

SILVIA ARU*

REGIMI DI CONFINE:
LA POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA SULL'ASILO
TRA LEGGI E PRATICHE

1. Introduzione

Il mondo in cui viviamo è sempre più piccolo e interconnesso grazie ai vari processi di globalizzazione (economica, sociale, culturale)¹. Eppure, nonostante un quadro sulla carta favorevole alla mobilità di merci e di uomini, assistiamo quotidianamente al diffondersi e al moltiplicarsi di confini e chiusure che tendono a irregimentare, selezionare e gestire i flussi, soprattutto quelli migratori². Dall'Australia agli USA, fino al cuore dell'Europa, muri e misure di sicurezza si stanno moltiplicando di fronte ai nostri occhi, sulla scia di discorsi politici che sempre più tendono a costruire "l'altro", il migrante, come nemico/invasore di cui è necessario fermare l'avanzata.

Nell'epoca della globalizzazione, dunque, i confini stanno conoscendo nuova forza e vitalità, riconfigurandosi e moltiplicandosi in diverse parti di un pianeta che – proprio per questo – alcuni studiosi hanno definito «mondo frontiera»³. Gli studi accademici hanno infatti colto fin dalla prima ora l'inaspettata importanza dei confini in epoca contemporanea, tanto da delineare un campo di ricerca interdisciplinare specifico: i *border studies*. Il confine è diventato uno spazio privilegiato di indagine a partire dai lavori pionieristici (etnografici, geografici, sociologici, giuridici, etc.) sulla frontiera tra Messico e Stati Uniti degli anni Novanta e conosce ora

* University of Amsterdam, EU Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 752021.

¹ DAVID HARVEY, *La crisi della modernità*, Milano, il Saggiatore, 2010.

² PAOLO CUTTITTA, *Lo spettacolo del confine: Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera*, Milano, Mimesis, 2012.

³ ID., *Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel mondo-frontiera*, Milano-Udine, Mimesis, 2007.

una nuova stagione di interesse in quegli studi che si focalizzano sul funzionamento dei diversi confini, da quelli materiali a quelli simbolici. Questo interesse per la moltiplicazione dei sensi attribuibili al concetto di confine è attestato, all'interno dell'approccio costruttivista, dall'uso della formula *regime di confine* ('border regime')⁴. L'aggiunta del concetto di *regime* ha lo scopo di sottolineare come i confini siano formazioni storiche situate nel tempo, e non solo nello spazio, con una loro precisa meccanica la cui origine è da ricercarsi nella nascita e nello sviluppo dello Stato-nazione, dunque a partire dal XVIII/XIX secolo⁵. Parlare di origine del confine e focalizzare l'analisi sull'esistenza di diversi tipi di confine, così come sul loro funzionamento, permette di decostruire una visione monolitica e stato-centrica che vede nel confine una linea naturale e legittima di separazione tra due distinte entità politiche. Le prospettive di analisi qui ricordate insistono nell'evidenziare «l'esistenza di aperture, scarti, ambiguità e tensioni»⁶ in ogni regime di confine e nell'esaminare le attuali politiche migratorie prestando attenzione proprio a questi elementi⁷.

Partendo da questa base teorica di riferimento, il saggio ha come oggetto le politiche dell'Unione Europea (UE) sul diritto all'asilo e come obiettivo quello di presentare e analizzare come si sia configurato nel tempo lo spazio europeo dell'asilo sul piano delle leggi e delle politiche. La prima sezione del lavoro inquadra brevemente il diritto all'asilo a livello storico, inserendolo nell'ambito della nascita e della diffusione dello Stato moderno; la seconda sezione presenta le caratteristiche principali delle recenti politiche europee sul tema. Con l'obiettivo di individuare la complessità dei regimi di confine creati dalle attuali politiche comunitarie, l'argomentazione qui procede individuando diversi piani di analisi: i confini esterni all'UE, quelli interni all'Unione, tra Stati membri, e infine quelli che la normativa struttura tra differenti categorie di soggetti. La terza sezione presenta un focus

⁴ Per una disamina approfondita delle diverse concettualizzazioni di "regime" in ambito migratorio si rimanda al testo di MARTINA CVAJNER-GABRIEL ECHEVERRIA-GIUSEPPE SCIORTINO, *Cos'è un regime migratorio?*, in «Quaderni Del Dipartimento Di Sociologia e Ricerca Sociale (Online)», 2018, 5, pp. 1-18. Per un approfondimento sull'uso del concetto di *border* e sulle varie declinazioni dei *border study*, si veda: CHIARA BRAMBILLA, *Exploring the critical potential of the borderscapes concept*, in «Geopolitics», XX (2015), 1, pp. 14-34.

⁵ NICHOLAS DE GENOVA-SANDRO MEZZADRA-JOHN PICKLES, *New Keywords: Migration and Borders*, in «Cultural Studies», XXIX (2015), 1, pp. 55-87.

⁶ CVAJNER-ECHEVERRIA- SCIORTINO, *Cos'è un regime migratorio?*, cit., p. 8. A partire dagli anni Novanta il tema dei confini inizia a farsi spazio anche all'interno del dibattito pubblico sulla globalizzazione e i suoi effetti (vd. il movimento dei *sans papiers* in Francia nel 1996; e la campagna internazionale "No one is illegal").

⁷ Come ricorda Tazzioli, infatti, se non ci fossero le politiche migratorie non ci sarebbero migrazioni, ma solo mobilità. Cfr. MARTINA TAZZIOLI, *Troubling Mobilities: Foucault and the Hold over 'Unruly' Movements and Life-Time*, in *Foucault and the History of Our Present*, edited by SOPHIE FUGGLE-YARI LANCI-MARTINA TAZZIOLI, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 159-175.

sull'Italia. La centralità dell'Italia nell'ambito del sistema d'asilo europeo è data dal suo essere uno dei principali Paesi d'arrivo dei flussi illegali, e dal recente ripensamento delle norme (dicembre 2018), i cui esiti saranno da valutare nel tempo sia a livello nazionale che comunitario. Rimane fuori dalla portata del presente scritto⁸ l'analisi dei testi di legge e dei discorsi politici dominanti sul tema. Data l'importanza di questi ultimi nel delineare le politiche stesse e, con esse, nel determinare specifici impatti socio-territoriali, se ne fa doveroso cenno all'interno delle note conclusive.

2. Lo Stato moderno: il confine, l'asilo e l'«ordine nazionale delle cose»⁹

Secondo la leggenda, Romolo, per popolare la città di Roma appena fondata, diede ospitalità ai fuggitivi da altre zone del Lazio nell'*Asylum*, un luogo sacro e inviolabile dedicato al dio Asyleo collocato sul monte Capitolino. Sia nel mondo latino che in quello greco, i termini *asylum* e ἄσυλον (ιερόν) indicavano un luogo sacro – edificio, recinto, bosco o monte consacrato alla divinità – in cui il fuggitivo, al di là delle possibili colpe commesse (ladrocinio, omicidio, etc.) trovava rifugio, diventando intoccabile di fronte alla legge ordinaria¹⁰. Solo alla divinità era attribuito il potere di decidere il destino di chi trovava rifugio in un luogo ad essa consacrato. L'istituto dell'asilo è nato dunque, e si è sviluppato soprattutto lungo il corso del Medioevo, come fenomeno di carattere eminentemente religioso; il suo significato è mutato però radicalmente a partire dal XVII secolo¹¹. Per comprendere l'attuale sistema d'asilo e, insieme ad esso, la costruzione discorsiva e istituzionale del concetto di rifugiato, bisogna infatti guardare alla nascita e allo sviluppo degli Stati-nazione in occidente¹². È proprio all'interno della struttura statale che ogni individuo diventa soggetto sovrano di diritto e in cui, attraverso la cittadinanza, ne

⁸ L'analisi del discorso è invece parte integrante del progetto "A Place for the Asylum Seekers. European migration policies and their socio-spatial impacts (PASS)" da cui prende le mosse il presente scritto: cfr. <http://aissr.uva.nl/content/research-projects-tc/recent/a-place-for-the-asylum-seekers.html>.

⁹ LIISA H. MALKKI, *Refugees and exile: From 'refugee studies' to the 'national order of things'*, in «Annual review of anthropology», XXIV (1995), pp. 495-523.

¹⁰ SILVIA ARU, *Asilo*, in *Piccolo lessico geografico. Voci in onore di Clara Incampana*, a cura di MARCELLO TANCA, Roma, La Nuova Cultura, in corso di stampa.

¹¹ Per un approfondimento sulle evoluzioni del diritto d'asilo lungo l'arco della storia si rimanda a JACOPO COLOMBA, *Il diritto di asilo: evoluzione ed applicazione della tutela in Italia e all'interno dell'Unione Europea*, Tesi di laurea magistrale in Giurisprudenza, Università degli Studi di Genova, a.a. 2013/2014; UNHCR, "The origins of asylum", in *The state of the world's refugees: the challenge of protection*, Geneva, 1993: www.unhcr.org/3eeedd4a4.pdf; FEDERICO LENZERINI, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2009.

¹² PAOLO GIACCARIA-CLAUDIO MINCA, *Geografie della soglia*, in *Per una Nuova Teoria dello Spazio*, a cura di MAURO PONZI-DARIO GENTILI, Milano-Udine, Mimesis, 2012, pp. 47-60.

viene decretata l'appartenenza alla nazione. Nazione, Stato e cittadinanza diventano una questione politica fondamentale¹³ e, in questo ambito, anche la gestione e la protezione di chi cittadino non è. Rispetto al passato, infatti, non è una forza superiore e ultraterrena a concedere protezione in uno spazio definito, ma lo Stato che definisce termini e tempi della protezione all'interno di uno spazio che coincide, in questo caso, con tutto il territorio nazionale¹⁴. È proprio questo nuovo «ordine nazionale delle cose» che rafforza l'idea di confine e di autorità statale.

Nel corso della storia del diritto all'asilo è però il secondo dopoguerra a rappresentare uno dei momenti più importanti. Come mai prima nella storia, quello dei rifugiati diviene un problema di dimensione globale che porta allo sviluppo di un complesso apparato di procedure amministrative e tecniche, così come alla creazione di luoghi di smistamento e accoglienza per la gestione dei trasferimenti, che iniziano ad operare a partire da questo periodo¹⁵. In particolare, i campi di rifugio attivati per gestire l'emergenza, veri e propri «vital device of power»¹⁶, hanno avuto delle importanti ripercussioni socio-territoriali:

- l'organizzazione dei rimpatri o il nuovo insediamento in un paese terzo;
- programmi di igiene, di “medicazione” e di quarantena rivolti ai rifugiati;
- l'accumulazione di informazioni e di documenti sui residenti dei campi;
- il controllo dei movimenti e del mercato nero;
- la segregazione di alcune nazionalità.

Il secondo dopoguerra è inoltre fondamentale per lo sviluppo di leggi internazionali legate al diritto di asilo¹⁷. Nel 1948 è stata emanata la *Dichiarazione universale dei diritti umani*¹⁸, il cui articolo 14.1 è espressamente dedicato al *Diritto all'Asilo*. Nel 1951 viene creato l'alto Commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR) e nello stesso anno promulgata la *Convenzione di Ginevra* che definisce lo status

¹³ CLAUDIO MINCA, *Geografia e Rivoluzione*, in «Rivista Geografica Italiana», in corso di pubblicazione.

¹⁴ Inoltre, si restringe in maniera netta il dominio di applicazione dello stesso.

¹⁵ MALKKI, *Refugees and exile*, cit., p. 498.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ A causa del primo conflitto mondiale, circa 20 milioni di persone avanzarono domanda d'asilo o ricevettero lo status di rifugiati (in particolar modo russi, armeni e tedeschi). La Società delle Nazioni, nata in seguito ai trattati della Prima guerra mondiale, istituì nel 1921 la Commissione per i Rifugiati, ma ebbe vita breve e venne sciolta alla fine del secondo conflitto mondiale; cfr. EZIO BENEDETTI, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Assago, CEDAM, 2010.

¹⁸ La *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* costituisce una fonte di ispirazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* proclamata per la prima volta a Nizza il 7 dicembre 2000, e avente oggi pieno valore legale vincolante per i Paesi UE dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

di Rifugiato¹⁹. Il documento, entrato in vigore tre anni più tardi, prende le mosse dall'articolo 14 della *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948 che riconosce «il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni»²⁰. La Convenzione, nell'articolo 1, definisce le persone a cui si applica lo status di rifugiato: gli apolidi e coloro che si trovano al di fuori dello Stato di appartenenza, ma hanno subito (o hanno il motivato timore di subire) persecuzioni, in particolare per motivi di carattere razziale, religioso, nazionale, sociale e politico. In un primo momento, il trattato, firmato attualmente da 145 Stati al mondo, si riferiva alla protezione dei rifugiati europei della Seconda guerra mondiale, anche se – fin da subito – venne inclusa la possibilità per i singoli firmatari di applicare le stesse disposizioni anche ai rifugiati provenienti da altri luoghi. A partire dal 1967, grazie al protocollo per lo stato di Rifugiato, la *Convenzione di Ginevra* viene estesa oltre il continente europeo e ne viene ampliata la validità temporale, prima ristretta al solo periodo post-bellico. Inoltre, viene introdotto il fondamentale principio di non-respingimento, ovvero il diritto di un rifugiato a essere accolto nel Paese di arrivo, senza subire deportazioni, espulsioni o trasferimenti verso territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate (art. 33). Un aspetto importante è che, per effetto della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, il divieto di respingimento si applica a tutti i migranti, indipendentemente dal fatto di aver ottenuto lo status o dalla formalizzazione della richiesta d'asilo.

L'apparato legale che si è costituito intorno alla nozione di *rifugiato* se da un lato ha un carattere sempre più internazionale e si focalizza sui diritti inalienabili e universali dell'individuo, dall'altro lato, nelle soluzioni prospettate tende comunque a riprodurre l'ordine contemporaneo che si è dato lo Stato-nazione. Ad esempio, delinea un modello di tre soluzioni durevoli e naturali per i problemi dei rifugiati: *rimpatrio, integrazione, ricollocamento*. Una visione specifica, statica, della relazione tra persone, identità e luoghi, permette di concettualizzare il rimpatrio come una soluzione naturale all'emigrazione: «Repatriation has also been seen as a “natural solution” to displacement. A return to the place of origin, may in this sense, be regarded as unproblematic because people return to their native places, like putting people back into places»²¹. Il sistema d'asilo e la sua gestione diventano centrali in particolar modo a partire dagli anni Settanta quando, a causa di politiche migratorie sempre più restrittive, si è assistito nei diversi paesi dell'UE a un aumento del numero delle richieste di asilo. La procedura, dando un permesso di soggiorno temporaneo, è stata dunque utilizzata da un numero crescente di individui come strumento per migrare. Questo ha reso il quadro dell'asilo e la gestione

¹⁹ Cfr. www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf.

²⁰ Cfr. www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

²¹ CATHERINE BRUN, *Reterritorializing the relationship between people and place in refugee studies. Geografiska Annaler: Series B*, in «Human Geography», LXXXIII (2001), 1, pp. 15-25, p. 18 (corsivo nostro).

del sistema connesso sempre più complesso, soprattutto in un contesto sovra-nazionale relativamente giovane come l'UE, in cui il processo di integrazione della normativa ha proceduto di pari passo con la stessa integrazione comunitaria. Non è un caso che sul tema della migrazione e della gestione dell'asilo si stia giocando la tenuta istituzionale della UE, alla ricerca di un difficile equilibrio tra i diversi interessi e le diverse posizioni politiche degli Stati membri. Ancora una volta la scala nazionale torna in tutta la sua pregnanza.

3. I confini d'Europa: le politiche comunitarie sull'asilo

A partire dal Trattato di Amsterdam – firmato nel 1997 dagli allora 15 Paesi dell'Unione Europea ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 – le migrazioni sono diventate un pilastro della politica comunitaria. In questo quadro viene creato il sistema europeo comune di asilo (CEAS) il cui fine, in tutti questi anni di continua implementazione, è ed è stato l'armonizzazione delle diverse normative degli Stati membri. Le differenze nelle normative nazionali nell'arco degli ultimi vent'anni sono state indubbiamente smussate²², ma, nonostante questo sforzo, ancora oggi la legislazione sull'asilo più che un *corpus* coerente appare una giustapposizione di sottosistemi separati rivolti a regolamentare il sistema dei *visti* (*visa system*), il *diritto d'asilo* in senso stretto e quello più generale dell'*immigrazione*²³. Data la sua natura complessa²⁴, all'interno della normativa esiste un difficile bilanciamento tra i diritti individuali dei migranti, tutelati a livello internazionale dalla Convenzione di Ginevra e dalle successive convenzioni sui diritti umani appena viste, e gli interessi degli Stati membri e della UE in termini di sicurezza e di controllo dei confini²⁵.

L'aumento costante dei flussi irregolari in arrivo verso l'Europa tra il 2011 e il 2016 ha accelerato lo sforzo comunitario verso una maggiore integrazione del sistema d'asilo, come dimostra la promulgazione nel 2015 dell'*Agenda europea sulla migrazione*²⁶ e il sistema annesso della *relocation*²⁷, quest'ultimo valido per il bien-

²² JAN-PAUL BREKKE-GRETE BROCHMANN, *Stuck in transit: Secondary migration of asylum seekers in Europe, national differences, and the Dublin regulation*, in «Journal of Refugee Studies», XXVIII (2015), 2, pp. 145-162.

²³ TON VAN DEN BRINK, *The Impact of EU Legislation on National Legal Systems: Towards a New Approach to EU-Member State Relations*, in «Cambridge Yearbook of European Legal Studies», XIX (2017), pp. 211-235.

²⁴ La complessità del quadro normativo è inoltre ampliata dalle diverse regolamentazioni interne del mercato del lavoro dei singoli Stati membri UE e dalla legge sulla cittadinanza europea istituita dal *Trattato di Maastricht* del 1992 (*ibid.*).

²⁵ VAN DEN BRINK, *The Impact of EU Legislation*, cit.

²⁶ *European Agenda on Migration*, COM (2015) 240.

²⁷ European Commission, COM (2016) 165.

nio 2015-2017. Anche se dal luglio del 2017 il numero degli arrivi in Europa si è significativamente ridotto, soprattutto grazie al decremento degli sbarchi lungo le coste italiane²⁸, l'UE è ancora alle prese con le conseguenze dell'arrivo attraverso rotte irregolari di quasi due milioni di migranti negli ultimi cinque anni.

Analizzando le politiche UE del passato decennio, l'attuale volto dello spazio d'asilo europeo è definito da tre ordini di confine: i confini esterni alla UE, quelli interni tra gli Stati membri, e quelli che definiscono differenti categorie di soggetti.

3.1. Confini esterni alla UE

La gestione dei confini esterni della UE ha causato nel tempo una sostanziale dislocazione dell'Europa, tanto che alcuni autori hanno parlato di vero e proprio «spatial re-bording» dell'Unione²⁹. Tale riconfigurazione spaziale è avvenuta attraverso specifici processi, in particolar modo tre: 1) il potenziamento dei confini esterni attraverso un approccio securitario che si è tradotto nell'aumento del pattugliamento via mare e dei controlli via terra³⁰; 2) le politiche di esternalizzazione dei controlli di confine verso Paesi terzi (es. Marocco, Turchia, Libia); 3) gli accordi bilaterali con i Paesi terzi per il rimpatrio.

L'idea di una sorveglianza integrata a livello europeo si è sviluppata e sempre più consolidata dieci anni prima dell'*Agenda Europea della migrazione*, quando è stata creata l'agenzia europea Frontex (2005), con il compito iniziale di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati Membri in materia di gestione delle frontiere esterne³¹. Dal 2013 opera ufficialmente Eurosur (*The European Border Surveillance system*), sistema integrato di controllo delle frontiere terrestri e marittime, ma le cui origini vanno rintracciare ben otto anni prima, sempre nel 2005, quando in sede comunitaria viene esplicitata la necessità di avere un sistema di sorveglianza comune (Conclusioni della Presidenza UE del 15-16 dicembre 2005)³². Eurosur

²⁸ Il calo nei primi sei mesi del 2018 è pari all'81,42% rispetto al 2016 e dell'80,09% nel 2017; cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, COM (2015) 240, Brussels, 13 maggio 2015. Cfr. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

²⁹ MARTINA TAZZIOLI, *Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton*, in «Migration Studies», IV (2016), 1, pp. 1-19, in particolare p. 13.

³⁰ La centralità delle politiche di controllo alle frontiere esterne è attestata dall'aumento del budget UE per questa voce di spesa. Se tra il 1996 e il 2007 i fondi a disposizione sono stati pari a 203 miliardi di euro, in un lasso di tempo minore – tra il 2008 e il 2016 – hanno raggiunto quota 270 miliardi di euro (Fonte: Euobserver).

³¹ DE GENOVA-MEZZADRA-PICKLES, *New Keywords*, cit.

³² MARTINA TAZZIOLI, *Greece's camps, Europe's hotspots*, in *Oxford Bordercriminologies blog*, ottobre 2016, www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/10/greece%E2%80%99s-camps (ultimo accesso 10 gennaio 2018).

è uno strumento per il rafforzamento di Frontex, perché permette lo scambio di informazioni tra Stati in tempo reale, la raccolta dati, l'analisi dei rischi e l'identificazione della localizzazione di gruppi migranti.

Le operazioni nel Mediterraneo sono state presentate nel tempo come risposta alla crisi umanitaria e come strumento per contrastare la tratta di esseri umani. In realtà, secondo Garelli e Tazzioli³³, l'incremento della presenza militare è chiaro, così come la relazione tra l'aumento della securizzazione del Mediterraneo e l'aumento di coloro che durante la traversata hanno perso la vita o risultano dispersi. Un approccio teso al controllo e alla securizzazione è alla base del potenziamento dell'Agenzia Europea, tanto che una nuova Frontex ha iniziato ad operare il 6 ottobre 2016, a Varsavia, nella sede della precedente agenzia omonima. I controlli e i pattugliamenti non sono la sola azione di riconfigurazione delle frontiere esterne della UE. L'Unione sta puntando sempre più a bloccare i flussi illegali prima che i migranti entrino nella SAR (*Search and Rescue area*). Il confine si sposta dunque dai limiti territoriali della UE per ricomprendere gli stessi territori degli Stati terzi in cui si trovano i migranti in transito. In questo quadro vanno intesi gli accordi bilaterali con i Paesi terzi per il contenimento degli arrivi nelle coste europee. I primi accordi di questo tipo sono stati siglati intorno agli anni Novanta (si vedano, ad esempio, l'accordo italo-tunisino del 1998 e quello franco-tunisino del 1988). Recentemente, il *Processo di Khartoum* (2014) stabilisce una serie di accordi con Stati terzi per un insieme di azioni legate al controllo e alla gestione delle migrazioni delegate a questi ultimi, in modo che i flussi vengano bloccati prima dell'arrivo nei territori della UE³⁴. Si pensi, sempre per la stessa finalità, ai recenti accordi con la Turchia (2016) e a quelli tra il governo italiano e quello di unità nazionale libico di Faye al Serraj (2017)³⁵. Gli accordi con i Paesi terzi per il controllo delle frontiere esterne da un lato estendono la sovranità UE al di là dei propri confini territoriali, dall'altro le permettono di ritrarsi dagli obblighi di salvataggio e di disimbarco.

Infine, la riconfigurazione dei confini esterni alla UE si attua anche attraverso gli accordi bilaterali di rimpatrio. Una serie di trattati di cooperazione, accordi di riammissione, intese tra polizie e *memorandum* d'intesa sono stati stipulati nel tempo dalla UE (o da singoli Stati membri) con i principali Paesi terzi di provenienza dei migranti. In generale, attraverso questi accordi, i firmatari si impegnano a riprendere i migranti espulsi dalla UE in cambio di una contropartita, nella stragrande maggioranza dei casi costituita da una quota di visti o di denaro.

³³ GLENDA GARELLI-MARTINA TAZZIOLI, *Challenging the discipline of migration: militant research in migration studies, an introduction*, in «Postcolonial Studies», XVI (2013), pp. 245-249.

³⁴ TAZZIOLI, *Border displacements*, cit.

³⁵ Attraverso questo accordo, ad esempio, si è favorito, nella prassi, l'intervento delle motovedette libiche; FULVIO VASSALLO PALEOLOGO, *Respingimenti collettivi vietati, Tunisia e Libia non sono 'paesi terzi sicuri'*, in *Melting Pot Europa*, 31 Luglio 2018, www.meltingpot.org/Respingimenti-collettivi-vietati-Tunisia-e-Libia-non-sono.html#.XDICN1xKhPY.

I processi di esternalizzazione e il conseguente allontanamento dei migranti dai confini europei hanno reso meno chiare le responsabilità dei singoli Stati in tema di salvataggio in mare in acque internazionali, come si evince dal rimpallo delle responsabilità di soccorso ormai all'ordine del giorno³⁶. L'arretramento sistematico della guardia costiera italiana, come accennato, ha avuto immediato impatto nell'aumento dei morti nel Mediterraneo. I costi umani del controllo alla frontiera sono chiari guardando i dati³⁷: nel settembre del 2018, la percentuale dei morti e dispersi sul totale del numero dei migranti partiti dalla Libia è stata altissima, raggiungendo la soglia del 20 per cento³⁸.

I controlli e l'esternalizzazione dei confini hanno naturalmente anche altri costi, non tutti quantificabili. Lo spostamento geografico dei luoghi di detenzione³⁹, ad esempio, ha sicuramente peggiorato le condizioni di vita dei migranti⁴⁰, dato che molti Paesi coinvolti non hanno firmato la Convenzione di Ginevra (si pensi proprio al caso libico), o anche – pur avendola firmata – non sembrano perseguire fattualmente standard minimi di accoglienza⁴¹. L'esternazionalizzazione dei confini, non permettendo ai migranti di giungere in UE, ha reso praticamente impossibile l'individuazione dei casi di reale necessità di protezione, tanto che Paolo Cuttitta notava a riguardo già tempo addietro che «l'asilo, più che essere esternalizzato, viene [così] del tutto cancellato»⁴².

³⁶ VASSALLO PALEOLOGO, *Respingimenti collettivi vietati*, cit.

³⁷ Per un approfondimento sul tema, si rimanda agli esiti del progetto coordinato dalla Vrije Universiteit di Amsterdam su *Human Costs of Border Control project* (2013-2018): www.borderdeaths.org/?page_id=16.

³⁸ MATTEO VILLA, *Sea arrivals to Italy; The Cost of Deterrence Policies*, in ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale), 5 ottobre, 2018: www.ispionline.it/en/publication/sea-arrivals-italy-cost-deterrence-policies-21367; integra nel testo dati dell'UNHCR: <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/64703>.

³⁹ Interessante, anche se esula da questa trattazione, sottolineare l'impatto socio-territoriale che tali luoghi hanno anche nei Paesi terzi in cui si sostanzia il processo di esternalizzazione della politica della UE: MARTINA TAZZIOLI, *'Which Europe?': migrants' uneven geographies and counter-mapping at the limits of representation*, in «Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies», I (2015), pp. 1-20.

⁴⁰ Mountz utilizza per analizzare questi processi di isolamento e i luoghi di accoglienza e smistamento il concetto di Derek Gregory di «vanishing points». Il termine rimanda a quei luoghi in cui la sicurezza nazionale ha un ruolo maggiore rispetto alla sicurezza umana e dove, pertanto, la vita umana e i diritti umani scompaiono. Sono luoghi in cui la sovranità e il biopotere coincidono. Cfr. ALISON MOUNTZ, *Shrinking spaces of asylum: vanishing points where geography is used to inhibit and undermine access to asylum*, in «Australian Journal of Human Rights», XIX (2013), 3, pp. 29-50.

⁴¹ JUDITH BUTLER, *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, London-New York, Verso, 2004; EAD., *Frames of war*, London, Verso, 2009.

⁴² PAOLO CUTTITTA, *Lo spettacolo del confine*, cit.

3.2. Confini interni all'Europa: tra tentativi di "armonizzazione" della normativa e tensioni politiche

Lo strumento politico e normativo più recente di armonizzazione dei diversi sistemi nazionali d'asilo è attualmente, a livello EU, *L'Agenda Europea sulla migrazione*. Il documento del 2015 inaugura esplicitamente una «forte politica comune di asilo»⁴³, attraverso il cosiddetto *Approccio hotspot*. Gli *hotspot* sono le strutture di primissima accoglienza collocate in Italia e in Grecia, principali Paesi di ingresso dei flussi irregolari. In questi centri lavora un team di esperti italiani coadiuvati da rappresentanti delle agenzie europee (EASO, Frontex, Europol), il cui compito istituzionalizzato è quello di identificare i migranti, principalmente attraverso il rilevamento obbligatorio delle impronte digitali e attraverso una prima intervista conoscitiva che avviene tramite la compilazione del modulo C3 in cui vengono annotati i Paesi di provenienza e le ragioni del viaggio⁴⁴.

L'identificazione nel Paese di primo arrivo è il cuore di tutta la gestione comune dell'asilo che, a livello comunitario, si basa su quanto stabilito dal *Sistema di Dublino*⁴⁵, l'accordo che contiene i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati dell'Unione da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Il Regolamento di Dublino individua nello Stato membro di primo approdo del migrante il soggetto competente a esaminare in via esclusiva una domanda di protezione internazionale (esclusi i casi dei minori non accompagnati, ricongiungimenti familiari o altre particolari clausole)⁴⁶. La presenza di rappresentanti delle agenzie europee in forza nei centri italiani e greci, a differenza di quanto avveniva prima degli hotspot, può essere dunque letta come risposta europea alle pressioni mosse in precedenza ai due Paesi accusati di riporre poca cura nella raccolta delle impronte digitali, nell'identificazione e nello smistamento dei migranti in arrivo⁴⁷.

⁴³ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=GA>.

⁴⁴ Il questionario dato a Lampedusa è scritto in lingua italiana e non è dunque comprensibile ai più. Cfr. LEONIE ANSEMS DE VRIES-SERGIO CARRERA-ELSPETH GUILD, *Documenting the Migration Crisis in the Mediterranean Spaces of Transit*, Migration Management and Migrant Agency, in «CEPS Paper in Liberty and Security in Europe», 2016, 94, <https://papers.ssrn.com/abstract=2859431>.

⁴⁵ Regolamento di Dublino III che sostituisce il Regolamento Dublino II (Regolamento 343 del 2003), che a sua volta ha fatto seguito alla Convenzione di Dublino del 1990.

⁴⁶ SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Per una geopolitica delle migrazioni. Nuove letture dell'altrove tra noi*, Roma, Società Geografica Italiana, 2018.

⁴⁷ SILVIA ARU-TERESA GRAZIANO, *Il sistema di 'accoglienza' europeo per i richiedenti asilo tra spazi formali e informali*, in *Barriere/Barriers*. Giornata di studio della Società di Studi geografici (Pescara, 1 dicembre 2017), a cura di MARINA FUSCHI, «Memorie geografiche», 2018, 16, pp. 273-280. www.societastudigeografici.it/pdf/Barriere-Barriers.pdf.

L'obbligo di richiedere asilo nel Paese di primo ingresso in UE, indipendentemente dalle preferenze dei singoli migranti, ha causato un numero crescente di flussi interni all'Europa noti come *movimenti secondari*. Tali movimenti sono dunque quelli che i singoli migranti compiono nel tentativo di giungere nella destinazione desiderata; spesso in cerca di ricongiungimento con un familiare o con una rete amicale, di migliori condizioni del sistema d'asilo o di un mercato del lavoro maggiormente fiorente⁴⁸. Dato che ciò non è permesso dal Regolamento, i migranti e i richiedenti asilo trovati in un Paese diverso da quello dello Stato UE di primo ingresso, nella maggioranza dei casi, vengono rimandati indietro nello Stato competente⁴⁹ secondo specifiche procedure definite sempre nell'ambito del Regolamento di Dublino⁵⁰. L'entità dei movimenti secondari è tale⁵¹ che la loro gestione è stata al centro di ampi e accesi dibattiti⁵², svolti in un clima di forti tensioni tra Paesi di primo arrivo (Italia *in primis*) e altri Stati membri. Da diverso tempo ormai si sta discutendo della necessità di riformare il Regolamento, ma riuscire a elaborare una proposta condivisa risulta estremamente complesso. Il Parlamento europeo ha provato a risolvere il problema avviando una riforma dell'accordo. A novembre del 2017, dopo mesi di lavoro, gli europarlamentari hanno approvato una bozza che avrebbe eliminato il criterio del primo ingresso e introdotto un meccanismo di quote obbligatorie, che permetterebbe una redi-

⁴⁸ BREKKE-BROCHMANN, *Stuck in transit*, cit.

⁴⁹ In caso di accertamento di responsabilità di uno Stato membro, lo Stato in cui il migrante è stato trovato emette un provvedimento di trasferimento verso il Paese competente. Questi migranti, dalla stampa, ma anche dalle autorità competenti, vengono ormai individuati con il termine di *dublinati*. Sono attestati casi di *pluridublinati*, ovvero persone che, dopo esser state trasferite nello Stato di primo arrivo, si sono nuovamente allontanate in maniera irregolare. Per i dati sui trasferimenti, si vedano i rapporti curati dall'EASO (European Asylum Support Office: www.easo.europa.eu/easo-annual-report).

⁵⁰ Accanto alle procedure formali di trasferimento, sono balzati agli onori della cronaca vari casi di respingimenti collettivi informali soprattutto al confine italo-francese. Cfr. FULVIO VASSALLO PALEOLOGO, *I sovranisti europei isolano l'Italia sul Regolamento Dublino e sui movimenti secondari*, in *Associazione diritti e frontiere-ADF*, 19 ottobre, 2018, www.a-dif.org/2018/10/19/i-sovranisti-europei-isolano-litalia-sul-regolamento-dublino-e-sui-movimenti-secondari/.

⁵¹ I movimenti secondari palesano l'impossibilità di una chiusura netta e di un controllo totale dei confine interni all'UE. Inoltre, esistono altri due motivi che si uniscono alla volontà dei singoli migranti nel decretare la presenza di queste mobilità interne. Dublino prevede il "principio di discrezionalità" per i singoli Stati membri, ovvero la possibilità di deroga ai criteri e quindi l'accettazione di un richiedente asilo entrato in un altro Stato membro (art. 17). Infine, molto spesso si palesa un malfunzionamento del sistema, soprattutto in termini di bassa qualità delle immagini delle impronte rilasciate la prima volta dai migranti. Una bassa risoluzione potrebbe non permettere – stante l'attuale quadro normativo – di individuare con certezza la responsabilità dello Stato. Cfr. MILENA BELLONI, *Refugees as Gamblers: Eritreans Seeking to Migrate Through Italy*, in «Journal of Immigrant and Refugee Studies», XIV (2016), pp. 104-119.

⁵² L'ultimo dei quali si è svolto a Bruxelles nell'ambito del pre-vertice sui migranti nel giugno del 2018, in vista del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018.

sistribuzione più equa dei richiedenti asilo basata su percentuali di trasferimento calcolate in relazione alla popolazione e al PIL dei singoli Stati⁵³. L'eliminazione del criterio della responsabilità del primo Paese di ingresso, questa la vera rivoluzione della proposta parlamentare, viene pensata anche al fine di dare un peso crescente ai legami significativi (linguistici, familiari, etc.) degli stessi richiedenti asilo⁵⁴. La bozza è passata al Consiglio dell'UE, cioè l'organo dove vengono rappresentati i governi dei singoli Stati, ed è stata sostanzialmente bloccata dai Paesi che si oppongono a qualsiasi meccanismo di quote.

A causa dell'aumento dei flussi secondari e per ragioni legate alla sicurezza e alla guerra al terrorismo, sono aumentati i controlli ai confini tra gli Stati membri della UE; tanto che si è spesso arrivati alla formale sospensione dell'accordo di Schengen⁵⁵ che, in ambito europeo, regola l'apertura delle frontiere tra i Paesi firmatari fin dal 1985.

Lungo gli anni di aumento dei flussi, l'unico meccanismo di compensazione per i Paesi di primo ingresso è stato il sistema della *relocation* volto a ricollocare nei diversi Stati membri – nell'arco del biennio 2015-2017 – più di 100.000 richiedenti asilo provenienti da Italia (39.600) e Grecia (66.400). La *relocation*, che non ha avuto gli esiti sperati (poco meno del 36% del numero previsto è stato rilocato), è stata pensata quale strumento per alleviare la pressione del sistema di accoglienza di Italia e Grecia, principali Paesi di arrivo dei flussi, ma ha creato a livello europeo varie tensioni tra gli Stati membri, alcuni dei quali – Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca e Polonia *in primis* – si sono posti in aperto contrasto con il sistema delle quote che ha definito le varie percentuali di ricollocazioni nei diversi Paesi. Il sistema di *relocation*, ormai concluso, non era destinato a tutti i richiedenti asilo, ma solamente a quelle nazionalità il cui tasso di riconoscimento di protezione fosse pari o superiore al 75% sulla base dei dati Eurostat⁵⁶.

⁵³ SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Per una geopolitica delle migrazioni*, cit.

⁵⁴ Si veda *Il diritto di restare: il regolamento di Dublino, i volti, le storie e le possibili pratiche*, a cura di ANNA PAOLA AMMIRATI-ILARIA SOMMARUGA, in «I Quaderni Della Diaconia Valdese», 2018, 10 www.diaconiavaldese.org/csd/documenti/documenti_page/Quaderno_diaconia_10_completo.pdf (ultimo accesso 17 gennaio 2019).

⁵⁵ La Commissione Europea elenca tutte le volte in cui l'accordo di Schengen è stato sospeso: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

⁵⁶ I principali beneficiari, data tale regola, sono stati a fine 2015: siriani, eritrei e iracheni. L'anno successivo, rientravano in questa percentuale anche Paesi come lo Yemen, Bahamas, Bahrein, Bhutan, Qatar ed Emirati Arabi Uniti. Se si osserva la provenienza dei migranti giunti in Italia nel 2015-2016, solo l'Eritrea risulta tra i primi dieci Paesi per numero di richiedenti asilo, mentre ai primi posti figurano paesi come Nigeria, Pakistan, Gambia e Senegal non inclusi nel programma.

3.3. I confini tra le categorie di soggetti: l'approccio hotspot

Borders function to allow passage as much as they do to deny it, they work to increase or decelerate the speed of movement as much as they do to prevent or reverse it, and it is in the ways that borders multiply these kinds of subject positions and their corresponding tensions between access and denial, mobility and immobilization, discipline and punishment, freedom and control⁵⁷.

Il processo di *bordering* – di costituzione di un confine – implica inevitabilmente un processo di *othering*, ovvero di costruzione dell'*altro*⁵⁸. I confini azionano infatti un accesso differenziato⁵⁹ ai diritti, prima di tutto a quello alla mobilità in relazione al possesso di determinati requisiti di provenienza e/o di status socio-economico del singolo.

La normativa europea sull'asilo si fonda su una prima grande e fondamentale categorizzazione (per dirla con Scheel, Stephan e Squire⁶⁰) tra *migranti economici*, mossi principalmente dalla ricerca di migliori condizioni di vita, e *migranti forzati*, questi ultimi legittimamente destinabili alla richiesta di asilo.

Dato l'aumento delle richieste d'asilo (cfr. par. 2), a partire dagli anni Novanta un numero crescente di Stati membri ha previsto – in linea con quanto definito in ambito UE – procedure di valutazione della domanda d'asilo accelerate in base allo Stato di provenienza. Il concetto di «Paese terzo sicuro» non solo ha reso difficile ottenere il riconoscimento per certe nazionalità, ma ha reso problematico l'accesso stesso alle procedure⁶¹. Come visto in precedenza, l'aumento dei controlli al confine (cfr. par. 3) e il restringimento di vie legali di arrivo hanno decretato viaggi sempre più pericolosi e costosi affrontati dai migranti⁶², molti dei quali, anche se provenienti da Paesi considerati *sicuri*, subiscono «orrori inimmaginabili»⁶³ durante la traversata per giungere in Europa. Questo rende dunque fortemente problematico l'utilizzo della dicotomia individuata dall'at-

⁵⁷ DE GENOVA-MEZZADRA-PICKLES, *New Keywords*, cit., p. 3.

⁵⁸ TAZZIOLI, *Which Europe?*, cit., p. 5.

⁵⁹ Il sistema di differenziazione che si viene a creare – per usare volutamente una categoria foucaultiana – è condizione e, allo stesso tempo, risultato delle relazioni di potere. Cfr. MICHEL FOUCAULT, *The subject and power*, in «Critical inquiry», VIII (1982), pp. 777-795.

⁶⁰ STEPHAN SCHEEL-VICKI SQUIRE, *Forced Migrants as Illegal Migrants*, in *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, edited by ELENA FIDDIAN-QASMIYEH *et al.*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 188-199.

⁶¹ CUTTITTA, *Segnali di confine*, cit.

⁶² ANSEMS DE VRIES-CARRERA-GUILD, *Documenting the Migration Crisis*, cit.

⁶³ Si veda il caso della Libia, denunciato direttamente dalle Nazioni Unite, 2018, cfr. www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2018/12/20/onu-orrori-su-migranti-in-libia_dfd6e027-84c5-4cf2-a5bc-8917b3cc01f2.html.

tuale legge tra *migranti economici* da un lato e *migranti forzati* dall'altro (dicotomia che sarebbe comunque, essa stessa, passibile di critiche).

Lo smistamento secondo questa linea inizia fin dal primo arrivo. In particolar modo, per chi arriva dal mare, l'identificazione, che comporta come prima cosa la presa delle impronte digitali, avviene durante lo sbarco al porto. I dati, così raccolti, vengono salvati in un database nazionale e in quelli europei (Eurodac). Attraverso le prime procedure, che prendono il nome di *Procedure operative standard* (*Standard Operating Procedures – Sop*), ha luogo una prima attività di *screening* che permette di ricomprendere il singolo migrante in una delle seguenti categorie: 1) richiedente asilo; 2) richiedente asilo che può fruire della procedura di *relocation* (fino al 2017); 3) Minore straniero non accompagnato, vittima di tratta o persona con vulnerabilità; 4) Persona destinataria di un ordine di rimpatrio eventualmente anche di un divieto di ingresso⁶⁴.

La legge prevede dunque un vero e proprio meccanismo di divisione che, attraverso specifici criteri selettivi, distingue tra *buoni* e *cattivi* migranti⁶⁵, tra chi, per tornare al confine, può attraversarlo e chi no⁶⁶. La stessa situazione di illegalità non è fissa ma varia nel tempo, anche in riferimento al singolo migrante⁶⁷. Con l'irrigidirsi del sistema di richiesta del visto (e il numero crescente dei dinieghi alle domande d'asilo), infatti, molti migranti passano dallo status di *richiedenti asilo* a quello di *migranti illegali* (dunque deportabili). La migrazione illegale infatti è il risultato e prodotto di un cambiamento delle politiche e delle pratiche: «policing and security practices produce the irregularity and illegitimacy of the migrating subject, performing the illegality of the migrant and constituting the migrant as a “dangerous citizen”»⁶⁸. Anche per i migranti che riescono ad arrivare in UE la strada verso il riconoscimento delle domande d'asilo è sempre più difficoltosa. Dagli anni Novanta, in UE cala il numero dei permessi di soggiorno rilasciati, in

⁶⁴ Anche la gestione della *relocation* conferma l'impossibilità per il migrante di scegliere dove richiedere asilo; il singolo migrante, infatti, non può indicare alcuna preferenza, e lo spostamento è gestito totalmente dagli uffici degli Stati membri di arrivo (Italia e Grecia, per l'appunto) e il Paese di rilocazione; MARTINA TAZZIOLI, *Eurosur, Humanitarian Visibility and (nearly) Real-Time Mapping in the Mediterranean*, in «ACME: An International Journal for Critical Geographies», XV (2016), 3, pp. 561-579.

⁶⁵ Anche il sistema della *relocation* potenzia, come visto, il discorso del “buon richiedente asilo” su base nazionale. Cfr. EAD., *The government of migrant mobs: Temporary divisible multiplicities in border zones*, in «European Journal of Social Theory», XX (2017), 4, pp. 473-490. SANDRO MEZZADRA, *Confini, migrazioni, cittadinanza*, in «Papers: Revista de sociologia», LXXXV (2007), 1, pp. 31-41.

⁶⁶ GARELLI-TAZZIOLI, *Challenging the discipline of migration*, cit.

⁶⁷ Lo status di “migrante irregolare” diventa sempre più diffuso nella legislazione a partire dagli anni Novanta del secolo scorso; cfr. CVAJNER-ECHEVERRIA-SCIORTINO, *Cos'è un regime migratorio?*

⁶⁸ VASILIS GALIS-SPYROS TZOKAS-ARISTOTLE TYMPAS, *Bodies Folded in Migrant Crypts: Dis/Ability and the Material Culture of Border-Crossing*, in «Societies», VI (2016), 2, pp. 1-11, in particolare p. 7.

un'ottica di crescente riduzione degli spazi d'asilo e delle tutele per i migranti. Ne deriva quella che Tazzioli definirebbe una geografia morale della protezione (*moral geography of protection*) che, in maniera crescente, sta rigettando la maggior parte dei richiedenti asilo dallo status di rifugiato⁶⁹. Una geografia simile è ravvisabile anche per il caso italiano.

4. Il sistema d'asilo in Italia tra vecchie e nuove norme

L'*Agenda europea sull'immigrazione* prevede la creazione di sei hotspot in Italia; i primi quattro ad essere attivati sono stati quelli di Lampedusa, Pozzallo, Taranto e Trapani. Dopo l'identificazione, i migranti in possesso delle caratteristiche per richiedere asilo vengono destinati ai centri di prima accoglienza, il cui scopo è quello di fornire una misura di sostegno nella fase di arrivo (CPSA, CDA, CARA, CIE e CAS). I CAS (centri di accoglienza straordinari) sono stati istituiti per la prima volta nell'ambito del programma di accoglienza straordinario ENA – Emergenza Nord Africa (2011-2013) – quando il governo italiano ha ampliato la rete territoriale dei luoghi d'accoglienza per far fronte al chiaro aumento dei flussi delle migliaia di rifugiati sub-sahariani in fuga dalla Libia e dall'Egitto e, successivamente, dei profughi siriani (incessante fino al 2016)⁷⁰.

Nonostante la natura emergenziale di queste strutture, che dovevano dunque essere transitorie e momentanee, sono proprio i CAS a ospitare il maggior numero di richiedenti asilo, pari al 78% dei migranti presenti nei diversi centri. I CAS, data la loro eccezionalità, sono costituiti – a differenza degli altri – da strutture eterogenee presenti, a macchia di leopardo, su tutto il territorio nazionale e sono gestiti da diversi soggetti, su affidamento delle varie prefetture sulla base di convenzioni con il privato sociale o con l'imprenditoria privata. Solo alcuni richiedenti asilo sono invece accolti nella rete dello SPRAR (Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati), costituita da centri di seconda accoglienza destinati all'integrazione dei richiedenti asilo nel contesto di arrivo⁷¹. Nel corso degli anni i posti a disposizione del sistema SPRAR sono effettivamente aumentati; tuttavia è ancora lontano dall'offrire un numero sufficiente rispetto alle richieste. Nel 2017, infatti, l'86% dei richiedenti asilo e rifugiati accolti dal sistema di emergenza e di prima accoglienza si trovava in strutture non SPRAR.

⁶⁹ TAZZIOLI, 'Which Europe?', cit.

⁷⁰ SILVIA ARU, *Processi di redistribuzione territoriale dei richiedenti asilo e sistema di accoglienza. Problematiche, piste di ricerca e strumenti metodologici*, in *Immigrazione e nuove territorialità. Primo quaderno del progetto SIR Inclusive communities and new territorialities. Urban spaces among socio-cultural traditions and innovative processes*, a cura di PIERLUIGI MAGISTRI, Roma, Universitalia, 2017, pp. 119-135.

⁷¹ ARU-GRAZIANO, *Il sistema di 'accoglienza' europeo*, cit.

Con l'obiettivo esplicito/ato di semplificare e velocizzare le procedure, in ambito italiano, la legge n. 46 del 13 aprile 2017 – nota come Legge Minniti⁷² – ha rafforzato le Commissioni Territoriali istituite per vagliare le domande d'asilo e ha semplificato le procedure giurisdizionali. Prima dell'entrata in vigore della legge, infatti, i richiedenti asilo denegati dalle Commissioni Territoriali avevano la possibilità di ricorrere in appello, rivolgendosi, entro trenta giorni dalla notifica del diniego, ai tribunali ordinari. Il secondo grado di giudizio è stato invece eliminato dalla nuova normativa che – per sveltire le procedure, che attualmente richiedono (in primo grado) circa sei mesi – ha lasciato la sola possibilità di ricorso in Cassazione. Il 70% di coloro che prima della legge ricorrevano in appello (secondo grado di giudizio) si vedeva riconosciuta la protezione internazionale⁷³. Anche in Italia si assiste dunque a un sistematico restringimento degli spazi d'asilo. La Legge Minniti punta ad accelerare anche i rimpatri attraverso la stipula di nuovi (o più stringenti) accordi bilaterali sulla cooperazione con i Paesi di provenienza dei migranti. I rimpatri dall'Italia sono pochi: tra il 2013 e il 2017 il Paese è riuscito a rimpatriare solo il 20% dei migranti a cui è stato intimato di lasciare il territorio, mentre la Germania, nello stesso lasso di tempo, ne ha rimpatriati una percentuale decisamente superiore (il 78%). Sempre nella stessa direzione si muove il pacchetto sicurezza⁷⁴ appena varato dal nuovo governo insediatosi a seguito delle elezioni del 2018. Emblematico, prima di tutto, il fatto che i cambiamenti nella disciplina dell'asilo, dell'immigrazione e della cittadinanza siano contenuti all'interno di un pacchetto sulla sicurezza. L'inserimento della protezione internazionale all'interno di una questione di ordine pubblico chiarisce la logica alla base dei principali provvedimenti sul tema. Tra i punti di maggiore novità: l'aumento dei tempi della detenzione amministrativa degli stranieri⁷⁵; l'utilizzo dello SPRAR esclusivamente a favore dei titolari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati; la cancellazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari che, prima della nuova norma, era concesso – con un trend in crescita – a circa il 25% del totale delle domande d'asilo (2017)⁷⁶; aumento dei fondi per i rimpatri.

⁷² Legge 13 aprile 2017, n. 46. Cfr. www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/18/17G00059/sg.

⁷³ *Rapporto annuale Sprar. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Roma, Tipografia Grasso, 2016 www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/06/Atlante-Sprar-2016-2017-RAP-PORTO-leggero.pdf.

⁷⁴ Decreto-legge 4.10.2018, n. 113 | Legge 1.12.2018, n. 132.

⁷⁵ Il periodo massimo di possibile trattenimento nei CPR, i centri di permanenza per i rimpatri, è stato esteso da 90 a 180 giorni e viene introdotto il trattenimento per un massimo di 30 giorni negli hotspot o in centri governativi di prima accoglienza al fine di svolgere procedure di identificazione. Cfr. LIVIO PEPINO, *Le nuove norme su immigrazione e sicurezza: punire i poveri, in «Diritti senza confini»*, 12 dicembre 2018, questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-norme-su-immigrazione-e-sicurezza-punire-i-poveri_12-12-2018.php.

⁷⁶ Le domande respinte, nell'anno considerato, sono state il 60-62%, quelle accolte attorno al 6-7%. Cfr. ANDREA GAGLIARDI, *Migranti, in crescita i permessi di soggiorno per protezione uma-*

È naturalmente difficile valutare *ex ante* gli effetti della nuova legge, ma sono emerse fin dalla prima ora numerose preoccupazioni provenienti dalla società civile così come da varie istituzioni (ad esempio i comuni); *in primis* proprio quelle del Tavolo Asilo Nazionale, costituito dalle principali associazioni che si occupano del diritto d'asilo e dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia⁷⁷. Tra le principali criticità individuate, il fatto che i CAS, nel nuovo sistema, diventeranno la base dell'accoglienza, mentre sarà del tutto ridimensionato il ruolo degli SPRAR il cui scopo – prima della riforma – era proprio provvedere all'integrazione di richiedenti asilo, profughi e detentori di protezione umanitaria⁷⁸. Già in passato, i CAS erano finiti sotto la luce dei riflettori per vari motivi: perifericità delle strutture, violazione in alcuni casi di norme igienico-sanitarie e dei diritti umani⁷⁹, infiltrazioni mafiose nella loro gestione. Il punto più dolente della nuova norma sembra essere però la cancellazione dall'ordinamento italiano del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Questo tipo di protezione, dal carattere nazionale, veniva rilasciato per la durata di due anni (rinnovabili) quando, nonostante il diniego della protezione internazionale, sussistevano serie ragioni di carattere umanitario che non permettevano l'espulsione dei richiedenti asilo (motivi di salute o di età, situazioni di grave instabilità politica, vittime di episodi di violenza o di insufficiente rispetto dei diritti umani, vittime di carestie o disastri ambientali o naturali etc.). Il timore non è solamente che nel tempo, per effetto dell'applicazione della legge, molti richiedenti asilo non ottengano il permesso di soggiorno (andando dunque ad ampliare le fila degli espulsi), ma che coloro che attualmente hanno questo tipo di protezione, non potendo, per effetto della nuova norma, accedere alla seconda accoglienza si trovino ben presto fuori dalle maglie di qualsiasi assistenza. Si stima anche che circa 140.000 persone titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo scadere del documento si troveranno in una situazione di illegalità sul territorio italiano⁸⁰. Si teme che uno dei primi effetti possa essere l'aumento di

nitaria, in *Il Sole 24 Ore*, 10 Aprile 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-04-09/migranti-crescita-permessi-soggiorno-protezione-umanitaria-192125.shtml?uuiid=AE6FLXVE>.

⁷⁷ Le associazioni che costituiscono il Tavolo sono: A Buon Diritto, ACLI, ActionAid, Amnesty International Italia, ARCI, ASGI, Casa dei Diritti Sociali, Caritas Italiana, Centro Astalli, CIR, Comunità di S. Egidio, CNCA, Emergency, Médecins du Monde-Missione Italia, Federazione delle chiese evangeliche in Italia (FCEI), MEDU, Save The Children Italia, Senza Confine, Oxfam Italia.

⁷⁸ Non è un caso che a un incremento dei costi legati alla detenzione amministrativa degli stranieri (il cui massimo viene aumentato da 6 a 12 mesi) abbia coinciso un decremento dei fondi per l'integrazione.

⁷⁹ Si veda il Report della Campagna InCAStrati, promossa da Cittadinanzattiva, Lasciate-CIEntrare e Libera nel 2017: www.meltingpot.org/IMG/pdf/report_incastrati.pdf.

⁸⁰ ASGI, *Il Senato approva il D.L. Sicurezza e Immigrazione. Tavolo Asilo: mancato senso di responsabilità istituzionale*, in ASGI, *Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione*, 7 novembre 2018. La nuova norma prevede il passaggio dal permesso di soggiorno per motivi umanitari al

situazioni di marginalità urbana e sociale proprio in un momento in cui si assiste alla diminuzione dei flussi. Forti le preoccupazioni anche di coloro che temono che l'aumento delle situazioni di irregolarità possa alimentare a sua volta lo sfruttamento dei migranti nel mercato del lavoro nero⁸¹.

5. Oltre le norme e le politiche: note conclusive

«Power relations can be studied by asking which discourses become dominant and which are silenced and how this happens or what strategies are used in different discourses»⁸².

La cosiddetta *crisi migratoria* ha palesato falde profonde nel sistema d'asilo UE. A fronte di un aumento negli arrivi, con un trend crescente nel quinquennio 2011-2016, la ricerca di un'armonizzazione del sistema a livello comunitario non ha retto le spinte centrifughe dei singoli Stati membri, di chi non ha accettato il principio della redistribuzione dei migranti⁸³, di chi (come l'Italia) ha iniziato a contestare (nella prassi più che nelle sedi competenti) il principio su cui si regge il *Sistema di Dublino* attuando la chiusura dei porti alle navi con a bordo i migranti soccorsi nel Mediterraneo.

Questa situazione di difficile gestione e di crescente tensione tra Stati membri è stata accompagnata da un discorso politico che, sia sul fronte comunitario che in molti contesti nazionali, ha descritto la migrazione non solo come fenomeno da gestire, ma sempre più come un problema da scongiurare. Le scelte politiche analizzate in precedenza non possono essere del tutto comprese senza fare riferimento al piano del discorso istituzionale sul tema. Esiste infatti una stretta relazione tra il cambiamento dei discorsi sulla migrazione e sui migranti e la costante tendenza al peggioramento del quadro normativo⁸⁴ alle diverse scale territoriali.

Precedenti studi hanno mostrato la crescente identificazione della migrazione come un problema securitario che ha innescato una vera e propria «macchina della

permesso di soggiorno per casi "speciali". Questi ultimi sono della durata di un anno e sono quasi in tutti i casi non rinnovabili e non convertibili in permessi di soggiorno per lavoro. I casi speciali sono destinati ad una categoria più ristretta di individui rispetto alla protezione umanitaria.

⁸¹ *Decolonizzare le migrazioni. Razzismo, confini, marginalità*, a cura di TINDARO BELLINVIATANIA POGUISCH, Milano-Udine, Mimesis, 2018.

⁸² JOHANNA NIEMI-KIESILÄINEN-PAIVI HONKATUKIA-MINNA RUUSKANEN, *Legal Texts as Discourses*, in *Exploiting the Limits of Law: Swedish Feminism and the Challenge to Pessimism*, edited by ÅSA GUNNARSSON-EVA-MARIA SVENSSON-MARGARET DAVIES, London-New York, Routledge, 2007, pp. 69-88, in particolare p. 16.

⁸³ I Paesi inadempienti rispetto alla *relocation* sono la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia. Gli stessi Paesi sono fortemente contrari a che venga definito un sistema permanente di quote per la redistribuzione, su base europea, dei migranti fin dal loro primo arrivo in UE.

⁸⁴ DE GENOVA-MEZZADRA-PICKLES, *New Keywords*, cit.

paura»⁸⁵ contro gli stessi migranti. Sul piano politico, dal 2005 è sempre più dilagante il linguaggio che associa le migrazioni a una vera e propria invasione. In questo quadro, l'illegalità e la conseguente criminalizzazione del migrante sembrano essere uno degli approcci interpretativi più in voga nel governo dei movimenti migratori⁸⁶. È in questo contesto che emerge, nel discorso politico, ma che si diffonde ad ampi settori della popolazione, la figura del *falso richiedente asilo*, criminali da sbugiardare⁸⁷. In un clima di crescente ostilità verso i migranti, si è sviluppata anche una forte tensione a danno dei rifugiati *genuini* che vengono però accusati in molti luoghi di sottrarre comunque servizi pubblici altrimenti destinati alla popolazione *autoctona*⁸⁸. La criminalizzazione della mobilità è chiara ed implicita quando si ipotizzano, come accaduto nel caso italiano, strutture chiuse al posto dei centri in cui vengono alloggiati i richiedenti asilo (vere e proprie strutture detentive). La criminalizzazione della mobilità è stata accompagnata anche da una costante criminalizzazione della solidarietà e delle attività delle ONG nel Mediterraneo, accusate da alcune forze politiche di agire in accordo con gli scafisti e dunque, di fatto, di avere interessi diretti nell'aumento dell'immigrazione irregolare⁸⁹. A causa di questo clima di tensione e sfiducia e anche per l'incerto quadro giuridico che si è venuto a delineare, degli undici assetti navali delle ONG che operavano nel 2016 ne rimangono solamente quattro⁹⁰. Anche il linguaggio umanitarista presente (in maniera spesso sclerotica) nel discorso politico a supporto degli accordi con i Paesi terzi, che presentava questi ultimi come via per scongiurare la morte dei migranti durante viaggi pericolosi, è sempre più rarefatto. In questo passaggio verso una crescente criminalizzazione (sia in termini discorsivi a livello politico che gestionali) delle migrazioni contemporanee sembrano dunque scomparire «i residui del discorso universalista del tardo capitalismo europeo»⁹¹.

Questo mutato clima ha portato a una forte tensione tra le due principali anime che compongono il *corpus* delle norme comunitarie in tema d'asilo: il rispetto dei diritti umani da un lato e le politiche securitarie e di controllo dei flussi dall'altro. Si assiste infatti, anche sul piano normativo, a un'evanescenza e generica citazione del primo nucleo in maniera parallela alla crescente securizzazione di fatto. Di fronte a un restringimento dei diritti universali, vi è una discrepanza sempre

⁸⁵ CUITTITA, *Lo spettacolo del confine*.

⁸⁶ SCHEEL-SQUIRE, *Forced migrants as illegal migrants*, cit., p. 189.

⁸⁷ ROBERTO BENEDEUCE, *The Moral Economy of Lying: Subjectcraft, Narrative Capital, and Uncertainty in the Politics of Asylum*, in «Medical Anthropology: Cross Cultural Studies in Health and Illness», XXXIV (2015), pp. 551-571.

⁸⁸ TAZZIOLI, *Greece's camps*, cit.

⁸⁹ In questo clima di sfiducia e tensione, le ONG sono state invitate nel 2017 a firmare un Codice di condotta a cui attenersi: www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf.

⁹⁰ VASSALLO PALEOLOGO, *Respingimenti collettivi vietati*, cit.

⁹¹ BELLINIVIA-POGUISCH, *Decolonizzare le migrazioni*, cit., p. 8.

più netta tra i diritti di chi è cittadino di uno Stato e i diritti di chi non lo è. Certe leggi e il discorso politico dominante che le supporta definendo che cos'è bene e che cos'è male, hanno una rilevante funzione simbolica che stabilisce che cosa è socialmente accettabile e che cosa non lo sia, divenendo oggetto di riprovazione. Se è vero che nello Stato neo-liberale l'essere uomo deriva dall'essere cittadino⁹², il non avere diritti di cittadinanza, essere fuori dall'ordinamento di legge, porta a essere individuato come un criminale che, non rispettando le leggi in vigore, non sembra essere meritevole neanche più di un primo soccorso.

⁹² BENEDUCE, *The Moral Economy of Lying*, cit.