

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

UniversItalia

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright 2017 - UniversItalia - Roma

ISBN 978-88-3293-022-1

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registratori o altro. Le fotocopie per uso personale del lettore possono tuttavia essere effettuate, ma solo nei limiti del 15% del volume e dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941 n. 633. Ogni riproduzione per finalità diverse da quelle per uso personale deve essere autorizzata specificatamente dagli autori o dall'editore.

INDICE

<i>Prefazione</i> di FRANCO SALVATORI	5
PIERLUIGI MAGISTRI <i>Immigrazione e nuove territorialità. Riflessioni concettuali e introduzione ad alcune ricerche sul campo</i>	7
FRANCESCA KRASNA <i>Migrazioni vicine e lontane. L'importanza dell'analisi geografica nello spazio e nel tempo (anche) per la corretta lettura della contemporaneità</i>	25
ALESSANDRA GHISALBERTI <i>Migrazioni e nuove territorialità: una metodologia per lo studio della cartografia nei media</i>	45
CAROLA PERILLO <i>Metodologie ed indicatori di misurazione dell'integrazione dei migranti</i>	59
CLAUDIO MARRA <i>L'immigrazione italiana tra segnali di contenimento e processi di stabilizzazione</i>	73
MARCO MAGGIOLI <i>La città degli individui. Luogo, cittadinanza, e partecipazione</i>	101
SILVIA ARU <i>Il sistema di accoglienza dei "richiedenti asilo" in Italia. Problematiche e piste di ricerca</i>	119
ALESSIA DE NARDI <i>Paesaggio e senso di appartenenza al luogo nell'esperienza dei migranti: indagini nel veneto</i>	137
DIONISIA RUSSO KRAUSS <i>Scenari urbani dell'immigrazione: riflessioni su Napoli e la Campania</i>	165
SONIA GAMBINO <i>L'immigrazione oggi: un'emergenza sociale</i>	177
HELENI PORFYRIOU <i>L'immigrazione greca nella penisola italiana in età moderna: luoghi e istituzioni</i>	185

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI “RICHIEDENTI ASILO” IN ITALIA. PROBLEMATICHE E PISTE DI RICERCA

Silvia Aru

The reception of “asylum seekers” in Italy: research aspects and methodological tools. - In the past two years the European Union has seen an enormous influx of irregular migration and an increase in the number of requests for political asylum, rising from 435,190 in 2013 to 626,065 in 2014. One of the most controversial political issues of the EU has become the cost of supporting the reception processes, the procedures for examining the applications for asylum-seekers and the transfer of migrants from their arrival to a shelters to give them hospitality during the processing of asylum applications. This paper aims at analysing the new reality of reception system in Italy and at developing some methodological considerations about its analysis.

Keywords: immigration processes, asylum-seekers, reception system.

Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di Economia e Scienze Aziendali, silviaaru8@gmail.com.

Introduzione

Nel 2011, a seguito del primo arrivo record nelle coste italiane di 63 mila persone, il governo di allora, presieduto da Silvio Berlusconi, decretò la cosiddetta “Emergenza Nord Africa (ENA)”, il programma di accoglienza del governo italiano e della Comunità europea destinato, in particolare modo, a decine di migliaia di rifugiati subsahariani in fuga dalla guerra in Libia. Si apriva così in Italia una fase delicata e complessa in tema di gestione dei flussi migratori e di accoglienza.

Nel 2013, pur concludendosi sulla carta il programma ENA, gli arrivi dei migranti non solo non sono diminuiti, ma hanno mostrato un costante aumento, complici la guerra in Siria e il perdurare della situazione drammatica sul terreno in Libia. Nel solo 2014 sono giunti nelle coste italiane oltre 170 mila migranti, più della somma dei tre anni precedenti e - come da “Rapporto sull’accoglienza di migranti e rifugiati in Italia” - quasi il triplo rispetto al 2011 (Ministero dell’Interno, 2015).

Il presente contributo prende in esame proprio l’ultimo quinquennio (2011-2016), con l’obiettivo di offrire un breve spaccato dei flussi in arri-

vo nel nostro paese, così come del sistema di accoglienza strutturato e ampliato per far fronte ai nuovi arrivi.

L'ultimo lustro risulta infatti centrale non solo per studiare e comprendere il costante aumento degli arrivi, ma anche per valutare le risposte politiche - giocate alle varie scale (comunitaria, nazionale e locale) - tese a gestire sia i flussi che le procedure e le pratiche per la protezione internazionale.

Una delle poste in gioco principali, quanto meno nelle parole dei politici, è proprio lo *smistamento* dei migranti, secondo due diverse declinazioni. In primo luogo, lo smistamento è relativo alle diverse “tipologie di migrante”, individuate nell'ambito della pratica giuridico-amministrativa comunitaria e nazionale. In questo quadro, infatti, esiste una netta distinzione tra i “migranti economici”¹ da un lato e i richiedenti asilo e, infine, i rifugiati² dall'altro. Se, sulla carta, queste distinzioni giuridiche possono apparire chiare, nella pratica la situazione si complica. La maggior parte dei migranti che giungono in Europa puntano naturalmente a fare richiesta di asilo, spesso con poche possibilità di vederla accolta, come mostra l'aumento esponenziale dei dinieghi emessi dalle Commissioni territoriali che valutano le domande di protezione internazionale in Italia³.

In secondo luogo, lo *smistamento* ha una forte dimensione territoriale. A livello Europeo e nazionale si definiscono infatti “quote” di redistribuzione territoriale dei nuovi arrivati in modo che i luoghi di primo approdo non siano gli unici a doversi far carico del sistema di accoglienza, della valutazione delle richieste di protezione, così come dei processi di integrazione in caso di accettazione delle richieste o dei procedimenti di espulsione in caso contrario. La definizione delle quote, così come i processi di redistribuzione ad esse associati, attivano spesso contrasti territoriali più o meno espliciti, come avremo modo di vedere successivamente.

¹ I “migranti economici” sono coloro che non scappano da aree di conflitto, non appartengono a gruppi minoritari nel paese natale, né sono perseguitati o vittime di violenze nel paese natale.

² Ovvero coloro che hanno visto approvata la richiesta di asilo.

³ Cfr. Nel tempo sono aumentati i migranti che giungono da aree con disagi di tipo economico piuttosto che da aree considerate problematiche per i diritti umani, come ricordato da A. Trovato, Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo, durante la seduta n. 31 di Giovedì 4 giugno 2015 del *Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*. Cfr. http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30_flussi/2015/06/04/indice_stenografico.0031.html.

Dato lo scenario così recente e in veloce mutamento, il saggio si basa principalmente su dati secondari e informazioni tratte dalla letteratura grigia⁴. Senza pretese di esaustività, dopo la presentazione dei principali dati sulle tratte e i flussi migratori verso l'Europa - con particolare riguardo a quelli diretti nel nostro paese - si vaglierà l'attuale sistema di accoglienza in Italia indicandone le principali criticità. Inoltre, in fase conclusiva, verranno delineate alcune possibili linee di ricerca e forniti alcuni spunti di riflessione di ordine metodologico.

Il fenomeno delle migrazioni "forzate"

It is neither the first nor the last time that people will seek refuge in Europe. Poverty, instability, natural disasters and in particular violent conflicts in countries in the EU's vicinity drive people to seek safety and to realise their full potential in Europe. Migration has always been a part of our world and we are all, in a sense, migrants (Commissione Europea, 2016, p. 4).

A livello globale, sono attualmente in corso 33 conflitti, 13 situazioni di crisi e ben 16 missioni ONU⁵. Ai nuovi fronti di guerra - tra cui quello siriano - e all'acuirsi e cronicizzarsi di altri, si aggiungono le instabilità politiche e le situazioni di grave crisi economica e sociale, tutti fattori che concorrono a spingere migliaia di persone ogni anno ad abbandonare il proprio paese.

I dati dell'ultimo Rapporto sulla protezione internazionale in Italia (2015) parlano chiaro. La maggior parte dei 59, 5 milioni di migranti forzati nel mondo registrati nel 2014 si sono diretti in un luogo vicino allo Stato di partenza (circa l'86%). Pakistan e Iran accolgono la maggior parte dei 3,8 milioni di rifugiati ospitati in Asia e nel Pacifico (pari al 27% del totale), in particolar modo si tratta di profughi Afghani. Segue l'Africa sub-Sahariana con 3,6 milioni di rifugiati provenienti da Somalia, dal Sudan e dal Sud Sudan.

⁴ Lo studio presentato nasce nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca dell'Università degli Studi di Cagliari su *Giustizia spaziale e sistemi territoriali mediterranei. Politiche urbane, pratiche sociali, mobilità* (L.7 Regione Sardegna, coordinato da M. Memoli). Nell'ambito dello stesso progetto sono in corso ricerche empiriche di dettaglio sul sistema di accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo nella Provincia di Cagliari (Aru, Memoli, 2016).

⁵ Cfr. <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>.

In questo quadro globale, poco meno del 10% e, di questi, il 3% giunge rispettivamente in Europa e in Italia⁶, attraverso cinque principali vie d'accesso. La prima è quella del Mediterraneo occidentale, seguono quella del Mediterraneo centrale, quella del Mediterraneo orientale, la via del Mediterraneo verso la Puglia e Calabria e quella, sempre più battuta, nota come rotta dei Balcani occidentali.

L'intensificazione dei flussi migratori verso l'Europa e, in particolare, di quelli mossi dalla crisi politica e bellica mediorientale, ha portato all'adozione di specifiche misure volte all'accoglienza e allo smistamento dei migranti nei territori dell'UE. L'arrivo di importanti flussi di donne e uomini alle frontiere ha prodotto l'aumento della conflittualità tra gli Stati e l'adozione di normative emergenziali su base comunitaria.

Il Sistema di "redistribuzione dei richiedenti asilo" è infatti un tema che divide e crea tensioni in ambito comunitario. La disunione tra i paesi dell'Unione è emersa più volte a partire dal vertice europeo del 14 settembre 2015, in cui è stato approvato un primo piano di redistribuzione di qualche decina di migliaia di profughi che prevede nell'arco dei prossimi due anni il ricollocamento spaziale di 40.000 profughi siriani ed eritrei, provenienti da due paesi, Italia (26.000) e Grecia (16.000), e diretti in vari stati europei, in particolar modo in Germania (8.763) e in Francia (6.752). Il ricollocamento dei profughi tra i 28 paesi dell'Unione ("Sistema delle quote") ha incontrato però la ferma opposizione di alcuni paesi, tra cui Ungheria, Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca.

Questa situazione di conflittualità tra Stati per la gestione integrata del Sistema di accoglienza, viene aggravata dalle varie situazioni di tensione in aree di confine, data la pressione di molti migranti che, in alcuni casi, rifiutano di farsi identificare per paura di non aver poi piena libertà di risiedere nel Paese europeo prescelto, luogo in cui spesso risiedono da tempo parenti e/o amici⁷.

⁶ Questi dati mostrano quanto relativo sia il fenomeno europeo se posto in rapporto ai più ampi flussi globali. I numeri, naturalmente, non sviscerano le problematiche, dal carattere anche politico, legate all'arrivo e alla gestione dei flussi verso l'Europa.

⁷ In più occasioni, l'ECRE, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa hanno sottolineato aspetti critici del Trattato di Dublino e del sistema di redistribuzione dei migranti in Europa, accusati, in particolar modo, di non rispettare i diritti dei richiedenti asilo, non considerando adeguatamente le reti familiari, rendendo inoltre difficile il ricongiungimento familiare.

Cfr. <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/112.html>;
<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=49c0ca922>.

Uno dei freni più grandi alla identificazione all'arrivo è quanto stabilito dal Trattato di Dublino⁸, l'accordo internazionale multilaterale in tema di diritto di Asilo che si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca. Il Trattato - 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» - stabilisce, infatti, che lo Stato membro dell'Unione Europea competente ad esaminare una domanda di asilo (o di riconoscimento dello *status* di rifugiato) sia lo Stato in cui il richiedente ha fatto il proprio ingresso nell'Unione Europea. Sempre ai sensi del Trattato, un migrante che ha presentato istanza d'asilo in un paese dell'Unione Europea attraversa illegalmente le frontiere per raggiungere un altro paese, e quindi deve essere riportato nel primo Stato.

La situazione che si è venuta a creare in molte aree di confine ha generato ulteriori situazioni di conflittualità tra gli Stati membri coinvolti; tradotti, in alcuni casi, con la crisi dello spazio Schengen⁹ di libera circolazione all'interno della Comunità europea. Il 13 settembre 2015, ad esempio, la Germania ha reintrodotto temporaneamente i controlli frontaliери lungo il confine con l'Austria per gestire il flusso dei migranti. Con l'intento di limitare e controllare il passaggio di migranti di diversa provenienza alle proprie frontiere, diversi Stati europei (Austria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Francia, Danimarca) hanno assunto provvedimenti analoghi.

A Ventimiglia, la frontiera italiana con la Francia è stata dal mese di giugno del 2015 più volte bloccata per i migranti - soprattutto eritrei e

⁸ La "Convenzione sulla Determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di Asilo presentata in uno degli Stati Membri delle Comunità Europee", nota come "Convenzione di Dublino", è un Trattato internazionale multilaterale in tema di diritto di Asilo. La Convenzione è stata poi sostituita dal Trattato di Dublino II, sottoscritto dagli Stati dell'Unione Europea nel 2003 (Regolamento 2003/343/CE), poi modificato nel 2013 e rinominato Dublino III (Regolamento 2013/604/CE).

⁹ Il Trattato di Schengen è un complesso di accordi che vennero formalizzati innanzitutto nel trattato sottoscritto nella piccola cittadina lussemburghese di Schengen il 14 giugno 1985 fra Benelux, Francia e Germania, con cui si decideva di eliminare progressivamente i controlli delle persone alle frontiere comuni, introducendo un regime di libera circolazione per i cittadini dei paesi firmatari, degli altri paesi dell'allora Comunità Economica Europea e di paesi terzi. La successiva Convenzione completava l'Accordo e veniva firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque paesi, entrando però in vigore solo nel 1995. Essa precisava le condizioni di applicazione e le garanzie riguardanti la realizzazione della libera circolazione. Gli accordi di Schengen sono stati estesi nel corso degli anni a quasi tutti gli altri stati membri.

sudanesi - che vogliono passare il confine per raggiungere la Francia e l'Europa del Nord. Ultimo esempio emblematico, la recinzione costruita dall'Ungheria nell'estate del 2015 - prima con Serbia e Croazia, poi con la Slovenia - per cercare di arginare gli arrivi di persone che, attraverso i paesi dell'Europa orientale e centrale, cercavano di raggiungere principalmente la Germania ed altri Stati settentrionali dell'Europa.

È in questo clima che nel solo 2014 sono state presentate nei 28 Paesi membri dell'Unione Europea ben 626.715 domande di protezione internazionale, quasi 200 mila domande in più rispetto al 2013. Durante l'attesa che si compia l'iter burocratico per stabilire il diritto o meno del singolo migrante all'asilo, è stato necessario predisporre strutture dedicate rivolte ai migranti. La normativa di gestione dei nuovi arrivati/richiedenti asilo si è tradotta pertanto nella costituzione di una complessa galassia di Centri di prima e di seconda accoglienza, ma anche di imprese, associazioni, cooperative e consorzi del volontariato (più o meno professionale) che gestiscono strutture diffuse nei territori, spesso in contesti peri-urbani (Phillimore, Goodson, 2006; Sanyal, 2012).

In Italia è proprio a partire dall'ENA (2011) che il Governo ha dato mandato alle prefetture di identificare palestre, alberghi, palasport e luoghi di vario genere da adibire a strutture per i migranti arrivati via mare, i cosiddetti CAS (*Centri per l'accoglienza straordinaria*).

Il sistema di accoglienza in Italia

I Centri di Assistenza Straordinaria sono l'esempio di come è gestito il fenomeno immigrazione nel nostro paese: lo straordinario che diventa ordinario; l'emergenza che diventa strutturale e la continua deroga alle normative, che finisce per penalizzare il migrante e trasformarlo in soggetto passivo di decisioni che non riesce a capire (Liberti, Dossier su *Internazionale*, 2014).

Dal 3 ottobre del 2013, quando il naufragio a largo delle coste di Lampedusa causò la morte di 366 persone e una ventina di dispersi, le politiche italiane in tema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale hanno avuto sempre più spazio nell'ambito dell'agenda di Governo.

Nel clima inaugurato dal tragico evento, si è deciso di puntare a tre strategie per far fronte alla "situazione d'emergenza". In primo luogo all'implementazione del dispositivo nazionale per il pattugliamento del

Canale di Sicilia con l'operazione nazionale *Mare Nostrum*¹⁰, in secondo luogo, all'ampliamento della rete territoriale dei luoghi di prima e di seconda accoglienza in modo da far fronte ai nuovi flussi. Infine, attraverso il raddoppio delle Commissioni territoriali, si è cercato di velocizzare l'iter di riconoscimento (o meno) della protezione internazionale¹¹.

Questi ultimi non mostrano nel tempo un cambiamento esclusivamente quantitativo (aumentando), ma anche qualitativo. Variano infatti, in un solo anno, anche le nazionalità di coloro che arrivano. Se nel 2014 i migranti giunti in Italia erano per lo più Siriani (43.323), Eritrei (34.329) e del Mali (9.908), nel 2015 (dati che arrivano fino a metà ottobre), sono Eritrei (36.838), Nigeriani (18.452), e Somali (10.605)¹² (Ministero dell'Interno, 2015).

In tutti i paesi europei di arrivo, così in Italia, il sistema di accoglienza deve far fronte alla diverse fasi di arrivo e permanenza del migrante, finché non viene espletato l'iter della pratica, in caso di richiesta d'asilo¹³.

Nel nostro paese, le strutture dedicate ai migranti si differenziano tra loro sia nelle funzioni attribuite che nella capienza prevista. La prima grande distinzione (sulla carta) è in relazione proprio alle diverse fasi del percorso di accoglienza. Esistono centri di prima accoglienza per i migranti, pensati per fornire una risposta alla fase di arrivo dei migranti/richiedenti asilo (CAS, CPSA, CDA, CARA), e la rete dello SPRAR

¹⁰ L'Operazione *Mare Nostrum* è stata sostituita dal 31 ottobre 2014 dalla nuova operazione, questa volta comunitaria, denominata *Triton* e gestita da Frontex, l'Agenzia dell'Unione Europea il cui compito è il coordinamento della cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne.

¹¹ Non è un caso che siano in aumento anche gli stessi dinieghi di protezione: 13.300 solo nel 2014. Cresce anche il numero di persone che rischiano di restare in maniera irregolare sul territorio (Forti cit. in Baratta, 2015). «La Commissione Territoriale può riconoscere una forma di protezione internazionale, asilo politico o protezione sussidiaria, non riconoscere alcuna forma di protezione, rigettare la domanda per manifesta infondatezza, valutare la domanda inammissibile (qualora sia già stata esaminata da altro paese europeo), oppure, per motivi non riconducibili alla sicurezza della persona ma per gravi motivi umanitari, può chiedere alla Questura il rilascio di un permesso per protezione umanitaria (si noti che sono differenti dai ps per motivi umanitari rilasciati fino al gennaio 2008, parificati alla protezione sussidiaria)» Cfr. <http://www.meltingpot.org/La-procedura-per-il-riconoscimento-della-protezione.html#.V17xZfmLTIU>. Si veda anche: Ministero dell'Interno, 2015, p. 12.

¹² Sono proprio i Somali a conoscere l'aumento più significativo. In tutto il 2014 erano sbarcati solamente 5.756 persone.

¹³ Cfr. Le nuove norme italiane su accoglienza e procedure, Dlgs 18 agosto 2015, n. 142, in attuazione della direttiva 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante *Norme relative all'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale*.

(*Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati*), costituito invece da centri di “seconda accoglienza” destinati all’integrazione dei richiedenti asilo nel contesto di arrivo. Con la Circolare n. 7418 del 20 giugno 2014, il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno ha disposto il reperimento di ulteriori posti di accoglienza nei singoli territori regionali attraverso la realizzazione di *Centri di accoglienza straordinaria temporanei* (CAS) rivolti ad adulti e minori.

I CAS - a differenza dei Centri governativi di accoglienza, come CARA e CDA ed alla rete comunale dello SPRAR¹⁴ - sono strutture eterogenee dislocate su tutto il territorio nazionale, affidate dalle Prefetture in gestione ai soggetti più diversi sulla base di convenzioni con il privato sociale o con l’imprenditoria privata in una stratificazione di interventi eterogenei e - come denunciato in Italia da associazioni quali *Cittadinanzattiva*, *LasciateCIEntrare* e *Libera* (2016) - privi di una regia coordinata.

I centri SPRAR rispondono ad una logica diversa rispetto ai CARA e ai CAS. Si tratta generalmente di strutture più piccole, dove richiedenti asilo e rifugiati sono seguiti secondo percorsi individuali il cui scopo è, appunto, una maggiore integrazione con il territorio, ricercata proprio a partire da percorsi di scambio e inclusione. Il Sistema è composto da Enti locali che prestano dei servizi destinati all’accoglienza e alla protezione. La gestione del Sistema spetta ad un Servizio Centrale che è parte del Ministero dell’Interno, ma è affidato per convenzione all’ANCI.

L’ingresso in uno dei numerosi progetti locali esistenti sul territorio nazionale si basa su una domanda del richiedente asilo, successiva ad una sua segnalazione al Servizio Centrale da parte delle Prefetture o di altri Enti. La richiesta d’asilo deve essere inoltrata dal richiedente alla Questura, che poi la trasmette alla Commissione Territoriale competente e rilascia un permesso di soggiorno della durata di tre mesi, ma rinnovabile fino all’esito - positivo o negativo - del procedimento. Grazie al permesso di soggiorno temporaneo il richiedente asilo può considerarsi persona regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, e può a questo punto domandare di essere inserito in uno dei Progetti SPRAR tramite il Servi-

¹⁴ Nell’ottobre del 2000 un Protocollo d’Intesa frutto del lavoro congiunto del Ministero dell’Interno, dell’UNHCR e dell’ANCI (l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) ha portato a concepire e a dare vita l’anno seguente, nell’aprile del 2001, al Programma Nazionale Asilo, successivamente confluito nello SPRAR. Si è trattato del primo sistema pubblico di accoglienza con una cabina di regia nazionale, di linee - guida da applicare in tutti i Progetti che intendessero aderire alla rete, di strumenti di monitoraggio e di strumenti di formazione e di supporto ad Enti locali ed Enti gestori sulle questioni operative.

zio Centrale del Ministero dell'Interno. Qualora venga concesso lo *status* di rifugiato, il permesso di soggiorno ottenuto ha una durata di cinque anni, ma può essere rinnovato. I principi che guidano lo SPRAR sono un'accoglienza integrata, che non si limita affatto al vitto ed all'alloggio, ma interviene in quattro macro aree: supporto legale; assistenza sanitaria; supporto scolastico - formativo; orientamento e supporto socio - lavorativo. L'*équipe* d'alta formazione di cui il Progetto si avvale è perciò multidisciplinare. Il coordinatore sovrintende l'intera attività svolta e interagisce sia con il Sistema Nazionale che con le istituzioni locali. L'operatore legale fornisce assistenza nel percorso di richiesta dello *status* di rifugiato ed è interlocutore nei contatti con la Questura.

Affinché sia garantita la massima responsabilizzazione delle persone, ogni ospite del Progetto deve sottoscrivere due fondamentali documenti di cui gli viene data lettura e traduzione. Il primo è il contratto di accoglienza, con cui ci si impegna a frequentare i corsi per prendere contatto con la lingua italiana per poi apprenderla, e a formulare e mantenere degli impegni per costruire il proprio percorso personale, che viene strutturato insieme all'*équipe* considerando anche le peculiarità di ogni soggetto. Il secondo è il regolamento della struttura di accoglienza, con cui l'ospite viene vincolato al rispetto delle regole di convivenza che caratterizzano il centro.

Qualsiasi violazione delle norme del contratto o del regolamento comporta delle sanzioni, che in casi gravi possono anche arrivare all'allontanamento dalla struttura. Legalmente gli ospiti della struttura - essendo titolari di un permesso di soggiorno temporaneo - possono essere considerati persone regolarmente soggiornanti, e in quanto tali libere di spostarsi autonomamente nel territorio, ma rispettando diverse regole precedentemente sottoscritte. La Legge prevede però che il Prefetto possa limitare gli spostamenti territoriali.

L'accoglienza nelle strutture dello SPRAR può avere una durata massima di sei mesi a partire dall'accoglimento della richiesta di protezione internazionale, per garantire un *turnover* dei beneficiari. Questi sei mesi possono essere prorogati solamente in circostanze particolari.

Durante la loro permanenza gli ospiti condividono gli spazi delle case, della cui gestione si devono occupare personalmente, sia preparando i pasti che avendo cura dei locali in cui vivono. A ogni persona spetta settimanalmente una somma di denaro (il cosiddetto *pocket money*), necessaria per la spesa alimentare e per altre necessità personali.

Il Progetto cerca anche di promuovere le relazioni sociali nella nuova realtà territoriale che accoglie gli ospiti, per esempio organizzando incontri sportivi o culturali.

Nell'ambito della seconda accoglienza, si sta sperimentando accanto allo SPRAR l'accoglienza diffusa e in famiglia; in molti casi è la Caritas a farsi portavoce di questa nuova modalità di gestione dell'accoglienza: «Vivere in casa per sei mesi con una famiglia italiana è una forte opportunità di integrazione», dice Oliviero Forti, responsabile immigrazione della Caritas «[...] È un'accoglienza che costa un quarto di quanto spende lo Stato e ha un esito migliore. Ospiti una persona, la fai conoscere al tuo vicino, le fai frequentare il quartiere. Così si alleggerisce la tensione sui territori»¹⁵ (Baratta, 2015).

I CAS: un provvisorio che dura? - In questi ultimi anni, è proprio la presenza dei CAS a conoscere un incremento significativo in Italia, arrivando a ospitare nel giugno del 2015 più del 60% dei richiedenti asilo (SPRAR, 2015). Il percorso di accoglienza all'interno della rete SPRAR, invece, è destinato a un numero irrisorio di persone. Questa denuncia arriva non soltanto dalle Associazioni a favore dei richiedenti asilo, ma anche dal dossier *Il diritto alla protezione*, finanziato dal Fondo europeo per i rifugiati¹⁶. Dal dossier emerge che ben il 70% dei rifugiati dopo il riconoscimento dello status non ha avuto accesso alla "seconda accoglienza".

Gianfranco Schiavone - del direttivo nazionale dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) - ha denunciato pubblicamente la «difficoltà del "sistema Italia" in materia di diritto d'asilo» (2013)¹⁷, legandola proprio ad un approccio emergenziale alla migrazione, emblematicamente rappresentata dai CAS e dalla loro diffusione nell'ultimo biennio¹⁸. In particolar modo, ad essere sotto accusa sono vari aspetti legati alla gestione di questo tipo di strutture, la loro ubicazione e, più in generale, la mancata integrazione sociale dei richiedenti asilo.

In primo luogo, a risultare problematica è la mancanza di un elenco pubblico di tali strutture, della loro ubicazione e di chi le gestisce. Inoltre,

¹⁵ Cfr. <http://www.linkiesta.it/it/article/2015/05/07/caos-accoglienza-2-immigrati-su-3-nei-centri-da-oltre-un-anno/25800/>.

¹⁶ Cfr. http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI_finale.pdf.

¹⁷ Cfr. <http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/litalia-dei-rifugiati-un'emergenza-infinita/>.

¹⁸ Sul sistema di accoglienza in Italia, si veda anche il progetto coordinato dal giornalista Stefano Liberti *Welcome to Italy* che si compone di cinque reportage diffusi nel sito della Rivista *Internazionale*.

Cfr. <http://www.internazionale.it/storia/welcome-to-italy>.

tra le criticità si rileva l'assenza di una strategia a livello nazionale di ubicazione dei CAS. Per quanto riguarda la “questione geografica”, un dossier pubblicato lo scorso 26 febbraio dalla rete *LasciateCIEentrare*, rileva una «tendenza ad assembramenti di migranti in aree già fortemente problematiche sia dal punto di vista lavorativo che sociale, con quello che questo comporta anche in termini (spesso) di conflittualità con la popolazione locale» (2016, p. 31)¹⁹. Il contesto problematico di inserimento dei centri in molti casi può avere, come attestano le cronache, dei risvolti drammatici come, ad esempio, «l'ingresso dei migranti, altrimenti abbandonati a loro stessi in bibliche attese della decisione sulla loro domanda di asilo, nei circuiti del caporalato o della criminalità» (Rapporto *InCAStrati*, 2016, p. 8).

Prosperano inoltre sacche di speculazione privata, possibile terreno fertile per infiltrazioni criminali (il principale rischio è quello di trasformare l'accoglienza dei richiedenti asilo in un importante business)²⁰.

Alla fine il governo si è messo a reperire posti da qualsiasi parte e in ogni luogo, senza andare molto per il sottile, visto che si trattava di ‘un'emergenza’. Le persone che avevano fatto domanda di protezione sono state mandate negli alberghi, nei campeggi, in case private...tutto questo ha generato un meccanismo speculativo. Moltissimi privati hanno fatto grandi affari. Bastava essere proprietario di una qualsiasi struttura attrezzata, magari un piccolo albergo, per poter chiamare la Prefettura dicendo di avere dei posti a disposizione. Chiunque si faceva avanti si vedeva sottoscrivere la convenzione (Gianfranco Schiavone dell'ASGI, intervista 2013).

Dato lo sviluppo dei CAS, il rischio maggiore che si corre in Italia è che perduri nel sistema di accoglienza un approccio di tipo assistenzialista, dato anche il ruolo delle Prefetture e della Protezione Civile nella gestione dell'accoglienza. Non sempre la Prefettura dialoga con i sindaci; questo mette di fatto a repentaglio la possibilità di un percorso di conoscenza reciproca (tra migranti ospitati nei centri e cittadinanza) che è invece il punto di partenza per un'accoglienza territorialmente integrata.

¹⁹ Questa scelta localizzativa in aree deprivate o marginali è comune anche ad altri contesti nazionali; cfr. Phillimore, Goodson (2006) sul caso inglese.

²⁰ Emblematico il caso di Mafia Capitale.

Cfr. <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/02/mafia-capitale-buzzi-immigrati-si-fanno-soldi-droga/1245847/>.

Dati i motivi appena esposti, il Governo sta puntando all'ampliamento della rete dello SPRAR, anche se i problemi che emergono sono vari. Ad agosto 2015, in clima di "piena emergenza", il ministero dell'Interno ha pubblicato due bandi (uno rivolto a 1.000 minori non accompagnati e l'altro rivolto a 10.000 nuovi posti) per aggiungere finalmente 10 mila posti al Sistema di protezione SPRAR. Su oltre 8 mila Comuni italiani quelli che partecipano non sono neanche 400. La scadenza del bando è stata prorogata al 14 febbraio 2016. Tanto che l'Anici (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e il Viminale, per invogliare gli enti locali a presentare domanda, hanno promesso che nei territori che partecipano alla rete SPRAR le prefetture non invieranno altri immigrati. La raccomandazione - meglio scegliere l'accoglienza organizzata che quella straordinaria - non sempre viene accolta, perché «[i] sindaci hanno paura di perdere voti e consenso. [...] Il ragionamento che si fa è questo: se la prefettura mi obbliga a ospitare i migranti lo faccio, ma non li porto nel mio comune volontariamente» (Baratta, 2015)²¹.

Le criticità viste nel sistema accoglienza Italia sono note anche in ambito comunitario. Dal dossier *Il diritto alla protezione* emergono come priorità:

- La promozione di un approccio orientato alla tutela dei diritti umani per assicurare un'armonizzazione tra gli interventi di controllo delle frontiere e, al tempo stesso, le garanzie di protezione.

- La strutturazione di un sistema unico di accoglienza in Italia che ricomponga la frattura tra prima e seconda accoglienza: l'adozione di standard unici in ogni contesto di accoglienza, strutturale o straordinario che sia (CARA, Hub, SPRAR, centri polifunzionali cittadini, centri attivati in maniera temporanea per rispondere a eventuali "emergenze" nella gestione degli arrivi), a partire dalle linee guida dello SPRAR, costruite nel corso degli anni dal basso, con il fondamentale contributo di operatrici e operatori territoriali.

- Ampliamento del sistema dello SPRAR.

In ambito europeo, emergono inoltre anche interessanti considerazioni sul fondamentale ruolo che la ricerca ha nel fornire adeguati strumenti di comprensione dell'odierno fenomeno migratorio, così come di elaborare indicazioni specifiche in supporto al lavoro dei *policy-makers*.

²¹ Cfr. <http://www.linkiesta.it/it/article/2015/12/28/non-nel-mio-comune-il-bando-per-i-rifugiati-ce-ma-le-amministrazioni-1/28696/>.

Note conclusive: piste di ricerca e strumenti metodologici

Lo scorso febbraio si è tenuta a Bruxelles la conferenza internazionale indetta dalla Commissione Europea, *Understanding and Tackling the Migration Challenge: The Role of Research*.

La ricerca ha il compito di fornire utili strumenti di comprensione del fenomeno migratorio ed è chiamata ad un ruolo fondamentale di aiuto e supporto ai *policy-makers*. Senza ricerca e, dunque, senza l'analisi di tutte le implicazioni sottese dai complessi processi che abbiamo di fronte non è possibile andare oltre l'approccio emergenziale al quale assistiamo. È proprio il Report della conferenza a ribadire quali siano gli assi di studio e i temi di ricerca di maggior interesse a riguardo (Commissione Europea, 2016, p. 23). Tra i temi emergono: i flussi migratori e i diversi fattori *push* alla base della mobilità; le migrazioni legate ai cambiamenti ambientali; l'impatto delle migrazioni sulla società e l'economia europee; la lettura dei flussi in una prospettiva storica di lungo corso; il tema della salute dei migranti durante le diverse fasi dell'accoglienza. Tra i tipi di approccio indicati, invece, vengono richiesti studi dal carattere transnazionale. L'urgenza è infatti non solo quella di avere analisi di dettaglio giocate alle differenti scale territoriali, ma anche indagini comparate tra differenti casi studio. La necessità di dati quantitativi, ma anche qualitativi è ribadita più volte. Viene richiesto il ricorso sistematico alla ricerca empirica, in particolar modo a quella a carattere partecipativo, che dia conto della nuova realtà dei nuovi flussi, così come del sistema di accoglienza mondiale, nelle sue diverse declinazioni nazionali, attraverso un coinvolgimento diretto e costante degli operatori e, soprattutto, degli stessi migranti.

This is important for scientific reasons, given the importance of understanding the motivations and experiences of migrants and refugees, and the attitudes and beliefs of those receiving them in host countries. It is also ethically important, as a way of empowering migrants and refugees by enabling them to co-produce research and feed into recommendations emanating from research (2016, p. 23).

La geografia è, tra le scienze che studiano il sociale, una delle più indicate a rispondere alle richieste e alle sollecitazioni appena espresse in ambito comunitario. La scelta di sposare vari piani di indagine - soprattutto quella di affiancare l'uso di dati secondari con dati primari tratti da una relazione diretta con il territorio - è in linea, ad esempio, con quanto già espresso in ambito accademico, tra gli altri, dalla geografa Diana Martin, che in un recente scritto sul tema apparso su *Political Geography* (2015) par-

la di analisi di dettaglio che, partendo da studi specifici, possano dare voce ai bisogni e problemi identificati degli stessi migranti. Così come «andare oltre il dato quantitativo» è stato ribadito anche in varie sedi geografiche italiane (Meini, 2012, p. 94).

La geografia politica, la geografia economica, ma anche quella culturale e sociale sono chiamate a dare il loro contributo, in linea con quanto fatto in passato (Gentileschi, 2009; Krasna, 2009; Cristaldi, 2012; Geotema, 2012²²; Aru, Corsale, Tanca, 2013), soprattutto nell'analisi dei processi di integrazione e/o segregazione socio-spaziale; dei differenti motivi alla base della scelta migratoria e della traiettoria seguita; dei bisogni espressi (e di quelli inespressi); delle aspettative rispetto alla migrazione e al ricollocamento territoriale nei diversi momenti della stessa esperienza: prima del viaggio, durante le sue tappe, nel frangente studiato e in relazione al ricollocamento così come pensato e attuato dalla politica migratoria.

Gli studi compiuti nell'ambito del PRIN 2008 sulle migrazioni, coordinato da Carlo Brusa, trovano una continuazione ideale nell'ambito del gruppo di studiosi riunito intorno al Kick-off meeting del progetto SIR *Inclusive communities and new territorialities. Urban spaces among socio-cultural traditions and innovative processes* coordinato da Pierluigi Magistri. Anche il recente seminario italo-francese di Geografia sociale, svoltosi a Tolosa (26-27 maggio 2016) e giunto quest'anno alla IX edizione, era dedicato al tema *Quando i migranti arrivano in città. Politiche e pratiche dell'ospitalità e della cittadinanza*. Quest'ultimo evento si è focalizzato in maniera particolare sull'analisi delle forme spazializzate in cui si sostanziano le nuove politiche di accoglienza che - a differenza del passato - sono di natura sempre più urbana.

È in città che - attraverso la ricerca empirica²³ - possono essere individuati veri e propri “micro-cosmi” di relazioni e circuiti quotidiani in cui le vite dei richiedenti asilo paiono confinate, sia in termini socio-politici (condizioni di relazione con la comunità di accoglienza, con le istituzioni, mediazione dei volontari e degli operatori, definizione e fattibilità del progetto migratorio etc.), sia in termini spaziali (confinamento in uno

²² Cfr. in particolare l'ultima sessione dedicata proprio al tema “Migrazioni coatte, richiedenti asilo, luoghi di accoglienze e processi di interazione culturale”.

²³ Tra i metodi più utilizzati quello della osservazione partecipante, ma anche interviste (se in possesso di “custodi” che agevolino l'accesso al campo) e focus group. Un altro strumento metodologico che si sta utilizzando sempre più in ambito di ricerca qualitativa (non solo geografica) è lo *shadowing* (McDonald, 2005); utile se condotto, in particolar modo, negli spazi (pubblici e privati) di elezione di pratica dell'urbanità di piccoli gruppi di richiedenti asilo.

spazio della "praticabilità migrante" in forma di frequentazione di luoghi, di percorsi quotidiani, etc.).

Da un punto di vista strettamente spaziale, i luoghi in cui avvengono (ad esempio) queste pratiche urbane più che spazi e momenti di eccezione, rappresentano veri e propri "laboratori di convivenza urbana" in cui vivono, agiscono e riproducono la loro normalità e negoziano le loro vite soggetti in attesa di riconoscimento del diritto di cittadinanza formale (Aru, Memoli, 2016).

Bibliografia

- ARU S., CORSALE A., TANCA M. (a cura), *Percorsi migratori della contemporaneità. Forme, pratiche, territori*, Cagliari, Cuec, 2013.
- ARU S., MEMOLI M., “Abitanti non-cittadini. Processi di accoglienza e pratiche spaziali quotidiane dei richiedenti asilo a Cagliari”, in IX Seminario italo-francese di Geografia sociale, *Quando i migranti arrivano in città. Politiche e pratiche dell’ospitalità e della cittadinanza*, (Tolosa 26-27 maggio 2016).
- BARAITA L., “Caos accoglienza, 2 immigrati su 3 nei centri da oltre un anno”, *Linkiesta*, 7/05/2015, (<http://www.linkiesta.it/it/article/2015/05/07/caos-accoglienza-2-immigrati-su-3-nei-centri-da-oltre-un-anno/25800/>).
- BRUN C., “Reterritorializing the relationship between people and place in refugee studies”, *Geografiska Annaler* 83, 2001, pp. 15-25.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Understanding and Tackling the Migration Challenge: The Role of Research*, Brussels, International Conference, 4-5 February 2016 (http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/other_pubs/migration_conference_report_2016.pdf).
- CRISTALDI F., *Immigrazione e territorio. Lo spazio con/diviso*, Bologna, Patron, 2012.
- GENTILESCHI M. L., “Prospettive geografiche sulle migrazioni in Italia. Una rassegna delle pubblicazioni dei geografi italiani negli anni 2004-2007”, *Studi Emigrazione/Migration Studies*, XLVI, 173, 2009.
- GEOTEMA, numeri monografici su “Immigrazione e processi di interazione culturale”, 43-44, 56, 2012.
- KRASNA F., *Alla ricerca dell’identità perduta. Una panoramica degli studi geografici sull’immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Patron, 2009.
- LASCIATECIENTRARE, *Accogliere: la vera emergenza. Rapporto di monitoraggio della campagna LasciateCIEntrare su accoglienza, detenzione amministrativa e rimpatri forzati*, 2016 (<http://www.lasciatecienrare.it/j25/attachments/article/193/lasciateCIEntrare%20rapporto%202016-2.pdf>).
- MARTIN D., “From spaces of exception to ‘campscapes’: Palestinian refugee camps and informal settlements in Beirut”, *Political Geography*, 44, 2015, pp. 9- 18.
- MCDONALD S., “Studying actions in context: a qualitative shadowing method for organizational research”, *Qualitative research*, 5, 4, 2005, pp. 455-473.

- MEINI M., "Territorio e immigrazione straniera: dieci anni di esperienze di ricerca attraverso inchieste sul campo", *Geotema*, 2011/12, 43-44-45, pp. 88-95.
- MINISTERO DELL'INTERNO. GRUPPO DI STUDIO SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma, ottobre 2015.
- PHILLIMORE J., GOODSON L., "Problem or Opportunity? Asylum Seekers, Refugees, Employment and Social Exclusion in Deprived Urban Areas", *Urban Studies*, 10, 2006, pp. 1715-1736.
- RAPPORTO INCASTRATI, Febbraio 2016 (http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/report_incastrati_.pdf).
- SANYAL R., "Refugees and the City: An Urban Discussion", *Geography Compass*, 6/11, 2012, pp. 633-644.