

2° conferenza annuale di Escapes

Da Mare Nostrum a Triton. Protezione, controllo e sistemi di accoglienza

PANELS

Milano, 12 giugno 2015
Università degli Studi di Milano

Elenco abstract

Prima sessione ore 11-13

Panel 1: Sistemi di accoglienza e migrazioni forzate. Riflessività e ruolo degli operatori sociali

Proponenti:

Chiara Tasinazzo - Laboratorio Escapes - Operatrice Sprar

Davide Biffi - Laboratorio Escapes - Operatore Accoglienza

Relatori:

Lorenzo Vianelli, University of Warwick

L'accoglienza vista dal basso. Ambivalenza e potenzialità dell'operatore sociale

A partire da una precedente esperienza professionale come operatore Sprar e dal confronto costante con operatori sul campo, l'intervento intende riflettere sulla complessa e ambivalente condizione dell'operatore sociale dell'asilo, con specifico riferimento al contesto italiano. In particolare, esso desidera evidenziare le potenzialità a disposizione dell'operatore sociale, sottolineando contestualmente la necessità di una maggior presa di consapevolezza politica del ruolo, in grado di superare l'ingannevole dicotomia "operatore-utente" che il regime di gestione dell'accoglienza tende invece a riprodurre nel momento stesso in cui stritola tra i suoi ingranaggi tanto il richiedente asilo quanto l'operatore sociale.

Verranno seguite in particolare due linee di analisi. Da un lato, l'intervento si propone di analizzare le dinamiche che investono le condizioni in cui il lavoro sociale dell'operatore viene erogato, trasformandone le pratiche e mettendone in discussione i presupposti ideali/morali. Dall'altro lato, esso considera l'operatore come figura chiave attraverso cui leggere le trasformazioni dell'accoglienza nel suo complesso e la razionalità politica alla base delle politiche di accoglienza.

La prima linea analisi contestualizzerà la condizione dell'operatore all'incrocio di due importanti

tendenze che si possono individuare all'opera negli ultimi anni e che sembrano entrambe favorire la depoliticizzazione del lavoro sociale con i richiedenti asilo. La prima concerne le trasformazioni complessive che stanno investendo il welfare, con l'esternalizzazione dei servizi al terzo settore, i conseguenti processi di precarizzazione del lavoro e la maggior enfasi su produttività e flessibilità nella gestione dei progetti. La seconda riguarda l'approccio emergenziale e privo di programmazione che ha da sempre contraddistinto le politiche di accoglienza in Italia, ostacolando il consolidamento di pratiche di accoglienza qualitativamente significative sui territori. Se la prima tendenza favorisce una logica manageriale più orientata ad obiettivi quantitativi, alla gestione di tempi e numeri, piuttosto che al benessere degli "utenti"; la seconda tendenza impone di lavorare sull'urgenza, favorendo l'operatività frenetica quotidiana rispetto alla riflessione e alla programmazione sul lungo periodo. Entrambe le tendenze prediligono numeri, tempi ben scanditi, risposte standardizzate e rischiano così di mettere in secondo piano le persone in accoglienza a scapito di efficienza e tempestività. Allo stesso tempo, esse contribuiscono al peggioramento delle condizioni di lavoro degli operatori, sia nei termini di maggior precarietà lavorativa sia in quelli di sovraccarichi di lavoro. In questo modo, schiacciato sul fare quotidiano ed oberato di responsabilità, l'operatore finisce per ritrovarsi privo di spazi e tempi per riflettere sulle proprie attività e pratiche, rischiando quindi di perdere di vista la dimensione politica del suo lavoro.

La seconda linea di analisi prenderà le mosse dalla discussione delle trasformazioni che investono la figura dell'operatore sociale al fine di mettere in evidenza alcune peculiarità che sembrano contraddistinguere in maniera sempre più marcata il regime di gestione dell'accoglienza. Tali trasformazioni, infatti, restituiscono l'immagine di un regime che sembra operare attraverso l'erosione delle condizioni per un lavoro sociale efficace. In tale ottica, il susseguirsi di emergenze, la temporaneità degli interventi, la precarietà e le difficili condizioni di lavoro dei soggetti chiamati a svolgere funzioni quotidiane di accoglienza – oltre a diluire la dimensione politica del lavoro dell'operatore – tendono a favorire un'accoglienza di tipo caritatevole ed assistenziale, che pur molti progetti ed operatori vorrebbero evitare e che si distingue in maniera evidente dall'accoglienza integrata cui fa riferimento il Servizio Centrale Sprar. Nonostante i buoni propositi, infatti, la gestione dell'attesa ed il soddisfacimento dei bisogni primari degli accolti tendono sempre più a profilarsi come la regola piuttosto che l'eccezione e la razionalità politica alla base dell'accoglienza sembra coincidere con l'idea di *warehousing* – deposito, stoccaggio – proposta alcuni anni fa da Elspeth Guild per descrivere l'approccio dell'Unione Europea al tema dell'accoglienza.

Le riflessioni sul contesto del lavoro sociale e le trasformazioni dell'accoglienza rivelano in quale misura l'operatore sociale stesso risulti "schiacciato" dal regime di gestione dell'accoglienza, seppur a gradi di intensità molto differenti rispetto agli accolti. Infatti, la figura dell'operatore racchiude la duplice e paradossale condizione di ingranaggio e, al tempo stesso, vittima del regime dell'accoglienza. In altri termini, è lui stesso ad incarnare nella relazione quotidiana con il richiedente asilo quello stesso regime di accoglienza che lo costringe ad esercitare sempre più funzioni di controllo, che gli impone condizioni di lavoro sempre più stressanti, o che gli impedisce di operare come auspicato a causa dell'urgenza, della mancanza di tempo o di una rete territoriale di supporto. Si tratta dunque di un posizione molto delicata che implica un tensione morale ed emotiva molto forte, in cui è costante la ricerca di un equilibrio tra obblighi istituzionali, doveri professionali e supporto, empatia, aiuto nei confronti del richiedente asilo. È, inoltre, una posizione che rischia di tradursi nell'opposizione con il richiedente asilo: opposizione che può assumere le forme di un'ostilità vera e propria oppure quelle più sottili di un lento adeguarsi allo status quo, in una sorta di passiva disaffezione verso il lavoro quotidiano.

In conclusione, proprio per mettere in guardia rispetto ai rischi appena delineati, l'intervento desidera sottolineare come la paradossale condizione dell'operatore possa rivelarsi al tempo stesso estremamente strategica visto il suo ruolo di "traduttore" di politiche e disposizioni astratte in

pratiche in contesti specifici. Una tale posizione strategica designa l'operatore sociale a potenziale alleato di richiedenti asilo e rifugiati, sia attraverso la complicità delle strategie quotidiane sia come portatore di istanze di trasformazione nei confronti del contesto territoriale nel quale è chiamato quotidianamente ad operare.

Virginia Signorini, Università di Trieste, ONG Medici per i diritti umani
Progettocrazie. Riflessioni sul disincanto degli operatori e il senso-di-non-senso dei rifugiati

Dal momento che un migrante forzato varca il confine italiano e deposita la propria domanda di asilo, si troverà a doversi relazionare con un ampio e non sempre ben chiaro ventaglio di figure professionali che lo accompagneranno nelle varie fasi di accesso ai propri diritti; tra questi una figura tipica del contesto italiano è l'operatore sociale. Si tratta di una figura professionale che nasce primariamente nell'esperienza pluriennale del principale sistema di accoglienza presente in Italia, ora conosciuto come SPRAR ma che trova origine nelle prime realtà che hanno dato vita a progetti quali Azione Comune e il Piano Nazionale Asilo. L'operatore sociale è la figura incaricata di affiancare le persone che - una volta chiesto asilo - divengono beneficiari di progetti territoriali: li troviamo nelle file in questura, agli sportelli dell'Asl, ad una scrivania nel momento della raccolta di una storia di vita, e nelle molte dinamiche della vita quotidiana all'interno dei progetti. A partire dal 2011, con la nascita di esperienze parallele ai progetti SPRAR, quali l'Emergenza Nord Africa prima e l'apertura dei Centri di Accoglienza Straordinaria più recentemente, sono molte le persone che più o meno per caso stanno familiarizzando con le medesime dinamiche che caratterizzano il lavoro degli operatori sociali, divenendolo esse stesse.

Questo contributo, tratto da una più ampia ricerca condotta in Toscana e basata sulla raccolta di interviste con operatori e rifugiati all'interno dei progetti, ha l'obiettivo di riflettere su come le pratiche e le politiche afferenti ai contesti dell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo ricadono sia sul piano professionale sia sul piano personale delle persone che svolgono il ruolo di operatori sociali. Parallelamente questo paper vuole soffermarsi sul punto di vista dei rifugiati stessi che, una volta all'interno dei progetti, si trovano quotidianamente a contatto con tali figure professionali, in una dimensione relazionale che altalena tra senso di fiducia, sfiducia e diffidenza. Fin dal momento del loro ingresso nei progetti ai rifugiati vengono richieste numerose dimostrazioni di fiducia, dal momento in cui si raccontano ai fini dell'audizione presso la Commissione Territoriale, a quando accettano di essere accompagnati nelle varie fasi di accesso a numerosi servizi del territorio. Al tempo stesso all'operatore viene richiesta la capacità di sapersi relazionare con empatia e professionalità, basando il proprio rapporto su una dimensione fiduciaria che è più spesso teorica che pratica. Una volta che il progetto giunge alla conclusione, gli operatori si devono confrontare con la costante precarietà di poter trovare risposte al "dopo"; e i rifugiati divengono spesso abitanti di confini marginali, che ritroviamo all'interno di case provvisorie, di stabili occupati, di luoghi al margine del diritto.

Anche nelle esperienze emergenziali più recenti, anche tra coloro che tentano di mettere in atto buone pratiche di accoglienza – magari ispirandosi proprio alle linee guida SPRAR – emergono inevitabili le contraddizioni che stanno alla base del ruolo stesso degli operatori: come possono gli operatori infondere fiducia quando le risposte non sono mai certe? Come possono al contempo pretendere fiducia quando è il sistema stesso che essi rappresentano a rendere più vulnerabili le persone accolte?

In questo teatro quotidiano, in cui si intersecano le aspettative di un sistema di accoglienza e quelle di chi ne diviene beneficiario, ci troviamo di fronte ad un palcoscenico dove i rifugiati sono chiamati a rivestire il ruolo idealtipico di rifugiato-ospite, il quale, seppure si trovi a condividere

con gli operatori stessi il senso di impotenza nell'accedere ai propri diritti, troppo spesso deve sottostare a pratiche che ne intaccano la dignità. In un contesto nazionale che basa la propria esperienza sul ruolo centrale del terzo settore, sull'assenza di un unico modello di accoglienza, sulla difficoltà a poter monitorare le sempre più numerose realtà adibite a strutture di ricezione, l'eterogeneità che ne deriva si rispecchia nell'inevitabile disincanto degli operatori, e nel senso-di non-senso dei rifugiati.

Silvia Pasquetti, University of Cambridge

Etnografia di uno SPRAR: percezioni reciproche e relazioni tra richiedenti asilo e operatori

Questa proposta si basa su 4 mesi di ricerca etnografica in uno SPRAR situato in una piccola città nel sud di Italia. La proposta parte da una osservazione che mi ha colpito profondamente fin dall'inizio della ricerca sul campo: il diffuso clima di ansia, paura, e sospetto che caratterizza la vita quotidiana dei richiedenti d'asilo e le loro relazioni con gli operatori. La proposta traccia la presenza di queste emozioni in varie dimensioni della vita istituzionale dello SPRAR: l'attivazione di tirocini formativi, la gestione della cucina, la partecipazione ad attività di volontariato organizzate dal centro, e la sfera dei diritti (dal conoscere i diritti a riuscire a praticarli). Per ogni dimensione, il tentativo è di identificare come tali emozioni sono create e che effetti poi hanno sul progetto migratorio dei richiedenti d'asilo, incluso l'allontanamento forzato o volontario dal centro e ripercussioni più o meno formali sulla qualità dell'accoglienza per i richiedenti che rimangono.

La proposta vuole anche contribuire una riflessione sulla potenzialità ed i limiti di pratiche collettive tra i richiedenti d'asilo in un contesto dove gli operatori più o meno consapevolmente dividono e si rapportano ai richiedenti secondo categorie divisive come "servizievoli" e "collaborativi," versus "ingrati" e "non meritevoli." Queste categorie sono particolarmente significative nell'influenzare come i richiedenti affrontano la questione delle attività di volontariato proposte dal centro secondo un discorso che articola l'accoglienza dei richiedenti nella città come un atto di benevolenza da essere ricambiato da atteggiamenti di gratitudine da parte dei richiedenti.

La proposta include anche una riflessione delle componenti della "partecipazione" e della "osservazione" dell'etnografia, specificatamente una riflessione sul ruolo gradualmente sempre più partecipato che ho assunto nella etnografia per mediare alcune relazioni, criticare alcune pratiche generative di ansia e paura, e nel dare sostegno per l'accesso alla conoscenza e pratica dei diritti da parte dei richiedenti e dei rifugiati che vivono presso lo SPRAR di questa piccola città.

Nicola Policicchio, psicologo-psicoterapeuta individuale

Dare spazio all'invisibile... Appunti su un anno di consulenza psicologica in un progetto SPRAR

*Tu lascerai ogni cosa diletta
più cara; e questo è quello strale
Che l'arco dello esilio pria saetta.
Tu proverai sì come sa di sale
Lo pane altrui, e come è duro calle
Lo scendere e 'l salir per l'altrui scale
Dante*

L'intervento parte dall'esperienza diretta svolta come psicologo consulente all'interno di un progetto SPRAR. L'esperienza di migrazione forzata, dalle enormi ricadute concrete rispetto alla vita di chi ne è coinvolto, ha anche pesanti ripercussioni sul piano mentale ed esistenziale, tuttavia queste ultime, meno "materiali" sono più difficilmente tenute in considerazione e richiedono attenzioni particolari per essere considerate e prese in carico.

Attraverso una veloce panoramica si evidenzieranno alcuni passaggi significativi ricavati dalle prospettive emerse dal gruppo dei beneficiari, quello degli operatori e quello dello psicologo, si proverà inoltre a considerare potenzialità ed ostacoli legati all'affrontare questo tema. I beneficiari del progetto sono persone con provenienze e trascorsi diversi, pur condividendo alcuni tratti di esistenza in comune.

Il primo fattore è legato all'esperienza di migrazione forzata, cioè dall'incontro con una situazione ostile, che espone al ragionevole timore per la propria incolumità, ove non si ravveda una sufficiente tutela da parte delle autorità (quando non siano esse stesse agenti di persecuzione) e che obbliga, a tutela della propria incolumità, ad un trasferimento.

I vissuti di timore e di impotenza, la percezione dell'assenza di un sistema equo e protettivo, anche in assenza di vissuti traumatici diretti, possono comportare forti ricadute sul senso di sé e del mondo circostante, sulla percezione della propria autonomia ed autoefficacia ed influenzare pesantemente le previsioni riguardanti i propri futuri possibili.

Lo stress transculturale, che sovente accompagna le esperienze di migrazione, con il conseguente confronto tra sistemi socioculturali a volte profondamente diversi, viene esacerbato frequentemente dalla mancanza di un pieno progetto migratorio, e dalla difficoltà intrinseca del ritorno, legata strutturalmente alla motivazione della richiesta di protezione internazionale. Non ultima è una differente concezione dell'intimore e dello psicologico.

Anche le radici di queste differenze mostrano un'intrinseca complessità: oltre al mero dato culturale si intrecciano con la storia e le caratteristiche personali di ciascuno, ma anche con l'esperienza, da molti condivisa, che per "sopravvivere" a situazioni di sofferenza psicologica estrema si ricorra ad una sorta di "sordina" interiore grazie a cui si riesca a non "sentire" il proprio emotivo e non "pensare" il proprio mondo interno.

Non è trascurabile il portato dei vissuti difficoltosi attraversati, come se il piano di esperienza di disagio, lutti e difficoltà abbia costituito una sorta di abitudine, rassegnazione, attribuzione di normalità ad una quota persistente di sofferenza interiore.

Questa restrizione della mentalizzazione, quale capacità di creare ed elaborare rappresentazioni interne, si pone tra un versante esistenziale ed uno clinico.

Il compito degli operatori in questo progetto, come in altri simili, si snoda attraverso un equilibrio tanto importante, quanto non scontato e predeterminato, tra umanità e professionalità. Infatti l'esercizio dell'intervento richiede di conservare la pariteticità umana pur nell'asimmetria dei ruoli, cercando di non confondere lo stato di bisogno contingente con un tratto di incapacità esistenziale. Sembra fondamentale a riguardo uno sguardo verso l'altro che sia capace di coglierne la specifica e singola umanità con le proprie fragilità, ma anche portatrice di forti risorse.

Se da una parte il rischio è quello di una personalizzazione eccessiva con il rischio di rapporti dipendenti e manipolatori, dall'altra un distacco troppo marcato tenderebbe ad alienare il rapporto rendendo meno significativa ed efficace la relazione di aiuto.

Gli aspetti di reciprocità come capacità di riconoscere uno scambio biunivoco con i beneficiari e di ascolto empatico ovvero capace di esercitarsi con la presente consapevolezza del punto di vista emotivo vissuto dall'interlocutore, strumenti cardine del lavoro di accoglienza, diventano più complicati nell'aumentare delle presenze dei beneficiari e nel complessificarsi degli interventi. La necessaria coscienza di sé e dell'altro non può avvalersi di modelli operativi precostituiti (quelli attualmente disponibili non si rivelano sempre adeguati ad una realtà ancora troppo multiforme e giovane per essere codificata), ma può ottenersi solo attraverso una continua negoziazione delle

identità attraverso le diversità.

Come può sensatamente declinarsi una funzione di psicologo clinico all'interno di un percorso di un richiedente asilo o un rifugiato?

Quali forme utili dovranno essere approntate per offrire un'adeguata assistenza terapeutica? Quali saranno i piani di intervento e su che base orientare le azioni?

Domande come queste diventano accompagnatrici consuete nella ricerca di offrire il proprio contributo rispetto ad un progetto complessivo inserito in questo ambito.

La sensazione di dover ripensare i propri modelli teorici è estremamente forte: come nelle figure ambigue, nella stessa immagine dell'altro posso vedere una persona esposta spesso ad una serie di eventi altamente traumatici ed un essere umano capace di superare con successo prove difficilmente pensabili con i consueti canoni.

Il primo piano attivato è stato quello di creare uno spazio ed un tempo per pensare, cioè rivendicare la legittimità di investire risorse nel comprendere, nel confrontarsi con la polisemia dei significati degli eventi, che si contrappone ad una interpretazione univoca dei fatti, nel proporre un essere nella complessità, anche a costo di sopportare l'inquietudine che generalmente l'incertezza tende a generare. Nell'incontro con le situazioni di difficoltà, cercando una comprensione meno superficiale dei fenomeni, oltre agli aspetti più specificamente legati all'esperienza di richiedenti asilo/rifugiati, diventa utile considerare anche altri fattori correlati, come, tra i molti altri, la traumaticità della migrazione in sé, l'eventuale presenza di morbilità premigratorie, le dinamiche ed i processi legati alle contingenze attuali (sia dentro che fuori la struttura).

Va inoltre tenuta presente l'importanza delle "difese" come elementi di equilibrio della personalità. Tali meccanismi psicologici, attivati inconsciamente nel passato come elementi protettivi la vita mentale, pur costituendo a volte, nel tempo presente, motivo di ostacolo allo sviluppo ed al benessere, possono essere elaborate e superate solamente a patto di dare tempo e modo a nuove e più adattive forme mentali di crearsi e consolidarsi al loro posto, per evitare rischi iatrogeni, muovendosi in ogni caso riguardante queste aree con estremo tatto e sensibilità.

Michela Semprebon, Post-doc Research Fellow, Università di Milano Bicocca
Creatività e attivazione degli operatori a confronto con i limiti progettuali e di contesto

Con la crescita del numero di richiedenti asilo e rifugiati, il sistema SPRAR è andato consolidandosi, nell'ottica di un intervento integrato rispetto ai servizi di welfare locali e di una diffusione sempre più capillare sul territorio. Per rispondere al meglio alla gestione ordinaria degli arrivi, nel 2013 la rete dello SPRAR è stata più che triplicata. Attualmente è composta da un panorama molto diversificato di enti gestori che comprende soggetti pubblici e privati che hanno maturato un'esperienza più o meno consistente nell'ambito dell'accoglienza o che sono da poco entrati nel sistema.

Fin dalla sua costituzione, lo SPRAR ha condotto vari monitoraggi sui progetti locali, attraverso una continua raccolta di buone pratiche, visite presso gli enti gestori ed interviste con gli operatori, nonché attraverso corsi finalizzati alla formazione e al confronto con gli operatori. Tutto questo rappresenta materiale prezioso. Tuttavia da un punto di vista accademico, la gestione dei progetti di accoglienza è ad oggi un ambito di ricerca poco esplorato, in particolare in Italia, con alcune eccezioni (Biffi, 2014; Gozzi e Sorgoni, 2010; Ambrosini e Marchetti, 2008). A questo proposito si auspica un crescente coinvolgimento del mondo accademico e la promozione di una riflessione condivisa. Il presente contributo si inserisce in questo contesto e presenta in particolare alcune riflessioni sulla gestione dei servizi di accoglienza nel centro SPRAR di un piccolo comune lombardo. Si basa su interviste semi-strutturate, realizzate con alcuni operatori, e

su materiale etnografico raccolto, ad intervalli irregolari, da maggio a dicembre 2014. L'affiancamento ha riguardato gli ambiti del progetto per i quali è stato autorizzato l'accesso: la gestione degli appartamenti, i colloqui individuali, le attività di accompagnamento al lavoro (corsi, tirocini, ecc). Da un punto di vista metodologico si riconosce il limite inerente all'analisi di un singolo progetto. Si tratta tuttavia di uno dei primi progetti finanziati dallo SPRAR e di un progetto valutato tra i migliori presentati nell'ultimo bando del 2014. Allo stesso tempo, questo si ritiene che questo tipo di analisi favorisca un accesso privilegiato al campo di ricerca – per quanto non privo di criticità. Ha un forte potenziale in termini di riflessività sia per il ricercatore che per gli stessi ricercatori. Inoltre, questo tipo di analisi può essere utile nell'ottica di una comparazione con altri progetti, nella misura in cui cerca di tenere insieme due dimensioni studiate spesso in modo separato: l'esperienza quotidiana dei beneficiari e le loro esigenze, da un lato, e l'implementazione del sistema SPRAR dall'altro.

Dalla ricerca emerge una costante tensione tra limiti progettuali e di contesto, da un lato, e creatività e attivazione degli operatori dall'altra. Inoltre emergono delle tensioni, nelle dinamiche tra operatori e beneficiari, tra esigenze dei primi ed esigenze dei secondi, tra assistenzialismo e spinte verso l'autonomia, tra controllo e abbandono, tra procedure burocratiche e spazi consapevoli di scelta.

Il paper conclude sottolineando la necessità di tornare continuamente a ragionare sull'obiettivo di integrazione del percorso SPRAR, in un'ottica di lungo periodo, guardando cioè alla fase di uscita dei beneficiari; sulle difficoltà legate alla sua concreta realizzazione; e sul significato che assume il concetto di integration in ogni specifico contesto locale, a fronte delle percezioni e del vissuto di tutti i soggetti che coinvolgono i progetti di accoglienza: operatori e beneficiari in primis.

Panel 2: Il «principio di effettività» nella protezione internazionale

Profili di teoria e pratica del diritto per una ricostruzione storica e una riflessione critica sul sistema d'asilo

Proponente:

Romina Amicolo – Avvocato del Foro di Napoli; Dottore di Ricerca in Arte e Tecnica della Giurisprudenza – Ermeneutica dei Diritti Umani presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II; socio ASGI Campania; Presidente CIF Benevento

Relatori:

Livio Neri - Avvocato del Foro di Milano; referente per la Lombardia di ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

L'asilo nella costituzione italiana. Quando sono i rifugiati a scrivere le norme

La previsione costituzionale del diritto di asilo nelle intenzioni e nelle parole dei costituenti, come approdo della lunga evoluzione storica della protezione dei rifugiati e come estensione universale dei diritti fondamentali della persona.

Irene Grifò - Praticante Avvocato del Foro di Palermo; Dottoranda in Diritti Umani: Tutela, Evoluzione e Limiti del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Palermo

La sentenza della Corte di Cassazione S.U. n. 4674/1997 18 anni dopo: alla ricerca dell'effettività del diritto d'asilo costituzionale

Il diritto d'asilo è sancito dall'articolo 10, co. 3 della Costituzione italiana, che lo riconosce allo "straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche". L'istituto riveste il gradino più elevato del telaio costituzionale e per questa ragione potrebbe essere ascritto ai principi supremi dell'ordinamento. Com'è noto, i sostenitori della "teoria dei controlimiti", attribuiscono a tali principi costituzionali forza resistente nell'ipotesi limite ed eventuale del verificarsi di una lesione ad opera di un atto normativo dell'Unione Europea. La dirimente portata innovativa è posta in pericolo, tuttavia, dalla perdurante mancanza di una legge ordinaria che specifichi le condizioni sulla cui base è accordato. Il riconoscimento del diritto allo straniero muove dalla constatazione dell'empatia ideologica e culturale del richiedente con il nostro sistema di valori e diritti, in antitesi con i principi reggenti l'ordinamento giuridico di provenienza. Sebbene la Costituzione italiana, a differenza delle altre Carte europee, accordi al richiedente un diritto soggettivo pieno e perfetto ex se (un diritto ad ottenere asilo, non solo a chiederlo), da quanto emerge dalla giurisprudenza di legittimità e amministrativa, si tratta di una disposizione al tempo stesso "effettiva e inattuata". Al vaglio non è, quindi, l'astratto e ideale inserimento delle libertà che si assumono lese all'interno delle Carte dei diritti dei paesi d'origine degli asilanti, ma la concreta situazione di illibertà ed il vulnus effettivamente arrecato ad essi. In altri termini, l'accertamento della situazione di non godimento delle libertà democratiche deve essere effettuato alla luce del criterio di effettività. Sono trascorsi diciotto anni da quando la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza n.4674 del 26 maggio 1997, ha chiarito che l'articolo 10 comma terzo della Costituzione prevede un «vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo», in virtù della natura immediatamente precettiva della norma, la quale contiene una disciplina completa di alcune parti dell'istituto e la chiara delimitazione dei poteri di legge. In particolare, dalla disposizione in esame sarebbe possibile distinguere la causa di giustificazione del diritto d'asilo, coincidente con «l'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche». La Suprema Corte, inoltre, ha precisato che l'istituto si distingue dalla diversa figura del rifugio, che è dotata di differenti presupposti e diversa struttura. Il contenuto necessario del diritto d'asilo coinciderebbe, pertanto, con il diritto d'ingresso, che si esprime nel divieto di respingimento e nel diritto di ottenere un permesso di ingresso e con il diritto di soggiorno nel territorio della Repubblica, che si estrinseca nel divieto di espulsione e rimpatrio, almeno al fine di presentare la domanda di asilo. Alcune successive pronunce del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione, facendo un passo indietro, hanno però assimilato i due status di asilo e rifugio, dapprima sul piano procedurale ed in seguito anche sotto il profilo soggettivo. Il legislatore, con la l.189/2002, ha inoltre determinato una sovrapposizione tra le due figure di richiedente asilo e rifugiato. A partire dal 2004 è evidente, nella giurisprudenza di legittimità, la tendenza ad avvalorare tale lettura, basata su una certa interpretazione del diritto internazionale ed europeo. In questo modo, si assiste alla subordinazione di un diritto fondamentale ad uno status garantito dalla Costituzione mediante altre previsioni (artt. 10.2, 117.1 Cost.). Questo comporta che, anche nel diritto italiano, assuma un ruolo preponderante l'obbligo di non refoulement, come delineato dagli atti di diritto internazionale, dell'UE e dalla giurisprudenza della CEDU, rispetto ad altri diritti e libertà che dovrebbero essere garantiti allo straniero in cerca di protezione (Hathaway, 1991). Tuttavia, le diverse rationes che guidano i regimi di protezione dello straniero sul piano europeo e internazionale non sembrano porre rimedio alla "crisi di effettività" che investe l'asilo, nel nostro ordinamento come in molti altri Stati dell'Unione Europea. Questo fenomeno, infatti, rischia di tradursi in un depotenziamento delle garanzie costituzionali e dei diritti dei richiedenti. In Italia, il

difficile bilanciamento con la sicurezza, il controllo delle frontiere e l'ordine pubblico ha reso tortuoso l'iter di adozione di una legge di attuazione della disposizione costituzionale, conducendo la previsione nel limbo delle disposizioni costituzionali tradite. Se lo statuto giuridico dell'asilo poggiasse, come sostenuto, sulle suddette fonti internazionali, si ridurrebbe nell'obbligo di non *refoulement* dello Stato in presenza del rischio di persecuzioni nel paese d'origine e la concessione dell'asilo perderebbe la natura di diritto costituzionale, essendo suscettibile di discrezionali decisioni dello Stato che riceve la richiesta. Il diritto all'asilo costituzionale italiano, in ragione della sua specificità, offre un *tertium genus* di tutela rispetto ai regimi sovranazionali di protezione dello straniero con cui convive, che sono però guidati da differenti *rationes*. Il diritto d'asilo, come configurato dalla Carta Costituzionale, non può essere privato sic et simpliciter della sua specificità, essendo portatore del riconoscimento di un mosaico di libertà fondamentali a favore del richiedente che non trova eguali in altri sistemi normativi. La cieca equiparazione alle situazioni soggettive che trovano riconoscimento nel sistema di tutela multilivello può pericolosamente condurre ad un'interpretazione che restringa a tal punto la dirompente portata applicativa soggettiva e oggettiva dell'asilo fino ad arrecare un *vulnus* alla piena effettività del diritto costituzionale. L'analisi ricostruttiva, a questo punto, sembra dover tornare su uno dei primi passaggi della ricerca: la natura di principio fondamentale dell'asilo nell'ordinamento italiano. Lo statuto del diritto d'asilo costituzionale, allora, può essere ricostruito alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata che valorizzi l'universalità delle libertà fondamentali che da esso discendono e la natura pluralista e democratica dell'ordinamento giuridico italiano. Come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.11/1968, i titolari del diritto di asilo devono poter godere “di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo status civitatis”. La Costituzione non impone un unico modello di protezione dello straniero e l'ordinamento prevede, infatti, la convivenza di differenti forme di tutela. L'analisi congiunta della normativa italiana nel panorama internazionale ed europeo svela, pertanto, la perdurante necessità di un intervento legislativo, che valorizzi le peculiarità della disposizione costituzionale e consenta di configurarlo come un *tertium genus* di tutela, nel rispetto delle soluzioni e delle garanzie previste ai livelli sovranazionali.

Giulia Vicini - Praticante Avvocato del Foro di Milano; Dottoranda in Diritto Internazionale e Europeo presso l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, in co-tutela con l'Università degli Studi di Milano; LL.M. researcher presso lo European University Institute

L'interpretazione della nozione di 'rifugiato' in Europa: i pro e i contro dell'armonizzazione

La Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato del 1951 definisce il termine 'rifugiato' nel suo primo articolo. Tale definizione è posta in termini piuttosto vaghi e lascia agli Stati Contraenti un ampio margine discrezionale nella sua interpretazione e, di conseguenza, nel decidere se concedere o meno la protezione internazionale afferente allo status di rifugiato. Esistono importanti divergenze interpretative tra le giurisdizioni nazionali. Tali divergenze hanno ovviamente un impatto sul tasso di riconoscimento della protezione internazionale e sono spesso legate alle politiche migratorie nazionali.

L'Unione Europea, sviluppando il Sistema Europeo Comune di Asilo, ha offerto degli strumenti interpretativi potenzialmente capaci di uniformare l'interpretazione della definizione di 'rifugiato' negli Stati Membri. In particolare, le disposizioni della Direttiva Qualifiche definiscono i diversi elementi che compongono la nozione di 'rifugiato', quali ad esempio la nozione di 'persecuzione' o quella di 'gruppo sociale'. La Convenzione del 1951, al contrario, non contiene alcuna definizione di tali elementi. Le disposizioni della Direttiva Qualifiche rappresentano quindi le

prime linee guida interpretative a carattere vincolante della nozione di rifugiato, pur avendo una portata regionale e non universale. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), a cui l'articolo 35 della Convenzione di Ginevra conferisce l'incarico di supervisionare l'applicazione delle norme convenzionali, ha elaborato un importante numero di linee guida e raccomandazioni. Nondimeno, la dottrina dell'ACNUR non ha carattere vincolante, nonostante le istanze nazionali la tengano comunemente in considerazione nell'esame delle domande di asilo. Altro effetto dello sviluppo di una politica comune di asilo è quello di permettere alla Corte di Giustizia dell'UE, grazie allo strumento del rinvio pregiudiziale, di interpretare la nozione di rifugiato. La Corte del Lussemburgo diviene quindi il primo giudice sovranazionale a interpretare (seppure indirettamente, tramite la Direttiva Qualifiche) l'articolo 1 della Convenzione di Ginevra. Infatti, nonostante l'articolo 38 di quest'ultima conferisca funzioni interpretative alla Corte Internazionale di Giustizia, nessuna questione è mai stata sottoposta al giudice internazionale e sembra inverosimile che gli Stati Contraenti abbiano interesse a farlo in futuro.

Questo intervento si propone di valutare gli effetti, positivi e negativi, che i primi dieci anni di sviluppo di un sistema centrale europeo di asilo hanno avuto sull'interpretazione della nozione di rifugiato. Attraverso un'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE e delle giurisdizioni nazionali dei Paesi Membri in materia di asilo, si cercherà di stabilire se e in che misura l'armonizzazione interpretativa abbia effetti benefici sulla protezione internazionale o se, al contrario, il monopolio dell'interpretazione della nozione di rifugiato nelle mani delle istituzioni dell'UE rischi di fortificare ulteriormente la 'fortezza Europa' proponendo un'interpretazione sempre più restrittiva.

***Loredana Leo – Avvocato del Foro di Roma; Referente per il Lazio di ASGI –
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
Il sistema Dublino e l'Italia: un rapporto in bilico***

Background: Il c.d. Regolamento Dublino (attualmente Reg. 604/2013 UE) disciplina la competenza degli Stati dell'Unione Europea nella presa in carico dei richiedenti protezione internazionale. Si tratta, senza dubbio, di uno degli aspetti più delicati politicamente nonché complessi da un punto di vista tecnico. Secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ciascuno Stato membro ha l'obbligo di monitorare la situazione degli altri Stati membri nonché eventualmente di bloccare i rientri forzati dei richiedenti verso quei Paesi UE che dovessero risultare non più sicuri. Questo può avvenire, come è già peraltro accaduto per la Grecia, quando le condizioni di accoglienza e di tutela dei richiedenti apprestati da uno Stato UE dovessero risultare eccessivamente al di sotto degli standard stabiliti dall'Unione Europea. Tale giurisprudenza è stata recepita quasi integralmente dall'art. 3.2 Reg. 604/2013 UE. L'Italia in molteplici occasioni è stata considerata come Paese non sicuro dalle Corti di altri Paesi dell'UE. Sul punto è intervenuta la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, per la prima volta, con la sentenza *Tarakhel c. Switzerland* ha sospeso il trasferimento in Italia di una famiglia – padre, madre e sei figli minori – di richiedenti protezione internazionale, che erano transitati per l'Italia nel luglio del 2011.

Introduzione: Alla luce di tale contesto si rendeva, pertanto necessario, delineare un quadro giuridico e fattuale della situazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria in Italia, con particolare riguardo ai richiedenti e titolari di protezione rinviiati sul territorio nazionale in applicazione del Regolamento Dublino. Il rapporto *Il sistema Dublino e l'Italia: un rapporto in bilico* ha cercato pertanto, di indagare la situazione che i richiedenti e i titolari di protezione si trovano di fronte al momento del loro rientro sul territorio italiano, seguendo questi cittadini stranieri sin dal loro arrivo presso l'aeroporto di Roma Fiumicino per poi tentare di delineare quanto succede a queste persone quando lasciano l'aeroporto. Risultati e conclusioni:

Sulla base di quanto emerso, il sistema di protezione internazionale italiano presenta numerosi profili di casualità per i richiedenti e i titolari di protezione che vengono rimandati in Italia (Sentenza dd. 21.12.2011, causa N.s e altri, proc. n. c-411/10 e C-493/10) in applicazione del Regolamento Dublino. L'Italia, infatti, non ha al momento alcun piano nazionale di distribuzione di coloro che ivi vi vengono rimandati tra i vari centri di accoglienza presenti sul territorio. Tale casualità è del tutto evidente nel caso dei richiedenti protezione. Questi, infatti, al momento dell'uscita dall'aeroporto possono essere destinati verso centri che garantiscono standard idonei di accoglienza ma possono, altresì, essere destinati verso centri i cui standard risultano assolutamente inadeguati all'accoglienza di richiedenti asilo, anche con vulnerabilità. Emblematica di questo tipo di casualità è la situazione dei richiedenti asilo ospiti del FER ASTRA di Roma i quali sono stati accolti anche per molti mesi verso un FER assolutamente inadeguato all'accoglienza di richiedenti asilo anche con vulnerabilità e che, successivamente alla chiusura di questo centro, si trovano di fatto privi di qualsiasi forma di assistenza e con una grave incertezza sulla loro destinazione finale. La casualità presente nel sistema può, altresì, portare a situazioni in cui i richiedenti asilo rinviati si trovino privi di accoglienza sul territorio. In alcuni casi i richiedenti asilo rimangono in orbita sul territorio nazionale anche per molti mesi senza che venga riattivata la loro procedura di protezione internazionale e senza venga fornita loro una qualsiasi forma di accoglienza nonché un orientamento sociale e legale. Tale situazione di casualità diventa, purtroppo, una situazione di certezza nel caso dei titolari di protezione rinviati in Italia. Nel loro caso, infatti, vi è una sistematica destituzione da parte dello Stato italiano al momento del loro rientro sul territorio. Tale sistematica destituzione si ha anche nel caso di rinvii di nuclei familiari o di persone altamente vulnerabili. Tale dato risulta particolarmente rilevante se si pensa che, stando a quanto emerso, almeno il 68% di tutti gli arrivi Dublino presso l'aeroporto di Roma Fiumicino è rappresentato da titolari di protezione. La casualità dell'attuale sistema italiano è, infine, bene evidente anche al momento iniziale del rinvio di richiedenti e titolari di protezione in Italia ovvero l'arrivo in aeroporto. Coloro, infatti, che vengono rinviati sul territorio tramite l'aeroporto di Roma Fiumicino rischiano di rimanere per più giorni presso tale aeroporto. Tale permanenza avviene in strutture assolutamente inadatte alla ricezione e all'accoglienza di persone, essendo le stesse pensate soltanto per accogliere momentaneamente i passeggeri in transito.

Romina Amicolo – Avvocato del Foro di Napoli; Dottore di Ricerca in Arte e Tecnica della Giurisprudenza – Ermeneutica dei Diritti Umani presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II; Socio ASGI Campania; Presidente CIF Benevento
Il principio di effettività: dalla territorialità alla personalità

In questa sezione del panel si considera la matrice filosofica del principio di effettività e le trasformazioni che questa "categoria filosofica" ha subito nel campo del diritto di asilo/rifugio, per effetto di un rapporto di contaminazione reciproca con l'ermeneutica dei Diritti Umani.

La effettività, nella concezione di Kelsen (1928) è una prerogativa dello Stato, in quanto potere sovrano che si esplica su di un certo territorio. «Ogni Stato, in quanto ordinamento, è riconosciuto in quanto effettivo, in quanto cioè un potere sovrano effettivamente si esplica su di un certo territorio; ogni governo è rappresentativo in quanto effettivamente si faccia rispettare, all'interno, come tale; alla stregua del principio di effettività vengono così risolti anche i problemi del valore della "*occupatio bellica*", della *debellatio* ed, in genere, degli acquisti di territorio, i quali sarebbero sempre originari, perché non già la *traditio*, ma soltanto l'effettivo estendersi dal potere li renderebbe giuridicamente validi» (Modugno 1970).

Se Kelsen individua nel principio di effettività il principio supremo del diritto internazionale, cui tutti gli altri sarebbero subordinati, nell'istituzionalismo di Santi Romano «l'effettiva esistenza di

una società organizzata si identifica con l'essere stesso dell'ordinamento giuridico. Mancando l'effettività manca l'ordinamento nel suo essere intrinseco; di riflesso manca anche nei rapporti con gli altri ordinamenti, non sussiste nel diritto internazionale» (Modugno, 1970).

L'accusa di «indifferenza ideologica» del principio di effettività, che avrebbe ridotto il diritto al fatto, era respinta da Nicola Piovani sulla base dell'argomentazione che il fatto cui il principio di effettività allude, è pur sempre il fatto sociale, il fatto intrinsecamente ordinato, il fatto in cui sono contenuti e consegnati i valori della giuridicità. Fatto e valore, in tal modo, coinciderebbero nella teoria degli ordinamenti giuridici. (Piovani, 1953).

Con la Dichiarazione universale dei diritti umani dell'ONU, proclamata il 19 dicembre 1948, «per la prima volta nella storia dell'umanità, Stati assai diversi politicamente e ideologicamente si misero d'accordo su una serie di obiettivi e di principi e si impegnarono ad adoperarsi per conseguirli. L'idea di fondo della Dichiarazione è che ogni struttura statale, quale che sia la sua dimensione ideologica e politica, deve rispettare i valori essenziali della persona» (A. Cassese, 2008). La Comunità riconosceva l'esistenza di prerogative intangibili dell'essere umano, a prescindere dalle leggi presenti nei singoli ordinamenti di provenienza. Può avere così origine e svilupparsi il diritto internazionale dei diritti umani, di cui la Dichiarazione costituisce, dunque, anche sotto questo profilo il punto di partenza» (Marchesi, 2006). E' a partire dalla Dichiarazione che comincia l'elaborazione del concetto giuridico di asilo/rifugio come diritto individuale appartenente alla categoria dei diritti umani fondamentali (Ratti, 2014). I diritti umani e tra questi il diritto d'asilo per i richiedenti la protezione internazionale sono «inerenti» alla natura umana o alla dignità umana e, di conseguenza, sono «superiori» al potere dello stato. «Ma come è possibile far rispettare i diritti umani allo stato, in quanto «superiori», se lo stato non vuole farlo? In che senso i diritti umani sono superiori allo stato se lo stato può disconoscerli senza conseguenze significative? È una superiorità meramente retorica?» (Focarelli, 2013).

Le norme internazionali sulla protezione della persona umana hanno ribaltato la concezione classica del principio di effettività riferita alla sovranità dello Stato come competenza esclusiva, libera da interferenze esterne, legata alla territorialità. Il principio di effettività, a seguito dell'affermazione del diritto internazionale dei diritti umani, nel cui ambito rientra anche il diritto di asilo/rifugio, non inerisce più all'ordinamento giuridico, ma alla persona umana, ponendo la questione della effettiva tutela del diritto alla protezione internazionale, riconosciuto prima e a prescindere dalla sovranità e territorialità dello stato.

La necessaria distinzione tra individuo e persona con specifico riferimento alla titolarità del diritto umano di asilo/rifugio emerge a partire dalla riflessione di Immanuel Kant che, in *Per la Pace perpetua* (1795) parlò di un diritto individuale di asilo in ogni stato sulla base di un diritto cosmopolitico, che tuttavia doveva essere goduto esclusivamente all'interno degli stati. Emerge come a fondamento di una organica legge sul diritto d'asilo oggi non possa essere posta la dottrina illuminista dei "diritti naturali", che era funzionale alla formazione e al rafforzamento dello stato attraverso l'idea di cittadinanza, non di umanità. (Moyn, 2010)

Il legame tra i diritti umani, e quindi il diritto umano di asilo/rifugio, e il principio di effettività emerge se a fondamento dei diritti umani si pone la personalità, intesa come quel senso di umanità che crea una empatia tra gli individui, per la tutela dei diritti, come affermato da Bobbio: «il problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo è oggi non tanto di giustificarli, quanto quelli di proteggerli». (Bobbio, *L'età dei diritti*, p. 16)

L'obiettivo del proposto confronto tra i differenti approcci di teoria del diritto nell'esame della tematica più generale del diritto umano di asilo/rifugio, è contribuire a chiarire come l'opzione filosofica che occorre porre a fondamento della legge organica sul diritto d'asilo, di cui la Repubblica Italiana necessita, è non già la sovranità e la territorialità, che hanno già prodotto gli effetti aberranti delle politiche emergenziali, ma la personalità, che coniugata con la effettività, quale concreta operatività di adeguati strumenti di tutela giuridica, attua la vocazione personalista della Costituzione e il principio dell'«anteriorità della persona umana rispetto allo Stato», di cui è

espressione lo stesso art. 10 Cost.: «allo Stato incombe, dunque, l'onere di riconoscere i diritti sacri, inalienabili, naturali della persona in opposizione al regime fascista che questi diritti aveva violato in radice». Alla persona umana e non soltanto al cittadino, sono riconosciuti e garantiti tali diritti che "preesistono" allo Stato e dunque non sono da esso attribuiti»(Pisicchio, 2012).

Panel 3: Dentro/Fuori le istituzioni: contributi etnografici sulle zone d'ombra del sistema d'accoglienza in Italia

Proponenti:

Elena Fontanari, dottoranda in Sociologia presso Università degli Studi di Milano Statale – Laboratorio Escapes

Giulia Borri, dottoranda in Sociologia presso Humboldt Universität zu Berlin – Laboratorio Escapes

Negli ultimi anni l'Italia è stata attraversata da grandi cambiamenti che hanno modificato le forme di accoglienza e i sistemi di controllo delle migrazioni forzate. L'aumento del numero degli arrivi nel 2014, l'allargamento del sistema SPRAR, l'operazione Mare Nostrum, il passaggio dei siriani nella stazione centrale di Milano, i tentativi di abbandonare l'Italia verso i paesi del nord Europa, gli scandali di “Mafia Capitale”, sono alcuni dei fenomeni che hanno messo in evidenza le profonde ambiguità del sistema di accoglienza italiano e la complessità dell'interrelazione con fenomeni strutturali quali la crisi economica. Una delle caratteristiche che possiamo osservare in questi nuovi fenomeni, è l'aumento dell'indistinzione tra formale/informale e sicurezza/accoglienza nella gestione delle migrazioni forzate così come nelle esperienze dei soggetti. Si è venuto a formare un mondo parallelo che viene raggiunto dallo stato in termini di controllo, ma non di accoglienza. Delle “zone d'ombra” che affiancano – e a volte incrociano – le istituzioni, in cui i richiedenti asilo e rifugiati si muovono tra costrizioni strutturali e volontà di costruirsi autonomamente i propri percorsi e progetti. Queste zone d'ombra che affiancano il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, caratterizzate da un alto livello di informalità, mettono in luce l'accrescere di una tendenza tipica della gestione delle migrazioni forzate: la tensione tra controllo e abbandono. Questa caratteristica ambivalente di controllo/abbandono delle politiche sulle migrazioni forzate ha degli effetti diretti sulle biografie dei soggetti creando una condizione ambivalente di forte marginalità, da un lato, ed estrema esibizione pubblica e mediatica, dall'altro. Condizione che viene rinforzata anche da altri fenomeni strutturali quali la povertà economica, le diverse forme di razzismo, e il sistema di welfare (e le sue lacune).

In questo panel si vogliono raccogliere ricerche che contribuiscono a mettere in luce queste “zone d'ombra” che affiancano e sovrappongono le istituzioni. Interessano ricerche che svelano come in queste “zone d'ombra” i meccanismi di controllo si incontrano e scontrano con i desideri e i percorsi autonomi dei migranti forzati, che cercano di fuggire e svincolarsi dalle restrizioni. Sia nei centri di prima accoglienza, così come nei centri Sprar, e nei centri Dublino, assistiamo allo svilupparsi di percorsi di richiedenti asilo e rifugiati che escono dalle mura di questi edifici – per poi rientrarci e riuscirci ancora. Allo stesso modo queste dinamiche sono presenti nelle “baraccopoli” di Rosarno o del “Gran Ghetto” di Foggia, nelle navi della marina dell'operazione

Mare Nostrum, nelle città dove assistiamo all'intensificarsi di pratiche abitative come l'occupazione di case, o l'utilizzo delle stazioni dei treni come luoghi di rifugio e transito. Le politiche di gestione delle migrazioni forzate alternano un intenso controllo delle mobilità dei soggetti con l'abbandono di quest'ultimi, negandone l'esistenza e rendendo invisibili le loro biografie. Dall'altro lato, i richiedenti asilo e rifugiati reagiscono a questi meccanismi, ritagliandosi spazi e tempi di autonomia. Ci interessano ricerche che, privilegiando una prospettiva etnografica, evidenzino queste dinamiche e tensioni partendo dal punto di vista dei soggetti che le vivono in prima persona. Seguendo le biografie dei richiedenti asilo e rifugiati che abitano le zone d'ombra fuori dalle istituzioni e dai programmi di accoglienza, per scelta o per abbandono, permette di metter in luce le carenze del sistema di accoglienza in relazione anche ad altri fenomeni strutturali sopraelencati. Siamo interessati a ricerche che ci svelino la complessità di questi processi, descrivendo le relazioni di potere che si instaurano tra gli attori e mettano in rilievo la voce dei soggetti protagonisti.

Relatori/relatrici:

Francesca Grisot - Dottoressa di Ricerca – Collabora con enti preposti all'accoglienza di richiedenti e rifugiati, come mediatrice culturale, operatrice e consulente. Ha collaborato all'interno del progetto UNHCR "Protecting children on the move", focalizzato in particolare sui minori afghani in transito in Italia verso il Nord Europa.
“Dublino Italia: strategie di esistenza”

L'intervento si propone di presentare un caso studio riguardante le strategie di resistenza sviluppate all'interno e a margine degli interventi di accoglienza, supporto ed orientamento rivolti in modo specifico a richiedenti asilo trasferiti in Italia in applicazione del Regolamento di Dublino. Il rilievo etnografico è stato condotto consecutivamente all'interno di due specifici progetti finanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati 2008 - 2013 - Annualità 2012 e 2013, azione 3.B e 2.3 fra l'estate del 2013 e l'estate del 2015.

Tale tipologia di Progetti si rivolge a richiedenti o titolari di protezione internazionale attraverso interventi di supporto, orientamento e accoglienza; si prefigge inoltre di favorirne l'inclusione nel “sistema asilo” e di garantire l'espletamento o il completamento in tempi brevi della procedura per il riconoscimento dello status. Il fine ultimo è, da Documento di Progetto, quello di ridurre i movimenti secondari dei richiedenti/titolari di Protezione Internazionale da un Paese membro all'altro e sviluppare quanto più possibile un'inclusione sociale nel Paese di accoglienza determinato per Convenzione.

Per la natura stessa del Sistema di Protezione e Accoglienza, dei meccanismi interni di controllo e delle strategie di gestione dei flussi finanziari destinati ai richiedenti asilo, si assiste spesso a una discrasia tra reali esigenze dei destinatari e servizi offerti. Ciò induce inevitabilmente i richiedenti asilo ospitati nei centri a elaborare strategie di resistenza, parallele, spesso al limite della legalità, o per lo meno della “legalità” come intesa dal Centro di Accoglienza e dalle sue regole interne. Di qui l'esigenza di soffermarsi a riflettere sul concetto di “Accoglienza”, ancora più in seguito al recente ampliamento dei posti S.P.R.A.R. e alla proliferazione di soluzioni temporanee di emergenza conseguenti agli sbarchi.

Tale discrasia è facilmente rilevabile nei centri di prima accoglienza, ma è tanto più evidente nei centri riservati ai riammessi Dublino, poiché le contestazioni del “Sistema Italia” si fanno tanto più acute e taglienti quando questo viene messo a confronto con i Sistemi di Accoglienza già sperimentati nei Paesi del Nord Europa.

Le strategie di resistenza riscontrabili nei centri di primissima accoglienza, diventano qui più raffinate e consapevoli e non escludono l'abbandono del Paese in favore nuovamente del Nord Europa; l'obiettivo e le modalità però cambiano, rispetto agli allontanamenti spontanei attuati dei

migranti di prima istanza (che per la prima volta approdano in Italia per richiedere Protezione Internazionale, decidendo poi di allontanarsi in favore di Sistemi di Accoglienza più strutturati). L'alto livello di consapevolezza e l'altissimo livello di frustrazione riscontrabili in questa categoria di richiedenti Protezione Internazionale è dovuto alla loro condizione di migranti forzati all'interno del già forzato percorso migratorio, poiché sottoposti al trasferimento coatto da un Paese europeo per cui hanno manifestato una specifica forma di interesse a un secondo Paese europeo che hanno intenzionalmente abbandonato o attraverso cui sono stati costretti a transitare per raggiungere la meta prefissata.

L'osservazione etnografica si fa ancora più interessante se, come nel caso del secondo progetto analizzato, le due dimensioni si fondono in uno stesso centro di accoglienza, destinato al contempo a un progetto d'emergenza sbarchi e a uno destinato ai riammessi Dublino. Gli spazi comuni, le ore notturne, gli spazi limitrofi al centro, diventano qui luoghi di elaborazione di strategie di esistenza, più ancora che di resistenza.

A partire dalla presentazione di questo caso studio l'intervento si propone di riflettere sulle pratiche quotidiane, le aspettative e le forme di resistenza e auto rappresentazione dei migranti in relazione alle dinamiche di assistenza e alle politiche di controllo dei movimenti dei richiedenti asilo. L'indagine è condotta direttamente sul campo all'interno di due specifici Progetti e riporta, attraverso interviste multi situate e diacroniche in lingua, il punto di vista dei soggetti accolti così come degli operatori dell'accoglienza.

Giuseppe Grimaldi - dottorando in antropologia culturale e sociale presso Università degli studi di Milano Bicocca.

Tra lo sbarco e l'approdo: l'attraversamento invisibile dei richiedenti asilo eritrei e la trasformazione del quartiere di Milano Porta Venezia

La dimensione dell'attraversamento del Mediterraneo come canale per raggiungere l'Europa ha assunto una dimensione strutturale. Le politiche europee di controllo dei confini e gestione dell'accoglienza mostrano una fragilità costitutiva che fa apparire imprescindibile un'accurata analisi dei processi extraistituzionali di costruzione dell'esperienza migrante dopo lo sbarco. Incrociando i dati dell'agenzia europea per il controllo delle frontiere (Frontex) e del ministero degli interni Italiano è possibile constatare che nel 2014 oltre 100.000 potenziali richiedenti asilo abbiano attraversato il territorio nazionale senza lasciare traccia nei registri statali. La pietra angolare su cui si fonda il trattamento dei richiedenti asilo in Europa (la competenza del paese di primo approdo nell'esame della richiesta di protezione) pare abbia prodotto una sorta di scollamento terminologico tra *sbarco* e *approdo*: scollamento che ha metaforicamente spostato di migliaia di chilometri a Nord delle sponde del Mediterraneo l'arrivo *ufficiale* dei richiedenti asilo sul suolo europeo.

Questa modalità di attraversamento extraistituzionale non sarebbe immaginabile senza un processo parallelo di istituzionalizzazione dell'invisibilità migrante, una sospensione delle convenzioni internazionali e delle normative europee e nazionali in materia di diritto d'asilo: una sospensione a carattere selettivo (vale per la quasi totalità dei Siriani e degli Eritrei) e strutturale che ha fatto emergere nuovi attori e contesti attraverso cui si sta riorganizzando la mobilità all'interno della *Fortezza Europa*. Questa fase di riconfigurazione dell'esperienza migrante, assume a mio giudizio una rilevanza fondamentale: l'invisibilità infatti, oltre a configurarsi come un processo strutturale, assume una funzione strutturante, un'efficacia performativa capace di riorganizzare i contesti che attraversa.

In tal senso mi sembra significativo considerare il contesto di Porta Venezia, un quartiere di Milano che dagli anni '70 si configura come il centro di riferimento della diaspora etiopica ed eritrea cittadina: dai primi anni 2000 costituisce inoltre una delle mete principali nella rotta delle

migrazioni forzate dall'Eritrea.

La cosiddetta “emergenza Nord Africa” del 2011 e il rilascio di permessi umanitari che permettevano di transitare oltre la frontiera italiana verso il Nord Europa ha accelerato un processo di riconfigurazione del quartiere: Porta Venezia è andata assumendo la connotazione di Hub in un progetto migratorio più ampio che dall'Eritrea mirava principalmente alla Germania o ai paesi scandinavi. Tale processo si è andato paradossalmente acuendo dopo la chiusura dei corridoi umanitari nel 2013: l'anno successivo infatti sui 43.865 eritrei arrivati in Italia, solo in 480 hanno richiesto asilo. Nel 2014 dunque, oltre 40.000 eritrei i hanno attraversato in maniera invisibile l'intera Europa: di questi, la quasi totalità dei richiedenti (perlopiù uomini di età compresa tra i 16 e i 24 anni) ha trascorso almeno qualche giorno nel quartiere di Porta Venezia in attesa di trovare il metodo più efficace per completare l'attraversamento. Questo flusso (tuttora in corso) viene gestito a livello istituzionale attraverso modalità quantomeno originali: c'è infatti una presa in carico a carattere emergenziale da parte del comune di Milano (che ha concesso delle strutture per il ricovero notturno dei richiedenti), mentre pare scomparsa la procedura formale relativa al *trattamento* dei richiedenti asilo. Colpisce in particolar modo l'accordo istituzionale tra comune e questura che garantisce l'accesso ai ricoveri notturni (tra cui l'ex Cie di Via Corelli, uno dei simboli nazionali delle politiche di criminalizzazione dei migranti), senza passare per i processi di identificazione e segnalazione *Eurodac*.

Questo processo di invisibilizzazione istituzionalizzata dei richiedenti asilo non ha impedito che a Porta Venezia si attivassero i due paradigmi tipici di ogni *forma campo*, ossia la tensione tra umanitarismo e controllo. Da un lato infatti il quartiere vede in azione una catena umanitaria informale che si sostituisce agli organi deputati alla cura e alla gestione dei richiedenti asilo, dall'altro si va rinforzando un discorso identitario che attiva proposte estreme come, ad esempio, forme di controllo del territorio extra-istituzionali (*le ronde*).

Da questo livello di lettura del contesto, Porta Venezia emergerebbe come una vera e propria *forma campo* de-istituzionalizzata in cui i concetti di *marea umana* o di *nuda vita* appaiono ancora più ingombranti: all'immagine delle centinaia di richiedenti asilo che quotidianamente affollano il quartiere, si contrapporrebbero i palazzi signorili e le vetrine delle boutique di una delle zone più centrali di Milano. Tale rappresentazione, che pure ha una dimensione produttiva forte, oscura dinamiche sociali fondamentali. Dinamiche che fuor di metafora possono emergere con un'inversione dello sguardo che parta letteralmente “dal basso”. Propongo infatti di esaminare lo spazio sociale di Porta Venezia partendo proprio dalle scarpe di molti dei giovani richiedenti asilo che transitano nel quartiere: scarpe di marca, acquistate nelle grandi catene di Corso Buenos Aires (un'arteria commerciale di Milano che divide in due il quartiere). In questo modo diventa possibile intendere il contesto di Porta Venezia non solo come uno spazio di attesa, ma anche come un traguardo fondamentale del progetto migratorio, uno spazio preliminare rispetto ad un nuovo progetto di vita. Un contesto di ri-appaesamento dopo l'attraversamento del deserto e del Mediterraneo dove, oltre alla conquista dei feticci della modernità occidentale, diventa possibile incontrare parenti e amici della diaspora, o semplicemente ascoltare musica e mangiare un'*injera* (il piatto nazionale etiopico ed eritreo) in uno dei numerosi bar e ristoranti *Habesha* della zona.

In questo senso la presenza dei richiedenti asilo eritrei assume carattere *strutturante* ed entra nei processi di riconfigurazione dello spazio sociale: nell'ultimo periodo si vanno moltiplicando a vista d'occhio le attività commerciali gestite direttamente da etiopi ed eritrei. Il circuito economico che si genera favorisce inoltre l'incremento del traffico culturale: simboli e significati circolano nel quartiere ed esercitano una funzione attrattiva molto potente per i soggetti della diaspora, in particolar modo per le seconde generazioni, dove la presenza dei richiedenti asilo si intreccia con questioni legate ai processi di costruzione della cittadinanza e con riflessioni relative all'appartenenza nazionale ed etnica.

Dietro le *zone d'ombra* dell'esperienza migratoria, si possono allora leggere modalità di riconfigurazione dello spazio sociale e delle dinamiche culturali.

Questa prospettiva non mira a mettere in secondo piano i processi strutturali di controllo dell'esperienza migratoria: vorrei invece enfatizzare un aspetto egualmente centrale del processo migratorio, il suo potenziale trasformativo, uno dei principali motivi che lo identificano come *fatto sociale totale*.

Consuelo Bianchelli - neo-laureata in Antropologia e Storia del Mondo Contemporaneo presso l'Università di Modena e Reggio Emilia.

Cortocircuiti istituzionali tra protezione sociale e persecuzione della tratta di esseri umani. Un'etnografia dentro e fuori le aule dei tribunali

Il contributo che vorrei proporre trae spunto da una ricerca etnografica svolta tra giugno 2014 e febbraio 2015 presso il Tribunale di Bologna che ha avuto l'obiettivo di analizzare le criticità dell'iter giudiziario per i reati di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale.

Rispondendo ad alcune sollecitazioni suggerite dalla *call for presentation* del Panel “*Dentro/Fuori le istituzioni: contributi etnografici sulle zone d'ombra del sistema d'accoglienza in Italia*”, il mio intervento propone un'analisi dei dispositivi di controllo e abbandono che si verificano nell'interconnessione tra il sistema di protezione sociale per vittime di tratta e la dinamica processuale per i reati di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani (articoli 600 e 601 del codice penale).

Il corpus di dati si fonda su la consultazione di fonti scritte quali sentenze e fascicoli processuali, l'osservazione delle udienze tenutesi nel periodo di ricerca e le interviste semi-strutturate a giudici di primo grado, pubblici ministeri della Direzione Distrettuale Antimafia, avvocati o avvocatesse e operatrici di associazioni che si occupano di assistenza e protezione sociale.

In Italia la normativa di riferimento per la tutela delle persone vittime di *trafficking* è rappresentata dall'Art. 18 D. Lgs 286/98 che prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per motivi umanitari e l'inserimento in programmi di protezione sociale. Il riconoscimento dello *status* di vittima di tratta, subordinato all'individuazione di condizioni di grave sfruttamento e concreti pericoli per l'incolumità del soggetto, può avvenire attraverso due canali distinti: il percorso giudiziario e il percorso sociale.

L'introduzione del percorso sociale ha sancito la natura non premiale della normativa nella misura in cui esso permette alla vittima di sottrarsi dall'organizzazione criminale e ricevere protezione sociale indipendentemente dalla volontà di collaborare con l'autorità giudiziaria.

Il processo di valutazione è sottoposto alla discrezionalità delle Questure che sono abilitate a valutare i casi in via esclusiva senza consultare la Procura della Repubblica. L'applicazione della norma acquisisce così una forte specificità territoriale in base alla minore o maggiore “sensibilità” riscontrabile negli uffici del Questore; negli ultimi anni il rilascio del permesso di soggiorno attraverso il percorso sociale è sempre meno frequente e a macchia di leopardo, contribuendo a una sorta di migrazione interna delle vittime di tratta che cercano di chiedere la presa in carico in quei territori dove le Questure si sono mostrate più “aperte” (Cardi 2014).

L'evidente discrasia tra norma e prassi ha pregiudicato l'integrale applicazione dell'articolo 18 D. Lgs 286/98 ed è emblema della tensione strutturale tra l'evocata protezione dei diritti umani e le politiche di accoglienza sempre più restrittive.

Con riferimento al luogo in cui ho svolto l'indagine, dalla ricerca sul campo è emerso che sul territorio bolognese (e più in generale su quello emiliano-romagnolo) l'accesso ai programmi di protezione sociale è possibile solo in seguito al deposito della denuncia.

Il mio intervento verterà sugli effetti della subordinazione della protezione sociale alla collaborazione con le autorità giudiziarie e sui dispositivi di vittimizzazione secondaria e violenza istituzionale che si verificano nella dinamica processuale.

Le autorità giudiziarie dipingono, plasmano, soggettività e rappresentano fenomeni cristallizzati

attraverso un discorso performativo che si afferma nel corso della dinamica processuale. La costruzione della verità processuale avviene attraverso principi di selezione e manipolazione delle dichiarazioni delle parti, producendo lo schiacciamento dell'esperienza della parte offesa in un orizzonte di vittimizzazione.

Tale orientamento può essere compreso alla luce dei processi epistemologici che sottendono il sapere giuridico e le rappresentazioni dei rapporti di schiavitù. Il reato di schiavitù si configurerebbe infatti come esercizio del diritto di proprietà del padrone sullo schiavo/a e assoggettamento continuativo sulla parte lesa che dunque deve mostrarsi priva di margini di autodeterminazione e di autonomia.

In questo scenario la componente di genere riveste un ruolo cruciale, ponendosi come principio ordinatore di aspettative e narrazioni attese dalle istituzioni inquirenti e giudiziarie. L'idealtipo della vittima prende corpo in seno alle narrazioni delle parti offese in sede di denuncia e di testimonianza in aula. La parte lesa è chiamata ad assumere il comportamento e il linguaggio dell'unica persona che la società -e in questo caso l'autorità giudiziaria- è pronta ad ascoltare (Fassin 2009), cioè quella della prostituta vittima le cui facoltà di autodeterminazione sono state definitivamente soppresse.

È questo lo scenario in cui si dischiude la richiesta di manifestazioni addomesticate e sommesse della sofferenza (il pianto, il tremore, la disperazione) che non possono -pena l'inattendibilità della teste- trasformarsi in espressioni di dolore, rabbia o rivendicazione sociale. La vittima deve offrire una narrazione precisa, puntuale, lineare, coerente e purata dalla ambiguità e complessità che permea i rapporti di dipendenza personale, spesso basati sul sottile coinvolgimento emotivo della vittima, l'instaurazione di rapporti di fiducia, affettivi e sentimentali (Carchedi 2003).

Una narrazione quindi che avvolge nel silenzio le biografie di soggettività che eccedono i requisiti delle testimonianze e che oscurano i tentativi di resistenza e i margini di autonomia delle parti offese, nonché l'ambiguità di cui sono permeati i rapporti di dipendenza personale e di sfruttamento.

Qualora la sofferenza venga espressa in termini di disagio e dolore indomito o, eventualità ancora più inficiante, in una rivendicazione di protezione sociale o risarcimento economico, la narrazione viene stretta a un controllo ancora più penetrante.

Dalla ricerca emerge inoltre un corto circuito istituzionale: se la denuncia è un requisito sempre più necessario alla richiesta del permesso di soggiorno ai sensi dell'Articolo 18 D. Lgs 286/98, in sede di dibattimento viene contestato che questa sia stata depositata anche col fine di ricevere protezione dallo Stato, elemento che andrebbe a screditare la attendibilità della teste. Ciò è riconducibile ai dispositivi di controllo e abbandono istituzionali ed è emblematico della tensione fra le politiche di protezione sociale e le strategie di persecuzione penale.

Andrea Pendezzini, Università degli Studi di Bergamo

La circolarità psichica dell'emergenza. Riflessioni sulla 'zona grigia' nelle pratiche di accoglienza di richiedenti asilo a rifugiati in Italia

“Io sono qui, mia moglie è a [...]. È un anno e otto mesi ora. Non ho mai dormito con mia moglie! *Questi* sono quelli che ci hanno divisi [da] mia figlia”. Sono le parole di un ospite della cosiddetta Emergenza Nord Africa, pronunciate nel corso di una plateale protesta in cui - con altri “profughi” - aveva occupato la sede operativa della cooperativa gestrice dell'accoglienza ENA e di un progetto SPRAR ordinario. Nel dire “*questi*” fa un gesto con il braccio: non si capisce se indichi la polizia, gli operatori sociali o più genericamente tutte le persone presenti. È questo un frammento rappresentativo dell'ambiguità che pervade il mondo dell'asilo, sempre più caratterizzato dall'esternalizzazione verso eterogenei soggetti del terzo settore della gestione dell'accoglienza.

Nell'indagare questa ambiguità, nel corso del campo di ricerca svoltosi in due progetti SPRAR, abbiamo ritenuto utile rivolgere lo sguardo etnografico non solo verso le storie di vita dei rifugiati, non solo sulle politiche e le retoriche istituzionali, ma anche alle rappresentazioni ed alle pratiche di quel composito mondo di soggetti privati, cooperative, operatori sociali precari che concretamente si trova a gestire l'accoglienza.

In seguito all'episodio sopra riportato, in cui i richiedenti asilo chiedevano che gli venisse dato un corrispettivo economico in uscita da ENA, alcuni operatori commentano: “le relazioni sono spesso state caratterizzate da aggressività, per banalità hanno innescato forti conflitti e per ottenere una qualsiasi cosa le richieste sono state pressanti [...]. Difficile con loro mediare perché sono persone che hanno vissuto in strada dove la legge del più forte vince”. E ancora: “Oggi si sa che molte di queste persone sono tornate a chiedere assistenza”. Possiamo qui osservare un processo di *inversione tra cause ed effetti*, nel quale sembra che si ricavino delle conferme proprio dalle premesse che si contribuisce a creare: il fatto cioè che gli utenti eventualmente tornino a chiedere ospitalità dopo essere usciti dai progetti, siano rivendicativi e poco collaboranti, sembra confermare la necessità di un'accoglienza più strutturata, capillare, assistenziale, ma in realtà è precisamente l'effetto di questo stesso sistema che appare strutturalmente progettato per tenere i propri beneficiari in una condizione di sospensione, nella quale da un lato si richiede autonomia ma dall'altro si produce dipendenza. Tale processo di inversione tra cause ed effetti, che abbiamo chiamato *circolarità psichica dell'emergenza*, verrà brevemente discusso evidenziando come tra gli attori sociali dell'accoglienza possa esistere un posizionamento intermedio tra quello che attribuisce tutta la responsabilità delle criticità presenti a un generale quadro socio-politico-economico sul quale non si può in alcun modo incidere e quello che invece essenzializza i conflitti proiettandoli sull'interazione con un 'altro' percepito come culturalmente distante, ingrato, approfittatore. I soggetti del privato sociale gestori dei progetti di accoglienza ed i propri operatori, che si trovano confrontati quotidianamente con la contraddizione per cui un proprio lavoro efficace, che esita nella

creazione di percorsi di autonomia, rischia di sottrarre utenza in altri settori di attività dell'ente stesso, laddove esso gestisca anche progetti di seconda accoglienza e altre attività simili. Un operatore SPRAR commenta amaramente: “Prima di pensare all'autonomia delle persone bisognerebbe pensare all'autonomia delle organizzazioni da cui dipendono quei grandi progetti su cui noi pensiamo di creare autonomia. Creiamo dipendenza noi [...]. Che autonomia possiamo dare? Autonomia che crea un passaggio da un centro collettivo a un altro per poter mantenere la mia cooperativa. Perché se questo centro collettivo chiude perdo dei soldi”. In questo scenario, come suggerisce Fassin (2006), si fa sempre più stringente il legame tra 'ethos compassionevole' e pratiche repressive, laddove gli attori sociali si trovano a oscillare tra sentimenti di simpatia da un lato e di preoccupazione per l'ordine dall'altro, tra la politica della compassione e quella del controllo. Proveremo ad evidenziare come questo 'ethos' venga prodotto non solo dallo Stato con le sue leggi e dalla prassi degli apparati istituzionali, ma anche da un'area composita di soggetti intermedi e del terzo settore. Nelle loro pratiche quotidiane, infatti, appare incerto ed opaco il confine tra la convinzione di agire a tutela dei propri utenti e la consapevolezza di partecipare a un sistema che può vivere spesso solo al prezzo di produrre dipendenza da sé nei propri utenti, ai quali invece sembra chiedere di diventare autonomi. L'ambiguità che permea il mondo dell'asilo dunque ricomprende dentro a sé gli operatori sociali stessi e conduce sulla soglia di una trasformazione della rappresentazione che essi hanno di sé e delle proprie organizzazioni. In questo senso, una volta discusse le fondamentali differenze tra i contesti, ci è sembrato utile riattualizzare il concetto di 'zona grigia' di Primo Levi (1986), come chiave d'accesso alle sottili dinamiche psichiche in cui il proprio interesse e quello dell'altro', il proprio e l'altrui sfruttamento, si mescolano in un'ambigua miscela nella quale i 'mascheramenti della memoria', la 'buona e la mala fede', gli 'autoconvincimenti' si distinguono a fatica e solo con grande difficoltà. Come aveva intuito Levi tale condizione riguarda non uno ma tutti gli attori in scena, nel nostro caso

‘richiedenti’, ‘rifugiati’, operatori sociali. Per quanto riguarda questi ultimi abbiamo del resto osservato come altri operatori incarnino un posizionamento differente: “finisci per odiare chi non puoi aiutare”. In tal modo essi testimoniano un differente rapporto con l'ambivalenza che struttura il mondo del rifugio: la comprendono, la interiorizzano ma consapevolmente, sanno tristemente di esserne i riproduttori.

Nelle traiettorie di vita di ‘richiedenti’ e ‘rifugiati’ invece, quelle ‘forme quotidiane di resistenza’ descritte da Scott (2006) non sembrano soltanto essere segnate da manipolazioni e compromessi, ma appaiono anche caratterizzate dall'emergere di “nuove tecnologie del sé” (Taliani, 2011), dentro alle quali ‘buona e male fede’ sui propri propositi, ‘verità e menzogna’ della propria storia si confondono fino a condurre a una soglia sulla quale la ‘menzogna’ raccontata agli altri rischia di trasformarsi in ‘verità’ per sé stessi. In questo senso, ispirati dalle fondamentali riflessioni di Frantz Fanon, ci è parso utile, per quanto paradossale, suggerire la possibilità che esista una ‘verità della menzogna’, laddove – nel contesto del regime contemporaneo della frontiera che irregimenta sogni, progetti, aspirazioni - inganno e autoinganno assurgono al ruolo di estrema risorsa possibile nel perseguire il desiderio di una vita migliore.

Seconda sessione ore 14-15.45

Panel 4: Mobilità delle persone e accesso all'Europa

Proponenti:

Adele Del Guercio - Università degli Studi di Napoli L'Orientale, Laboratorio Escapes

Angelo Marletta - Université du Luxembourg

Relatori/relatrici:

Paola Monzini, ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), Vienna

Le migrazioni via mare: un inquadramento generale

Gli arrivi via mare di "mixed migration flows" hanno cambiato forma, dimensione e struttura negli ultimi anni. In Italia grandi flussi sono arrivati nell'ultimo ventennio dal sub continente indiano, dal Mar Nero, Balcani, Nord Africa e Turchia, Grecia e Malta.

Le rotte si sono via via modificate a seconda delle politiche adottate e degli accordi diplomatici con i vari paesi extraeuropei. Gli sforzi del governo italiano e delle rappresentanze dell'EU hanno via via operato per accentuare i controlli alle frontiere, per dare fondi e expertise a questi paesi, per creare piattaforme di azione comune.

Il momento attuale è segnato da una profonda crisi di questo sistema, dovuta principalmente alla crisi in Libia e alla pressione sempre crescente di popolazioni in fuga, e quindi all'incapacità di arginare le loro partenze. Del resto la crescita di importanza delle rotte libiche accompagna da tempo, dai primi anni 2000, con alterne fasi, il più stretto controllo attuato in altre aree. Il

risultato è che le rotte sono sempre più lunghe, i viaggi più pericolosi e le capacità organizzative dei trafficanti molto più complesse.

Nel mio intervento vorrei mettere in rilievo - cifre alla mano, con testimonianze dirette di migranti e un background di analisi delle politiche - i principali passaggi di queste trasformazioni, con attenzione particolare al gioco triangolare che si forma tra spinte migratorie (di diversa origine e provenienza), azioni di sbarramento dei confini portate avanti dai governi e crescita delle capacità tecniche dei trafficanti. A partire dal 2011, e utilizzando il caso dei siriani – tra cui si contano i richiedenti asilo provvisti di maggiore capacità di spesa –, si vuole mostrare la natura dei cambiamenti che sono successivamente intervenuti e il continuo mutamento delle rotte come cartina di tornasole dell'effetto immediato che la creazione di muri e frontiere ha sul tipo di viaggio intrapreso e sullo sviluppo di capacità imprenditoriali dei cosiddetti “smugglers”.

Questo gioco a tre al momento sta portando in primis a una crescita verticale della vulnerabilità di chi viaggia senza i permessi. Il risultato è sotto gli occhi di tutti: viaggi sempre più costosi, sfruttamento dei migranti, morti, risorse che dai paesi più svantaggiati si spostano a livello internazionale accrescendo economie sporche e criminali, guadagni sempre più alti per i trafficanti. Darò attenzione particolare ai diversi modi di organizzazione dei trafficanti, alla loro capacità di “sparire” e riapparire a seconda delle circostanze, mutando le proprie strategie. In fondo, sono soggetti che operano su spazi temporali brevi, molto influenzati dai cambiamenti delle politiche di prevenzione e di contrasto, completamente dipendenti dal sistema di protezionismo delle frontiere e solitamente protetti da sistemi di corruzione ampi e solidi.

D'altro canto, un cambiamento nei risultati potrà avvenire solo quando si riuscirà ad attuare un mutamento della prospettiva istituzionale, a livello nazionale e intergovernativo. L'atteggiamento predominante attualmente predilige la spesa e la pianificazione dei controlli alle frontiere più che l'impegno nella costruzione di sistemi di migrazione più umani, legali. Sistemi, anche semplici, che rispondano efficacemente alla realtà delle esigenze che si stanno delineando nello scenario internazionale, necessità che sono ineludibili.

Caterina Bove, Avvocato ASGI e ICS, Trieste; Francesca Cucchi, Avvocato CIR Latina; Chiara Pigato, Avvocato, Vicenza; Alice Ravinale, Avvocato, Torino

Riflessioni su possibili strumenti di ingresso protetto di richiedenti protezione internazionale sul territorio europeo

L'Unione Europea – pur a fronte di pompose dichiarazioni di principi, sacralizzate nella Carta di Nizza e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo – ha fino ad oggi affrontato la questione dell'ingresso sul territorio europeo di migranti e richiedenti la protezione internazionale prevalentemente alla stregua di un problema di sicurezza. L'analisi “storica” delle strategie finora attuate all'interno dell'Unione Europea e in Italia mostra la totale assenza di un piano lungimirante che consenta di uscire dall'ottica emergenziale del salvataggio (eventuale ed inefficace), dell'accoglienza (affrettata e approssimativa) e della mobilità (incessante ed “illegale”) dei richiedenti asilo e rifugiati nei confini europei.

In Italia, in particolare, l'ingresso sicuro dei richiedenti asilo è sinora passato soltanto attraverso operazioni emergenziali di evacuazione umanitaria. Gli ingenti investimenti volti a rafforzare e a controllare la frontiera esterna dell'UE non hanno peraltro ottenuto alcun risultato e, mentre si moltiplicano le persone che cercano di attraversare irregolarmente le frontiere europee, cresce esponenzialmente il numero di coloro che, nel farlo, perdono la vita.

Si tratta, nella maggioranza dei casi, di persone che, ai sensi della Convenzione di Ginevra e della Direttiva Qualifiche, avrebbero pieno diritto alla protezione internazionale. La domanda è *naive*, ma viene da sé: perché persone che il nostro sistema riconosce quali soggetti meritevoli di protezione rischiano ogni giorno la propria vita per varcare le nostre frontiere? La risposta si

trova nella stessa normativa europea: la presenza sul territorio europeo è infatti presupposto necessario per accedere all'asilo, e il viaggio verso l'Europa rimane, paradossalmente, affare dei migranti.

Tuttavia, gli strumenti giuridici a disposizione delle istituzioni per contrastare tale paradosso e regolamentare delle forme di "ingresso protetto" esistono e sono già attuabili dall'Unione Europea e/o dai singoli Stati membri. Oltre che nella predisposizione di un serio piano europeo di *resettlement*, l'alternativa giuridicamente più convincente appare al momento rappresentata dall'effettivo utilizzo del cd. visto umanitario, già regolamentato dal Codice delle Frontiere Schengen (art. 5, par. 4, lett. c) e dal Codice dei Visti Schengen (art. 25) e ad oggi di fatto ignorato dagli stati membri e dall'Unione. Quanto già sperimentato in passato da alcuni Stati (per esempio, Olanda e Svizzera) consente tanto di mettere in luce quali potrebbero essere le criticità più evidenti dell'utilizzo di tale strumento quanto di avere alcuni spunti sulle soluzioni concretamente percorribili: particolare attenzione andrebbe riposta nell'evitare che l'anticipazione della tutela si concretì in una anticipazione – sommaria e superficiale - della valutazione della domanda di asilo; il personale addetto al recepimento della domanda dovrebbe essere altamente qualificato e protetto, a sua volta, dal pericolo di ripercussioni e andrebbero valutate modalità alternative di presentazione della domanda e criteri quanto più possibile oggettivi per l'esame prioritario delle domande più urgenti. È chiaro che questo implicherebbe, nell'immediato, un ripensamento o un superamento del c.d. "sistema Dublino".

La soluzione andrebbe cercata, dunque, non solo in un'attuazione combinata e ragionata delle tipologie di ingresso protetto ma anche nell'armonizzazione dei "sistemi asilo" dei singoli Stati membri, presupposto essenziale per la concreta realizzazione del principio di solidarietà ed equità sancito dall'art. 80 TFUE. A partire da ciò, sarebbe auspicabile una distribuzione obbligatoria – non più discrezionale - dei richiedenti asilo e rifugiati nel territorio dell'Unione europea che attribuisca priorità, nell'ambito dei criteri gerarchici, alla volontà del richiedente, con elementi correttivi fondati su legami reali fra il richiedente e lo Stato membro.

Evidentemente, una prospettiva di tal tipo avrebbe speranza di funzionare solo in un panorama europeo, ovvero in un contesto in cui gli uffici consolari di tutti o di una buona parte degli Stati membri impostino il lavoro in questi termini; tuttavia, l'avvio di una sperimentazione nazionale di tal tipo potrebbe intanto far affermare una prassi positiva, sicura e non trascurabile né dagli altri Stati membri né dalle istituzioni europee.

Chiara Denaro, dottoranda in sociologia Università la Sapienza di Roma e Universitat Autònoma de Barcelona-UAB

Variazioni di contenuto dell'asilo nei luoghi di frontiera: il caso dei siriani a Lesbo, Catania e Melilla

Il conflitto in Siria, cominciato nel 2011 a distanza di pochi mesi da un tentativo di rivoluzione pacifica spento nella violenza, è ormai entrato nel suo quarto anno. Il bilancio è di circa 220,000 morti e di 9,3 milioni di persone che hanno abbandonato le proprie case. Dal 2011 ad oggi solo 168,000 siriani avrebbero raggiunto l'Europa, mentre oltre 3,2 milioni si troverebbero attualmente nella regione MENA, ovvero Libano, Turchia, Giordania, Iraq, Egitto e Libia, ma anche in Tunisia, Algeria e Marocco (UNHCR, 2015). Nonostante la migrazione siriana abbia parzialmente contribuito alla ridefinizione delle rotte migratorie tradizionalmente battute verso l'Europa, resta possibile fare riferimento a tre assi

migratori fondamentali. Quello orientale, rappresentato dal confine tra Turchia e Grecia, è definito da 3 rotte migratorie: quella che comporta l'attraversamento del fiume Evros, quella marittima, che parte da Izmir alla volta delle isole dell'Egeo (Samos, Kios, Khos, Rhodes, Lesvos), e quella che parte da Mersin, a bordo di grandi imbarcazioni, verso l'Italia. L'asse centrale, che

prevede l'attraversamento del Mediterraneo a partire dall'Egitto (Alexandria, Damietta, Rosetta, Port Said) o dalla Libia (Tripoli, Misratah, Sebratha, Al Zuarah), e in cui entrano in gioco anche isole quali Cipro e Creta, Malta e Lampedusa. Infine l'asse occidentale, che per i siriani prevede l'attraversamento del confine terrestre tra il Marocco e le enclave di Ceuta, attualmente meno battuta, e Melilla, che comporta l'attraversamento del passo frontiero di Beni Ensar.

Come sottolineato da Castles (2014), l'attuale processo di chiusura delle frontiere europee, iniziato venticinque anni fa con l'istituzione del regime *Schengen*, ha comportato la trasformazione dei richiedenti asilo in "migranti irregolari", a causa della mancanza di canali di accesso legale all'Europa. Il rovescio della medaglia è costituito dai processi di esternalizzazione del controllo delle frontiere e della stessa protezione internazionale, le cui possibilità di riconoscimento sono messe duramente in discussione dalla dubbia natura di paesi quali Turchia, Egitto, Tunisia e Marocco, difficilmente definibili come "paesi terzi sicuri".

I paesi del Sud Europa, in particolare Grecia, Italia e Spagna, si configurano come luoghi di accesso alla protezione internazionale ma in ciascuno di essi il contenuto del diritto di asilo si differenzia notevolmente riguardo tre aspetti essenziali: l'accesso al territorio dell'UE, l'accesso alla procedura di richiesta asilo e alla protezione, l'accesso all'accoglienza. Riguardo l'accesso al territorio, mentre in Grecia assistiamo a prassi quotidiane di respingimento in mare e via terra, in Italia, in seguito allo smantellamento del sistema di soccorso e salvataggio implementato con l'operazione *Mare Nostrum*, l'Agenzia Frontex ha per un verso imposto alla Guardia Costiera di attenersi al salvataggio nelle 30 miglia dalla costa, e per l'altro ha messo in atto la Missione *Triton*, volta solo al controllo delle frontiere. La Spagna, infine, a partire dal mese di dicembre, sta implementando un sistema di "doppio filtro" in frontiera: mentre per i migranti subsahariani, tra cui figurano molti richiedenti asilo, l'unica opportunità di accesso al territorio dell'UE continua ad essere il salto della barriera, ove i controlli sono stati incrementati, per i "bianchi", dunque i siriani, è stato predisposto un ufficio presso il valico di Beni Ensar, dove poter chiedere asilo politico e attraversare legalmente la frontiera. La differenziazione in termini di accesso al territorio si riflette sull'accesso alla procedura, allo status e all'accoglienza. Mentre in Grecia chi mette piede sul territorio resta in bilico tra la possibilità di detenzione e quella di essere "lasciato andare", in Italia assistiamo ad una sorta di differenziazione spazio-temporale delle prassi di identificazione e di raccolta delle impronte digitali, che è culminato in diverse occasioni di conflitto tra richiedenti asilo e forze dell'ordine, e in identificazioni mediante l'uso della forza. In Spagna, infine, se la formalizzazione della domanda di asilo per i siriani può avvenire in frontiera, e il rilascio delle impronte costituisce prerogativa per l'ingresso al CETI, le enclave si configurano come limbo giuridico e spaziale, a causa di una interpretazione illegittima della normativa di asilo da parte delle autorità locali, che ostacola la circolazione dei richiedenti asilo nel paese (CEAR, 2014).

Il paper si propone di fornire una prima approssimazione analitica delle possibilità di accesso al territorio, alla procedura di richiesta di protezione internazionale e all'accoglienza/detenzione. Questi tre aspetti sono considerati essenziali al fine di ricostruire il concetto di asilo, coglierne l'essenza ed analizzarne la riconfigurazione contemporanea. Lo studio si svolge attraverso uno sguardo comparativo su tre casi significativi: Lesbo, Catania, Melilla. Il caso dei richiedenti asilo siriani sembra essere un'interessante cartina di tornasole della differenziazione che il contenuto dell'asilo acquista nei diversi contesti. Particolarmente rilevanti in tal senso appaiono le differenti forme di resistenza messe in atto dai Siriani al fine di poter scegliere il paese di asilo, e la costruzione di network con attivisti ed esperti legali finalizzata alla denuncia sistematica delle violazioni dei diritti fondamentali subite durante i rispettivi percorsi migratori. Tre anche le domande di ricerca che guidano il presente lavoro: 1) In che modo la riconfigurazione delle rotte migratorie incide sulla differenziazione in termini di accesso al territorio europeo? 2) In che modo le diverse configurazioni del confine nei differenti luoghi di frontiera permettono/impediscono/post-pongono l'accesso alla procedura e il riconoscimento dello

status? 3) Quali differenze in termini di “contenuto dell’asilo” sono riscontrabili nei contesti di prima accoglienza/detenzione nei luoghi di primo arrivo dei paesi del Sud Europa? In termini di metodologia, le osservazioni-semi partecipanti e le interviste in profondità tipiche dell’approccio etnografico sono state affiancate da tecniche qualitative di analisi del contenuto, applicate a documentazione giuridica, riconducibili alla cosiddetta “analisi delle sentenze” (Morris, 2009). L’attenzione sul contenuto di alcune sentenze CEDU, e di alcune decisioni di tribunali europei che hanno stabilito la sospensione dei trasferimenti Dublino verso l’Italia e verso la Grecia, permettono per un verso di riflettere sulla definizione di “paese sicuro”, e per l’altro forniscono importanti valutazioni dei sistemi di accoglienza in esame, la cui configurazione incide profondamente sul “contenuto dell’asilo”.

Tamara Amadio, consulente legale CIR Consiglio Italiano per i Rifugiati Gorizia
Il funzionamento del sistema Dublino alla luce delle recenti modifiche normative

Nel 1999 il Trattato di Amsterdam ha attribuito nuove competenze alle istituzioni dell’Unione Europea, consentendo loro di elaborare testi legislativi in materia di asilo che fissassero standard e criteri comuni a tutti gli Stati membri. Dal 1999 l’Unione Europea si è quindi impegnata a creare un sistema comune di asilo. Ad oggi, tuttavia, una persona che entra in Europa ed intenda richiedere asilo non può scegliere lo Stato a cui presentare la sua domanda a causa del cd. “Sistema Dublino”, ed una persona a cui sia riconosciuta la protezione internazionale da uno Stato membro europeo è costretta a vivere in quel Paese in quanto può circolare per tre mesi all’interno dell’Unione, ma non si può trasferire legalmente in nessun altro Stato per lavorare, studiare o vivere stabilmente, perché nell’ordinamento dell’Unione non esiste il principio del mutuo riconoscimento della protezione: con la conseguenza che un cittadino afgano riconosciuto come rifugiato dall’Italia non può godere della libertà di stabilirsi entro i confini europei, per es. in Germania, fruendo dei diritti garantiti dal suo status.

Quest’anno il “Sistema Dublino” compie 25 anni. Esso è stato istituito con la Convenzione Dublino (firmata in Irlanda il 15 giugno 1990), che aveva l’obiettivo di stabilire i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione. La Convenzione del 1990 è stata poi sostituita dal Regolamento Dublino II del 2003. Oggi il cd. “Sistema Dublino” risulta composto dal Regolamento Dublino III, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, e dal Regolamento Eurodac II. Eurodac sta per *European Dactyloscopie* ed è una banca dati centrale in cui vengono registrate le impronte digitali di chiunque attraversi irregolarmente le frontiere di uno Stato membro. In sintesi, il Regolamento Eurodac consente di stabilire in quale Stato membro sia avvenuto il primo ingresso in Europa di una persona richiedente asilo ed il Regolamento Dublino attribuisce a quel Paese l’onere di esaminare la sua domanda.

Nel 2007 il Trattato di Lisbona ha introdotto l’articolo 80 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, che stabilisce il principio di solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione in materia di controllo delle frontiere, asilo e immigrazione. In particolare tale articolo afferma che in tali materie “le politiche dell’Unione ... e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli stati membri, anche sul piano finanziario”. La rivisitazione del 2013 dei Regolamenti Dublino ed Eurodac è posteriore al Trattato di Lisbona ma essa ha lasciato l’impianto generale del Sistema Dublino sostanzialmente invariato.

Il Regolamento Dublino III, come il precedente Regolamento, si pone due obiettivi: garantire che almeno uno Stato membro prenda in carico la domanda di protezione di un richiedente asilo, di modo che questi non sia privato del suo diritto di accedere alla procedura, evitare il cd. forum shopping e dunque impedire i movimenti interni all’Unione Europea dei richiedenti asilo, dando

agli Stati e non alle persone la facoltà di decidere in quale Stato la persona debba veder esaminata la domanda. Tra le novità si possono annoverare:

1. alcune definizioni leggermente più ampie delle precedenti e altre introdotte per la prima volta, per es. quella di “familiari” e “rappresentante del minore non accompagnato”; in particolare è stata introdotta una definizione più ampia di “familiari del minore” facendo riferimento al padre, alla madre o ad altro adulto responsabile e introducendo la definizione di parenti,
2. l’obbligo di considerare sempre l’interesse superiore del minore con possibilità di ricongiungimento più ampie per i minori,
3. il divieto di trasferire un richiedente asilo qualora si abbiano fondati motivi di ritenere che vi sia un rischio di trattamenti inumani e degradanti,
4. termini più stringenti per la procedura di presa in carico e l’introduzione di termini per la richiesta di ripresa in carico.

Il Sistema Dublino ha dimostrato da subito di essere inefficace ed inumano. I dati Eurostat relativi al 2013 mettono in luce che, a fronte di 435.000 domande di asilo presentate in Europa, è stato richiesto il trasferimento di 16.014 persone, ovvero del 3,7% dei richiedenti asilo in tutta Europa (dati Eurostat). Questo significa che il Regolamento Dublino impedisce al 100% dei richiedenti asilo di scegliere il Paese a cui chiedere la protezione internazionale ed in cui vivere, limitando la loro libertà personale e conseguentemente tutti i loro diritti, ma si applica, nella pratica, solo al 3,7%. Il Sistema Dublino ha dunque un impatto numerico limitato, ma un impatto pesantissimo sulla vita delle persone e sui costi che gli Stati debbono sostenere per applicarlo.

Nel 2014 capita ancora che la vita di un richiedente asilo *dublinato* in Italia possa restare in standby per nove mesi ed oltre in attesa di conoscere quale sarà il Paese competente a decidere della sua domanda di protezione. In base al Regolamento Dublino III infatti uno Stato membro in cui una persona che abbia già presentato domanda di asilo in un altro Paese europeo presenti una nuova domanda ha due mesi di tempo per chiedere al primo Stato ritenuto competente di riprendere in carico il richiedente (tre mesi se la prova della prima domanda è diversa dai dati del sistema Eurodac), a quel punto lo Stato richiesto della ripresa in carico ha due settimane per rispondere (un mese quando la richiesta si fonda su dati diversi da quelli del sistema Eurodac), e, quando lo Stato membro richiesto accetta di riprendere in carico, lo Stato membro richiedente ha sei mesi di tempo dall’accettazione per trasferire il richiedente asilo nello Stato in cui ha presentato la prima domanda; se il trasferimento non avviene entro il termine di sei mesi, lo Stato membro competente è liberato dall’obbligo di prendere o riprendere in carico l’interessato e la competenza è trasferita allo Stato membro richiedente.

Non c’è da stupirsi allora che qualche richiedente asilo afgano che arriva a Gorizia pensi che essersi fatto prendere le impronte in Ungheria o Bulgaria significhi “finire la vita”, perché questa fatalità può costare quasi un anno della sua esistenza.

Mirta Soverini e Michela Bignami, Lai-momo soc. coop., Bologna

Case-study. L’applicazione del Regolamento Dublino III in favore del ricongiungimento familiare di richiedenti protezione internazionale giunti in Italia all’interno della c.d. Emergenza Sbarchi 2014-2015

Da febbraio 2014 (data di apertura del primo Centro di accoglienza straordinaria-CAS a Bologna) a oggi sono giunti più di 5.000 migranti in Emilia-Romagna nell’ambito del riparto di accoglienza di migranti soccorsi in mare con l’operazione militare-umanitaria *Mare Nostrum* e la sua continuazione denominata Triton (c.d. Emergenza Sbarchi 2014-2015). La quota di persone che hanno lasciato i CAS predisposti per l’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale si aggira intorno al 35%: si tratta in prevalenza di migranti provenienti da Siria, Palestina, Eritrea, Etiopia, Sudan e Libia. Il dato relativo agli allontanamenti volontari dei CAS di Bologna risulta

particolarmente significativo in quanto da luglio 2014 la città ospita il c.d. Hub Regionale – Centro Mattei, l'ex-CIE di Bologna riconvertito a Centro di prima accoglienza. I migranti che rifiutano di effettuare la richiesta di protezione internazionale e dunque lasciano i Centri d'accoglienza non desiderano restare all'interno del sistema italiano di asilo, che costituisce solo una tappa intermedia del loro percorso. Come è noto, l'obiettivo del viaggio di queste persone è effettuare la richiesta di protezione internazionale in altri Stati nel Nord Europa.

Nonostante il recente dibattito sulla ripartizione di quote di richiedenti asilo all'interno dell'UE, questa politica è ancora lontana dall'applicazione, essendo molto più forte invece la tendenza a un'esternalizzazione delle frontiere, nei paesi della sponda sud del Mediterraneo, o a una delocalizzazione dei flussi, verso i Paesi sud europei.

In questo contesto di mobilità intra-europea bloccata, dove i diritti delle persone sono vincolati innanzi tutto all'accesso a informazioni corrette sulle procedure e a una reale esigibilità dei diritti, si intende sviluppare un'analisi centrata sul confronto tra normativa e prassi nel contesto stringente del Regolamento Dublino III entrato in vigore in Italia a gennaio 2014. In particolare questo intervento intende presentare un caso studio di applicazione “positiva” del Regolamento Dublino III.

Il caso riguarda un cittadino siriano, il sig. H.A.A., giunto presso il Centro Mattei di Bologna in data 8 novembre 2014, pervenuto con un figlio e il nipote, entrambi maggiorenni, che all'arrivo hanno espresso la volontà di ricongiungersi con il figlio, cittadino maltese. Su tutti i migranti di origine siriana transitati dal Centro Mattei solo queste tre persone hanno deciso di fermarsi. Il sig. H.A.A. racconta di essere scappato dalla situazione estremamente instabile e pericolosa della Libia, dove viveva da diversi anni, con l'intenzione di raggiungere i due figli residenti a Malta e che, non riuscendo a trovare un'altra soluzione, o non potendo aspettare oltre per questione di incolumità personale, ha deciso di imbarcarsi verso l'Italia. Il nucleo siriano ha deciso dunque di avviare il tentativo di ricongiungimento con i familiari residenti a Malta e ha chiesto il supporto all'équipe che offre assistenza all'iter di richieste di protezione internazionale operante presso il Centro Mattei. In accordo con la Prefettura di Bologna, il nucleo è stato trasferito presso altro Centro a Bologna e con il supporto della medesima équipe legale, operante anche nel Centro di trasferimento, ha intrapreso l'iter per il tentativo di applicazione del Regolamento Dublino III, in particolare in riferimento all'art.16 (“Persone a carico”) e all'art.17 (“Clausola umanitaria”). Il nucleo ha dunque proceduto, con la forte collaborazione dei familiari naturalizzati maltesi, di personale dell'UNHCR in Italia e Malta e del personale Lai-momo, con la pratica, finalizzata a far sì che la loro domanda di asilo ricada sotto la competenza di Malta. A oggi, il nucleo resta in attesa di un riscontro da parte dell'unità Dublino di Malta, che dovrebbe ritenersi tacitamente approvata in mancanza di risposta da ricevere entro la fine del mese di maggio 2015.

L'obiettivo sarà dunque mostrare come sia possibile per un richiedente asilo, in presenza di specifici pre-requisiti e seguendo determinate procedure, richiedere a uno Stato membro di assumere la competenza sulla propria domanda di protezione internazionale anche se non si è mai transitati per quel territorio.

Adele Del Guercio e Angelo Marletta

Migrazioni via mare, cooperazione con i Paesi terzi e accesso all'Europa: riflessioni sugli sviluppi recenti

L'intervento vuole soffermarsi sull'Agenda europea sulle migrazioni, prendendone in considerazione alcuni aspetti che suscitano perplessità. Tra questi, verrà prestata specifica attenzione alla cooperazione con i Paesi terzi, avviata nell'ambito dei processi di Khartoum, Rabat e Budapest. Con il processo di Khartoum a venire in rilievo è l'ipotesi dell'esternalizzazione, in Paesi non europei (nella gran parte dei casi caratterizzati da regimi dittatoriali – come l'Eritrea,

dall'assenza di un apparato statale che abbia il controllo effettivo sul territorio – come Libia e Somalia, da instabilità politica e conflitti interni), del *border management* (quale specifica componente delle missioni di CSDP già operative in alcuni Paesi Terzi di transito) e finanche dell'accoglienza dei richiedenti asilo e delle stesse procedure di esame della domanda. È chiaro che si tratta del tentativo degli Stati membri dell'UE di venir meno agli obblighi cui sono vincolati da molteplici fonti internazionali sui diritti umani, tentativo che contrasta peraltro con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo (*Hirsi e altri c. Italia*).

Un altro aspetto rispetto al quale vogliono svolgersi delle considerazioni è quello della lotta ai trafficanti di esseri umani, attraverso la cooperazione informativa (*intelligence*) e le annunciate iniziative sul favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

Infine, non mancheranno dei riferimenti al momento dell'arrivo dei richiedenti asilo nel territorio europeo: l'ipotesi prevista dall'Agenda europea sull'immigrazione è la creazione di *hotspots* lungo le frontiere marittime (i primi verranno creati in Sicilia) per l'identificazione dei migranti, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali. Verrà svolto anche un primo *screening* tra coloro che possono legittimamente accedere alle procedure per la presentazione della domanda di protezione internazionale e coloro che, invece, sono ritenuti espellibili. Come ciò si concili con il principio del *non-refoulement*, sancito espressamente dal diritto europeo e da quello italiano, è tutto da verificare. Peraltro si fa strada anche in Italia la possibilità di sottoporre a detenzione amministrativa i richiedenti asilo, ipotesi espressamente ammessa dalla nuova direttiva qualifiche.

Panel 5: Emergenza senza fine o fine dell'emergenza? Quali prospettive per l'accoglienza in Italia

Proponente:

Associazione Asilo in Europa

Chair Lorenzo Vianelli, Asilo in Europa

Introduzione a cura dell'Associazione Asilo in Europa sull'implementazione del Piano operativo nazionale del 10 luglio 2014 in Emilia Romagna

Relatori:

Lucia Borghi - laureanda in Scienze Antropologiche ed Etnologiche, Borderline Sicilia Onlus

L'emergenza perenne. Quanto uno stato d'eccezione si concretizza in violazione dei diritti

“Stato di emergenza” pare essere la categoria mediatica e politica più usata per descrivere la realtà degli arrivi e dell'accoglienza in Sicilia. Agli occhi di chi realmente si occupa di immigrazioni per asilo in questa regione, emergenza risulta essere una parola paradossale e forse anacronistica. Non sono pertanto le migrazioni – processi ormai strutturali – ad essere emergenziali, ma la macchina dell'accoglienza che ormai da molti anni e in previsione anche in quelli a venire è impostato su un piano emergenziale, improvvisato ed estemporaneo.

Dopo l'emergenza Nord Africa, l'inizio dell'operazione Mare Nostrum ha infatti coinciso con l'inizio di una nuova e contigua fase “emergenziale”, in nome della quale il sistema d'accoglienza ha assunto nuove e specifiche caratteristiche. Innanzitutto l'apertura di numerosissime strutture di

prima accoglienza (CAS), assegnate dalle diverse Prefetture tramite bandi o affidamenti diretti ad enti gestori provenienti dalle realtà più disparate, e sottoposti solo sporadicamente a controlli che ancor più raramente si sono rivelati efficaci.

Ecco quindi che i migranti si sono trovati “ospiti” di centri gestiti da ex albergatori, commercianti, cooperative prima addette allo smaltimento dei rifiuti, a servizi di catering, all’assistenza di anziani e disabili, e spesso ammassati in palazzetti dello sport, scuole, tendopoli, canoniche, prive di ogni requisito strutturale, a seconda delle disponibilità del momento e dell’imponenza degli arrivi.

Le conseguenze negative più palesi di questa gestione confusa e fuori controllo, e che qui intendo sottolineare, si vedono già dal momento della primissima accoglienza, che trova spesso tutti “impreparati”. Ma spesso le più deleterie sono quelle che permangono fortemente durante tutto il percorso di richiesta dei documenti. Nel tempo è mancata infatti la creazione di un coordinamento strutturato tra gli attori interessati e la volontà di investire nella formazione professionale di personale addetto sul territorio.

In nome dell’emergenza, centinaia di migranti vengono sistematicamente collocati dopo lo sbarco in centri che potrebbero contenerne anche meno della metà, spesso in condizioni di promiscuità tra soggetti vulnerabili, minori e adulti, e per un tempo che può variare dai tre giorni previsti per legge a dei mesi. Inutile sottolineare come, specialmente in questi casi, la possibilità di una tutela individuale diventi scarsissima, così come risulti totale l’espropriazione della gestione del proprio tempo e del proprio spazio subito dai profughi.

Lo scostamento da ciò che prevede la legge, continua anche nei Cas, centri di per sé già istituiti appunto in via emergenziale. In molti la permanenza dei migranti raramente si limita al tempo stabilito. Nei Cas ritorna il sovraffollamento, i servizi al ribasso o assenti, come l’assistenza medica, legale e la mediazione linguistica e culturale, sommata alla mancanza di professionalità di operatori non qualificati e spesso costretti a stare senza paga per mesi, e unita alla collocazione in aree totalmente isolate e mal collegate sul territorio.

I centri Sprar, modello di riferimento per un’accoglienza degna, non sono esenti dai contraccolpi dello stato emergenziale; basti pensare ai casi di personale non qualificato e assunto in tutta fretta, o agli ampliamenti tanto attesi che si stanno troppe volte traducendo in semplici allargamenti di strutture già esistenti senza un potenziamento effettivo dei servizi.

Ciò che desidero e ritengo sia il modo migliore per illustrare le situazioni finora accennate, è presentare le storie vissute da alcuni dei tanti migranti che ho incontrato nella mia esperienza di monitoraggio. Frammenti di vita quotidiana in cui si concretizzano le politiche di assistenzialismo e business connesse allo stato emergenziale.

La prima testimonianza che vorrei riportare è quella di L., diciassettenne gambiano giunto ad Augusta nell’aprile del 2014. Dopo l’approdo, L., in quanto minore, viene trasferito in una comunità situata ad Ispica, nel siracusano, dove non viene avviata in nessun modo la sua procedura per ottenere i documenti. Da questo centro, chiuso in seguito ad una protesta per le condizioni igieniche ed un seguente controllo, L. sarà trasferito in altre tre strutture di primissima accoglienza, per giungere infine a gennaio 2015, nella comunità dove risiede ora. Solo dopo otto mesi ha potuto avere un tutore e completare la sua procedura di identificazione e richiesta di protezione. In quest’attesa L. ha vissuto sospeso, senza nessuna spiegazione della sua situazione giuridica se non sporadici: “Devi aspettare”, imparando un italiano scarso dai volontari dei diversi campi, e lavorando saltuariamente nelle serre per 5 euro a giornata, con il beneplacito di operatori e tutore e il pensiero fisso sui documenti. Ma dopo l’ultimo viaggio in questura L. mi dice: “Non mi interessa più nulla. Forse nemmeno il permesso. Ormai sono stanco, stufo di vivere qui, o in Germania o altrove”.

Se la situazione vissuta da L. ha contribuito a creare un cortocircuito negativo e di totale sfiducia tra migranti e attori dell’accoglienza, lo svuotamento che si prova a diventare un numero tra i tanti, e una retta in più per un gestore, è stato vissuto pure da M, nigeriano giunto a Pozzallo nel settembre 2014. M. ha visto morire il padre durante la traversata in mare e sbarca in stato di choc,

ma, a causa dell'ennesima situazione emergenziale, anche se minorenni, rimane per ben 15 giorni all'interno del CPSA insieme ad altri 40 ragazzi e altrettanti adulti. Fortunatamente M parla, e trova alcuni operatori che non solo conoscono l'inglese, ma gli dedicano anche qualche attenzione in più dell'assistenza necessaria al momento delle docce e dei pasti. Trasferito in una comunità per minori, in un piccolo centro del ragusano, M trova una situazione accogliente, e sebbene permanga la sua sensazione di solitudine, che rimarca spesso dicendo "io sono davvero da solo al mondo", riesce a stringere alcune amicizie e soprattutto a dedicarsi alle attività di socializzazione proposte. La sua comunità infatti, si trova nello stesso edificio di uno SPRAR e, in questo come in altri casi, la convivenza fra le due utenze ha portato ad un livellamento verso l'alto della qualità dei servizi offerti. Nonostante i diversi percorsi previsti in base all'avviamento della procedura, gli operatori garantiscono infatti ai ragazzi uguale assistenza legale, psicologica, medica e sociale. A marzo, finalmente, M. riceve un permesso per motivi umanitari, e da pochi giorni sta lavorando come tirocinante legalmente assunto da una ditta di giardinaggio.

Sono migliaia le storie che si dovrebbero raccontare per svelare come, tra le pieghe della quotidianità dei profughi, si celano fitte reti di interessi, sfortune e incontri felici, che lo stato d'eccezione permanente tende sempre a delegare al caso, a sfregio del diritto internazionale. Ma la speranza è che presto siano i migranti ad acquisire la consapevolezza di ciò che spetta loro e la voce per poterlo pretendere e denunciare, richiamando tutti ai nostri doveri di cittadini del mondo.

Giuditta Serra - formatrice civica presso ETHICA, operatrice legale presso Caritas Brescia

Vanessa Tullio - ASGI, volontaria Caritas

Brescia, tra emergenza e accoglienza diffusa

Partendo molto semplicemente dal significato letterale del verbo "accogliere" dovremmo fare riferimento all'"azione del ricevere nella propria casa, dell'ammettere nel proprio gruppo". Da tale preliminare osservazione è possibile notare la contraddizione di fondo nel parlare del sistema di accoglienza in Italia, particolarmente tra la qualificazione che la politica e il legislatore nazionale attribuiscono alle norme in materia e quanto effettivamente la legge italiana (ed europea) predispone a livello di strumentazione per la tutela della vita e dei diritti dei migranti.

Il solo fatto della inesistenza di una legislazione nazionale organica in materia, la dice lunga rispetto alla necessaria azione politica che si continua a non voler intraprendere. Oltre ai limiti imposti dal Regolamento Dublino III infatti, si aggiungono numerose disposizioni nazionali formulate in modo poco trasparente e soggette ad interpretazioni discriminatorie da territorio a territorio. Quest'ultimo caso ben rappresentato dalle norme del D. Lgs. 140/05 che attribuisce alle Prefetture, dislocate sul territorio nazionale l'onere di individuare luoghi idonei e disponibili all'accoglienza, senza dotarle di alcuno strumento coercitivo o quantomeno efficace affinché le istituzioni locali mettano a disposizione le strutture e le forze necessarie a svolgere tale compito.

Proprio su questa circostanza e sugli effetti collaterali che tale vuoto normativo crea, declinando le rilevazioni in particolare sulla realtà della città di Brescia, vorremmo concentrare l'attenzione del nostro elaborato. Entrando nel particolare dei dati relativi a Brescia, i richiedenti asilo ospitati in città sono 676: 146 sono inseriti in progetti SPRAR, 232 sono gestiti dalle associazioni del terzo settore e 298 sono alloggiati in alberghi privati (dati aggiornati a fine Marzo 2015). Questa situazione è per lo più attribuibile all'ostilità dimostrata dai comuni della provincia, i quali si sono spesso rifiutati di ospitare richiedenti asilo sul proprio territorio. Recentemente è stata raggiunta una svolta importante in quest'ambito, grazie alla stipula dell'*Accordo Territoriale Per L'accoglienza Diffusa In Provincia Di Brescia*, firmato in Marzo dalla Provincia, dal Forum del Terzo settore, dall'Associazione Comuni Bresciani, dal Comune di Brescia e da numerosi Comuni della provincia. Tale accordo impegna i soggetti coinvolti nella realizzazione di un sistema di

accoglienza diffusa, in quanto i comuni aderenti si impegnano a trovare sul proprio territorio strutture idonee all'accoglienza dei rifugiati (entro limiti proporzionali al numero di residenti). Questo accordo permette l'apertura di 101 nuovi posti presso strutture attrezzate e, si spera, permette di scongiurare nuove soluzioni emergenziali. L'obiettivo ultimo è limitare il più possibile l'utilizzo degli hotel, offrendo soluzione d'accoglienza adeguate, integrate con il territorio e rispettose dei diritti dei rifugiati.

Sebbene l'Accordo segni un passo importante, bisogna considerare che i nuovi posti bastano appena a far fronte all'incremento del numero di richiedenti asilo assegnato alla Provincia di Brescia, lasciando un numero importante di persone in emergenza, in uno stato di semiabbandono e forte disagio. Le strutture private alberghiere, infatti, si sono rivelate inadeguate ed inadempienti, in quanto troppo spesso si limitano a fornire vitto e alloggio, dimenticando gli adempimenti che competono loro in materia di accompagnamento legale, psicologico, linguistico, lavorativo e d'integrazione. Troppo spesso i privati dimenticano/rifiutano di attivare i servizi di base necessari per garantire uno standard minimo di accoglienza, nonostante la convenzione preveda la fornitura di servizi ben precisi. In genere, gli hotel non sono dotati di personale qualificato in grado di effettuare mediazione linguistica e culturale, il che implica una limitata capacità di informare gli utenti dei loro diritti, dei loro doveri e dell'iter legislativo previsto per chi richiede protezione internazionale. Inoltre, tali strutture non attuano processi d'integrazione e non favoriscono la creazione di momenti d'incontro tra gli utenti e la cittadinanza, aumentando così il disagio sociale e la diffidenza della popolazione, spesso spaventata dai grandi concentramenti di persone. A questo si aggiunge il fatto che le strutture alberghiere sono di frequente situate in zone critiche, criminose, isolate od ostili. Questa situazione genera due diversi sistemi d'accoglienza: un modello di serie A, garantito dai rigidi standard SPRAR, e un modello di serie B, in cui mancano i servizi di base; li separa un abisso.

In questo abisso si inserisce un progetto di Caritas Diocesana Brescia, con l'obiettivo di intervenire negli alberghi contrattando/mediando l'adempimento dei doveri sanciti dalla convenzione. Gli interventi si rivelano a volte impossibili e talvolta efficaci; in ogni caso difficili. Sebbene sia costituzionalmente impossibile elevare il livello dei servizi offerti dalle strutture private ai livelli SPRAR, in quanto la natura imprenditoriale di un'azienda privata richiede margini di guadagno diversi rispetto a quelli delle realtà sociali, è comunque possibile coordinare interventi efficaci, in grado di garantire i servizi di base agli utenti. In particolare, Caritas si preoccupa di inserire nelle strutture alberghiere personale qualificato incaricato di fornire accompagnamento legale, corsi di italiano L2 e formazione civica. Questo sistema non è in grado di realizzare percorsi personalizzati di inserimento lavorativo e integrazione per singoli utenti, ma permette quantomeno di garantire una forma minima di accoglienza anche ai richiedenti protezione internazionale alloggiati in emergenza, nelle strutture alberghiere, da più di un anno.

Marco Bova - giornalista e videomaker

Tanta emergenza, tanto business

Negli ultimi decenni il sistema d'accoglienza ai migranti è riuscito a capovolgere alcuni principi sociologici che avevano caratterizzato il nostro paese. Un territorio storicamente interessato da «migrazioni di transito», lentamente si è visto trasformare in una sorta di incubatrice delle speranze di decine di migliaia di migranti. Uomini, donne e bambini provenienti da ogni angolo del continente africano (e non solo) hanno vissuto sulla loro pelle le *bad practice* che associazioni, cooperative e fondazioni hanno attuato nella gestione dei centri d'accoglienza. Modalità che spesso sono finite al centro delle critiche di operatori ed attivisti a difesa dei diritti umani, che ne hanno delineato le sembianze nelle loro peggiori forme. Infatti, con l'intensificazione del sistema d'accoglienza, i capitolati d'appalto sono diventati sempre più stringenti. Con una delibera dopo

Escapes. Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate
www.escapes.unimi.it
migrazioniforzate@unimi.it

un'altra - almeno sulla carta – il sistema ha visto l'introduzione di una serie di requisiti a tutela dei diritti umani. Moniti che tuttavia sono rimasti spesso insoluti. La via più breve per le piccole realtà è stata l'esternalizzazione di alcuni servizi che, tradotto in un linguaggio commerciale, è l'anticamera dei subappalti. Una traduzione che alcuni grossi consorzi hanno trasformato in amara realtà. Spesso invece molti requisiti – presenza di medici e psicologi, rotazione dei pasti, vettovaglie e spazi minimi di convivenza – sono stati semplicemente tagliati. Faccende denunciate da diverse sigle associative locali e da operatori impegnati in prima persona. Da anni si era intuito che i grossi centri - a volte costruiti appositamente - in grado di contenere diverse centinaia di migranti non erano utili ad una corretta integrazione ed oggi nel 2015 ci troviamo a discutere delle condizioni disumane del Cara di Mineo. E non solo. Infatti, con la nascita di un «sistema dei centri» abbiamo assistito all'ingresso di grossi gruppi imprenditoriali che – talvolta in associazione con cooperative locali – hanno fatto man bassa della gestione dei centri. Il caso più eclatante è senza dubbio quello di Gepsa, una società satellite del gruppo Gdf Suez, che in Francia si occupa della gestione di centri detentivi. Ma non solo. Infatti, con il passare degli anni, consorzi come Connecting People (con sede legale a Trapani) e Synergasia (con sede legale a Roma) hanno iniziato ad accaparrarsi la gestione di centri in giro per l'intera penisola, in netta controtendenza rispetto al principio che vuole un'accoglienza composta da reti di associazioni impegnate su una dimensione localistica. Un fenomeno che ha fatto il paio con la nascita di un vero e proprio «business dell'accoglienza». Una metodologia d'azione in grado di far arricchire diverse realtà associative e di episodi se ne potrebbero narrare a decine. Proprio Connecting People, ad esempio, è attualmente coinvolta in un procedimento giudiziario dinanzi al Tribunale di Gorizia, in cui l'intero consiglio d'amministrazione è imputato per «associazione a delinquere ai fini della truffa ai danni dello Stato», assieme al viceprefetto di Gorizia e all'economista della Prefettura locale. Poi c'è il noto caso di Mafia Capitale, mentre in giro per l'Italia sono state avviate delle indagini dalla Guardia di Finanza, che stanno cercando di far luce sulla gestione di parecchi centri, tra cui quelli del consorzio Oasi (con sede a Siracusa), che tra il 2011 ed il 2013 è comparso sulla scena nazionale acquisendo incarichi da Trapani a Milano, passando per Bologna e Modena. Inchieste parecchio ardue che stanno incrociando sistematicamente bilanci, fogli di presenze e bolle d'acquisto. Materiale redatto dai migliori studi legali che fanno letteralmente da contraltare ad un'altra caratteristica del mondo dell'accoglienza ai migranti impregnato d'emergenzialità. Infatti, se da una parte abbiamo assistito alla scalata di vere e proprie holding dell'accoglienza, di risvolto – soprattutto in prossimità dell'Emergenza Nord Africa e dell'operazione Mare Nostrum – l'intero sistema di gestione è stato aperto ad autentici *parvenu* del settore. In provincia di Trapani, ad esempio, per far fronte agli ultimi fenomeni migratori – a partire dall'agosto 2014 – sono stati aperti oltre una ventina di Cas (Centri di accoglienza straordinaria) attraverso un'assegnazione diretta. Ma non solo. Infatti, al di là dei criteri di selezioni dell'ente gestore, in questi centri è stata comprovata la totale assenza di alcuni elementi primari. Strutture a cinque stelle prive di operatori specializzati, sia in termini di supporto medico-psicologico sia di conoscenza linguistica. Una «metodologia d'azione» che sta permettendo un vero e proprio *recruiting* occupazionale in territori oppressi dalla disoccupazione e dalla pervasiva intromissione della «politica organizzata» nei processi di selezione sociale. E questo è un'altra delle *bad practice* che gli operatori a difesa dei diritti umani da anni denunciano e che sembrava essere stata arginata dalla rete Sprar. Un sistema che vede una netta sinergia tra i comuni ed il mondo associazionistico locale, schierati dalla stessa parte in progetti territoriali approvati dal Ministero dell'Interno: tradotto in termini umani, la politica che collabora con il terzo settore. Un chiaro esperimento di welfare sociale applicato all'accoglienza di secondo livello che, per anni, aveva lasciato trapelare interessanti spazi di integrazione. Adesso, tuttavia, dall'iniziale disponibilità di appena tremila posti, la rete è stata allargata ad oltre ventimila e mantenere un alto livello di accoglienza finalizzata all'integrazione è la vera e propria sfida dei prossimi mesi.

Michele Rossi - dottorando Università di Parma, responsabile progettazione e ricerca CIAC Onlus

Terra d'asilo. Il sistema territoriale asilo nella provincia di Parma tra radicamento, innovazione e trasformazione

Lo studio di caso si propone di illustrare principi informativi e funzionamento di un modello territoriale di accoglienza diffusa ed integrata, realizzato in una prospettiva temporale diacronica dal 2001 ad oggi, pensato come “sistema organico”, ossia capace di garantire capillarità e continuità di azione lungo il percorso di evoluzione dei diritti e dei bisogni di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

La filiera risultante dalla integrazione di differenti servizi e azioni specifiche, dalla tempestiva emersione in sede territoriale, all'accesso a servizi di tutela socio-sanitaria, alla costruzione dei percorsi di integrazione sociale, insiste sui medesimi fattori chiave:

- 1- carattere reticolare e diffuso;
- 2- sussidiarietà tra funzioni pubbliche e specifiche competenze
- 3- definizione di luoghi istituzionali deputati al governo del sistema in una ottica di corresponsabilità.
- 4- valorizzazione della soggettività migrante in chiave socio-culturale in termini di politiche di cittadinanza.

Questi fattori chiave vengono declinati lungo i diversi passaggi della filiera in modo specifico rispetto:

- 1- obiettivi di fase (ad esempio, tempestività nell'emersione della vulnerabilità e nell'attivazione dei servizi correlati);
- 2- realtà territoriali, in funzione dello specifico assetto dei servizi territoriali distrettuali e locali;
- 3- tipologia del servizio (sportello, percorsi di accoglienza integrata, interventi di supporto)

Tale costruzione ha trovato il proprio baricentro nell'attività di una associazione di terzo settore (Ciac Onlus, Centro immigrazione Asilo e Cooperazione internazionale) e nella sua capacità di mettere a disposizione in termini non gestionali né prestazionali, uno specifico know how utile a supportare i processi di innovazione e ridefinizione dei servizi territoriali e ad implementare una strategia di azione capace di definire ruoli, funzioni, tempi e modalità di coordinamento tra i diversi enti e servizi territoriali, promuovendo modelli organizzativi e operativi “right sensitive”.

Osservata da un'ottica di servizi, il baricentro della filiera è costituita dai progetti Sprar, che hanno interpretato il loro specifico mandato in chiave territoriale sviluppando l'area della tutela attraverso la sua messa in pratica – anche forzando i limiti stessi dello Sprar, come nel caso del progetto di pronta accoglienza e assistenza per richiedenti asilo vulnerabili o nel caso dell'accoglienza in famiglia integrata ai servizi Sprar come risorsa, con l'obiettivo di concludere il percorso di integrazione sociale anche attraverso la valorizzazione dei legami comunitari. Tale prospezione ha permesso di non rinunciare all'idea di integrazione quale obiettivo fondante lo Sprar anche in contingenze di difficoltà nell'occupazione lavorativa o con numeri di presenze sul territorio di molto aumentate.

A differenza di altre esperienze territoriali CIAC, anche in qualità di partner e gestore Sprar, ha infatti provato a ricercare un complesso equilibrio tra una funzione di rappresentazione, difesa e reclamo dei diritti della popolazione rifugiata e migrante, curando una propria indipendenza (quindi mantenendo i suoi valori e posizione autonoma rispetto dei "poteri locali": ad esempio, ricercando opportunità di finanziamento attraverso fondi europei per finanziare parti innovative della filiera) ed allo stesso modo - proprio per non rischiare alcuna possibilità di una sorta di “privatizzazione” dei diritti - di sviluppare una forte connessione con istituzioni locali (Comuni, Azienda Sanitaria, prefettura). Questo approccio implica una reinterpretazione del concetto di "sussidiarietà", che descrive la relazione asimmetrica, ma potenzialmente fertile, tra il terzo settore e la funzione pubblica cui spetta la titolarità. L'associazione ha perseguito una prospettiva di

servizi generali capaci di attivare competenze dedicate e su un piano di integrazione tra dimensione giuridica, sociale in termini di diritti di cittadinanza che prevedano – laddove necessario e quando possibile – forme di facilitazione nell’accesso ai servizi che li rendono esigibili. A livello locale ciò significa - in un periodo di crisi economica – esercitare una costante pressione sulle istituzioni locali in modo che, invece di adottare un approccio concorrenziale, investano su processi decisionali comuni che sappiano ridefinire le priorità e le categorie (di esigenze e / o beneficiari). L’investimento in innovazione sociale promosso da CIAC coinvolgendo istituzioni pubbliche e private va quindi nella direzione di trasformare la titolarità dei diritti in diritti esigibili, anche per chi non rientrasse nei canali istituzionalmente predefiniti (Sprar, Mare Nostrum etc).

Panel 6: Abitare i luoghi dell'emergenza.

Un dialogo interdisciplinare sugli spazi del rifugio

Proponenti:

Eleonora Riva, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Beni Culturali e Ambientali, Laboratorio Escapes

Nicola Rainisio, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Beni Culturali e Ambientali, Laboratorio Escapes

Relatrici:

Agnese Rebaglio, Politecnico di Milano, Dipartimento Design, PhD in Interior Architecture

Elena E. Giunta, Designer, arteterapeuta, PhD in Design and Multimedia Communication

Casa a tempo e per molti: il design per luoghi di accoglienza ospitali

Il contributo si propone di affrontare il tema della progettazione dei luoghi di ospitalità temporanea (della cosiddetta "seconda accoglienza") per rifugiati politici.

Individui che portano con sé, al di là delle biografie individuali, una esperienza di fuga, di superamento di barriere e confini geografici e culturali, e vivono una particolare condizione in cui “lo spazio dell’abitare diventa un limbo che media la transizione da uno stato/Stato all’altro, che porta ad acquisire un altro status, quello di richiedente asilo” (Calloni, Marras, Serughetti, p. XI). Questa particolare condizione di abitare temporaneo avviene spesso in strutture collettive, che assumono il valore di primo “approdo” per l’esperienza del rifugiato, di prima casa, pur transitoria.

La ricerca-azione ha indagato le potenzialità e il ruolo del design nel progettare o ri-articolare internamente i luoghi di accoglienza affinché siano capaci di farsi mediatori di cambiamenti positivi per chi li abita seppur temporaneamente. In particolare il lavoro ha affrontato la necessità di una diversa qualità degli alloggi e degli arredi nelle strutture collettive destinate, nella città di Milano, all’accoglienza temporanea per richiedenti asilo: ciò per rispondere in modo adeguato alle molteplici vocazioni dell’abitare temporaneo, inteso come istanza primaria e culturale insieme.

A partire dalla convinzione che il luogo destinato all’ospitalità rivesta una forte valenza simbolica,

Escapes. Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate
www.escapes.unimi.it
migrazioniforzate@unimi.it

oltre che funzionale e relazionale, che esso possa favorire un processo di recupero di espressione del Sé e dei valori culturali di appartenenza, lo sviluppo di prime forme di attaccamento e territorialità funzionali ad una progressiva integrazione culturale, ci si è proposti l'obiettivo di generare, con gli strumenti propri del design, riflessioni, proposte e soluzioni in grado di tali molteplici vocazioni di questi luoghi dell'abitare temporaneo.

Focus della ricerca sono stati dunque i centri polifunzionali (CP) di accoglienza volti a garantire ricovero abitativo temporaneo e a favorire un processo di recupero di una stabilità esistenziale e indipendenza, nel rispetto delle specificità personali e culturali degli ospiti. I CP nella città di Milano offrono dal 2011 un totale di circa 300 posti letto.

Si tratta di strutture collettive, gestite per conto del Comune di Milano da un consorzio di cooperative sociali denominato Farsi Prossimo, finanziate da un fondo nazionale specifico per le criticità delle aree metropolitane, attivo - salvo proroghe - fino al 2015 (Fondi per l'emergenza del Ministero degli Interni, Risorse della Protezione civile)

Esse prevedono un ricovero temporaneo della durata di 8+2 mesi (12 nel caso di donne e minori), una struttura con camere e servizi condivisi e living room comuni, un accompagnamento da parte di educatori specializzati che offrono assistenza e servizi per favorire l'integrazione.

Il lavoro di ricerca che sarà illustrato nel panel, finanziato dal programma denominato "5x1000 Giovani ricercatori" del Politecnico di Milano e svolto in accordo con le istituzioni (Settore Adulti in difficoltà del Comune di Milano), è stato collettivo e multi-disciplinare: coordinata dall'Unità di Ricerca DHOC – Design for hospitable cities del Dip.to di Design del Politecnico di Milano, ha visto la collaborazione di altre UdR del Dip.to di Design e del Dip.to di Beni culturali e Ambientali dell'Università degli Studi di Milano, e di giovani designer professionisti.

Il lavoro ha coinvolto, attraverso azioni mirate (focus group, workshop, questionario quantitativo) sia utenti finali sia gli operatori sociali responsabili del servizio.

Cristina Del Biaggio, Università di Ginevra, Dipartimento di Geografia e Ambiente, Associazione Vivre Ensemble: servizio d'informazione sul diritto d'asilo (www.asile.ch).

"Non ci conoscete? E' normale! Viviamo sotto terra".

Accoglienza di richiedenti asilo nei rifugi della protezione civile in Svizzera.

"Non ci conoscete? E' normale! Viviamo sotto terra" è lo slogan utilizzato da alcuni richiedenti asilo alloggiati a Ginevra nei rifugi della protezione civile anche detti "bunker".

Indignati e provati dalla vita nel sottosuolo si sono uniti e organizzati nel movimento "StopBunkers" (<https://stopbunkers.wordpress.com>).

Questo movimento ha avuto un riconoscimento politico: una mozione che chiede la chiusura di questo tipo di alloggio è stata portata da deputati di diversi partiti, davanti al parlamento del Canton Ginevra. I politici, le istituzioni responsabili dell'alloggio di richiedenti l'asilo in Svizzera romana e i media hanno ripetuto senza interruzione che l'apertura di nuovi centri d'accoglienza sotterranei è dovuta all'afflusso sempre più importante di richiedenti l'asilo in Svizzera. Esempio tratto da un articolo di giornale apparso in ottobre 2014:

«Avec l'arrivée importante de nouveaux migrants ces derniers mois, l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) avait dû remettre en service un abri de la protection civile à Lausanne en juillet. Un deuxième a été ouvert à Epalinges au début du mois de septembre »

(Le Temps, « Second abri PC à Neuchâtel, 18.10.2014 »)

Le statistiche ufficiali (Ufficio federale della statistica) mostrano una certa stabilità nel numero di richieste d'asilo in Svizzera: circa 20'000 persone all'anno negli ultimi 5 anni. Una cifra che resta

più o meno stabile e non conosce un aumento tale da motivare l'apertura di centri d'accoglienza d'urgenza, fra i quali si annoverano i bunker. Ma allora perché i cantoni in Svizzera romanda sostengono di essere costretti ad adibire sempre più strutture sotterranee ad alloggio per richiedenti l'asilo nonostante queste strutture siano state pensate, in un primo momento, solo per accogliere i richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta e costituiva quindi una soluzione solo temporanea e solo per coloro che erano obbligati a lasciare la Svizzera? Delle ragioni strutturali e congiunturali spiegano questo fenomeno di "banalizzazione" dell'accoglienza d'urgenza.

Ragioni strutturali: Un'analisi storica delle decisioni politiche prese nel 2005 dall'allora consigliere federale Christoph Blocher, leader dell'UDC (Unione democratica di centro: partito populista di destra e conservatore) mostra come queste abbiano costretto i cantoni a chiudere delle strutture d'accoglienza ordinaria in un momento di eccezionale diminuzione del numero di richieste d'asilo. Fonte: Segretariato di Stato alle migrazioni.

Ragioni congiunturali: Un'analisi delle cifre ufficiali fornite dall'ufficio federale di statistica mostra chiaramente che non è aumentato il numero di arrivi di richiedenti l'asilo in Svizzera. Altri parametri invece spiegano la mancanza di alloggi. Dal 2012, molte più persone hanno il diritto di rimanere in Svizzera, infatti è aumentata la percentuale di coloro che ricevono una forma di protezione (statuto di rifugiato o ammissione provvisoria) ed è invece diminuita la percentuale di decisioni di casi NEM (non entrata in materia¹) e in particolare delle decisioni NEM legate al regolamento Dublino. Questo significa che la Svizzera è obbligata a gestire e valutare una quantità più importante di domande d'asilo e di conseguenza un numero maggiore di persone che deve alloggiare sul suo suolo. Un'informazione che né i politici né i media hanno il coraggio di comunicare. In un momento storico in cui i rifugiati sono un elemento chiave delle campagne politiche ed elettorali e nel quale nessuno si assume la responsabilità di dire pubblicamente che quasi il 90% delle persone che richiedono asilo politico in Svizzera rimarrà in maniera duratura sul territorio, la retorica dell'invasione è chiaramente politicamente vantaggiosa. Diventa però problematica nel momento in cui la Confederazione e i cantoni devono trovare nuove strutture d'accoglienza, strutture che nessuna comunità locale è disposta ad ospitare tenuto conto del clima fortemente xenofobo che loro stessi hanno contribuito a creare. La soluzione dei rifugi di protezione civile è una soluzione di comodo per le autorità politiche, che così nascondono sotto terra una realtà che non vogliono vedere e far vedere.

Angela M. Callari, associazione A.T.O.S., Palermo

Gabriella Lattuca, associazione A.T.O.S., Palermo

I luoghi di accoglienza e cura in un'ottica transculturale: L'esperienza dell'associazione Atos a Lampedusa

L'associazione ATOS si pone come associazione di contatto sanitario e sociale con cittadini migranti di varie nazionalità. Con questa finalità promuove e sviluppa progetti in vari ambiti sociali e sanitari in Sicilia. Le autrici, medici e psicoterapeuti transculturali hanno affrontato l'accoglienza degli sbarchi a Lampedusa dal 2010, sia presso il Centro di Accoglienza che presso il Poliambulatorio dell'ASL 6 di Palermo che direttamente come collaboratrici del CISOM sui gommoni della Guardia Costiera. Questa esperienza ci ha permesso di toccare con mano le differenze del sistema l'accoglienza nei tre luoghi caratteristici di Lampedusa, e l'impatto che su di essi hanno le caratteristiche legate all'ambiente e della strutturazione degli spazi.

Diamo sotto alcuni brevi esempi di luoghi e dei diversi vissuti che li caratterizzano. Approfondiremo il legame tra le caratteristiche degli spazi, il modo in cui vengono gestiti/utilizzati e l'influenza che questi elementi hanno sull'esperienza delle persone durante la

discussione.

A Lampedusa il Poliambulatorio contiene anche il Pronto Soccorso e la Guardia Medica. Lampedusa è un'isola posta nel golfo della piccola Sirte, ed è un comune di circa 6000 abitanti + circa 650 militari. In estate la popolazione triplica per la presenza dei turisti. Paese marionato, è attualmente collegato con la c.d. nave, da cui dipendono il rifornimento idrico e quello alimentare: senza nave mancano l'acqua, la frutta, le verdure e i rifornimenti animali, ma manca anche la benzina, i materiali di costruzione e i lavoratori addetti.

I ragazzi di Lampedusa vedono nel mare un problema, lo capiscono soprattutto dal silenzio, dal senso denso di lutto che questo termine produce nei presenti, genitori e nonni per primi: basta un silenzio non etichettato, un imbarazzo malcelato, o un'aperta affermazione che sottolinei le difficoltà ovvie di un'insularità vissuta: Essere Lampedusani significa vivere confinati in un luogo che senza gli aerei potrebbe solo essere un'isola turistica e non abitabile tutto l'anno. Quello che a Lampedusa esiste è stato portato dalla terraferma; la pietra locale è bellissima, se fosse usata per tutte le costruzioni sarebbe fantastico, ma dovrebbero esserci poche costruzioni, al più potrebbe essere portata da fuori; anche nella roccia bianca, Lampedusa assomiglia a Porto Empedocle, da dove sembra essere gemmata per poi lasciarsi andare in mare aperto. A causa di questa insularità, la popolazione, negli anni dei massicci sbarchi degli extracomunitari provenienti dall'Africa e dal vicino oriente, si è ribellata. Molte attenzioni le sono state rivolte per evitare disordini e per garantire la sua attuale vocazione turistica, senza avere mai il coraggio di definirla per quella che essa è veramente: "una base militare italiana". Non una vergogna, ma una necessità, una difesa che è anche garanzia per chi già dovrebbe sapere di essere comunque nel mirino del terrorismo internazionale e territorialmente esposta, protesa verso l'Europa.

La nostra esperienza al Centro Accoglienza consiste nel visitare tutti i c.d. ospiti all'arrivo: dopo essere stati sistemati nei pullman arrivano nel centro di Lampedusa, una valle stretta, già cimitero, da una parte delimitata da un roccione verticale e dall'altra isolata sempre da un rilievo sormontato dalle stesse costruzioni prefabbricate a cui più di recente si è aggiunto un muro di sicurezza/sorveglianza che la fanno assomigliare a un carcere ancora di più. Ufficialmente il muro serve per sistemare i canali delle acque bianche e nere dell'agglomerato di piccole costruzioni prefabbricate a due piani recentemente restaurati, ma l'effetto non lascia dubbi, le telecamere di sorveglianza e l'illuminazione neanche. All'ingresso c'è un cancello dove lasciamo i documenti ai militari dell'esercito italiano, poi a destra e a sinistra ci sono i posti in cemento dove gli ospiti ancora bagnati vengono fatti accomodare in attesa della perquisizione da parte della polizia sotto la sorveglianza dell'arma dei carabinieri. Il pullman arriva all'interno mentre il medico e l'infermiere sono pronti a spiegare le modalità della visita, mentre controllano che non ci siano persone che stiano particolarmente male, dicono che passeranno in rassegna tutti, specialmente quelli che stanno male o che soffrono di patologie importanti: le patologie dipendono molto dal recente vissuto in Libia o dall'attraversamento del deserto o dal freddo su gommoni ipercarichi.

L'accesso alla banchina invece avviene allo sbarco vero e proprio: numerose autorità presenti, fotografi autorizzati e della polizia, giornalisti etc lo sbarco è diventato un "fatto" da immagine giornalistica e gli sbarchi sono diventati le immagini degli stati di emergenza del fenomeno. Già visti sui gommoni della guardia costiera o sulle navette della guardia di finanza o trasbordati sulle navi di mare nostrum. Portiamo al poliambulatorio coloro che stanno veramente male con ipotensione e disidratazione, donne incinte in fase di gravidanza avanzata, anziani scompensati partiti con poche pillole per l'ipertensione o il diabete, bambini e neonati in difficoltà. I più gravi raggiungono la Sicilia con gli elicotteri del 118. Straordinaria l'esperienza sui gommoni della guardia Costiera, specie d'inverno.

Silvia Volpato, Associazione Atas onlus, Trento

Escapes. Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate
www.escapes.unimi.it
migrazioniforzate@unimi.it

Accoglienza e comunità

Con questo intervento racconto la mia esperienza come operatrice dell'associazione Atas onlus di Trento nell'ambito dell'accoglienza richiedenti protezione internazionale in un'ottica di sviluppo di comunità, approfondendo i seguenti aspetti: 1. la rete dell'accoglienza in Trentino; 2. l'azione di Atas onlus; 3. operatrice dell'accoglienza vs la comunità; 4. riflessioni finali.

Durante la presentazione i punti di cui sopra verranno approfonditi ed integrati da esempi concreti e dagli esiti positivi del lavoro fatto.

1. In Trentino l'accoglienza straordinaria è gestita da una rete di 13 enti coordinati dal Cinformi (unità operativa del Dipartimento Salute e solidarietà sociale della Provincia Autonoma di Trento). Il principio è che ogni ente contribuisca all'accoglienza in base alle sue competenze specifiche, cercando di favorire così un inserimento positivo delle persone sul territorio con una gestione ottimizzata delle risorse. I principali servizi offerti, oltre alla gestione ordinaria, sono: corsi di lingua e cultura italiana; progetto legalità; progetto autonomia abitativa; promozione salute; bilancio di competenze ed attivazione di volontariato o tirocinio; percorsi di facilitazione alla vita comunitaria.

2. Da settembre 2014 è presente, in un quartiere di Trento, una struttura di accoglienza per 72 r.p.i.. Ad Atas è stato chiesto di partecipare con una specifica responsabilità nella gestione delle relazioni esterne della struttura, poiché dal 2013 opera nel quartiere con un progetto di sviluppo di comunità ed integrazione, attraverso il quale si va costruendo un percorso incentrato sulle relazioni, che cerca di favorire la dimensione comunitaria coinvolgendo sia cittadini italiani che stranieri, partendo da bisogni comuni. Considerando quindi il tema dell'integrazione non come un'ipotetica distanza culturale da ridurre tra culture, ma come un tessuto di cittadinanza e appartenenza da ricostruire in chiave inclusiva e generativa, poiché spesso nei contesti abitativi non ci sono più relazioni in grado di generare senso di appartenenza e ciò incide pesantemente sul contesto sociale, ancor più se toccato da progetti di accoglienza r.p.i.. A fronte dell'esperienza maturata, Atas ha ritenuto che, per favorire l'integrazione della struttura e delle persone accolte nel contesto, il punto di partenza dovesse essere la comunità e non la struttura e che fosse pertanto importante che io, in quanto figura di riferimento, lavorassi con la comunità stessa, partendo dai suoi bisogni e dalle sue risorse, orientandola verso una maggiore apertura e di conseguenza anche verso la stessa struttura e non solo viceversa. In quest'ottica si è operato per:

- creare reti permanenti di quartiere in grado di sostenere lo sviluppo di processi partecipativi e generativi, anche in vista di una maggiore integrazione dei r.p.i.;
- promuovere tra i cittadini la presa in carico della comunità: concrete iniziative in risposta a comuni bisogni, in cui coinvolgere anche i r.p.i.;
- promuovere micro-sistemi permanenti di rete territoriale (quartiere) tra istituzioni (Circoscrizioni), servizi (scuola e servizi sociali) e la comunità stessa (italiani e stranieri) che implementassero le relazioni nella logica dello sviluppo di comunità;

3. Il mio lavoro ha pertanto avuto come punto di partenza la comunità entro la quale si inserisce la struttura di accoglienza. Dovendo però svolgere un ruolo di mediazione tra questa e la struttura, buona parte del periodo iniziale è stato dedicato al mio inserimento nel progetto di accoglienza r.p.i.; mi sono pertanto concentrata su tre principali filoni di azione:

- esplorazione del contesto e definizione del quadro di risorse interno alla struttura, in collaborazione con l'equipe interna: attraverso il continuo confronto con le altre operatrici e la conoscenza delle persone accolte, dei loro bisogni e delle loro risorse;
- contatto e confronto con il polo sociale e con le realtà associative presenti nel quartiere, attraverso il contatto diretto con i referenti delle Associazioni, ma anche partecipando ad incontri organizzati dalle stesse, nell'ottica di iniziare a creare un raccordo tra le realtà già attive sul territorio, sensibilizzare rispetto al tema dell'accoglienza e individuare azioni da poter portare

avanti in sinergia;

– individuazione e organizzazione di attività con e per gli ospiti della struttura, con il coinvolgimento sia di persone del quartiere, sia di volontari/e della più ampia città di Trento, con un focus preciso sulla dimensione relazionale del loro coinvolgimento. Nella seconda fase il mio lavoro si è svolto in particolare cercando di:

– avviare attività all'interno della struttura con i/le volontari/e, o all'esterno sfruttando proposte e risorse della città tutta, in modo da inserire gli ospiti, a costo zero, in percorsi legati ai loro interessi, con l'obiettivo di impiegare il tempo, avere occasione di migliorare l'apprendimento della lingua italiana, conoscere persone di Trento;

– inserire alcuni r.p.i. in attività già presenti nel quartiere o utilizzando gli spazi del quartiere, con gli obiettivi di cui sopra, ma anche nell'ottica sia di far nascere legami con persone del contesto circostante, sia di far conoscere a queste la realtà dell'accoglienza dei r.p.i.;

– coinvolgere i r.p.i. nei momenti comunitari organizzati dalle e con le realtà del quartiere, con gli obiettivi di cui sopra e nell'ottica, grazie a momenti di incontro informale, di far conoscere a quante più persone la realtà dell'accoglienza e la presenza dei r.p.i. all'interno del quartiere, così come dare un'immagine diversa della presenza straniera sul territorio;

– organizzare momenti ad hoc con alcune persone del quartiere, con gli obiettivi di cui sopra, ma anche di sensibilizzare in merito alle loro storie e cosa voglia dire essere rifugiato in un paese lontano dal proprio.

4. Chiave del lavoro è porre particolare attenzione alla dimensione relazionale e a far sì che le singole attività, al di là della comunque importante funzione di intrattenimento e acquisizione di competenze degli ospiti della struttura, siano anche il tassello di un percorso più ampio di avvicinamento/inserimento nel territorio trentino, attraverso la conoscenza di persone e la nascita di relazioni positive e generative con le stesse. Coinvolgere la comunità, avvicinarla alla realtà dell'accoglienza, far sì che le attività non siano momenti isolati ma siano parte di un processo e dunque di una strategia di processo che punta a generare legami duraturi e dotati di senso per la comunità stessa, di cui la struttura è una componente, è certamente la parte più difficile del mio lavoro, resa possibile solo da uno stare disinteressato e costante nelle relazioni, essendo risorsa tanto per la struttura quanto per la comunità.

Terza sessione ore 16-17.30

Panel 7: Il Reinsediamento e altri Regimi di Ammissione in Europa: tra Politiche Attuali e Possibilità future

Proponenti:

Milena Belloni, Dottoranda in Sociologia presso l'Università di Trento

Emanuela Paoletti, Research Associate presso Refugee Studies Center, Oxford University

Relatori:

Delphine Perrin, Marie Curie Research fellow at Aix Marseille University

Lo sviluppo di sistemi di asilo nei paesi magrebini: l'impatto sull'ammissione e il

soggiorno di richiedenti asilo e rifugiati in Europa

Fin dai primi anni 2000, l'UE e l'UNHCR hanno spinto i paesi magrebini (della Libia alla Mauritania) per sviluppare sistemi di asilo e condividere la responsabilità di ospitare e proteggere i rifugiati. Durante gli anni 2000, i stati magrebini hanno intrapreso riforme senza precedenti della loro normativa sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri e anche sull'uscita dal loro territorio. Tuttavia, si sono rifiutati di legiferare in materia di asilo, temendo un trasferimento dell'onere della protezione dei rifugiati. Così, l'UNHCR è stato in carica della determinazione dello status di rifugiato e cercava di assicurare l'accesso ai diritti fondamentali, in collaborazione con associazioni locali. Questa protezione conosceva una serie di difficoltà di attuazione e le violazioni. Il reinsediamento dagli paesi magrebini era e è ancora estremamente limitato.

Dai i primi anni 2010 pure, la Tunisia, il Marocco, la Mauritania e l'Algeria si sono impegnati nella discussione e sviluppo di una legislazione in materia di asilo, che dovrebbe portare alla fine del 2015 o nel 2016 per la creazione di sistemi nazionali di asilo e il trasferimento di responsabilità dell'UNHCR alle autorità nazionali. Se questi progetti portano a un sistema di protezione per i rifugiati, i paesi magrebini allora possono essere considerati "paesi terzi sicuri" o "paese di primo asilo" ai sensi della normativa europea. La direttiva "procedure d'asilo" prevede che i richiedenti asilo con legami "sufficiente" con questi paesi o che possono beneficiare là di una protezione "sufficiente" avranno l'ammissibilità della loro domanda respinta e saranno restituite.

Il numero dei richiedenti asilo attraverso il Maghreb per raggiungere l'Unione europea è aumentato in modo significativo a causa della difficoltà di accesso con altri mezzi legali. Di conseguenza, migliorare le opportunità di integrazione locale dovrebbero portare a un aumento significativo del numero di rifugiati nel Maghreb e anche del numero dei richiedenti asilo senza successo in Europa, sulla base di procedure accelerate. Questa è anche la sfida dei negoziati in corso sugli accordi di riammissione tra i paesi del Maghreb e l'Unione europea.

Per evitare il "trasferimento dell'onere" temuto dagli stati del Maghreb, probabilmente dovrebbe essere aumentato di reinsediamento. Ma in primo luogo, il reinsediamento è in grado invece di essere più basso, dal momento che l'integrazione locale può essere invocato, con l'eccezione di alcune categorie di rifugiati, come gli omosessuali o gravemente malati. Viene poi osservato che le bollette del Maghreb hanno ripreso nozioni europei, diffusi in tutto il mondo, che permettono di proteggere meno o meno lungo (come lo status sussidiario o lo status temporeano) o anche di preparare un trasferimento anche più a sud della protezione dei rifugiati (con il concetto di paese sicuro o delle procedure accelerate alla frontiera).

Jacob Townsend - CEO at Farsight, Brussel-based social enterprise that designs and delivers tools for people to improve the world, specializing in the areas of migration, conflict, and justice

The potential role of resettlement policy in addressing irregular migration flows to Europe based on perspectives of Eritrean migrants

This paper aims to address one of the key questions for policy makers regarding the growing refugee flows to Europe today: to what extent would an expansion of resettlement for asylum seekers to Europe improve European asylum policies by reducing irregular migration? To seek an answer to this question, our study is divided in two main questions. First, we look at the potential that the current and the proposed increase of resettlement schemes have to reduce the mixed migration flows to Europe. The assumption held by some policy makers is that the availability of resettlement options has the effect of making it more attractive for asylum seekers to seek legal access to Europe rather than risking an illegal crossing to claim asylum in Europe. But would people who have already fled their area of origin be willing or able to wait longer if European

countries promised more resettlement options? Second, the case study looks at the problems asylum seekers imagine, hear about, or have experienced related to the present resettlement programs. For example, how long did the process take and how was the waiting period experienced by the applicants? Are there other concerns that migrants have related to resettlement, and how do they estimate their own chances of successful resettlement?

Leonardo Leotardi—Responsabile del nuovo programma di Reinsediamento, UNHCR Italia

Il nuovo programma di reinsediamento in Italia

L'UNHCR nell'ambito del proprio mandato ha identificato tre possibili soluzioni durevoli che aiutino i rifugiati a ricostruire la propria vita in modo stabile: integrazione nel Paese di accoglienza, eventuale rimpatrio volontario nel Paese di origine ed il resettlement (reinsediamento), per coloro i quali le prime due soluzioni non sono prospettabili.

Il resettlement, oltre ad essere uno strumento essenziale per garantire protezione internazionale e soddisfare specifici bisogni dei rifugiati la cui vita, libertà, sicurezza, salute siano in pericolo nel Paese dove hanno trovato rifugio, e' l'espressione tangibile di una solidarietà internazionale, che consente di condividere la responsabilità di garantire protezione ai rifugiati, riducendo al contempo i problemi che possono gravare sui Paesi di primo rifugio.

Negli ultimi anni si e' verificato un progressivo aumento delle *People of Concern* dell'UNHCR, che sono arrivate ad essere piu' di 51 milioni, di queste 4.000.000 sono rifugiati siriani che hanno lasciato il proprio Paese e sono ospitati per la maggior parte, da Egitto, Libano, Giordania e Turchia. A fronte di questo alto numero di persone che hanno necessita' di protezione, nel 2013 solamente 98.000 rifugiati hanno beneficiato del programma ordinario di resettlement. Si deve comunque rimarcare come a partire dal 2013 sia stato istituito un programma di resettlement, e di altre forme di ammissione al territorio, *ad hoc* per rifugiati siriani, che al 2015 ha visto l'impegno da parte di una serie di Stati ad accoglierne all'incirca 87.000, che si andranno ad aggiungere alle quote di reinsediamento ordinario.

Sebbene si debba notare che dal punto di vista puramente numerico, il dato delle persone reinsediate risulti ancora minimo rispetto al numero delle persone che avrebbero i requisiti per accedere a tale forma di soluzione durevole, e' da valutare positivamente, in un'ottica prospettica, il fatto che comunque i singoli Stati e l'Unione Europea stiano rivolgendo con crescente interesse la propria attenzione a questo tipo di programma.

Il consolidamento, infatti, del programma di resettlement, il possibile futuro incremento del numero di persone reinsediate annualmente ed il fatto che a questo programma possano essere affiancate altre misure di accesso legale al territorio europeo, potrebbe consentire di costruire un'alternativa credibile agli arrivi spontanei, che costringono richiedenti asilo e rifugiati ad intraprendere lunghi viaggi che li espongono a gravi pericoli e che alimentano il mercato del traffico di esseri umani.

Negli anni passati l'Italia ha predisposto alcuni programmi di reinsediamento ad hoc per specifici gruppi di persone in condizioni di particolare vulnerabilità, ma solo da quest'anno ha intrapreso lo sviluppo uno specifico e strutturato programma di resettlement, finanziato con fondi FAMI, che prevede il reinsediamento di 500 persone per il 2015, utilizzando sia il meccanismo del resettlement, che quello della private sponsorship, prevedendo, inoltre, la possibilità che questo programma possa essere esteso anche per le annualità successive al 2015.

In tal senso ulteriore spinta positiva a questa tipologia di programma a livello Comunitario potrà venire da quanto indicato dalla Commissione Europea, che nella recente comunicazione del 13.05.2015, ha proposto l'istituzione di un Programma europeo di Resettlement che permetta di

reinsediare fino a 20.000 persone l'anno, distribuendole tra i vari Stati membri dell'Unione.

Devisri Nambiar – Operatrice Legale presso Orizzonti cooperativa sociale, Padova
Getting to seek asylum in Italy: plurality of admission processes and the experience of a legal support office

In the present Italian panorama the opportunities for refugees to enter with a resettlement program are very scarce. The only other legal form of admission for people in need of protection is the facilitated procedure for family reunion with a relative who has already been recognized a form of international protection. People who intend to seek asylum, however, elaborate ways that allow them to arrive and present the request not only by crossing borders without documents. The work in a legal support office for asylum seekers and refugees comes across lives of people who try to shape their personal and family projects while seeking protection. The contribution to the panel intends to give a hint on the complexity of forms in which people find admission in Italy and on their possibilities of exercising agency on the process, starting from stories met in the office.

Panel 8: Il sistema di accoglienza riservato ai Minori Stranieri non Accompagnati che transitano o si fermano in Italia. Un'analisi critica del modello italiano di "governance multilivello"

Proponenti:

Enza Roberta Petrillo, Ricercatrice Post-doc in Scienze Politiche e Sociali, Sapienza Università di Roma, Dipartimento Memotef/Centro di Ricerca EuroSapienza, Laboratorio Escapes;

Elena Ambrosetti, Ricercatrice in Demografia, Sapienza Università di Roma, Dipartimento Memotef

Il panel proposto mira ad analizzare le criticità, le implicazioni e le prospettive del sistema di accoglienza riservato ai Minori Stranieri Non accompagnati (MSNA) che transitano o scelgono di fermarsi in Italia, analizzando con una prospettiva inter-disciplinare, i limiti e le implicazioni della governance multi-livello che caratterizza la gestione nazionale dei MSNA. Coerentemente, questo panel presenterà dei contributi originali volti ad esaminare criticamente, anche grazie a risultati di ricerca emersi da studi empirici, l'impatto e le implicazioni delle politiche e i programmi, di ordine nazionale (intervento S. Matarese), regionale (intervento Lo Cascio) e municipale (Intervento A. Ghezzi), sviluppati per gestire la crescita esponenziale di questo tipo di flusso registrata a partire dal 2011. Le presentazioni di seguito indicate, contribuiranno alla comprensione critica dell'oggetto di studio nell'obiettivo più generale di costruire un luogo d'incontro e di dibattito critico aperto a ricercatori- accademici e non-, operatori del terzo settore e delle ONG.

Relatori/Relatrici:

Valeria Fabretti - docente di sociologia Sociologia, Università degli Studi di Roma Tor Vergata e Osservatorio tematiche delle problematiche adolescenziali e migratorie di Roma Capitale e Associazione Virtus Italia.

“L'Osservatorio tematiche delle problematiche adolescenziali e migratorie di Roma Capitale e Associazione Virtus Italia. L'approccio ai Minori Stranieri non Accompagnati in un progetto sperimentale e multi-stakeholders”

***Anna Ghezzi - Educatrice Professionale presso il Progetto Case Saltatempo
Minori Stranieri non Accompagnati a Milano: Case Saltatempo***

Nel mio intervento vorrei presentare il progetto CaseSaltatempo, esempio di accoglienza dei MSNA a Milano, buona prassi (s-)vincolata a un sistema emergenziale. In particolare vorrei porre attenzione alle difficoltà che incontrano i ragazzi all'approssimarsi della maggiore età, fortemente connesse anche ai cambiamenti dei flussi migratori.

CaseSaltatempo è un servizio socio-educativo offerto da La Cordata Scs in collaborazione con il Comune di Milano. Nasce a gennaio 2008 (Lg 285) accogliendo adolescenti maschi (16 - 18 anni) migranti. Prevede un'accoglienza diffusa in appartamenti sul territorio milanese e non un grande centro, scelta in controtendenza in questo momento storico. Il nome Saltatempo deriva da un libro di Stefano Benni: obiettivo del progetto è accompagnare nel presente i ragazzi, consapevoli del proprio passato e con obiettivi per il futuro, tenendo conto della temporalità della migrazione.

L'8 agosto 2009 è stato introdotto il requisito di avere 2anni di percorso di integrazione sociale per i ragazzi che compiono 18anni almeno due anni dopo questa data. Quindi dal 2011, per la conversione del Pds alla maggiore età, se il ragazzo è stato posto in affidamento/tutela e non ha 3anni di presenza sul territorio di cui almeno 2 di progetto educativo, bisogna per legge che acquisisca il parere favorevole del Comitato per i minori stranieri. Inviata la documentazione necessaria a testimoniare il percorso del ragazzo e acquisito parere favorevole, il ragazzo può convertire il Pds, molto spesso per attesa occupazione, guadagnando così un anno per cercare lavoro. Inoltre a 18anni il Comune smette di pagare la retta quindi, oltre a Pds e lavoro serve anche una casa. A Milano infine, fino a dicembre 2014, c'era la possibilità di ottenere dal Tribunale per i Minorenni il Prosieguo Amministrativo, che permetteva ai ragazzi di essere supportati fino ai 21anni dal Servizio Sociale. In particolare a Milano ha permesso di tenere i ragazzi in struttura oltre ai 18anni e permetteva di convertire il Pds fino ai 21anni come fossero ancora minorenni, maturando i 3anni di permanenza e i 2 di progetto. Ciò non è più possibile.

Lavorando in CaSa ho potuto osservare cambiamenti nelle tendenze migratorie.

Fino a qualche anno fa partivano soprattutto i primogeniti, ragazzi competenti con l'obiettivo di lavorare e diventare adulti indipendentemente dalla famiglia. Emergeva l'idea di cultura della migrazione. Oggi, soprattutto dall'Egitto, si è osservata una forte presenza di ragazzi problematici spesso allontanati dalle loro stesse famiglie.

Dall'Albania invece arrivano ragazzi spesso con un mandato migratorio leggero e stanno iniziando i rimpatri da parte dei Comuni. Infine, nel caso del Bangladesh, si è momentaneamente interrotto il flusso migratorio di minori per problemi legati ai passaporti e alla reale età anagrafica.

Serena Matarese, Policy Officer Politiche Migratorie, Italia Lavoro/ Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

Escapes. Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate
www.escapes.unimi.it
migrazioniforzate@unimi.it

La governance multilivello nel sistema italiano di protezione dei MSNA: prospettive, sviluppi e strumenti

Il sistema italiano di protezione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) è fortemente caratterizzato da una struttura complessa di governance multilivello. Il sistema nazionale, infatti, si connota per la compartecipazione al governo delle politiche e degli interventi tra una pluralità di amministrazioni, centrali e periferiche, e una pluralità di attori, istituzionali e non – fra essi interdipendenti. Tale impianto di governance rivela un fenomeno che è, per sua natura, caleidoscopico: la struttura multilivello riflette, in particolare, il binomio “minore – migrante” tipico della condizione di tale categoria di soggetti. Il quadro normativo e procedurale di riferimento, dunque, si esplica nella composizione (e, talvolta, nella sovrapposizione) fra la legislazione in materia di protezione dell’infanzia e quella in materia di immigrazione

Martino Lo Cascio, PhD Dipartimento Psicologia Università di Palermo.

Minori stranieri non accompagnati in Sicilia. La seconda accoglienza in strutture comunitarie

Le strutture che ospitano minori stranieri non accompagnati (msna) vivono difficoltà quotidiane e peculiari nel lavoro con tale target, sia sul versante organizzativo che educativo. Nell’ambito del mio dottorato sto portando avanti una ricerca-azione, attualmente nel suo step iniziale, coinvolgendo 4 comunità/gruppi appartamento considerate delle “eccellenze” nel territorio siciliano. L’obiettivo principale dello studio – di taglio metodologico prevalentemente qualitativo - è di individuare le buone prassi ed i contesti interattivi che rappresentano il migliore “milieu protettivo” da offrire ai msna e conseguentemente creare e applicare un “Programma di Attività laboratoriali”, al fine di migliorare la qualità dell’accoglienza (soprattutto la seconda) ed il benessere psicosociale degli ospiti. Per i dati iniziali, oltre alla letteratura di riferimento, sono stati utilizzati 4 Focus Group con gli staff delle comunità (n. 30 partecipanti) e 4 interviste semistrutturate con i rispettivi responsabili; ciò ha già consentito di curare la stesura del Programma che a breve verrà sperimentato. Gli staff comprendono operatori di entrambi i generi, appartenenti a varie fasce d’età, con ruoli estremamente diversificati (responsabile, educatore, assistente sociale, psicologo, mediatore culturale, personale ausiliare) e nel prosieguo saranno coinvolti anche i ragazzi. A conclusione di tale studio esplorativo, ci si attende che la sistematizzazione e la condivisione di un insieme di attività educative - le quali implicitamente influenzano alcune strategie operative – possano fornire empowerment ai ragazzi e agli staff, suggerendo successivamente un’applicazione e una replicabilità degli eventuali risultati positivi su una scala più ampia.

Panel 9: Nuovi crocevia per i richiedenti asilo lungo i confini terrestri italiani. Realtà locali, dinamiche multi-scalari

Proponente:

Giulia Scalettaris, PhD, Università di Lille, Laboratorio Escapes

Relatori/relatrici:

Angela Lovat, Ospiti in Arrivo, e Galandriel Ravelli, Università di Bath

Escapes. Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate
www.escapes.unimi.it
migrazioniforzate@unimi.it

La situazione dei richiedenti asilo al confine orientale: emergenza reale o incapacità gestionale? I casi di Udine e Gorizia

Il paper intende stimolare la riflessione sugli arrivi via terra che interessano l'Italia e, in particolare modo, il Friuli Venezia Giulia data la posizione di frontiera della regione. Questi flussi migratori, a causa anche dei numeri ridotti, soprattutto se paragonati a quelli via mare, da un lato non trovano il giusto peso all'interno dell'agenda politica e dall'altro mancano di studio approfondito del fenomeno. A tale scopo, il paper si propone, a partire dall'esperienza di due associazioni situate sul territorio, di evidenziare le problematiche, le lacune relative al coordinamento tra gli enti preposti e le possibili proposte per incentivare una presa di coscienza e una gestione responsabile del fenomeno.

L'approccio sensazionalista dei media italiani ci ha abituati a considerare gli sbarchi nelle coste meridionali del Paese come l'unica via per raggiungere la penisola: le immagini di centinaia di persone stipate nei barconi fatiscenti sono ormai parte del nostro quotidiano e, in misura crescente, veicolano il messaggio dell'invasione in corso.

Il mare non è tuttavia l'unica via di ingresso in Italia. Negli ultimi due anni infatti, si è assistito a un aumento degli arrivi via terra da parte dei migranti che percorrono la cosiddetta Balkan Route per raggiungere l'Europa: secondo i dati Frontex, nel 2014 vi è stato un aumento del 114% degli attraversamenti irregolari delle frontiere dei Balcani Occidentali rispetto all'anno precedente. A percorrere la Balkan Route sono persone di diversa provenienza (siriani, nordafricani, somali, afgani e pakistani), che spesso puntano ad arrivare al Nord

Europa e per i quali l'Italia costituisce solo un punto di passaggio. Gli afgani e i pakistani, invece, nella maggior parte dei casi scelgono di effettuare domanda d'asilo in Italia, fermandosi nell'area nord-orientale del Paese. Nel corso dell'ultimo anno in particolare, le città di Udine e Gorizia, in quanto sede dell'unica Commissione Territoriale della Regione e, fino a pochi mesi fa, del Triveneto, si sono trovate a fronteggiare flussi assolutamente "contenuti" (se paragonati a quelli degli sbarchi nella parte meridionale del Paese), ma via via crescenti, a cui fino ad ora è stata data una risposta di tipo emergenziale e priva di una progettualità a lungo termine. Entrambe le città sono interessate da un flusso che passa prevalentemente dal confine nord del tarvisiano per quanto riguarda Udine e da est per Gorizia.

Il Friuli Venezia Giulia accoglie 1870 richiedenti asilo, pari al 3% delle presenze sul territorio nazionale. I dati, aggiornati a febbraio 2015 evidenziano una intensificazione delle accoglienze in strutture temporanee (CAS - Centri di Accoglienza Straordinaria), poiché, non essendoci alcuna pianificazione, si è ricorso a strutture alberghiere attraverso accordi tra Prefettura e associazioni accreditate per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Queste strutture non prevedono alcun piano di integrazione sul territorio e spesso la loro funzione è relegata al vitto ed all'alloggio. La permanenza dei richiedenti protezione internazionale varia dai quattro ai sei mesi, fino a quando non vengono spostati con poco preavviso in altre strutture nella penisola o non arriva la notizia del rinvio per i dublinanti. Questa mancanza di pianificazione si riflette in una risposta disordinata da parte dei Comuni della Regione che decidono spesso di non dare la propria disponibilità nell'accoglienza o laddove decidano di aderire non siano sufficientemente informati sulle procedure da attuare.

Sebbene siano rilevabili alcune differenze tra le situazioni delle due cittadine, sia per quanto riguarda l'atteggiamento degli enti locali sia per la presenza pregressa di strutture di accoglienza (a Gradisca, in Provincia di Gorizia, è attivo un CARA dal 2009), è possibile tracciare un quadro comune relativamente alla mancata gestione dell'accoglienza e all'affermarsi di forme "spontanee" di assistenza primaria da parte della popolazione locale nei confronti dei migranti in arrivo.

Nonostante la presenza sul territorio di richiedenti asilo afgani e pakistani non sia una novità, la "riscoperta" da parte dei migranti della Balkan Route, come già sottolineato dai dati Frontex del 2013, e il conseguente intensificarsi dei flussi ha trovato imparate in primis le Prefetture di en-

trambe le cittadine e ha irrimediabilmente spinto gli enti locali a doversi confrontare con una realtà che non è dissimile da quella del resto del Paese, ma di cui sia la politica locale che i media hanno volutamente esaltato il carattere emergenziale.

Mentre il Sud Italia, e in particolare la Sicilia, è tappa d'arrivo anche di gruppi di centinaia di persone, il Friuli Venezia Giulia è luogo d'approdo per nuclei ristretti che si presentano volontariamente alle autorità per presentare richiesta d'asilo (in media il numero massimo è di 30 persone), un flusso estremamente limitato ma costante nel tempo.

Nella seconda parte del 2014 le istituzioni si sono trovate a gestire un'emergenza già annunciata dei richiedenti asilo accampati a decine negli spazi cittadini, nonostante le Prefetture ne fossero a conoscenza, in attesa di venire

collocati in strutture di accoglienza. In entrambe le città, la risposta spontanea di gruppi di privati cittadini (nel caso di Udine poi organizzatasi in ONLUS, mentre nel caso di Gorizia affiancati logisticamente dalla Caritas Diocesana), ha reso di fatto "visibili" i richiedenti asilo non solo a livello mediatico, ma anche e soprattutto agli occhi degli enti locali e delle stesse Prefetture, rendendo evidente come la millantata emergenza sia di fatto frutto di una profonda e strutturale inefficienza istituzionale.

Dopo aver delineato un quadro della situazione nelle due cittadine, le soluzioni individuate dagli enti preposti e i fattori che nell'una e nell'altra hanno portato i flussi via terra ad essere considerati una perenne emergenza, questo paper si propone di sottolineare come l'impasse politica delle istituzioni può essere superata solo con una progettualità partecipata, volta non solo all'accoglienza ma anche all'inclusione e al dialogo con la cittadinanza, di cui l'associazionismo può e deve essere motore.

Vera Salton, Rete di Cittadinanza Solidale di Vittorio Veneto

Il Veneto Nord Orientale nella migranza fra dinamiche locali, trasformazioni geopolitiche e mutata percezione dei confini territoriali

La situazione del Veneto Orientale corrisponde alla fotografia di un mutare del pensiero e della tipologia della migranza, se in seguito ai cambiamenti a livello di situazione geopolitica attuale.

Nella fattispecie presa in esame la realtà di Vittorio Veneto, cittadina di confine fra la provincia di Treviso e quella di Belluno e la Regione Friuli Venezia Giulia, se alla metà degli anni novanta, in seguito ai conflitti dei Balcani, gli arrivi via terra erano stati consistenti e ridistribuiti oggi ci troviamo dinanzi ad una realtà dove gli arrivi via terra sulla Balkan Route si fermano nelle province di confine (Udine, Trieste, Gorizia) mentre il Veneto Nord Orientale diviene uno dei molti punti nazionali di smistamento della migranza via mare, ancora una volta organizzata in situazioni di accoglienza e di accordi emergenziali con cooperative o realtà già presenti sul territorio. La realtà è andata intensificandosi da maggio a agosto del 2014, in particolare a partire dalla seconda settimana di agosto 2014, quando le strutture si sono trovate ad accogliere degli arrivi in blocchi misti di persone da Bangladesh, Mali, Costa d'Avorio, Nigeria, Ghana, Guinea, Pakistan, Sudan, Eritrea, Togo Senegal, Gambia. Sono *Convenzioni di Emergenza* stipulate, anche nei casi più apprezzabili, con cooperative nate con altro indirizzo, o strutture della tradizione del volontariato cattolico organizzato. La realtà davanti alla quale ci troviamo è di divario molto forte fra una presa in carico di numeri eseguita da parte di queste ultime, come la Caritas, da parte di cooperative ad indirizzo più ampiamente sociale e di accordi fatti dalla Prefettura con realtà ad alta possibilità di ospitalità come nell'esperienza delle strutture di Vittorio Veneto e del Bellunese di una cooperativa privata di stampo cattolico (attiva in ambito del recupero sociale) che nell'ultimo anno si è riciclata nell'accoglienza dei richiedenti asilo, mantenendo la struttura del precedente passato educativo, senza operatori formati e con la commistione con la precedente utenza.

Una situazione provocata fortemente dalla mancata risposta da parte dei Comuni della provincia trevigiana alla richiesta di presa in carico per piccoli numeri dei richiedenti. Ad oggi questa situazione trova specchio in quella regionale, dove ad un recente incontro promosso fra Regione e Comuni solo il sindaco di Belluno si è fatto parte dialogante con la Regione.

A questa realtà la Prefettura ha risposto con l'idea di progettare una tendopoli, proposta però per un'area adiacente al fiume Piave e altamente inquinata, cercando dei luoghi disponibili, quale una ex caserma nuovamente nel vittoriese, dove la struttura di C.A.R.A. sarebbe doppiamente fallimentare visto il clima già teso, oltre alla condivisa perplessità in termini di accoglienza rispetto a queste strutture.

Sino a questo punto la situazione è stata gestita comunque in modo contingentato e ordinato per numeri distribuiti nel territorio proprio perché i richiedenti asilo si sono ritrovati nella parte delle unità contate e distribuite sul territorio: nessuno ha ancora iniziato a fare i conti con due problematiche molto forti, la prima è la circolazione di informazioni che mostra ai richiedenti la disparità di soluzioni e iniziative di accoglienza rendendoli consapevoli che le strutture maggiormente ghezzanti non sono la norma ma a fronte di un contributo europeo vi sono forme ed obblighi di accoglienza e disparità nel declinarla. Questa consapevolezza, se potrebbe essere sorvolabile in un cammino di permanenza breve, non lo è quando questa quotidianità diviene di un prassi di diciotto mesi, visti i tempi legislativi. La seconda è che nel momento in cui le strutture o l'associazionismo nell'area regionale adiacente di confine non avrà più le possibilità di garantire la minima accoglienza e sussistenza essi potranno arrivare sino ai nostri territori senza che ancora si sia pensato a una risposta coordinata e di gestione.

La presa in carico nel territorio provinciale prevista al 15 giugno prossimo è di 740 cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, secondo quanto previsto dal bando pubblicato il 5 maggio 2015 questi saranno distribuiti sul territorio al quale appartiene UISS di Vittorio Veneto in 181, mentre ad oggi per l'area bellunese fa fede dal sito della Prefettura di Belluno una *Procedura aperta volta alla stipulazione di un accordo quadro con più operatori economici per l'affidamento del servizio di ospitalità e prima accoglienza di migranti* scaduta lo scorso 8 aprile e della quale non sono ancora pubblicati i risultati.

Il Veneto per sua tradizione si è sempre appoggiato a un forte associazionismo ad intervento assistenzialista, nelle politiche di accoglienza quello che è e sarà necessario non è una forma di assistenzialismo quanto il cambiamento di una prospettiva che permetta una gestione consapevole e di cittadinanza partecipata capace di far rientrare in questa ottica lo stesso richiedente. Quanto si vuole portare avanti ora è l'idea di una forma di accoglienza capace di dare gli strumenti all'accolto per divenire realmente cittadino, anche se pur temporaneo, del territorio nel quale viene inserito, consapevoli delle lunghe dinamiche degli iter di esamina delle domande.

La proposta è quindi quella non di grandi tavoli territoriali ma di realtà a coordinamento comunale o intercomunale che possano riunire associazioni(o Reti di queste, come nel caso dell'esperienza vittoriese), sindacati, realtà di competenza amministrativa e sanitaria capaci di interagire in maniera positiva e di creare circoli virtuosi sul territorio. Solo attraverso queste realtà potranno passare delle buone pratiche di coordinamento con le strutture di accoglienza attuali e future sul territorio e la possibilità di creazioni di interventi fondamentali, come il controllo e l'informazione in ambito legale, scolastico e sanitario, sino a azioni di lungo periodo, come la creazione di carte dei servizi, prontuari legali informativi e soluzioni di coordinamento. Solo in questo modo viene da aggiungere, il territorio sarà capace di uscire dalle dinamiche emergenziali, cominciare a pensare forme di progettazione, contare su una esperienza continuativa e reale capace di affiancare le strutture competenti qualora abbiano dei cambi (per alternanza politica o sostituzione dirigenziale) e al contempo capace di avere già una rete di appoggio anche nel caso di mutazioni delle dinamiche migratorio e di un ritorno, possibile data la prossimità con i territori di confine già citati, delle dinamiche di migrazione via terra.

Monika Weissensteiner, Brenner/o Border Monitoring

Mobilità di persone e confini intra-europei mobili: multipli sguardi sul e dal confine italo-austriaco del Brennero

Con questa presentazione si vuole partire dalla realtà locale del confine del Brennero, un confine che incorpora una storia passata conflittuale e che da sempre è un crocevia per merci e persone. Nel 2014 - nel contesto di Mare Nostrum - con 171.000 arrivi di persone via mare in Italia e ca 65.000 domande di protezione internazionale – il Brennero ha ricevuto visibilità a livello locale, nazionale, intergovernativo ed europeo, come uno dei “confini/passaggi” per persone che volevano presentare la loro domanda di protezione internazionale in un paese del Nord Europa, malgrado le restrizioni imposti dal Regolamento Dublino.

Mentre comunemente si dice che con la costruzione di un Europa come spazio di “libertà, sicurezza e giustizia” e la creazione della Schengen acquis i controlli si sono spostati dai confini europei interni a quelli esterni, dallo sguardo su e da un particolare confine interno risulta chiaro, che nel 1998 non furono aboliti i controlli di confini interni all'Europa, ma resi mobili – e, a secondo delle circostanze e tramite vecchi e nuovi accordi bi- e trilaterali per rinforzare controlli, resi quotidiani. Come scrisse Foucault (2007: 65), quando il problema è posto come quello di permettere la circolazione e di controllarla, emerge il problema del differenziare “il bene e il male”, la circolazione desiderata e quella non desiderata. I profughi che cercano di varcare il Brennero appartengono a questa seconda categoria, e i confini mobili condizionano anche la loro (im)mobilità, sicurezza e accesso alla protezione.

Qui si vuole proporre uno sguardo sul intreccio tra dinamiche - anche conflittuali - locali, transnazionali ed europee, sui modi in cui è stato problematizzato questo fenomeno e sulle risposte messe in atto da attori multipli (accordi bilaterali tra stati, istituzioni, associazioni, società civile, cooperazioni transnazionali di vario tipo...). Queste hanno reso il Brennero e questa regione del Nord-Italia uno spazio proficuo per interrogarsi sul ccdd Sistema Europeo Comune di Asilo.

Questa riflessione antropologica, con qualche riferimento al quadro giuridico-normativo, si basa su un'iniziativa locale di monitoraggio, effettuato da settembre 2014 ad oggi.