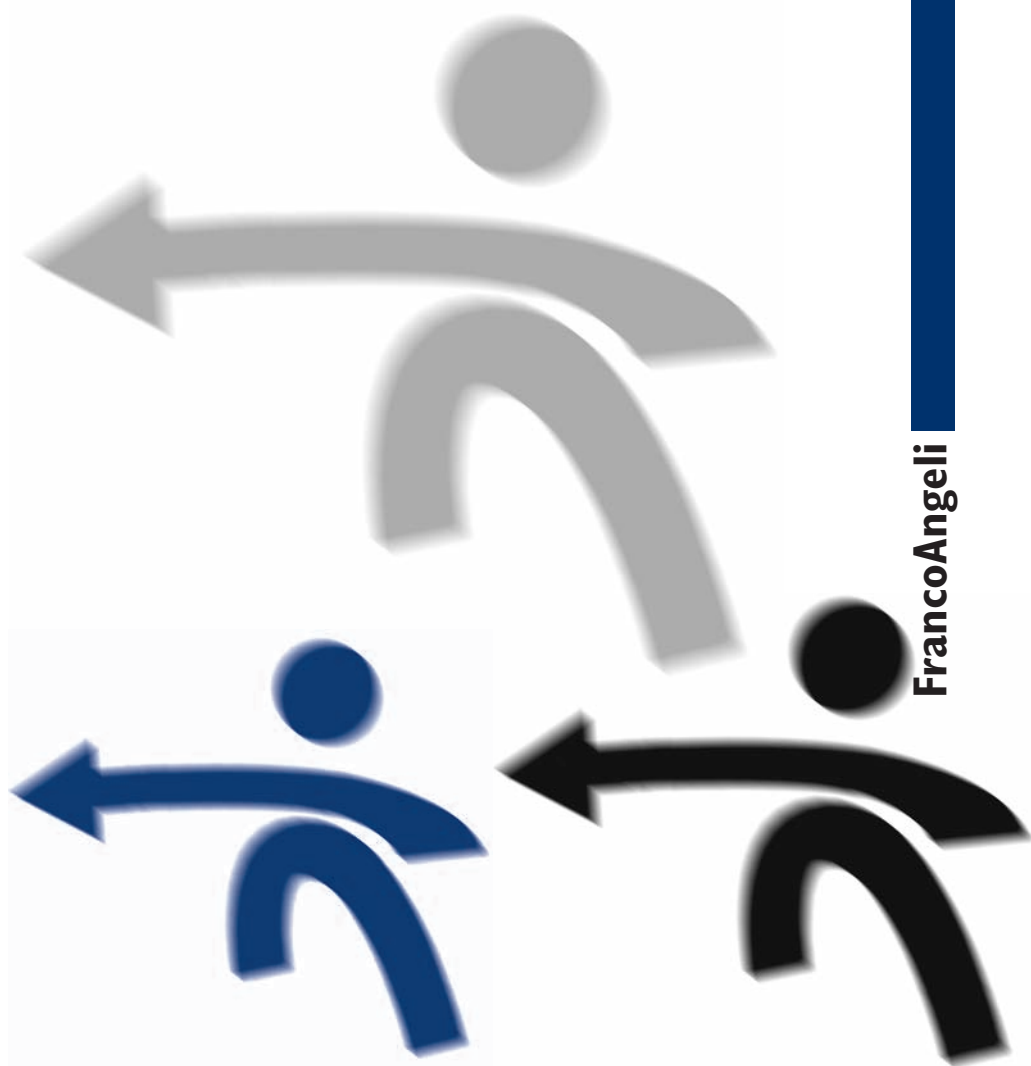


Virginia Signorini

IL DIRITTO D'ASILO STA MORENDO?

Storia dell'accoglienza in Italia

POLITICHE MIGRATORIE - RICERCHE



FrancoAngeli

La presenza di prime, seconde e terze generazioni, nonché l'incremento delle famiglie della migrazione nel nostro contesto richiedono, ormai in modo innegabile anche per il profano, di delineare politiche migratorie precise.

La consistenza e la complessità dei flussi migratori verso il nostro paese, il loro grado di stabilizzazione, comportano scelte, da parte dei decisori pubblici, coerenti con le caratteristiche e le specificità dei flussi, capaci di coniugare esigenze e modelli culturali assai articolati.

Al fine di delineare percorsi di cittadinanza coerenti alle specificità dei diversi flussi e quindi dei diversi soggetti e famiglie che si orientano verso il nostro paese, anche in forma stabile, sono sempre più necessarie conoscenze, competenze, modelli e metodi d'intervento capaci di cogliere le dinamicità ma anche gli elementi di continuità dei flussi migratori, di andare oltre le superficiali descrizioni della realtà migratoria fatta dai mass media, o da "studiosi dell'emergenza".

La collana "Politiche migratorie" oltre a costituire un utile strumento conoscitivo intende diventare un ambito scientifico in cui fare confluire esperienze, modelli di *buone pratiche*, affinché il decisore pubblico e lo studioso di politiche sociali, l'operatore dei servizi alla persona, possano disporre di strumenti scientifici validati nella prassi, utili per delineare politiche coerenti con una società dinamica e culturalmente variegata.

La collana, pensata per studiosi, decisori, operatori, si prefigge di mettere a disposizione materiali di diversa natura (teorizzazioni, ricerche, studi di casi) affinché il dibattito scientifico e l'operatività possa disporre di materiali tali da contribuire a far fare un salto alle politiche migratorie, passando così da una dimensione ancora troppo eclettica a una dimensione in cui l'innovazione e la scientificità siano punti essenziali.

Comitato editoriale della collana

Maurizio Ambrosini, Università degli Studi di Milano; *Giancarlo Blangiardo*, Università di Milano-Bicocca; *Paolo Bonetti*, Università di Milano-Bicocca; *Tiziana Caponio*, Università di Torino; *Vincenzo Cesareo*, Università Cattolica-ISMU; *Virginio Colmegna*, Casa della Carità; *Duccio Demetrio*, Università di Milano-Bicocca; *Graziella Favaro*, Cooperativa Farsi Prossimo; *Alberto Giasanti*, Università di Milano-Bicocca; *Enzo Mingione*, Università di Milano-Bicocca; *Vaifra Palanca*, Ministero della Salute; *Fabio Perocco*, Università Ca' Foscari di Venezia; *Enrico Pugliese*, Università di Roma La Sapienza; *Emilio Reyneri*, Università di Milano-Bicocca; *Giuseppe Sciortino*, Università di Trento; *Makoto Sekimura*, Università di Hiroshima; *Mara Tognetti Bordogna*, Università Federico II di Napoli, coordinatore della collana; *Claudio Valsangiacomo*, University of Applied Sciences and Arts of Southern Switzerland; *Tommaso Vitale*, Centre d'étude européennes, Sciences Po., Parigi.

I titoli della collana *Politiche Migratorie* sono sottoposti a referaggio anonimo.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Virginia Signorini

IL DIRITTO D'ASILO STA MORENDO?

Storia dell'accoglienza in Italia

FrancoAngeli

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

*Dedico questo testo alle persone incontrate
nel tempo di ieri e di oggi, rifugiati e operatori in primis.
Anche a chi non c'è più.
Ringrazio le persone a me care; in particolare Luisa Conti,
Francesca Materozzi, Ludovica Monarca e Francesca Scarselli
per il prezioso supporto.
Il mio grazie più grande a Leo, Olivia e Ettore; alle nostre famiglie.*

Indice

Introduzione	pag.	9
1. Il diritto d'asilo sta morendo?	»	9
2. Non sempre rifugiati. Non ancora cittadini	»	15
3. Rifugiati e diritti sociali	»	18
1. Storia dell'accoglienza in Italia	»	23
1. Origini del sistema-asilo in Italia	»	23
2. Accogliere i vulnerabili	»	29
3. L'Italia ai tempi della <i>crisi dei rifugiati</i>	»	34
2. Ieri	»	38
1. Progettocrazie	»	38
2. Il tempo dell'asilo	»	45
3. Rifugiati <i>de jure</i> . Vulnerabili <i>de facto</i>	»	50
4. Il disincanto dell'asilo	»	52
5. Quale cultura dell'asilo?	»	58
3. Oggi	»	65
1. Nascita (e fine) dell'era dei Cas	»	65
2. Rifugiarsi nella cittadinanza	»	71
3. Quale cultura dell'accoglienza?	»	86
4. Domani?	»	89
1. Crisi del diritto d'asilo in Italia	»	89
2. La crisi come dispositivo di controllo e di governo	»	99
Conclusioni	»	105
Bibliografia	»	115

Introduzione

1. Il diritto d'asilo sta morendo?

Era il mese di ottobre, ricordo che il pomeriggio iniziava presto a far fresco. Io e Lamin, un giovane ambizioso studente fuggito da un Paese dell'Africa occidentale e all'epoca accolto nel progetto per rifugiati dove lavoravo, eravamo seduti in un ufficio anagrafe di periferia, nell'attesa di sbrigliare una delle varie matasse burocratiche legate ai suoi documenti. Lamin sbuffava perché erano passate ormai settimane da quando era entrato nel progetto e sin dal principio molto tempo lo avevamo dovuto passare assieme rimbalzando da un ufficio all'altro per questioni amministrative. Quel pomeriggio sperava di poter finalmente ottenere la carta d'identità. Dopo l'ennesimo sbuffo gli dissi: «Forza Lamin! Ci vuol pazienza, ti capisco!». Lamin mi rispose dicendomi soltanto: «No, non puoi capire».

Lamin aveva molta ragione quel pomeriggio. Comprendere fino in fondo le complessità e le sofferenze legate al divenire migranti forzati e vivere come rifugiati non è possibile, anche se ci si trova lì in fianco a certe narrazioni, esse restano ugualmente esperienze di un impatto tale che sono e rimangono indicibili (Beneduce, 2010). Tuttavia, proprio per l'intensità di questa dimensione, oggi più che mai è fondamentale addentrarsi all'interno di tali quotidianità: quelle di chi chiede asilo in Italia, e non solo. Anche di chi lavora nei contesti legati alla protezione di richiedenti asilo e rifugiati, e di chi semplicemente ne incrocia le esperienze. Ma perché è importante studiare e tentare di interpretare le migrazioni forzate? Per dare in parte una risposta a questa domanda mi piace citare l'autore David Turton, il quale ci fornisce

un “buon motivo” per uno studio specifico delle migrazioni forzate ed è che esse attivano un richiamo speciale a ciò che ci sta a cuore, ci obbligano a riflettere sulle nostre responsabilità e a porci in relazione con temi quali appartenenza e cittadinanza. Per dirla con le sue parole l’analisi delle migrazioni forzate ci richiede «di considerare chi *noi* siamo – cosa è o dovrebbe essere *la nostra* comunità morale e, essenzialmente, che cosa significa essere umani» (2003, p. 8).

Ciò che propongo in questo testo è il tentativo di comprendere, di interpretare – per dirla con Geertz (1987) – alcuni istanti delle vite di persone che a vario titolo si sono trovate o si trovano ancora oggi ad abitare il sistema-asilo italiano, intendendolo come un puzzle composto da innumerevoli pezzi a incastro l’uno con l’altro, inevitabilmente interconnessi.

Mentre scrivo queste pagine proprio uno dei tasselli portanti del sistema-asilo italiano, ovvero l’ambito dell’accoglienza migranti, ha da poco attraversato uno dei più incisivi stravolgimenti della sua storia. Le persone che sono approdate lungo i confini italiani e hanno chiesto asilo si sono trovate per la prima volta dopo moltissimi anni a vivere in una condizione che può essere riassunta col concetto di *tollerabilità*, a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 113/18, il cosiddetto decreto Salvini, nell’ottobre 2018. I richiedenti asilo – e con loro anche le persone con protezione umanitaria¹ – non hanno più goduto del diritto di essere accolti all’interno di progetti per l’integrazione ma solo in centri temporanei dove i servizi di presa in carico sono stati ridotti al minimo. Nonostante l’Italia sia da ormai oltre vent’anni terra d’approdo – oltre

¹ In questo testo le categorie giuridiche avranno un ruolo di sottofondo. Si specifica che richiedente asilo, o più correttamente il richiedente protezione internazionale, è la persona che, dopo aver lasciato il proprio Paese d’origine ed essere giunta in un altro Paese – come in Italia – ha presentato richiesta di protezione internazionale ed è in attesa della decisione sul riconoscimento. La persona potrà quindi ottenere lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 o lo *status* di protezione sussidiaria (art. 2 co. 1, lett. g) d.lgs. 251/07). Fino all’autunno 2018 se la Commissione territoriale – organo preposto all’accoglimento delle domande – non accoglieva la domanda di protezione internazionale ma riteneva che potessero sussistere gravi motivi di carattere umanitario, poteva trasmettere gli atti al Questore per l’eventuale rilascio del permesso, proprio per motivi umanitari. (art.32, co.3, d.lgs. 25/08). Con il d.lgs. 113/2018 convertito in legge 132/2018 e il recente d.lgs. 130/2020 convertito in legge 173/2020 – sono aumentate le tipologie di permessi di soggiorno che hanno sostituito la protezione umanitaria e con esse anche le modalità di accedere e garantire l’accoglienza. Per maggiori informazioni si veda ad esempio www.retesai.it/attivita-e-servizi/.

che di transito – per richiedenti asilo e rifugiati, ancora oggi non è possibile affermare la presenza di una *cultura dell’asilo* (Signorini, 2014), intesa come incorporazione politica e sociale del fatto che l’Italia è un Paese d’asilo. Ma come ci siamo arrivati?

Per tentare di capirlo è inevitabile porsi in relazione con la storia del sistema di accoglienza italiano che nasce e si sviluppa grazie alle iniziative dell’associazionismo, dei soggetti del privato sociale e alle risposte che la cittadinanza ha iniziato a rivolgere ai primi importanti arrivi di migranti forzati sin dagli anni Novanta. Da quelle prime ondate attive e solidali nasceva il modello di “accoglienza diffusa” dell’ormai fu Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, lo Sprar², caratterizzato dal superamento della mera garanzia a vitto e alloggio a favore di percorsi di accoglienza e integrazione nei territori dove erano accolti richiedenti asilo e rifugiati. Tuttavia, la rete Sprar, a cui gli enti locali aderiscono in forma volontaria, non ha mai saputo raggiungere numeri sufficienti per coprire i bisogni di accoglienza a livello nazionale. Al suo fianco si è così consolidata una costante logica emergenziale e umanitaria (Manocchi, 2012; Pinelli e Ciabbarri, 2015) che ha influenzato le pratiche di accoglienza e i processi di “cittadinizzazione” (Ambrosini, 2019a), intesi come il passaggio dall’essere rifugiati che vivono in accoglienza al divenire cittadini del nuovo Paese di arrivo.

L’assenza di una radicata *cultura dell’asilo* si ritrova in questa costante dimensione emergenziale che ha connotato il modo in cui l’Italia riconosce e protegge i rifugiati: negli ultimi vent’anni la loro presenza nel dibattito socio-politico si è rafforzata ogni volta che il Paese ha dichiarato una *crisi* migratoria, giustificando politiche e pratiche di gestione di un fenomeno inteso come straordinario anziché ordinario. Si direbbe quindi che il vero obiettivo politico sia stato in questi anni quello di negare le responsabilità politiche e sociali verso una fetta di popolazione, la cui gestione è risultata più facilmente governabile tramite l’emergenza piuttosto che come un *fatto sociale totale*.

Nelle prossime pagine si proporrà una lettura della storia del sistema-asilo italiano ascoltando le storie di rifugiati, operatori, esperti e in generale di persone che hanno vissuto varie evoluzioni del *fare accoglienza* in Italia, suddividendo questo tempo e di conseguenza

² Per maggiori informazioni si visiti il sito: www.retesai.it/lo-sprar.

questo libro in tre parti: il tempo di *ieri*, il tempo di *oggi* e il tempo di *domani*. Partendo dall'esistenza di un modello nazionale come lo Sprar, verranno raccontate le quotidianità di quei progetti emergenziali che sono nati come risposta parallela e integrativa alle crisi migratorie degli ultimi dieci anni. Si inizierà dal tempo di *ieri*, quando, con lo scoppio della cosiddetta Primavera araba, centinaia di persone hanno chiesto asilo in Italia e sono state accolte in progetti chiamati Emergenza Nord Africa. Ci soffermeremo sul tempo di *oggi*, che nasce con la cosiddetta *crisi dei rifugiati* del 2015 e il diffondersi dei Centri di Accoglienza Straordinaria che hanno contribuito oltre alla diffusione di centri in moltissime parti d'Italia anche al rafforzamento di esperienze tra la società civile. Infine, ci interrogheremo sul *domani*, alla luce dell'ennesimo colpo a danno del modo di proteggere i rifugiati in Italia che sta segnando il diffondersi di una vera e propria *crisi del diritto d'asilo* in questo Paese.

La composizione di questo testo è paragonabile a un puzzle che nel tempo si è arricchito di elementi e tasselli. Inizieremo facendo riferimento ad alcune parti della mia ricerca sul campo condotta tra il 2010 e il 2014. Dopo svariati anni di lavoro in qualità di operatrice sociale in progetti per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati in Italia, ho avuto la possibilità di prendere una distanza dal campo di intervento quotidiano per tentare di rileggerlo coi medesimi occhi ma con uno sguardo differente, facendo della ricerca la nuova lente d'osservazione³. Il disegno della ricerca è partito con l'individuazione di un territorio eletto a caso studio, che in questo caso specifico è stato la Toscana, dove fino a poco prima avevo lavorato come operatrice sociale. A questa scelta non sono mancate le problematiche derivanti da un elevato coinvolgimento personale e una di quelle più impegnative è stata il tentativo di distanziarsi da un ruolo (Goffman, 2003) per rivestirne un altro. Questo percorso di indagine ha previsto dall'inizio il contatto con soggetti che lavoravano all'interno dei progetti per rifugiati a livello regionale e con persone che vi passavano un periodo della propria vita da beneficiari, in quanto rifugiati. L'obiettivo è stato quello di raccogliere un numero di interviste rappresentativo di ogni

³ Dal 2011 al 2014 ho svolto l'indagine nell'ambito del mio percorso di dottorato presso l'Università di Trieste. A partire dall'estate del 2019 ho riavviato i contatti con alcune persone già intervistate durante il dottorato e ampliato i contatti con nuovi testimoni privilegiati.

tipologia di progetti esistenti a livello regionale, in particolare i progetti Sprar e i progetti Ena. Lo studio si è basato sulla raccolta di interviste qualitative semi-strutturate, garantendo l'anonimato di tutte le persone incontrate.

Le interviste con rifugiati, coordinatori, operatori sono state in tutto trenta e sono state svolte tra il mese di agosto 2012 e giugno 2013⁴.

Una seconda fase del lavoro di indagine si è basata sulla raccolta di un numero limitato di interviste a testimoni privilegiati⁵ che operando a livello nazionale in ambiti afferenti al mondo del rifugio, sono «conoscitori ed esperti di questo fenomeno, del quale hanno una visione diretta e profonda per essere collocati in una posizione privilegiata di osservazione» (Corbetta, 2003, p. 89). L'obiettivo fondamentale di questa scelta ulteriore è stato quello di fornire un quadro nazionale a un'indagine che si è incentrata sulle caratteristiche regionali dello sviluppo del sistema-rifugio. Oltre all'autorevolezza, le persone scelte a testimoni privilegiati ricoprono ruoli operanti in un quotidiano a metà tra il *pubblico* e il *privato* (Masiello, 2007), consentendo di poter approfondire due punti di vista che spesso sono distanti e di non facili parallelismi.

Infine, vi sono riflessioni, narrazioni, luci e ombre che nascono da un periodo di osservazione svolto quando ho partecipato come volontaria agli interventi di una Ong⁶ che si occupa della promozione del

⁴ In queste pagine i riferimenti agli stralci di interviste riportate verranno genericamente citati usando i termini "operatore" e "coordinatore", tenendo presente che sono tutti pezzi di narrazioni afferenti a testimoni diversi. Questa scelta è pensata per una più facile lettura del testo ricco di tante voci e punti di vista. Le persone rifugiate intervistate inoltre, poiché di numero fortemente inferiore rispetto agli addetti ai lavori, porteranno nomi fittizi. L'età media dei rifugiati e delle rifugiate intervistati va tra i 20 e 30 anni; da qui la decisione di riportare semplicemente la dicitura "giovane" accanto allo status della persona intervistata. Il genere non corrisponde sempre a quello della persona intervistata.

⁵ Le persone intervistate sono state: Daniela Di Capua direttrice per il Servizio centrale dello Sprar, Gianfranco Schiavone vicepresidente di Asgi e direttore di Ics di Trieste, Roberto Beneduce per l'Università di Torino e il Centro Franz Fanon di Torino.

⁶ Si tratta del periodo di osservazione partecipante passato in veste di volontaria per una organizzazione che svolgeva interventi a favore di rifugiati in condizioni di marginalità; il lasso temporale va dal mese di maggio 2012 sino al mese di dicembre 2013. Nella presente indagine si può parlare di uno schema di rilevazione *parzialmente strutturato* (Bruschi, 2005, p. 140; Cellini, 2008, p. 112), basato su un'osservazione di eventi prioritariamente definiti a oggetti di interesse per la ricerca, pur lasciando aperto l'*ascolto* al campo. Nello specifico questi eventi hanno riguardato l'accesso al diritto all'accoglienza e alla salute. In questo testo i riferimenti a questo prezioso periodo di indagine saranno ridotti al minimo.

diritto alla salute nei contesti di marginalità, come le occupazioni abitate anche da persone rifugiate.

A partire dall'estate 2019 ho deciso di riprendere i contatti con alcune delle persone intervistate⁷ nel periodo di ricerca di dottorato e altre nuove, per rinnovare e ampliare l'ascolto e l'analisi del medesimo campo a distanza di quasi dieci anni. I cambiamenti storici che hanno investito il sistema-asilo in questi ultimi anni hanno inevitabilmente fatto emergere il bisogno di arricchire il raggio di ascolto e soffermarsi su storie che sono nate nelle *periferie* dei progetti di accoglienza. L'aumento della presenza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia ha avuto una ricaduta non solo nella gestione di questo fenomeno, ma anche nell'impatto sociale e culturale sui territori e le persone che già li abitavano. Ecco, quindi, che nell'osservare il tempo di *oggi* vi sarà una parte dedicata a esperienze di persone – tra loro rifugiati, studenti, insegnanti, cittadini – che racconteranno un pezzo di quella *cultura dell'asilo* nata dal basso, fatta di controstrategie e atti di resistenza in risposta alle politiche d'emergenza.

Questo testo nasce anche per rendere omaggio e riconoscere gli anni che sono trascorsi, le esperienze che si sono accumulate e le pratiche che si sono consolidate facendo dell'Italia un Paese di protezione, nonostante il diritto d'asilo stia subendo un indebolimento partendo proprio dalla radice della sua più immediata visibilità, l'accoglienza dei suoi protagonisti. Pertanto, se si parla di asilo è necessario parlare di accoglienza e viceversa⁸. Ma cosa sarebbe successo oggi se anziché dare più potere a quella *cultura dell'accoglienza* fosse stata rinforzata una *cultura dell'asilo*?

Partendo da questa domanda, le prossime pagine racconteranno un pezzo d'Italia che accoglie da anni e che rappresenta un importante tassello del sistema-asilo nazionale.

⁷ Le persone *riascoltate* sono state due dei testimoni privilegiati, Daniela di Capua e Gianfranco Schiavone. A loro si sono aggiunti i contributi di Matteo Biffoni (Anci) e Oliviero Forti (Caritas). Le altre persone intervistate sono due giovani rifugiati e tre docenti di lingua italiana; i contatti sono avvenuti tramite reti personali e su vari territori toscani; l'obiettivo è stato quello di raccogliere sprazzi di questo tempo di oggi per accompagnarne la ri-lettura.

⁸ Nel campo dell'indagine sociologica è importante a tal proposito segnalare le recenti proposte di una *sociologia dell'accoglienza* di Omizzolo (2019).

2. Non sempre rifugiati. Non ancora cittadini

«Pensare l'immigrazione significa pensare lo Stato ed è lo Stato che pensa se stesso pensando l'immigrazione», così Sayad (1996, pp. 9-10) introduce il ruolo che l'immigrazione svolge nello smascherare il modo in cui lo Stato pensa la cittadinanza.

Dalla metà del XVIII secolo, appartenere a una comunità nazionale costituisce il nuovo legame sociale e la cittadinanza rappresenta sempre più, nell'accezione tradizionale derivante dalla nascita e dallo sviluppo dello Stato-nazione, la *membership* in una comunità politica, delineando subito la differenza tra cittadini e stranieri (Zanfrini, 2007, p. 3). Ciò avviene in concomitanza con lo sviluppo di un altro concetto chiave, ovvero quello di *confine*. Il confine rappresenta «un limite comune, una separazione tra spazi contigui [...]. Il confine separa due spazi, due persone, due ideologie, in maniera più netta di quanto non faccia la frontiera» (Zanini, 1997, pp. 10-14). Queste sue caratteristiche rendono il confine un territorio che produce in modo naturale pratiche di esclusione, il cui fine è quello di controllare il verificarsi di eventi imprevisti e non voluti. La presenza di confini, siano essi spaziali, mentali, culturali o ideologici, determina la condizione per cui qualcuno diviene uno straniero.

La *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1798, «una svolta nella storia» (Arendt, 2009, p. 403), segna la nascita del concetto di diritti universalmente riconosciuti, mettendo nero su bianco quel ribaltamento della relazione tra lo Stato-nazione e i propri cittadini, tale per cui «l'individuo acquista una posizione di centralità nel sistema sociale» (Masiello, 2007, p. 52) e si vanno formando le democrazie moderne dove «diritto dell'uomo e diritto del cittadino sono due lati della stessa medaglia» (Masiello, 2007, p. 54). A partire dalla Rivoluzione francese avviene il passaggio da sudditi a cittadini e il concetto stesso di cittadinanza assume una nuova valenza politica dal momento che si accompagna al proliferare di norme «volte a precisare quale *uomo* fosse *cittadino* e quale no, e ad articolare e a restringere gradualmente i cerchi dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*» (Agamben, 1995, p. 143). Entro i confini dello Stato moderno si sviluppa quello che Arendt (2009, p. 410), e con lei altri autori (Agamben, 1995; Benhabib, 2004; Morris, 2010), definisce *il diritto ad avere diritti*, concetto che scaturisce dalla presa di coscienza della presenza di

«milioni di individui che lo avevano perso e non potevano riconquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo» (Arendt, 2009, pp. 410-411), ovvero i rifugiati e gli apolidi. Ecco che il rifugiato, al pari dell'apolide, diviene la «schiuma della terra» (*ivi*, p. 375) che fa vacillare la forza dell'invocazione dei diritti umani e della reale (volontà di) protezione da parte degli Stati-nazione. Richiamando le parole della Arendt (2009, p. 418):

Essi sono sottratti a quella tremenda livellatrice di tutte le differenze che è la cittadinanza; e, poiché sono esclusi dalla partecipazione all'attività edificatrice degli uomini, appartengono alla razza umana allo stesso modo che degli animali a una determinata specie animale. Il paradosso è che la perdita dei diritti umani coincide con la trasformazione in uomo generico – senza professione, senza cittadinanza, senza una opinione, senza un'attività con cui identificarsi e specificarsi – e in individuo generico, rappresentante nient'altro che la propria diversità assolutamente unica, spogliata di ogni significato perché privata dell'espressione e dell'azione in un mondo comune.

Il paradosso arendtiano si fonda su una differente lettura del binomio *homme-citoyen*, secondo cui «la comparsa su larga scala di persone senza uno Stato, ha dimostrato che le persone senza una piena appartenenza a politiche nazionali *attraverso* la cittadinanza non hanno alcun mezzo istituzionale per reclamare i propri diritti umani «inalienabili»» (Morris, 2010, p. 1). La figura del rifugiato «che avrebbe dovuto incarnare per eccellenza l'uomo dei diritti, segna la crisi radicale di questo concetto» (Agamben, 1995, p. 139), poiché i diritti universali cui lo Stato-nazione dovrebbe appellarsi per la tutela e la protezione si rivelano privi di forza qualora essi non siano più ascrivibili al cittadino di un determinato Stato. Di conseguenza lo Stato nazione moderno assume una connotazione di «strumento della sola nazione» (Benhabib, 2004, p. 43), superando così la propria identità di organo esecutivo dei diritti dei propri cittadini. Con il diffondersi della globalizzazione, il concetto classico di *confine* entra in crisi, poiché si mette in discussione il legame tra Stato-nazione e territorio, che sancisce il preambolo stesso della definizione di confine, fortemente legato alla terra. La globalizzazione non rappresenta la fine di tale concetto, tutt'altro, essa è costituita da una proliferazione di confini (Mezzadra e Neilson, 2013) che superano l'accezione prettamente spaziale, e si proiettano esternamente ai luoghi di produzione. Con il

moltiplicarsi dei confini vi è anche il superamento dell'accezione classica e inclusiva del concetto di cittadinanza; essa diviene un'istituzione disaggregata (Benhabib, 2008, p. 59), al cui interno «il riconoscimento dei diritti non dipende più dallo *status* di cittadino» (*ivi*, p. 62), ma si fonda su una differenziazione di *sub-status* cui corrispondono diritti e doveri di riferimento. L'asilo, specificatamente, risulta essere situato in uno «spazio ambiguo» (*ibidem*), al cui interno si sviluppa il tempo dell'incertezza e delle dubbie appartenenze, che vede sorgere relazioni dicotomiche come legale/illegale, dentro/fuori, inclusione/esclusione fondate su negoziazioni contrastanti. Tali relazioni sono alla base delle stesse politiche migratorie che definiscono chi può e chi non può entrare, andando così a dimostrare come una tale stratificazione di diritti corrisponda alla formazione di un sistema di controllo (Morris, 2010, p. 10). Morris definisce *civic stratification* (2002 pp. 6 ss., 2010 pp. 11 ss.) il processo di classificazione della popolazione in una varietà di *status*, siano essi di cittadinanza o di immigrazione, a cui corrispondono determinati diritti ponendosi come parte del processo di governamentalità (Foucault, 2005). Il legame che intercorre tra gli *status* di cittadinanza e quelli dell'asilo sono quindi accomunati da un mutuo processo di s-combinazione, decostruzione e rimodellamento che determina e consente il controllo, a confermare quanto enunciato da Sayad quando sostiene che all'emigrazione corrisponde un'assenza e che alla chiusura del processo di immigrazione corrisponde una presenza: «La presenza si impone, l'assenza si contrasta e niente più; la presenza viene regolata, regolamentata, controllata, gestita, mentre l'assenza viene mascherata, colmata, negata» (Sayad, 2002, p. 164). La presenza di chi è immigrato deriva da un'assenza dell'emigrante; lo *status* di rifugiato deriva da un'assenza dello *status* di cittadinanza. Lo *status* di cittadinanza – nel nuovo Paese d'approdo – dovrebbe a sua volta rappresentare il passaggio successivo all'ottenimento dello *status* di rifugiato. Ma questo passaggio non è scontato.

Nelle riflessioni che seguono si propone la lettura di un *terzo spazio* di cittadinanza che, composto delle sue funzioni sia escludenti che inclusive, disegna il contesto del sistema-asilo come confine fluttuante tra l'essere non più cittadino del Paese di origine e non ancora cittadino del Paese di approdo. Come ci ricorda Balibar (2012) in tali rapporti di forza è fondamentale chiedersi chi sia l'escluso ma anche chi sia

l'escludente, così l'attenzione non sarà qui volta solamente a chi vive le conseguenze di politiche di controllo ed esclusione, ma anche a quei soggetti istituzionali che – talvolta loro malgrado – generano esclusione.

3. Rifugiati e diritti sociali

Il problema centrale è che i rifugiati non sono considerati come rifugiati [...]. Ci basterebbe tener conto che un rifugiato in teoria dovrebbe essere parificato, salvo i diritti politici, a un cittadino italiano (Delle Donne, 1995, p. 79).

Nel 1995 la sociologa Delle Donne ha pubblicato un testo intitolato *La strada dell'oblio*. Esso racconta le prime esperienze italiane di rifugiati e richiedenti asilo giunti in un Paese dove ben poco era stato fatto sino a quel momento. Come potremo vedere nella breve storia del sistema di accoglienza, è proprio negli anni Novanta che l'Italia inizia a confrontarsi col tema della protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Ancora oggi le sue parole possono trovare familiarità con l'attuale contesto dell'asilo italiano che, nonostante l'evoluzione e il rafforzamento costruito a partire da quei primi momenti, è ancora di fronte alla presenza di una assenza, ovvero essere cittadini anche nel

dopo accoglienza. E credo che è questo che manca a livello Italia, perché anche se riescono a coprire, a poter accogliere tutti no, non serve soltanto accoglierli se non c'è l'integrazione, se non c'è una possibilità di poter fissare chi tu hai accolto, di poter fissarlo dopo, credo che sono soldi buttati via, tempi sprecati per niente. Perché tu dai un percorso a qualcuno per quasi un anno, e dopo un anno tutto quello che hai potuto dare a questa persona sul punto di vista educativo e morale, se tutto questo dopo un anno la persona va via dimenticando tutto, non vedo un po' la finalità di questa accoglienza. Se magari uno, se la politica dell'accoglienza in Italia si concentra unicamente a dare cibo, alloggio senza esperienza a qualcuno non credo, perché gli altri Paesi uno ci va e rimane, si fissa, si integra (intervista con Louis, giovane rifugiato, 2012).

Louis è un rifugiato dell'Africa Occidentale che giunge in Italia per motivi di persecuzione politica e che si trova a raccontare la sua esperienza, ormai conclusa, all'interno di un progetto per rifugiati. Louis racconta come – nonostante sia stato accolto in un progetto che

prevede percorsi di inclusione sociale e lavorativa – una volta finito il periodo di accoglienza, non ci sia stata una continuità nel dopo, determinando quell’auspicabile passaggio dall’essere stato un rifugiato-ospite⁹ al divenire un rifugiato-cittadino. Emerge inevitabile il legame che collega il diritto d’asilo con il processo di cittadinanza attraverso quelle pratiche e politiche quotidiane che dovrebbero garantire l’accesso ai diritti di cittadinanza di richiedenti asilo e rifugiati. Al fine di comprendere lo sviluppo storico, politico e culturale del diritto di asilo in Italia questo testo si soffermerà sui processi che garantiscono non solo la titolarità ma l’esigibilità dei diritti sociali correlati allo *status* di richiedente e titolare di protezione internazionale, in particolare il diritto all’accoglienza.

All’interno della Convenzione di Ginevra del 1951, della direttiva 2011/96/UE, denominata “Direttiva qualifiche” e recepita dal decreto legislativo n.18 del 21 febbraio 2014, detto decreto qualifiche sono contenuti i riferimenti normativi a livello internazionale, europeo e nazionale, che affermano «il diritto di eguaglianza nella titolarità dei diritti sociali tra cittadini e rifugiati» (Ciac, 2011, p. 39). L’accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati costituisce un diritto fondamentale ed un obbligo per tutti gli Stati facenti parte dell’Unione Europea (*ivi*, p. 83) a garantire *un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri*. Questa frase è estrapolata dall’art. 11 della direttiva 2013/33/UE che regolamenta proprio il diritto all’accoglienza ed è conosciuta come “Direttiva accoglienza”, alla quale ha fatto seguito la trasposizione nazionale, avvenuta con d.lgs. n.142/2015. Con le disposizioni introdotte dal decreto sicurezza 113/2018 si possono considerare invariate le condizioni per i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria, mentre sono stati messi in discussione molti di questi diritti per alcune categorie giuridiche, basti pensare alla possibilità per un richiedente asilo di poter chiedere la residenza e – assieme a chi ottiene una protezione umanitaria – di poter accedere ai progetti di accoglienza e integrazione come la rete Sprar. I processi di

⁹ In questa sede decido di utilizzare il termine “ospite” assieme a quello di “beneficiario” poiché è lo stesso sistema-asilo che di frequente e nel quotidiano utilizza terminologie differenti – come si evince dalle varie interviste – quali ospiti, utenti, ragazzi, ecc. Si sottolinea che il Servizio centrale attraverso il proprio materiale informativo utilizza il termine “beneficiario” (cfr. Manuale operativo <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>, consultato in data 19/02/2020).