti asilo nel percorso per l’ottenimento della protezione internazionale – ovvero il loro inserimento nelle strutture

---

<sup>270</sup> L. Arosio, “L’uso dei documenti”, in A. De Lillo, (a cura di), *Il mondo della ricerca qualitativa*, Torino, Utet, 2010, p. 152.

di accoglienza – a partire dalle pratiche istituzionali quotidiane che strutturano la relazione tra i “destinatari” dell’accoglienza, i richiedenti asilo, e gli attori sociali che operano nei centri di accoglienza, gli operatori.

### 3.1.1 Metodologia della ricerca

Per realizzare la raccolta dei dati si è scelto di avvalersi di una metodologia di ricerca di tipo qualitativo, basata essenzialmente sull’osservazione etnografica svolta all’interno del Centro di Accoglienza Straordinaria Zaccarelli di Bologna. Come stabilito per tutte le strutture di accoglienza collocate nel territorio bolognese, l’accesso al Centro è consentito unicamente ai dipendenti della cooperativa che lo gestisce e ai richiedenti asilo che vi soggiornano. Data l’impossibilità di accedere al campo esclusivamente per motivi di ricerca, è stato necessario concordare con l’ente gestore l’attivazione di un progetto di tirocinio curricolare della durata di 200 ore, sulla base della convenzione stipulata tra l’ente e l’Università di Bologna. Il tirocinio, svolto nel periodo compreso tra novembre 2015 e gennaio 2016, è stato dunque formalmente orientato all’applicazione in uno specifico contesto lavorativo delle conoscenze e delle competenze acquisite durante il percorso universitario sul tema della migrazione forzata e dell’accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Esso è consistito essenzialmente nell’affiancamento degli operatori preposti alla gestione delle pratiche quotidiane di accoglienza e nelle attività di accompagnamento e supporto ai richiedenti asilo presso gli uffici pubblici e gli ambulatori medici (Ausl, Ufficio anagrafe, Agenzia delle Entrate, Centro per l’impiego, scuole di italiano), oltre che nella partecipazione alle riunioni d’*équipe* settimanali e alle supervisioni mensili.

L’impossibilità di introdursi nel campo in qualità di ricercatrice e la mediazione che ne è derivata, se da un lato hanno posto alcuni ostacoli allo svolgimento della ricerca sul campo, dall’altro hanno costituito un punto di forza. Pur avendo comunicato, in sede di colloquio conoscitivo con la responsabile della cooperativa, l’intento di realizzare parallelamente una ricerca etnografica sul Centro Zaccarelli, la mia presenza all’interno della struttura è stata motivata principalmente dallo svolgimento del progetto di tirocinio. Tale ambiguità, che si è risolta nella scelta di compiere un’osservazione semi-coperta, ha

vincolato l'attività puramente osservativa allo svolgimento delle mansioni lavorative, determinando un'asimmetria di ruolo che per alcuni aspetti ha favorito, agli occhi degli "ospiti" della struttura, la percezione della mia posizione nel contesto come parzialmente assimilabile a quella della figura dell'operatore. Tuttavia, durante lo svolgimento del tirocinio, non sono mancate le occasioni in cui ho potuto condividere con alcuni operatori e "ospiti" l'intento generale della mia ricerca. Inoltre, la partecipazione attiva alla vita del Centro ha consentito di immergermi più naturalmente nel contesto, favorendo la spontaneità dell'interazione e rendendo dunque possibile la riduzione delle distorsioni che un posizionamento equidistante – ma non meno intrusivo – dalle due figure che entrano in relazione nel Centro, l'operatore e l'"ospite", avrebbe potuto determinare.

La presentazione dei risultati della ricerca si serve delle note di campo raccolte nel corso dell'osservazione e delle informazioni contenute nei documenti interni al Centro,<sup>271</sup> ed è sostenuta dal confronto con alcune categorie sociologiche ritenute utili all'interpretazione dei dati. Lungi dal sostenere l'eshaustività e la generalizzabilità dei risultati, il lavoro che segue rappresenta un modesto tentativo di illustrare le dinamiche osservate, cercando di evitare pericolosi riduzionismi. Il contatto diretto con l'"oggetto" della ricerca attraverso l'utilizzo della metodologia etnografica si traduce in un'interpretazione e in una rappresentazione testuale che portano con sé la consapevolezza del loro carattere soggettivo, aleatorio e parziale.<sup>272</sup> È proprio a partire dall'intento di non eludere la dimensione riflessiva della ricerca che nella stesura di questo capitolo si è spesso ricorso all'uso della prima persona.<sup>273</sup>

Un ulteriore precisazione riguarda l'uso della parola "ospite", riportata sempre tra virgolette: questa espressione – emblematica del carattere provvisorio della permanenza delle persone all'interno delle strutture – è abitualmente utilizzata dagli operatori per riferirsi in termini generici alle persone che vivono in contesti di accoglienza istituzionalizzata, spesso anche per periodi prolungati. Pur consapevole della riduzione che essa va ad operare su un gruppo evidentemente eterogeneo e composito, si è scelto di

---

<sup>271</sup> Si tratta di documenti non accessibili pubblicamente e riservati agli operatori e ai coordinatori dell'ente gestore (regolamento e procedure interne, diario giornaliero degli operatori, report delle riunioni d'*équipe*, documenti contenenti le informazioni anagrafiche, sanitarie, legali e i profili formativi e professionali degli ospiti) la cui consultazione è stata possibile attraverso lo svolgimento delle attività di affiancamento agli operatori.

<sup>272</sup> Cfr. A. Dal Lago, R. De Biasi, Introduzione a A. Dal Lago, R. De Biasi, (a cura di), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Roma, Laterza, 2002, pp. IX, XVI-XVII.

<sup>273</sup> Cfr. A. Bruni, *Lo studio etnografico delle organizzazioni*, Roma, Carocci, 2003, pp. 117-119.

adottare questo termine considerato il ruolo specifico che questo esprime all'interno della struttura, contrapposto a quello della figura dell'operatore. L'attenzione è quindi rivolta alla posizione strutturale e non alle singole soggettività.

Per tutelare la privacy delle persone coinvolte nella ricerca, si è scelto di non riportarne i nomi: nella trascrizione delle parole pronunciate dagli operatori e dalle operatrici si ricorrerà, quando necessario, alla dicitura generica "Op.", mentre per le figure di coordinamento si utilizzerà l'espressione "Coord.". Per quanto riguarda gli "ospiti" si userà l'iniziale di un nome di fantasia nel testo e la forma "Osp." in nota.

### 3.1.2 Descrizione del campo d'indagine

Il Centro di Accoglienza Straordinaria "Massimo Zaccarelli" di Bologna è una delle tante strutture temporanee sorte a partire dall'avvio dell'operazione Mare Nostrum per accogliere le persone sbarcate sulle coste del territorio nazionale in seguito ai salvataggi in mare. Come è stato illustrato nel secondo capitolo, alla chiusura dell'operazione Mare Nostrum non è corrisposta quella dei Centri di Accoglienza Straordinaria, che sono stati inclusi a tutti gli effetti nel sistema di accoglienza delineatosi nel biennio scorso. In un recente articolo, Chiara Marchetti sostiene che:

*vanno letti in questo senso i tentativi di uniformare maggiormente il sistema di accoglienza prefettizio alle modalità "ordinarie" di accoglienza, introducendo per esempio dei bandi per poter stipulare le convenzioni [con gli enti gestori].<sup>274</sup>*

Tuttavia, al tentativo di evitare il riferimento alla categoria dell'emergenza – *leitmotiv* dell'esperienza dell'ENA – operato sul piano discorsivo e politico in quest'occasione non sembrano corrispondere procedure univoche e garanzie sugli standard minimi di accoglienza.<sup>275</sup> L'attivazione di queste strutture, previste in via temporanea per far fronte all'afflusso massiccio di persone nel territorio nazionale, ha finito per configurarsi come soluzione ricorrente e ordinaria, assorbendo progressivamente le funzioni di seconda

---

<sup>274</sup> C. Marchetti, "Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra 'emergenza' e 'sistema'", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, n. 43 (2014), p. 62.

<sup>275</sup> *Id.* pp. 61, 64.

accoglienza che dovrebbero essere garantite all'interno dei centri SPRAR, senza che ne siano però stabilite le specifiche modalità di intervento a livello nazionale.<sup>276</sup>

Da questo punto di vista, il caso del Centro Zaccarelli, aperto il 15 aprile 2015 attraverso l'assegnazione diretta all'ente gestore decisa dalla Prefettura di Bologna, e adibito nell'arco di quarantotto ore all'accoglienza dei richiedenti asilo, sembra rientrare nel quadro nazionale.<sup>277</sup> Prima della variazione della destinazione e della gestione, la struttura ospitava la Casa del riposo notturno "Zaccarelli", dormitorio per persone senza fissa dimora, gestito dalla cooperativa sociale La Piccola Carovana e utilizzato nei mesi invernali per i servizi del "piano freddo".<sup>278</sup> Dopo la temporanea assegnazione del Centro Zaccarelli all'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (ASP) Città di Bologna,<sup>279</sup> la gestione viene attribuita alla cooperativa sociale Arca di Noè, membro del Consorzio Arcolaio impegnato dal 2008 nell'attuazione dei progetti SPRAR, che dal 2014 gestisce anche l'*hub* regionale e alcune strutture temporanee di accoglienza in collaborazione con le associazioni e le cooperative sociali che operano nel territorio bolognese.<sup>280</sup>

Al momento del mio ingresso nel Centro, l'*équipe* di lavoro è composta da nove operatori e operatrici, tra cui la coordinatrice della struttura incaricata dell'organizzazione delle attività e della divisione dei compiti, mentre la responsabile tecnica della cooperativa, che si occupa anche di altri centri di accoglienza, svolge la funzione di supervisione.<sup>281</sup> Se alcuni operatori erano già attivi nella struttura quando essa aveva funzione di dormitorio o in altre strutture gestite dalla cooperativa Arca di Noè (es. *hub* regionale), per la maggior parte di loro l'apertura del Centro Zaccarelli ha coinciso con la prima esperienza nel settore dell'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

La struttura ospita cinquantaquattro uomini richiedenti asilo, tutti di età compresa tra i diciotto e i quarant'anni e provenienti da Nigeria, Ghana, Gambia, Mali, Costa d'Avorio,

---

<sup>276</sup> *Id.*, pp. 57-58.

<sup>277</sup> M.G. Cammelli, "Persone non numeri: partiamo da zero", *ZacRepublic. Le diversità sono la nostra casa*, 2016, p. 6.

<sup>278</sup> G. Stinco, "Il Centro Zaccarelli passa all'Asp. Tre operatori perdono il lavoro", *Radio Città del Capo*, <http://www.radiocittadelcapo.it/archives/il-centro-zaccarelli-passa-allasp-tre-operatori-perdono-il-lavoro-158654/>, 1 aprile 2015, [ultima cons. 5-11-2016].

<sup>279</sup> ASP Città di Bologna, *Ulteriore struttura di accoglienza per profughi di "Mare Nostrum"*, <http://www.aspbologna.it/index.php/inclusione-sociale/1779-struttura-di-accoglienza-m-zaccarelli-per-mare-nostrum>, 2015, [ultima cons. 5-11-2016].

<sup>280</sup> Coop. Soc. Arca di Noè, "Cooperativa sociale Arca di Noè", *ZacRepublic*, cit., p. 8.

<sup>281</sup> Nel corso dello svolgimento del tirocinio e dell'osservazione, le nuove assunzioni e le dimissioni tra gli operatori hanno apportato dei piccoli cambiamenti nella composizione e nel numero dei membri dell'*équipe*.

Senegal e Pakistan.<sup>282</sup> Giunti in Italia tra il mese di marzo e quello di aprile del 2015, essi hanno trascorso un periodo di tempo variabile (da pochi giorni ad un mese circa, a seconda dei casi) nell'*hub* regionale di Via Mattei<sup>283</sup>, dal quale sono stati trasferiti nel Centro Zaccarelli, in attesa di conoscere l'esito della propria domanda di protezione internazionale. A seguito della notifica della decisione sulla domanda d'asilo da parte della Commissione territoriale, la possibilità di soggiorno dei richiedenti asilo nel Centro Zaccarelli è consentita per un massimo di venti giorni, prorogati fino alla sentenza del giudice in caso di diniego e di eventuale presentazione del ricorso contro la decisione negativa della Commissione.

Il mio primo giorno al Centro coincide casualmente con la riunione settimanale degli operatori, una buona occasione per conoscere l'*équipe* al completo. Durante la mattinata, all'addetta alle pulizie del Centro Zaccarelli è affidato il compito di mostrarmi la struttura. L'area interna della porzione di edificio occupata dal Centro Zaccarelli, a pianta rettangolare, è attraversata da un intreccio di corridoi. Percorrendo il primo androne che ci si trova davanti una volta varcata la soglia dell'ingresso, si attraversano in sequenza il banchetto utilizzato per servire i pasti, una stanza adibita ad ambulatorio medico, impiegata anche per le riunioni del personale e per i colloqui con gli "ospiti", e il magazzino. Dal corridoio parallelo si ha accesso alle stanze degli "ospiti", ai bagni e alla sala pranzo, unico spazio comune della struttura. A collegare questi due ambienti comunicanti vi è un piccolo andito, lungo il quale è posizionato l'ufficio degli operatori. La sua particolare collocazione e la presenza di pareti vetrate, che gli conferiscono l'aspetto di una guardiola di controllo, consente agli operatori di avere una visuale completa sui movimenti in uscita e in entrata degli "ospiti".

Pur trovandosi ad una distanza relativamente breve dal centro di Bologna – circa quattro chilometri – è la particolare collocazione della struttura nel tessuto urbano a suscitare una sensazione di isolamento e di abbandono. Il CAS Zaccarelli si trova infatti in via del Lazzaretto 15, zona periferica del quartiere Navile. L'area circostante, ad eccezione del plesso della Scuola di Ingegneria e Architettura dell'Università di Bologna collocato a poche centinaia di metri, dei binari del treno e del deposito ferroviario dismesso che la

---

<sup>282</sup> Nello specifico, venticinque provengono dal Pakistan, otto dalla Costa d'Avorio, sette dal Senegal, cinque dal Ghana, quattro dal Gambia, quattro dalla Nigeria e uno dal Mali.

<sup>283</sup> Le caratteristiche e le modalità di funzionamento di questo centro di smistamento sono state esposte nel paragrafo dedicato al sistema di accoglienza regionale e cittadino del capitolo precedente.

costeggiano, appare semideserta. Inoltre, ai civici 11 e 13 di via del Lazzaretto sono presenti altri due tipi di strutture: alcuni appartamenti di proprietà del Comune, gestiti da ASP Città di Bologna e abitati da singole persone adulte e nuclei familiari che hanno concluso il proprio percorso nei progetti SPRAR o nei servizi per l'immigrazione del Comune; la Residenza sociale "Santa Francesca Cabrini", progetto SPRAR coordinato dalla cooperativa Arca di Noè.

Una recinzione di rete metallica circonda la superficie esterna del campo, al centro della quale si trova l'edificio principale. Il CAS collocato al suo interno è separato attraverso una parete di cartongesso dal dormitorio che prima dell'apertura del Centro di Accoglienza occupava l'intera struttura. Sul retro si trovano invece i container che ospitano nuclei familiari rom e persone senza fissa dimora e quello che gli operatori e i responsabili chiamano "capannoncino", un edificio di dimensioni minori che fino alla sua assegnazione ai servizi del piano freddo, avvenuta nel novembre del 2015, rientrava tra gli spazi a disposizione del Centro Zaccarelli ed era utilizzato per le attività di insegnamento dell'italiano, per le occasionali iniziative promosse dal Centro e come moschea. Trovandosi in una strada senza uscita attraversata quasi esclusivamente da coloro che intenzionalmente lo vogliono raggiungere, il "quadrilatero del Lazzaretto", espressione emblematica della concentrazione di strutture di accoglienza di vario tipo tra i civici 11 e 15 della stessa strada, è completamente nascosto alla vista dei passanti. Analogamente, molte delle persone ospitate nel Centro Zaccarelli non hanno informazioni sulle strutture circostanti e non sembrano entrare in contatto con i propri vicini. La percezione che prevale tra i dipendenti del Centro è quella di operare in un'area ghettizzata:

*Questa zona è a tutti gli effetti un ghetto. È uno dei due ghetti presenti a Bologna, l'altro è la zona di via Rivani, vicino all'hub di via Mattei. In questi due posti sono concentrate tutte le situazioni di disagio.*<sup>284</sup>

Pochi giorni dopo l'inizio del mio progetto di tirocinio, la notizia che il capannoncino sarà impiegato per il piano freddo comunale, divenuta argomento ricorrente di

---

<sup>284</sup> Coord., 16 novembre 2015.

discussione, genera un certo allarme tra operatori e coordinatori e conferma in loro la convinzione di trovarsi in un ghetto:

*L'arrivo nella struttura di fianco a quella dove stiamo noi non è per niente positivo. [...] Non si possono far vivere insieme richiedenti asilo o rifugiati con le persone che staranno ai dormitori perché si tratta di persone disagiate che spesso fanno uso di droghe e bevono troppo. Sono persone che hanno avuto dei percorsi di vita bloccati perciò il contatto con i ragazzi non può essere positivo. [...] Qui si vuole creare un vero e proprio ghetto, in cui relegare tutte le persone al limite, per allontanare il disagio dal centro città. Poi mi hanno detto che arriveranno i peggiori. [...] Il loro ritorno potrà essere ancora più problematico perché conoscono la struttura ed è probabile che vorranno rientrarci, sentendola un po' come casa loro.*<sup>285</sup>

Questo evento dà luogo ad una serie di provvedimenti restrittivi, motivati dalla supposta necessità di proteggere e tutelare gli “ospiti” della struttura dall’arrivo di nuove persone, ritenute potenzialmente disturbanti:

*Siamo riusciti ad ottenere di poter montare una rete che ci separi dal dormitorio, con un cancelletto che verrà chiuso la sera, alle 10, 11 per evitare che le persone passino da questa parte, dove siamo noi. E che le persone del dormitorio escano da un'altra uscita.*<sup>286</sup>

Nel corso della successiva riunione d'équipe si decide inoltre di chiudere definitivamente la porta sul retro che consente un accesso più immediato al capannoncino e di eliminare i tavoli collocati all'esterno. Inoltre, agli operatori viene chiesto di assicurarsi che le panchine e le sedie che generalmente stanno davanti alla porta d'ingresso del Centro vengano quotidianamente sistemate all'interno prima delle 7 di sera, orario di arrivo degli utenti del dormitorio, per “evitare il bivacco di quelli del piano freddo”.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Coord., 16 novembre 2015.

<sup>286</sup> Coord., 16 novembre 2015.

<sup>287</sup> Coord., 19 novembre 2015

*Le persone esterne non possono entrare in struttura. [...] In caso di problemi con alcune persone possiamo comunque fare delle segnalazioni e chiedere che vengano allontanate dal dormitorio e spostate da un'altra parte.*<sup>288</sup>

Durante la riunione, una delle operatrici riferisce che quando la notizia dell'arrivo del piano freddo nella struttura sul retro è stata comunicata ad alcuni "ospiti", accompagnata dalla richiesta di evitare i contatti con questa struttura e di non aprire la porta sul retro, uno di loro ha commentato:

*Se volete potete trasformare questo posto in un carcere.*<sup>289</sup>

Nonostante la possibilità per gli "ospiti" di entrare e di uscire liberamente dal Centro durante le ore diurne e l'assenza di particolari controlli di sicurezza, uno degli aspetti che sembra immediatamente connotare il Centro Zaccarelli è il suo carattere di "*sistema sociale chiuso*"<sup>290</sup> e inglobante nel quale, al di là dei limiti fisici che lo circoscrivono, lo scambio con l'esterno è estremamente ridotto. Tale aspetto richiama quelle particolari organizzazioni sociali che, a partire dall'analisi di Erving Goffman, sono state riunite sotto la categoria di istituzioni totali (ospedali psichiatrici, carceri, caserme, conventi, campi di concentramento ecc.). Senza tentare di ricondurre schematicamente la configurazione del Centro di Accoglienza oggetto di studio a tale categoria, è però interessante constatare la presenza di alcune analogie di carattere generale, nella consapevolezza di come nella realtà osservata tale dimensione appaia nettamente attenuata. Pur affrontando lo specifico tema dell'istituto psichiatrico, Goffman propone un'analisi generale dell'istituzionalizzazione nella società moderna che lo porta a delineare le caratteristiche principali di queste organizzazioni istituzionali nei termini seguenti:

*Un'istituzione totale può essere definita come il luogo di residenza e di lavoro di gruppi di persone che – tagliate fuori dalla società per un considerevole periodo di tempo – si*

---

<sup>288</sup> Coord., 19 novembre 2015

<sup>289</sup> Op., 26 novembre 2015.

<sup>290</sup> F. Rahola, *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, Verona, Ombre corte, 2003, p. 152.

*trovano a dividere una situazione comune, trascorrendo parte della loro vita in un regime chiuso e formalmente amministrato.*<sup>291</sup>

Ciò che secondo Goffman può essere rintracciato come elemento costitutivo delle istituzioni totali è la necessità della “presa in carico” di bisogni soggettivi attraverso parametri collettivi:

*Il fatto cruciale delle istituzioni totali è dunque il loro dover “manipolare” molti bisogni umani per mezzo dell’organizzazione burocratica di intere masse di persone – sia che si tratti di un fatto necessario o di mezzi efficaci cui l’organizzazione sociale ricorre in particolari circostanze.*<sup>292</sup>

In termini generali, si può affermare che il funzionamento e l’organizzazione del Centro Zaccarelli aderiscano alle caratteristiche appena evidenziate del modello teorizzato da Goffman. Allo stesso modo, la netta separazione tra internati e staff nelle istituzioni totali può essere osservata nel rapporto tra i due gruppi che vivono il centro – gli operatori e gli “ospiti” – e nei ruoli che essi incarnano:

*Nelle istituzioni totali c’è una distinzione fra un grande gruppo di persone controllate, chiamate opportunamente “internati”, e un piccolo staff che controlla. Gli internati vivono generalmente nell’istituzione con limitati contatti con il mondo da cui sono separati, mentre lo staff presta un servizio giornaliero di otto ore ed è socialmente integrato nel mondo esterno. Ogni gruppo tende a farsi un’immagine dell’altro secondo stereotipi limitati e ostili.*<sup>293</sup>

I prossimi paragrafi saranno dedicati all’approfondimento di questi aspetti. Ciò consentirà di illustrare in maniera più dettagliata la relazione che si instaura tra i due gruppi che vivono il Centro Zaccarelli e di fornirne nuove chiavi di lettura.

---

<sup>291</sup> E. Goffman, *Asylum. Le istituzioni totali: i meccanismi dell’esclusione e della violenza*, [1961] Tr. it. Torino, Einaudi, 2010, p. 29.

<sup>292</sup> *Id.*, p. 36.

<sup>293</sup> *Id.*, p. 37.

## 3.2 Le pratiche dell'accoglienza

Come sottolineato dalle affermazioni di alcuni operatori riportate di seguito, l'assenza di specifiche procedure che chiariscano il funzionamento dei CAS e il fatto che il Centro Zaccarelli sia stato aperto in tempi brevissimi, in un primo momento ha portato il personale della struttura ad operare in un contesto emergenziale:

*Lo Zaccarelli, come gli altri CAS è nato dall'emergenza. In partenza, tutte le attività sono state svolte a partire dalla contingenza. Non esistevano delle procedure prestabilite.*<sup>294</sup>

Accanto alla fornitura di materiali di prima necessità e alla predisposizione della struttura per l'accoglienza dei richiedenti asilo, le prime pratiche avviate sono state la compilazione del modello C3<sup>295</sup>, del modulo di registrazione degli ospiti, e la firma del contratto tra gli "ospiti" e l'ente gestore. La maggior parte delle procedure interne relative all'erogazione dei servizi, è stata dunque elaborata e avviata dall'*équipe* nel corso dei mesi successivi – attraverso la strutturazione e la stratificazione di quelle che venivano valutate di volta in volta come buone prassi – e inserita in un archivio digitalizzato in continuo aggiornamento accessibile a tutti gli operatori dal computer dell'ufficio. Il tentativo di superare la gestione emergenziale, imposta dal carattere provvisorio e temporaneo dei CAS, si è progressivamente tradotto in una maggiore strutturazione delle attività e in una più chiara divisione dei compiti:

*Tre, quattro mesi fa era un delirio, piano piano le cose stanno andando meglio.*<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> Op., 13 novembre 2015.

<sup>295</sup> Si tratta del modulo utilizzato per la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale. Esso contiene le informazioni anagrafiche del richiedente asilo e alcune domande sulle motivazioni dell'allontanamento dal proprio paese. Dato il limitato spazio dedicato a quest'ultimo aspetto, spesso il modello C3 è accompagnato da una memoria scritta, più estesa, e può essere integrato con documenti di vario tipo (documenti ufficiali quali denunce e referti medici, foto, articoli di giornale, ecc.) utili a provare la veridicità delle dichiarazioni rilasciate, che saranno oggetto di valutazione da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (Progetto Melting Pot, *La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale*, <http://www.meltingpot.org/La-procedura-per-il-riconoscimento-della-protezione.html#.WDNgZBrhCUk>, 2016, [ultima cons. 10-11-2016]).

<sup>296</sup> Op., 26 novembre 2015.

Oltre alle mansioni pratiche quotidiane che tutti gli operatori sono chiamati a svolgere, ad ognuno – in base alle proprie conoscenze linguistiche – è affidata la responsabilità di un certo numero di stanze (sette in totale), nelle quali gli “ospiti” sono sistemati, a gruppi di sette o otto persone per ciascuna stanza: la distribuzione nelle stanze è avvenuta cercando di riunire le persone che condividono nazionalità, provenienza geografica o appartenenza linguistico-culturale. Tuttavia, solo una parte minoritaria degli operatori, che infatti svolge anche la mansione di mediatore linguistico-culturale, ha la possibilità di comunicare con gli “ospiti” nella loro lingua madre, mentre per gli italofoeni è necessario ricorrere alle lingue veicolari, principalmente inglese e francese.

Oltre all'alloggio, tra i servizi erogati previsti dalla convenzione tra Prefettura ed ente gestore vi sono: la distribuzione di pasti precotti, consegnati quotidianamente e forniti dalla cooperativa “La Piccola Carovana”; l'assistenza sanitaria, garantita attraverso la presenza settimanale di un medico nella struttura;<sup>297</sup> l'accompagnamento alle visite mediche specialistiche e presso gli uffici pubblici, l'insegnamento della lingua italiana,<sup>298</sup> l'erogazione del *pocket money* mensile,<sup>299</sup> la distribuzione dei prodotti per l'igiene personale e delle lenzuola. Le principali attività svolte nella struttura sono suddivise in aree operative, per ciascuna delle quali sono individuati uno o più referenti tra gli operatori. L'area sanitaria e quella relativa all'apprendimento dell'italiano, con funzioni prevalentemente organizzative, sono coordinate dagli operatori interni al Centro, mentre la gestione dell'area legale è affidata ad un *équipe* esterna condivisa con le altre strutture della cooperativa Arca di Noè. Una singola operatrice esterna (dipendente dell'Arca di Noè) si occupa invece dell'area della formazione, che prevede l'attivazione di tirocini e percorsi formativi scolastici e universitari.

Questo breve quadro generale dell'organizzazione del Centro Zaccarelli consente di introdurre due aspetti che si accompagnano senza soluzione di continuità: le regole di convivenza che disciplinano la vita del Centro, e la difficoltà di accesso ai documenti e

---

<sup>297</sup> Circa la metà degli “ospiti” si avvale del medico della struttura, mentre gli altri hanno scelto un medico esterno.

<sup>298</sup> I corsi di italiano del centro sono tenuti da due insegnanti, dipendenti della cooperativa esterni all'*équipe*.

<sup>299</sup> Si tratta del “*contributo in denaro da corrispondere ad ogni beneficiario [...] destinato alle piccole spese personali, ulteriori rispetto ai beni e ai servizi garantiti dal progetto di accoglienza*” (Servizio centrale, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, [http://www.sprar.it/images/SPRAR\\_-\\_Manuale\\_operativo\\_2015.pdf](http://www.sprar.it/images/SPRAR_-_Manuale_operativo_2015.pdf), 2015, [ultima cons. 24-11-2016], p. 40). Esso ammonta a 77 euro mensili (circa 2,50 euro al giorno).

di conseguenza al lavoro. Nel corso dell'osservazione essi si sono rivelati particolarmente significativi, in quanto consentono di evidenziare da un lato l'ambiguità della dimensione del controllo e dall'altro il conflitto che generano nella relazione tra operatori e "ospiti" all'interno del Centro. Dunque, è principalmente da questi due punti di vista che essi saranno presi in esame.

### 3.2.1 Le regole di convivenza

Come si è visto precedentemente, tra le prime procedure avviate dopo l'ingresso degli "ospiti" nel Centro vi è la firma del contratto tra questi ultimi e l'ente gestore. Esso contiene il regolamento interno del Centro, definito dalla cooperativa su indicazioni della Prefettura, il quale disciplina gli orari relativi alla distribuzione dei pasti e al rientro notturno, le regole per l'allontanamento temporaneo dalla struttura, le norme di convivenza e i già citati termini dell'accoglienza.

I tre pasti della giornata – colazione, pranzo e cena – sono serviti ad orari prestabiliti,<sup>300</sup> al di fuori dei quali non potrebbero essere ritirati dagli "ospiti". Un sistema di tessere identificative, una tra le procedure elaborate dall'*équipe* che non compaiono nel regolamento, consente agli "ospiti" – nel caso in cui debbano assentarsi dal Centro durante gli orari dei pasti – di riporre la propria tessera in apposite scatole contenute nell'ufficio, separandola dalle altre, che saranno disposte sul banchetto di distribuzione. Questa prassi assume una funzione ambivalente: da un lato, consente a chi non è presente durante gli orari dei pasti di ritirare il proprio cibo in un momento successivo, dall'altro costituisce un meccanismo di controllo attraverso il quale gli operatori possono assicurarsi che nessuno si presenti al banchetto più di una volta durante lo stesso pasto.

Il rientro notturno è consentito fino all'una nei giorni feriali e la domenica, fino alle due il sabato, superati i quali la porta esterna viene chiusa impedendo l'accesso fino alla mattina successiva. Gli operatori notturni sono incaricati di controllare giornalmente le presenze: l'allontanamento momentaneo dalla struttura per un periodo superiore ad un giorno deve essere concordato con i responsabili; in caso contrario, superate le settantadue

---

<sup>300</sup> La colazione è distribuita dalle 8:30 alle 9:30, il pranzo dalle 13:00 alle 15:00 e la cena dalle 19:30 alle 21:00.

ore di assenza è prevista la segnalazione alla Prefettura, che determina la perdita del diritto all'accoglienza nella struttura.

Tra i principali divieti presenti nel regolamento figurano: l'assunzione di atteggiamenti aggressivi o irrispettosi all'interno e all'esterno della struttura, l'introduzione e il consumo di alcool, il fumo nei locali interni, l'utilizzo di fornelli elettrici all'interno delle camere, la modifica o il danneggiamento della struttura e degli oggetti al suo interno.

L'ottica dell'organizzazione del Centro che traspare dal regolamento interno è quella del controllo e dell'irreggimentazione, che determina inevitabilmente il carattere massificante dell'erogazione dei servizi.<sup>301</sup> A conferma dell'ambiguità del tipo di intervento prescritto dalla Prefettura, all'*équipe* è attribuito anche il compito di vigilare sul rispetto delle regole. Ciò include la possibilità di ricorrere a provvedimenti sanzionatori e dunque la partecipazione ai processi di rimozione degli "ospiti" dal Centro. Il principale strumento di questo tipo è il richiamo scritto: la formulazione di tre lettere di richiamo a carico della stessa persona, pur non inficiando il percorso relativo alla domanda di protezione internazionale, comporta la perdita del diritto all'accoglienza, ovvero l'abbandono della struttura e la revoca del domicilio.

A parte gli obblighi e i divieti stabiliti dal regolamento, una serie di regole informali disciplinano la vita del Centro. Una di queste riguarda la concessione dell'uso di piastre elettriche negli ambienti della sala comune, che consente alle persone di cucinare il proprio pasto in autonomia, facendo a meno ogni tanto dei pasti precotti forniti dalla mensa, ritenuti da tutti di pessima qualità e non in linea con le abitudini alimentari degli "ospiti". Se da un lato la decisione dell'*équipe* di trasgredire le regole formali che imporrebbero il divieto di cucinare nel Centro determina un ampliamento non trascurabile dei margini di autogestione, oltre che un'occasione di socialità, dall'altro la gestione della "cucina" è concepita dagli operatori come una concessione non dovuta ed è disciplinata da ulteriori regole a cui corrispondono precisi provvedimenti di sanzione:

*Il punto è che questo è un luogo di passaggio e avranno casa loro dopo. [...] Noi gli abbiamo concesso la cucina e questa è la condizione.*<sup>302</sup>

---

<sup>301</sup> Cfr. G. Campesi, "Confinati sulla soglia", cit., pp. 50-51.

<sup>302</sup> Coord., 14 gennaio 2016.

*Siamo stati chiari! Io gli avevo detto che potevano cucinare, ma seguendo le tre regole: non si cucina carne e pesce, si ripulisce la cucina e le pentole, e non si cucina di notte. [...] Se non rispettano le regole gli sequestriamo il fornello [...] Come avevamo detto, la prima volta per una settimana. Se J. si lamenta di nuovo o gli operatori trovano la cucina sporca lo sequestriamo per due settimane. [...] La prossima volta togliamo definitivamente il fornello dalla cucina.<sup>303</sup>*

Inoltre, al progressivo aggiornamento delle procedure si accompagna la continua trasformazione delle regole informali che, nel caso dell'episodio riportato nella nota di campo seguente, erano state stabilite sulla base di una regola presente in un altro Centro di Accoglienza:

Nel corso della riunione un'operatrice racconta di aver concesso a B. di trasgredire il divieto di fare la lavatrice di domenica: *“anche se le regole non permettono di usare la lavatrice il sabato e la domenica gli ho detto che poteva usarla perché B. mi ha detto che non aveva più vestiti puliti per andare a scuola”*. Durante la conversazione emerge che la regola è stata mutuata da un'altra struttura in cui l'uso della lavatrice, collocata nel seminterrato, costringeva gli operatori a fare su e giù per le scale continuamente. Solo a quel punto, tutti realizzano l'insensatezza della regola per lo Zaccarelli, nel quale il bagno si trova a pochi metri dall'ufficio in cui gli “ospiti” si devono recare per avere il detersivo, operazione questa che per gli operatori richiede tempi brevissimi. L'*équipe* decide dunque di eliminare il divieto, ma di dire agli ospiti che lo si fa per consentire a chi ha bisogno di lavare i propri vestiti per andare a scuola il lunedì.<sup>304</sup>

### 3.2.2 L'attesa per l'ottenimento dei documenti

La proliferazione di regole, che sembrano calarsi sulle persone come a suggerire l'assoluta necessità del loro controllo e contenimento,<sup>305</sup> è intimamente legata all'incertezza prodotta dalla lunga attesa per l'ottenimento di documenti di vario tipo,

---

<sup>303</sup> Coord., 12 novembre 2015.

<sup>304</sup> Nota di campo, 26 novembre 2015.

<sup>305</sup> Cfr. C. Marchetti, “L'integrazione delle parole dei protagonisti” in M. Ambrosini, C. Marchetti, (a cura di), *Cittadini possibili*, cit., pp. 109-115.

primo fra tutti il permesso di soggiorno, la cui acquisizione – a causa del sovraccarico delle Commissioni territoriali e della Questura e delle lungaggini burocratiche degli uffici pubblici locali – è soggetta a continui e imprevedibili ritardi. A questo proposito riporto alcuni tra i tanti episodi relativi alla questione dei ritardi legati ai documenti a cui ho assistito.

Questa mattina mi sono occupata per la prima volta di un accompagnamento. O. sta avendo qualche problema ad ottenere la carta d'identità, pur essendo già trascorsi i venti giorni previsti dalla richiesta della residenza. L'operatrice di turno mi chiede dunque di accompagnarlo; mi dice anche che per verificare cosa sia necessario presentare all'anagrafe posso fare riferimento alla cartella delle procedure che trovo nel pc dell'ufficio. Così, io e O., muniti di due fototessere e dei soldi necessari come indicato nella procedura, raggiungiamo a piedi l'URP [Ufficio Relazioni con il Pubblico] del quartiere. [...] L'impiegato dello sportello sostiene che il sistema gli impedisca di produrre la carta d'identità perché la trasmissione dei dati sulla residenza non è ancora avvenuta e che, in ogni caso, sia necessaria un'ulteriore fototessera. L'impiegato tenta di rassicurare O., dicendogli che scriverà un sollecito, ma ci consiglia di ritornare nei prossimi giorni perché non sa dirci con precisione i tempi di risoluzione del problema: *“Potrebbe essere un'ora, ma anche due o tre giorni, meglio se tornate tra qualche giorno, così evitate di venire a vuoto”*. O. protesta, sostenendo che i tempi sono trascorsi abbondantemente e che ogni volta che si presenta all'ufficio gli viene detto che il problema sarà risolto entro l'inizio della settimana successiva: *“Mi avevate detto che oggi potevo farla. Ogni volta dite lunedì, torna lunedì”*. Ritornati in ufficio, O. si lamenta con la coordinatrice, che gli risponde: *“Non dipende da noi, devi avere pazienza. Questa è la burocrazia italiana. I tempi sono sempre più lunghi di quello che dicono”*.<sup>306</sup>

Gli ostacoli di ordine burocratico si ripercuotono inevitabilmente nel rapporto con gli operatori – principali figure di congiunzione e di mediazione tra il Centro di Accoglienza e il mondo istituzionale esterno – a cui gli “ospiti” attribuiscono spesso la responsabilità del mancato ottenimento dei documenti:

Oggi è anche il giorno in cui molti degli “ospiti” hanno l'appuntamento per il rinnovo del permesso di soggiorno provvisorio. Mentre ci troviamo in ufficio C., di ritorno dalla

---

<sup>306</sup> Nota di campo, 16 novembre 2015.

Questura, entra con aria nervosa, sventolando il proprio permesso di soggiorno. Ha inizio una discussione animata con gli operatori presenti. Più volte C. si rivolge a loro urlando “*You are liars!*” e sostenendo che gli operatori gli hanno mentito perché il permesso di soggiorno che ha ricevuto, che si aspettava scadesse a marzo, in realtà scade a maggio e questo comporterà un ulteriore aumento dei tempi per l’audizione con la Commissione territoriale. C. è convinto che lo svolgimento dell’audizione sia vincolato allo scadere del secondo rinnovo del permesso di soggiorno.<sup>307</sup>

L’assenza di informazioni chiare e dettagliate sul funzionamento della procedura di richiesta d’asilo, sul limitato potere degli operatori rispetto all’ottenimento dei documenti e sugli specifici compiti che ciascun organo istituzionale assolve, determina dunque numerosi fraintendimenti e conflitti tra gli “ospiti” e gli operatori. Nel caso in questione, discusso durante la riunione dello staff, è la stessa coordinatrice a ribadire la necessità di maggiore trasparenza:

*I ragazzi devono essere resi più consapevoli di cosa fanno gli operatori. Bisogna sempre tentare di spiegare che cosa si fa e per quale motivo.*<sup>308</sup>

Il possesso dei documenti si intreccia inoltre con la possibilità di lavorare, anch’essa vincolata da problemi di carattere burocratico. Ad esempio, nonostante il Decreto legislativo 142/2015 – approvato nel mese di agosto – consenta ai richiedenti asilo di lavorare dopo due mesi dalla formalizzazione della richiesta d’asilo, l’emissione della maggior parte dei permessi temporanei degli “ospiti” del Centro Zaccarelli è avvenuta in un periodo precedente alla variazione della norma e dunque non presenta la dicitura relativa all’autorizzazione al lavoro.

Il conflitto innervante la (non)relazione tra gli “ospiti” e gli organi istituzionali è in sostanza ridirezionato all’interno della struttura: il clima di tensione che deriva da tutto ciò, dall’incertezza e da una profonda percezione di impotenza, è chiaramente visibile e palpabile nella quotidianità del Centro.

---

<sup>307</sup> Nota di campo, 16 novembre 2015.

<sup>308</sup> Coord., 19 novembre 2015.

S. entra in ufficio chiedendo di avere un colloquio con l'operatrice in turno. L'operatrice gli domanda quale sia il problema e S. risponde: *"They are going crazy, all the people here are going crazy. [...] Non c'è lavoro, non c'è documenti, non c'è soldi, dobbiamo solo aspettare"*. Sostiene che in Prefettura gli abbiano detto che gli operatori del Centro organizzano tanti progetti, ma che secondo lui questo non è vero: *"You are doing nothing for us. We need documents, not other projects"*. L'operatrice gli risponde che le cose non stanno così, che i tempi per l'ottenimento dei documenti non dipendono dagli operatori, ma dalla Questura, poi aggiunge *"Questura and Prefettura, they do different jobs. Questura is for documents"*. [...] Il colloquio è interrotto dalle urla provenienti dal corridoio: J. e A. stanno litigando e gli altri ragazzi, accorsi dalle loro stanze, tentano di mediare tra i due. S. si rivolge all'operatrice e a me dicendo: *"You see? All the people are going crazy! That's what I was saying"*.<sup>309</sup>

### 3.3 Oltre le pratiche: un "lavoro di relazione"

Se quanto esposto finora ha in qualche modo posto l'accento sulla dimensione più strettamente burocratica, regolativa e procedurale, utilizzandola come piano di osservazione della relazione tra operatori e "ospiti" del Centro Zaccarelli, nelle fasi conclusive di questo elaborato risulta utile spostare parzialmente il punto di vista, per soffermarsi brevemente sul carattere essenzialmente relazionale del lavoro dell'operatore. Tale aspetto, ancora una volta, non restituisce integralmente la complessità che permea l'interazione tra operatori e "ospiti", ma consente di individuare ulteriori elementi salienti ai fini dell'interpretazione della realtà esaminata. Nel corso dell'osservazione, esso è più volte emerso come elemento fondamentale della rappresentazione dei membri dell'*équipe* a proposito del proprio lavoro:

*Il lavoro dell'operatore è sostanzialmente un lavoro di relazione. Volendo potreste anche passare una mattinata intera in ufficio a non fare nulla, ma effettivamente c'è una parte di lavoro che non è quantificabile. [...] È importante cercare di stabilire un contatto con gli ospiti, iniziare a conoscerli e il lavoro dell'operatore è proprio quello di capire come stanno, affiancarli nel loro percorso e cercare instancabilmente di ragionare insieme a*

---

<sup>309</sup> Nota di campo, 16 dicembre 2015.

*loro. È importante non perdere mai la pazienza e cercare sempre di parlare con loro e di spiegargli le cose.*<sup>310</sup>

*Gli operatori non dovrebbero neanche stare in ufficio. Dovrebbero stare fuori a parlare con i ragazzi.*<sup>311</sup>

Appare ovvio come la dimensione più squisitamente relazionale non costituisca un aspetto a sé, una sorta di mansione aggiuntiva affidata all'operatore, ma si intrecci profondamente con la funzione organizzativa e con quella sanzionatoria. Ciò consente di menzionare due temi, che saranno utili alla comprensione delle osservazioni che seguono. Il primo riguarda i limiti che la massificazione delle attività e la scarsità delle risorse disponibili pongono alla costruzione di relazioni positive tra operatori e "ospiti". L'imposizione di un trattamento standardizzato è ben riassunta da una delle frasi che ricorrono più spesso nelle discussioni tra gli operatori:

*Come al solito, ciò che facciamo per uno lo dobbiamo poter fare per tutti.*<sup>312</sup>

Il secondo tema è quello che, con le parole di Barbara Sorgoni, potremmo definire "*la discrasia tra richiesta di neutralità del ruolo dell'operatore e coinvolgimento personale nella relazione con i richiedenti, inscritto nel tipo di intervento proposto*".<sup>313</sup> Tali ambiguità costituiscono il perno centrale attorno al quale – nel tentativo di garantire il mantenimento del sistema – gli operatori mettono in campo più o meno consapevolmente una serie di strategie di gestione di questa difficile relazione, che inevitabilmente attingono ad una dimensione soggettiva ed emozionale, così come ad una rappresentazione – talvolta stereotipata – della figura dell'"ospite", sfociando spesso in atteggiamenti infantilizzanti e paternalisti, quando non dogmatici e autoritari. Queste strategie, pur essendo molto diverse tra loro, sono accompagnate da un alto livello di frustrazione.

---

<sup>310</sup> Coord., 16 novembre 2015.

<sup>311</sup> Coord., 30 dicembre 2015.

<sup>312</sup> Coord., 30 dicembre 2015.

<sup>313</sup> B. Sorgoni, "Per un'etnografia dell'accoglienza" in B. Sorgoni, (a cura di), *Etnografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, Roma, CISU, 2011, p. 29.

Il ricorso ad espressioni infantilizzanti e a toni paternalistici costituisce una delle distorsioni che caratterizzano la relazione tra operatori e “ospiti”. Dalle parole che seguono, pronunciate da un membro dell’*équipe* nel tentativo di rassicurare un “ospite” emerge una rappresentazione del richiedente asilo come persona fragile e svantaggiata, che fuori dal contesto dell’accoglienza – nel momento in cui non potrà contare sull’aiuto degli operatori – avrà difficoltà ad orientarsi e a trovare una propria collocazione:

*Listen! You need to take advantage of all the time here. It is very important. You need to take advantage of the time to learn italian and to do many things, as many things as possible because after you will be outside and nobody will help you. You are like baby boys. After two month you start walking and then you grow up.*<sup>314</sup>

Questo atteggiamento sembra essere vissuto in maniera ambivalente dai diversi “ospiti” che in alcuni casi, come è avvenuto nell’episodio riportato, lo rifiutano apertamente:

Ai ragazzi che stanno nella stanza 3, in cui ci sono le cimici da letto, la coordinatrice chiede di portare nel piazzale le strutture in legno dei propri letti, che devono essere distrutte e sostituite da strutture in ferro. [...] Concluso il lavoro di distruzione, l’op. mi chiede di dare una mano a spostare nella stanza le scatole che contengono i letti nuovi, per cui mi trovo casualmente ad assistere al montaggio. Aperta la scatola che contiene i vari pezzi, senza far caso al libretto delle istruzioni, i ragazzi iniziano a passarseli e procedono all’assemblaggio per tentativi. L’op. assiste con estrema apprensione alle varie fasi. I ragazzi in un primo momento non sembrano farci troppo caso, tanto sono assorti nell’operazione. Poi un ragazzo si volta verso la porta dove ci troviamo io e l’op. e dice: “*We are not kids. We know how to do it*”. L’op. però interviene più volte cercando di coordinare l’operazione e verificare che stiano utilizzando le viti e i pezzi giusti e dicendo: “*se poi cadete dal letto è perché l’avete montato male, quindi non venite a lamentarvi*”.<sup>315</sup>

Lo stereotipo della debolezza riguarda anche quelle idee sul ruolo che gli operatori si aspettano che gli “ospiti” ricoprano nel tentativo di appropriarsi delle risorse scarse a disposizione e di sfuggire al controllo.<sup>316</sup>

---

<sup>314</sup> Op., 16 dicembre 2015.

<sup>315</sup> Nota di campo, 13 novembre 2015.

<sup>316</sup> Cfr. B. Harrell-Bond, “L’esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d’aiuto”, *Antropologia*, n. 5 (2005), pp. 32-34.

Un'operatore arrivato da poco interviene a proposito del fatto che ha trovato un posacenere nella stanza quattro. L'op. che gli sta seduto accanto si gira verso di lui e gli dice: *“Tu rispondi ‘non mi prendere per il culo’”*. La coordinatrice commenta: *“Queste cose le fanno con tutti. È la classica dinamica operatore-ospite. Loro ci provano”*.<sup>317</sup>

Alla classificazione burocratica di “richiedenti asilo” si associa quella di natura morale.<sup>318</sup> Nella visione degli operatori, la controparte dei “ragazzi bravi”<sup>319</sup>, che non si lamentano, che rispettano le regole e si dimostrano riconoscenti, è quella delle “persone problematiche”,<sup>320</sup> che se ne fregano delle regole e assumono un atteggiamento provocatorio, pretendendo insistentemente la risoluzione dei problemi e, in qualche modo, cercando di sovvertire il sistema assistenziale:

F. viene chiamato per un colloquio in ufficio e la coordinatrice gli dice: *“Non ti sei comportato bene. So benissimo cosa stai dicendo agli altri ragazzi”*. [...] Concluso il colloquio, al quale mi viene chiesto di non assistere, la coordinatrice racconta: *“Ieri sera c'è stato un ammutinamento. I ragazzi della stanza sette hanno detto di non voler partecipare al torneo di calcio previsto per oggi. F. li sta istigando a ribellarsi, a fare delle proteste”*.<sup>321</sup>

Gli operatori guardano dunque con un certo sospetto alle richieste e alle lamentele di alcuni “ospiti” e finiscono spesso per assumere un atteggiamento dogmatico e a tratti autoritario.

Dall'ufficio sentiamo delle urla. Ci precipitiamo fuori. N. e G. stanno litigando all'interno del bagno. L'operatore interviene per allontanarli, così G. ritorna nella sua stanza mentre N. continua ad insultarlo dal corridoio, poi si rivolge all'op.: *“I will fight him, here if it happens again. I don't care about the consequences”*. L'op. chiede a N. di calmarsi e di seguirlo in ufficio. N. si siede su una sedia e inizia a raccontare cosa è successo: lui e G.

---

<sup>317</sup> Nota di campo, 14 gennaio 2016.

<sup>318</sup> B. Harrell-Bond, “L'esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d'aiuto”, cit., pp. 32-34; G. Campesi, “Confinati sulla soglia”, cit., p. 66.

<sup>319</sup> Op., 12 novembre 2015.

<sup>320</sup> Op., 26 novembre 2015.

<sup>321</sup> Nota di campo, 11 dicembre 2015.

hanno litigato perché G. voleva togliere i suoi vestiti dalla lavatrice, che N. aveva messo in funzione durante la notte. L'op. gli sta di fianco, in piedi, ma quando N. si innervosisce, alza la voce e tenta di alzarsi dalla sedia, l'op. gli si para davanti dicendogli “*Sit down and shut up!*”. Poi gli spiega che non è possibile fare la lavatrice di notte, mentre G. la stava usando nell'orario prestabilito. “*In ogni caso queste cose possono capitare, non è necessario litigare*”. N. si alza e abbandona l'ufficio.<sup>322</sup>

*La stanza degli ivoriani questa settimana ha continuamente creato problemi, loro creano sempre problemi.*<sup>323</sup>

Questa impostazione ha numerosi effetti sull'atteggiamento degli ospiti: la creazione di distanza e il tentativo di ribadire il proprio ruolo da parte degli operatori si scontra con la loro diffidenza e ostilità verso la gestione del Centro.

*Devi portarle rispetto perché lei sta lavorando ed è un'operatrice.*<sup>324</sup>

I. entra in ufficio per chiedere che gli vengano date le prescrizioni del medico per i suoi ricorrenti mal di testa. L'op. cerca tra le pratiche sanitarie, ma in un primo momento non riesce a trovarle. Una volta trovate le ricette cerca di spiegargli che sarà necessario andare dal medico di base e che, in caso di forti mal di testa, la neurologa ha suggerito di prendere un Efferalgan. Nella scatola dei medicinali però troviamo solo la Tachipirina, che ha lo stesso principio attivo e lo stesso dosaggio. I. però crede che si tratti di due farmaci diversi, quindi si rifiuta di assumere la compressa; poi prende la ricetta e dice che, se non vogliamo comprare le medicine per lui, ci penserà da solo e ritorna nella sua stanza. L'op. lo segue con la compressa in mano, entra nella stanza e gliela porge dicendo: “*Ora tu mi ascolti perché io mi sono rotto il cazzo. Efferalgan e Tachipirina sont la même chose. Stesso principio attivo. Paracetamol e paracetamol*”. I. non si fida e gli restituisce la compressa.<sup>325</sup>

In conclusione, appare dunque evidente come le dinamiche e gli atteggiamenti descritti non siano condivisi in egual misura all'interno dei due gruppi, ma rappresentino solo

---

<sup>322</sup> Nota di campo, 11 dicembre 2015.

<sup>323</sup> Op., 7 dicembre 2015.

<sup>324</sup> Op., 30 novembre 2015.

<sup>325</sup> Nota di campo, 30 novembre 2015.

alcune delle diverse risposte alla sostanziale contraddizione che si instaura nella difficile relazione tra operatori e “ospiti”, contraddizione che non può che essere individuata nell’asimmetria di fondo che struttura tale relazione: la dipendenza degli “ospiti”, la difficoltà di ottenere spazi minimi di autonomia e l’impossibilità di partecipare attivamente al processo decisionale sulle proprie vite non può allora essere totalmente ascritta alla figura dell’operatore il quale, se da un lato gode di spazi di manovra variabili nella relazione con gli “ospiti”, dall’altro è sempre più schiacciato nel ruolo di precario esecutore delle funzioni di controllo e di contenimento.

## Conclusioni

L'osservazione etnografica compiuta nel Centro di Accoglienza Straordinaria Zaccarelli e le considerazioni emerse dal lavoro di ricerca sul campo mostrano, nella fase conclusiva di questo elaborato, la possibilità di restituire una certa circolarità.

Il primo tra gli aspetti presi in considerazione, la descrizione del campo d'indagine, ha consentito di procedere ad una definizione preliminare del Centro: la particolare collocazione del Centro Zaccarelli nel contesto urbano, la scarsa comunicazione con le strutture di accoglienza adiacenti e l'introduzione di alcune regole di carattere restrittivo ne evidenziano il carattere di sistema sociale chiuso e inglobante.

L'individuazione di alcune analogie con il modello delle istituzioni totali proposto da Erving Goffman – quali il carattere chiuso e formalmente amministrato del Centro, la funzione di “presa in carico” dei bisogni umani attraverso un'organizzazione burocratica massificata e la netta separazione che si instaura tra i due gruppi, gli operatori e gli “ospiti” – ha aggiunto ulteriori elementi utili all'inquadramento generale del caso di studio. L'approfondimento di questi aspetti si è articolato su due nodi tematici principali: le pratiche dell'accoglienza e il carattere essenzialmente relazionale del lavoro dell'operatore.

Il primo tema è stato preso in esame attraverso l'analisi delle regole formali e informali che disciplinano la vita del Centro Zaccarelli e degli ostacoli burocratici che determinano la lunga attesa per l'ottenimento dei documenti. Questi elementi si sono rivelati particolarmente significativi per evidenziare il carattere provvisorio ed emergenziale della gestione del Centro, ma soprattutto l'ambiguità e il clima di tensione che si percepisce al suo interno, che originano da un lato dall'assunzione di una doppia funzione, organizzativa e sanzionatoria, da parte degli operatori, e dall'altro dal ridirezionamento all'interno della struttura del conflitto inespresso tra “ospiti” e organi istituzionali.

Il secondo tema, la dimensione squisitamente relazionale del rapporto tra operatori e “ospiti”, ha determinato un restringimento parziale del punto di vista, utile all'individuazione di ulteriori elementi salienti emersi nel corso dell'osservazione. Il carattere forzatamente standardizzato dell'intervento degli operatori e la discrasia tra la richiesta di neutralità del ruolo dell'operatore e il suo coinvolgimento personale nella relazione con l'“ospite” si configurano come il campo di tensione nel quale gli operatori

si trovano ad agire, nel duplice intento di garantire il mantenimento del sistema e di portare avanti relazioni positive con gli “ospiti”. Il ricorso ad atteggiamenti infantilizzanti, paternalistici, dogmatici e talvolta autoritari da parte degli operatori consente di svelare la sostanziale contraddizione insita nella relazione tra operatori e “ospiti”, ovvero l’asimmetria di fondo che struttura la loro interazione. Pur presentando margini variabili di azione, l’intreccio tra la dimensione relazionale del lavoro dell’operatore e la funzione di controllo e di contenimento si rivela particolarmente insidioso, contribuendo ad alimentare la dipendenza degli “ospiti” da un sistema assistenziale e coercitivo, che si traduce nell’impossibilità per le persone che vivono nel Centro Zaccarelli di autodeterminare liberamente la propria vita.

Pur non sostenendo in alcun modo la generalizzabilità dei risultati della ricerca, che come è stato evidenziato precedentemente nel testo risentono inevitabilmente del limite spaziale e temporale dell’osservazione, il richiamo a quelle che Michel Agier ha individuato come le “*tre componenti dell’attuale costituirsi dell’umanitario*” consente di riproporre alcune considerazioni di carattere generale, che hanno accompagnato l’analisi sull’articolazione dell’attuale sistema di accoglienza in Italia, alla luce di quanto emerso dall’analisi del caso di studio.<sup>326</sup>

*La prima di queste componenti è l’esistenza simultanea di un insieme di guerre, violenze collettive, disordini e minacce che conducono le popolazioni civili verso la morte o la fuga: guerre più o meno rapide ed “efficaci” o, al contrario, latenti, interminabili, sporche o a “debole intensità” che, non essendo mai messe in relazione, sono oggetto d’interventi isolati, definiti caso per caso, che competono alla polizia ed escludono la politica. [...] La seconda componente dell’umanitario è data, oggi, dal contenuto dell’intervento stesso che accompagna da vicino le guerre e le violenze e si presenta come loro trattamento adeguato. Nel farsi carico delle vittime l’umanitario assume, simultaneamente, una funzione di cura e di controllo: idealmente nei campi di rifugiati, che sono dei dispositivi polizieschi, alimentari e sanitari efficaci per le masse vulnerabili, si applica il principio del “care, cure and control”. [...] La terza e ultima componente del dispositivo umanitario mondiale è l’allontanamento: i siti dell’umanitario si trovano ai margini, lontano dai luoghi in cui ordinariamente viviamo, ai confini della vita sociale e della vita tout court. [...] Tutte*

---

<sup>326</sup> M. Agier, “Ordine e disordini dell’umanitario. Dalla vittima al soggetto politico”, *Antropologia*, n. 5 (2005): 49-65, p.50.

*queste forme, benché molto diverse tra loro, costituiscono, con i campi di rifugiati, un insieme, oggi in estensione, di spazi finalizzati a mantenere rifugiati, “clandestini” e altri indesiderabili in attesa, in vita ma senza diritti.*<sup>327</sup>

In conclusione, si può affermare che l’ambiguità derivante dall’intreccio tra la dimensione relazionale e quella regolativa e sanzionatoria che struttura la vita del Centro di Accoglienza Straordinaria Zaccarelli e la relazione tra operatori e “ospiti” possa essere assunta come una particolare proiezione istituzionale dell’ambivalente logica emergenziale che orienta la gestione del sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, in cui la dimensione umanitaria e quella securitaria si pongono solo apparentemente in contraddizione.

---

<sup>327</sup> *Id.*, pp. 50-51.

## Bibliografia

Agamben, G., *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi, 2005.

Agier, M., “Ordine e disordini dell’umanitario. Dalla vittima al soggetto politico”, *Antropologia*, n. 5 (2005): 49-65.

Ambrosini, M., “Introduzione. Dopo i diritti umani: rifugiati e migranti forzati in un mondo globale”, in Ambrosini, M., Marchetti, C., (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all’accoglienza e all’integrazione dei rifugiati*, Milano, Franco Angeli, 2008.

Ammirati, A., Brambilla, A., Leo, L., “Arrivi e transiti: controllo delle frontiere, identificazione e movimenti secondari”, in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Roma, Edizioni dell’asino, 2015.

Amnesty International, *Hotspot Italia. Come le politiche dell’Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, 2016.

ANCI et al., (a cura di), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*.

– *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*.

Arendt, H., *Le origini del totalitarismo*, [1966] Tr. it. Torino, Einaudi, 2004.

Arosio, L., “L’uso dei documenti”, in De Lillo, A., (a cura di), *Il mondo della ricerca qualitativa*, Torino, Utet, 2010.

ASGI, (a cura di), *Il diritto alla protezione. Studio sullo stato del sistema d’asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Acqui Terme, Impressioni grafiche, 2011.

Asprone, M., *Il diritto d’asilo e lo status di rifugiato*, Roma, Aracne, 2012.

Black, R., “Fifty years of Refugee Studies: from theory to policy”, *The International Migration Review*, 35, n. 1 (2001): 57-78.

Bonzano, L., Pupolizio, I., “Tra accoglienza e integrazione. Il Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e dei Rifugiati in Puglia”, in L. Pannarale (a cura di), *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*, Pisa, Pacini, 2014.

Bove, C., “Accoglienza ed esclusione: il sistema di accoglienza italiano”, in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Roma, Edizioni dell'asino, 2015.

Brambilla, A., Marengoni, V., “Migrazioni forzate: quale risposta alle nuove esigenze di protezione”, in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Roma, Edizioni dell'asino, 2015.

Brambilla, A., Morandi, N., “Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale”, in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Roma, Edizioni dell'asino, 2015.

Bruni, A., *Lo studio etnografico delle organizzazioni*, Roma, Carocci, 2003.

Cadeddu, D., *Cie e complicità delle organizzazioni umanitarie*, Roma, Sensibili alle foglie, 2013.

Cammelli, M.G., “Persone non numeri: partiamo da zero”, *ZacRepublic. Le diversità sono la nostra casa*, 2016.

Campesi, G., “La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni. Lampedusa, le rivolte arabe e la crisi del regime confinario europeo”, *Jura Gentium*, 8, n. 2 (2011): 93-132.

- *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Roma, Carocci, 2013.

- “Bari Palese. Etnografia di un Centro di Identificazione ed Espulsione”, in L. Pannarale (a cura di), *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*, Pisa, Pacini, 2014.
- “Confinati sulla soglia. Etnografia dei centri per richiedenti asilo in Puglia”, in L. Pannarale, (a cura di), *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*, Pisa, Pacini, 2014.
- *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, DeriveApprodi, 2015.

Caponio, T., *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, Roma, Centro Studi di Politica Internazionale, 2004.

Castles, S., “Toward a sociology of forced migration and social transformation”, *Sociology*, 37, n. 1 (2003): 13-34.

Castles, S., Miller, M.J., *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, [2009] Tr. it. Bologna, Odoja, 2012.

Centro studi e ricerche IDOS, (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2015*, Roma, 2015.

Chimni, B.S., “The birth of a ‘discipline’: from Refugee to Forced Migration Studies”, *Journal of Refugee Studies*, 22, n. 1 (2009): 11-29.

Ciabarri, L., “Introduzione. I rifugiati e l’Europa: definizioni, tempi, spazi”, in Ciabarri, L., (a cura di), *I rifugiati e l’Europa. Tra crisi internazionali e corridoi d’accesso*, Milano, edizioni libreria Cortina, 2015, p. XVIII.

Coccia, N., “Il diritto diseguale”, *Il manifesto*, 31 maggio 2003.

Commissione europea, *Glossario sull'asilo e la migrazione. Uno strumento utile per un approccio comparato*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2012.

Conferenza Unificata, *Documento di indirizzo per il superamento dell'Emergenza Nord Africa*, 26 settembre 2012.

Coop. Soc. Arca di Noè, "Cooperativa sociale Arca di Noè", *ZacRepublic. Le diversità sono la nostra casa*, 2016.

Dal Lago, A., De Biasi, R., Introduzione a Dal Lago, A., De Biasi, R., (a cura di), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Roma, Laterza, 2002.

Dal Lago, A., *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 1999.

Dipartimento della Protezione Civile, *Piano per l'accoglienza dei migranti*, 12 aprile 2011.

Ferrari, G., "La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici", Relazione tenuta al XII Corso multidisciplinare universitario *Asilo: dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione europea*, Università degli Studi di Roma La Sapienza, 16 gennaio 2004.

Fiorini, A., (a cura di), *Emilia-Romagna terra d'asilo 2014. Richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, 2014.

– *Emilia-Romagna terra d'asilo. Richiedenti e titolari di protezione internazionale in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, 2012.

Garbin, N., Brambilla, A., "Il percorso dei richiedenti protezione internazionale tra norme e prassi. Un'analisi sulla situazione esistente in Francia e in Svezia e uno sguardo al

sistema italiano”, in ASGI, (a cura di), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Roma, Edizioni dell’asino, 2015.

Gianfagna, G., Urru, R., Vianelli, L., “Il rifugio: diritto o privilegio?”, in Gozzi, G., Sorgoni, B., (a cura di), *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, Bologna, Il mulino, 2010.

Goffman, E., *Asylum. Le istituzioni totali: i meccanismi dell’esclusione e della violenza*, [1961] Tr. it. Torino, Einaudi, 2010.

Harrell-Bond, B., “L’esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d’aiuto”, *Antropologia*, n. 5 (2005): 15-48.

Hein, C., “Storia del diritto d’asilo in Italia”, in C. Hein, (a cura di), *Rifugiati. Vent’anni di storia del diritto d’asilo in Italia*, Roma, Donzelli, 2010.

- “Refugees, immigrants and the State”, *Annual Review of Sociology*, 19, (1993): 43-59.

Korac, M., “Politiche, agency e dialogo interculturale. Esperienze dei rifugiati dei conflitti jugoslavi in Italia”, *Mondi Migranti*, n. 3 (2009): 127-150.

Malkki, L.H., “Refugees and exile: from ‘Refugee Studies’ to the national order of things”, *Annual Review of Anthropology*, 24, (1995): 495-523.

Marchetti, C., “Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia”, *La società degli individui*, 2, n. 41 (2011): 57-70.

- “L’integrazione delle parole dei protagonisti” in Ambrosini, M., Marchetti, C., (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all’accoglienza e all’integrazione dei rifugiati*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- “Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra ‘emergenza’ e ‘sistema’”, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, n. 43 (2014): 53-70.
- “Rifugiati e richiedenti asilo: introduzione”, *Mondi Migranti*, n. 3 (2009): 29-35.

– *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*, Bologna, Emi, 2006.

Marchetti, C., Radice, L., “L’asilo in Italia, l’asilo in Lombardia”, in Ambrosini, M., Marchetti, C., (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all’accoglienza e all’integrazione dei rifugiati*, Milano, Franco Angeli, 2008.

Marras, S., “Falsi rifugiati? Pratiche di etichettamento di richiedenti asilo alla frontiera”, *Mondi Migranti*, n. 3 (2009): 79-97.

Mezzadra, S., *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Verona, Ombre corte, 2006.

Mezzadra, S., Ricciardi, M., (a cura di), *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Verona, Ombre corte, 2013.

Ministero dell’Interno, *Rapporto sull’accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma, 2015.

– *Roadmap italiana*, 28 settembre 2015.

Palidda, S., “Introduzione all’edizione italiana”, in Sayad, A., *La doppia assenza. Dalle illusioni dell’emigrato alle sofferenze dell’immigrato*, [1999] Tr. it. Milano, Raffaello Cortina, 2002.

Pinelli, B., “Migrare verso l’Italia. Violenza, discorsi, soggettività”, *Antropologia*, n. 15 (2013): 7-20.

Rahola, F., *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell’umanità in eccesso*, Verona, Ombre corte, 2003.

Regione Emilia-Romagna, *Protocollo d’intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati*, 2004.

Rescigno, F., “Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea, e ‘vuoto’ normativo”, in *Politica del diritto*, n. 1 (2004): 151-174.

Rete No Borders Bologna, “L’(IR)Responsabilità di Bologna: il gioco del rimpallo”, *Mafi Mushkila*, novembre 2015.

Russo, P., “I migranti forzati in Puglia tra campi di accoglienza e progetti territoriali per l'integrazione: il centro di Borgo Mezzanone”, *Mondi Migranti*, n. 3 (2009): 99-112.

Sassen, S., *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, [1996] Tr. it. Milano, Feltrinelli, 1999.

Sayad, A., “La doppia pena del migrante. Riflessioni sul pensiero di stato”, *Aut Aut*, n. 275 (1996): 8-16.

- *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, [1999] Tr. it. Milano, Raffaello Cortina, 2002.

Schiavone, G., Introduzione a Marchetti, C., *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*, Bologna, Emi, 2006.

- “Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d'insieme tra il *de iure* e il *de facto*”, *Mondi Migranti*, n. 3 (2009): 57-78.
- “La legge Bossi-Fini e il diritto d'asilo”, in *Altreconomia et al.*, (a cura di), *Bada alla Bossi-Fini! Contenuti, “cultura” e demagogia della nuova legge sull'immigrazione*, Roma.

Sorgoni, B., “Rifugiati”, *AM. Antropologia Museale*, 8, n. 22 (2009): 108-110.

- “Introduzione. I rifugiati tra antropologia e diritto”, in Gozzi, G., Sorgoni, B., (a cura di), *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, Bologna, Il mulino, 2010.
- “Per un'etnografia dell'accoglienza” in Sorgoni, B., (a cura di), *Etnografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, Roma, CISU, 2011.

Vitale, G., “La legge Bossi-Fini: ingresso, soggiorno, espulsioni”, in *Altreconomia, et. al.*, (a cura di), *Bada alla Bossi-Fini! Contenuti, “cultura” e demagogia della nuova legge sull’immigrazione*, Roma.

Wood, G., *Labelling in development policy*, Londra, Sage, 1985.

Zetter, R., “Labelling refugees: forming and transforming a bureaucratic identity”, *Journal of Refugee Studies*, 4, n. 1 (1991): 39-62.

- “More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization”, *Journal of Refugee Studies*, 20, n. 2 (2007): 172-192.

## Sitografia

ASGI, *Difendere i diritti delle persone e non le frontiere. Osservazioni e proposte dell'ASGI sull'Agenda europea sulla migrazione*, [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/06/proposte\\_ASGI-su-agenda-europea-migrazione.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/06/proposte_ASGI-su-agenda-europea-migrazione.pdf), 2015.

ASP Città di Bologna, *Ulteriore struttura di accoglienza per profughi di “Mare Nostrum”*, <http://www.aspbologna.it/index.php/inclusione-sociale/1779-struttura-di-accoglienza-m-zaccarelli-per-mare-nostrum>, 2015.

Camelot officine cooperative, *Emilia-Romagna: modello di accoglienza*, <http://wp.coopcamelot.org/emilia-romagna-modello-di-accoglienza-video/>, 19 giugno 2015.

Chignola, S., Mezzadra, S., *Lampusia*, <http://www.uninomade.org/lampusia/>, 25 febbraio 2011.

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Agenda europea sulla migrazione*, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf), 13 maggio 2015.

Consiglio europeo, *Vertice sulla migrazione di La Valletta*, <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, 11-12 novembre 2015.

Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, 18 marzo 2016.

Corriere di Bologna, *Profughi, 60 già arrivati in via Mattei. È il primo “hub” regionale*, <http://corrieredibologna.corriere.it/bologna/notizie/cronaca/2014/5-agosto-2014/profughi-60-gia-arrivati-via-mattei-primo-hub-regionale-223692260700.shtml>, 5 agosto 2014.

Fiorini, A., *La nuova Direttiva qualifiche. Pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale UE della Direttiva 2011/95/UE*, <http://www.meltingpot.org/La-nuova-Direttiva-Qualifiche-Pubblicazione-nella-Gazzetta.html#.WC-tmRrhCUm>, 2012.

Guetta, B., “Conto alla rovescia per la libera circolazione in Europa”, *Internazionale*, <http://www.internazionale.it/opinione/bernard-guetta/2016/01/20/schengen-libera-circolazione-a-rischio>, 20 gennaio 2016.

Internazionale, *Il vertice di Malta sui migranti si concentra sui rimpatri più che sulla cooperazione con l’Africa*, <http://www.internazionale.it/notizie/2015/11/11/malta-valletta-summit-immigrazione>, 11 novembre 2015.

Internazionale, *Cosa prevede l’accordo sui migranti tra Europa e Turchia*, <http://www.internazionale.it/notizie/2016/03/18/cosa-prevede-l-accordo-sui-migranti-tra-europa-e-turchia>, 18 marzo 2016.

Liberti, S., “Bisogna andare oltre l’asilo per superare l’emergenza dei migranti”, *Internazionale*, <http://www.internazionale.it/opinione/stefano-liberti/2016/09/27/italia-migranti-sistema-accoglienza>, 27 settembre 2016.

Marcante, G., “L’ex Cie scoppia. Per accogliere i migranti è stato riaperto un dormitorio”, *Radio Città del Capo*, <http://www.radiocittadelcapo.it/archives/lex-cie-scoppia-per-accogliere-i-migranti-e-stato-riaperto-un-dormitorio-163901/>, 26 luglio 2015.

Morelli, G., “Benvenuti all’ex CIE di Bologna. Appunti intorno a una biopolitica dell'emergenza della mobilità”, Tutmonda, [https://tutmonda.files.wordpress.com/2015/10/benvenuti-all\\_ex-cie-di-bologna.pdf](https://tutmonda.files.wordpress.com/2015/10/benvenuti-all_ex-cie-di-bologna.pdf), 2015.

Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia, (a cura di), *Detenzione. Normativa nazionale*, <http://www.osservatoriomigranti.org/index.php?detenzione-normativa-nazionale>.

Petroni, F., Locatelli, N., “Perché arriva un milione di migranti in Europa”, *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, <http://www.limesonline.com/un-milione-di-migranti-in-europa-notizie-oggi/88726>, 22 dicembre 2015.

Polchi, V., “Hotspot, i nuovi cancelli dell'Italia sul mare. Così i migranti vengono accolti”, *Repubblica*, [http://www.repubblica.it/cronaca/2016/11/03/news/hospot\\_i\\_nuovi\\_cancelli\\_dell\\_italia\\_sul\\_mare\\_cosi\\_i\\_migranti\\_vengono\\_accolti-151205929/?ref=nrct-5](http://www.repubblica.it/cronaca/2016/11/03/news/hospot_i_nuovi_cancelli_dell_italia_sul_mare_cosi_i_migranti_vengono_accolti-151205929/?ref=nrct-5), 3 novembre 2016.

Progetto Melting Pot Europa, *Direttiva 2003/9/CE. Legge comunitaria 2003 “norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri”*, [http://www.meltingpot.org/Direttiva-2003-9-CE.html#.WC4\\_NhrhCUI](http://www.meltingpot.org/Direttiva-2003-9-CE.html#.WC4_NhrhCUI), 2003.

Progetto Melting Pot, *La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale*, <http://www.meltingpot.org/La-procedura-per-il-riconoscimento-della-protezione.html#.WDNgZBrhCUk>, 2016.

Protezione civile, *Dossier Emergenza umanitaria Nord Africa*, [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_dossier.wp?contentId=DOS24974](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS24974), 2011.

Radio Città del Capo, *Tende all'ex Cie. "Emergenza rientrerà in giornata"*, <http://www.radiocittadelcapo.it/archives/tende-allex-cie-emergenza-rientrera-in-giornata-163909/>, 27 luglio 2015.

Redattore sociale, *Migranti, l'accordo che imbarazza l'UE. La turchia è un Paese sicuro?*, <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/512681/Migranti-l-accordo-che-imbarazza-l-Ue-La-Turchia-e-un-paese-sicuro>, 19 luglio 2016.

Regione Emilia-Romagna, *Rifugiati e asilo. Descrizione del progetto "Emilia-Romagna Terra d'Asilo"*, <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/rifugiati/progetti/terra-dasilo/sintesi-del-progetto>, 2010.

Regione Emilia-Romagna, *Il sistema regionale di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria*, <http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2016/giugno/giornata-mondiale-del-rifugiato2016/il-sistema-regionale-di-accoglienza-i-dati-per-provincia>, 2016.

Sarti, S., *L'Italia dei rifugiati*, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/L'Italia%20dei%20rifugiati.pdf>, 2010.

Servizio centrale, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, [http://www.sprar.it/images/SPRAR\\_-\\_Manuale\\_operativo\\_2015.pdf](http://www.sprar.it/images/SPRAR_-_Manuale_operativo_2015.pdf), 2015.

Stinco, G., *"Il centro Zaccarelli passa all'Asp. Tre operatori perdono il lavoro"*, *Radio Città del Capo*, <http://www.radiocittadelcapo.it/archives/il-centro-zaccarelli-passa-allasp-tre-operatori-perdono-il-lavoro-158654/>, 1 aprile 2015.

Ufficio delle pubblicazioni, *Fondo europeo per i rifugiati*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=uriserv:l33078>, 2005.

Ufficio delle pubblicazioni, *Il programma dell'Aia: 10 priorità per i prossimi cinque anni*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=URISERV:116002>, 2009.

Ufficio delle pubblicazioni, *Norme minime per le procedure di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=URISERV:133140>, 2010.

Ufficio delle pubblicazioni, *Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:133124>, 2012.

UNHCR, “The early years”, in UNHCR, *The state of the world's refugees 2000: fifty years of humanitarian action*, <http://www.unhcr.org/3ebf9ba80.html>, 2000.

UNHCR *et al.*, (a cura di), *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, [http://www.sprar.it/images/Documenti/Guide\\_pratiche/Manuale\\_giuridico\\_-\\_con\\_copertina.pdf](http://www.sprar.it/images/Documenti/Guide_pratiche/Manuale_giuridico_-_con_copertina.pdf), 2012.

## Fonti normative di riferimento

Costituzione della Repubblica italiana, 22 dicembre 1947.

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, Parigi, 10 dicembre 1948.

Convenzione sullo statuto dei rifugiati, Ginevra, 28 luglio 1951.

Protocollo relativo allo status di rifugiato, New York, 31 gennaio 1967.

Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, Addis Abeba, 10 settembre 1969.

Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati, Cartagena de Indias, 19-22 novembre 1984.

Accordo fra i Governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Schengen, 14 giugno 1985.

Legge 30 dicembre 1986, n. 943, in materia di "*Collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*".

Decreto Legge 30 dicembre 1989, n. 416, in materia di "*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*".

Legge 29 febbraio 1990, n. 39, in materia di "*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*".

Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, Dublino, 15 giugno 1990.

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, Schengen, 19 giugno 1990.

Trattato sull'Unione europea, Maastricht, 7 febbraio 1992.

Legge 24 settembre 1992, n. 390, in materia di *“Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia, nonché misure urgenti in materia di rapporti internazionali e di italiani all'estero”*.

Decreto Legge 30 ottobre 1995, n. 451, in materia di *“Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia”*.

Decreto Legge 19 novembre 1995, n. 489, in materia di *“Politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione Europea”*.

Legge 29 dicembre 1995, n. 536, in materia di *“Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia”*.

Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Amsterdam, 2 ottobre 1997.

Legge 6 marzo 1998, n. 40, in materia di *“Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*.

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*.

Regolamento del Consiglio dell'Unione europea, 11 dicembre 2000, n. 2725, “*che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino*”.

Direttiva del Consiglio dell'Unione europea, 20 luglio 2001, n. 55, in materia di “*Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*”.

Legge 30 luglio 2002, n. 189, in materia di “*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*”.

Direttiva del Consiglio dell'Unione europea, 27 gennaio 2003, n. 9, in materia di “*Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*”.

Regolamento del Consiglio dell'Unione europea, 18 febbraio 2003, n. 343, “*che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo*”.

Legge Regionale 24 marzo 2004, n. 5, in materia di “*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle Leggi Regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2*”.

Direttiva del Consiglio dell'Unione europea, 29 aprile 2004, n. 83, in materia di “*Norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*”.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, in materia di “*Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato*”.

Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140, in materia di *“Attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri”*.

Direttiva del Consiglio dell’Unione europea, 1 dicembre 2005, n. 85, in materia di *“Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”*.

Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251, in materia di *“Attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”*.

Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull’Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona, 13 dicembre 2007.

Decreto Legislativo 16 febbraio 2008, n. 25, in materia di *“Attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”*.

Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92, in materia di *“Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”*.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 2011, in materia di *“Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all’eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa”*.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 febbraio 2011, n. 3924, in materia di *“Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all’eccezionale afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea”*.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 aprile 2011, n. 3933, in materia di *“Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all’eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa”*.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 ottobre 2011, in materia di *“Proroga dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari”*.

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea, 13 dicembre 2011, n. 95, in materia di *“Norme sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della procedura riconosciuta (rifusione)”*.

Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione 28 dicembre 2012, n. 33, in materia di *“Regolamento della chiusura dello stato di emergenza umanitaria e rientro nella gestione ordinaria da parte del Ministero dell’Interno e altre amministrazioni competenti”*.

Circolare del Ministero dell’Interno 18 febbraio 2013, n. 1424, in materia di *“Chiusura dell’Emergenza umanitaria Nord-Africa”*.

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea, 26 giugno 2013, n. 32, in materia di *“Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)”*.

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea, 26 giugno 2013, n. 33, in materia di *“Norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)”*.

Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea, 26 giugno 2013, n. 603, *“che istituisce l’Eurodac per il confronto delle impronte digitali per*

*l'efficace applicazione del Regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il Regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione)".*

Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, 26 giugno 2013, n. 604, *“che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione)”*.

Circolare del Ministero dell'Interno 20 giugno 2014, n. 7418, in materia di *“Afflusso di cittadini stranieri a seguito di ulteriori sbarchi sulle coste italiane”*.

Legge 17 ottobre 2014, n. 146, in materia di *“Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno”*.

Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, in materia di *“Attuazione della Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*.