

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
DIPARTIMENTO DI SCIENZE SOCIALI



DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE SOCIALI E STATISTICHE
XXXVI CICLO

**IL CRITERIO DELL'INTEGRAZIONE SOCIO-
ECONOMICA**
NELLA VALUTAZIONE DELLE DOMANDE D'ASILO.
Legislazione, prassi e aspetti controversi

Coordinatore del Corso:

Ch.ma Prof.ssa *Enrica Amaturò*

Candidato:

Dott. *Emanuele Scognamiglio*

Tutor:

Ch.ma Prof.ssa *Giustina Orientale Caputo*

Co-tutor:

Ch.mo Prof.re *Salvatore Strozza*

A. A. 2023/2024

INTRODUZIONE.....	3
-------------------	---

PARTE PRIMA – IL CONTESTO DELLA RICERCA

CAPITOLO I

L’asilo, un’istituzione in continua trasformazione

1.1. Le trasformazioni storico-sociali del diritto d’asilo dal secondo dopoguerra in poi.....	10
1.2. Gli sviluppi legislativi dell’asilo in Italia.....	22
1.3. Il sistema di accoglienza italiano per richiedenti asilo e rifugiati.....	38

CAPITOLO II

La centralità delle protezioni complementari nell’assetto delle politiche migratorie italiane

2.1. Possibilità e modalità d’ingresso per lavoro: una progressiva chiusura.....	51
2.2. I Principali strumenti legislativi per la regolazione dei fenomeni migratori in Italia (1990 – 2012)	54
2.2.1. Il decreto flussi	54
2.2.2. La sanatoria	58
2.3. Le protezioni complementari.....	64
2.3.1. La protezione umanitaria.....	71
2.3.2. La protezione speciale	76

PARTE SECONDA - TEORIA, CONCETTI E METODOLOGIA DELLA RICERCA

CAPITOLO III

Vecchi principi selettivi, nuovi ambiti di applicazione

3.1. Rifugiati meritevoli e non meritevoli: una revisione critica.....	80
--	----

3.2. Dinamiche di “merito”: performance civiche e attivazione nei richiedenti asilo.....	88
3.3. Confini interni: un ulteriore processo di stratificazione della mobilità.....	92
3.4. I confini giuridici del diritto d’asilo: la valutazione dell’integrazione.....	95

CAPITOLO IV

Disegno e metodologia della ricerca

4.1. Disegno della ricerca e approccio socio-giuridico.....	100
4.2. Strategie di costruzione del dato.....	104
4.2.1. Analisi dei documenti.....	104
4.2.2. Analisi qualitativa delle sentenze.....	106
4.2.3. Analisi quantitativa delle sentenze.....	111
4.2.4. Le interviste.....	115

PARTE TERZA – LA RICERCA EMPIRICA

CAPITOLO V

Il criterio dell’integrazione nella valutazione delle domande di protezione internazionale

5.1. La genesi del fenomeno.....	120
5.2. Gli interventi della Corte di cassazione: il definitivo radicamento.....	133
5.3. L’integrazione nella valutazione dei giudici.....	137
5.3.1. La fase embrionale.....	140
5.3.2. La fase consolidata.....	164
5.4. Quale integrazione?.....	172

CAPITOLO VI

Le trasformazioni dei criteri delle protezioni complementari nello scenario dell’asilo italiano

6.1. I tempi di attesa.....	177
6.2. Il sistema di accoglienza e la dimensione territoriale.....	181

CONCLUSIONI.....	188
------------------	-----

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, a causa dell'instabilità dell'andamento dell'economia e del continuo richiamo alla sicurezza, le politiche migratorie si caratterizzano principalmente per una maggiore selettività e complessità rispetto al passato (De Haas, Natter et al. 2016). La costruzione sempre più mirata delle politiche sulla base di specifiche categorie di migranti esemplifica i limiti del concetto di restrittività generalizzata dei regimi migratori ma allo stesso tempo fa emergere la necessità di indagare a fondo i diversi elementi di selettività delle politiche contemporanee. Questo processo, inoltre, è stato accompagnato da una crescente divisione discorsiva e retorica tra migranti “desiderabili” e “indesiderabili” (Kuboyama 2018). Per le politiche di asilo europee e italiane, all'interno della cornice appena richiamata, è possibile individuare una serie di dinamiche apparentemente contraddittorie. Infatti, se da un lato la creazione a livello europeo della protezione sussidiaria e la valorizzazione da parte della CEDU del principio di non-refoulement (Goodwin-Gill e MacAdam 2007) hanno garantito una significativa estensione delle possibilità di accesso a qualche forma di tutela da parte dei richiedenti asilo, dall'altro l'entrata in vigore dell'Agenda Europea sulle migrazioni, del cosiddetto approccio hotspot e delle relative procedure di frontiera hanno reso, all'atto pratico, l'ammissione al canale asilo più difficile e appunto, selettiva (Sciortino 2017). Dal 2011, in concomitanza di una considerevole trasformazione politica e sociale che ha investito progressivamente il nord Africa, il Medio Oriente e poi l'Africa sub-sahariana, il tema dell'asilo è diventato centrale per comprendere il cambio di paradigma relativo al governo delle migrazioni. In risposta ad una pressione migratoria in costante crescita si è assistito ad un vorticoso e simultaneo processo di proliferazione e riconfigurazione dei confini, non solo di quelli territoriali ed esterni ma anche di quelli simbolici e interni che i richiedenti asilo sono chiamati ad attraversare nel lungo percorso di riconoscimento di uno status di protezione. Riprendendo la distinzione tra *borders* e *boundaries* proposta in letteratura, il lavoro di tesi muove dalla volontà di indagare le trasformazioni dei criteri e le relative modalità applicative per il riconoscimento di alcune forme di protezione complementare, in particolare quella umanitaria, quali ulteriore espressione di confini interni. I parametri

presi in considerazione per il rilascio o il diniego di queste modalità di protezione incarnano, a mio avviso, una manifestazione della mobilità dei confini, che delineano i limiti dell'inclusione, ridisegnano le gerarchie sociali e vengono continuamente performati dai richiedenti asilo nelle loro prove di credibilità, vulnerabilità e integrazione socioeconomica fornite ai vari organi preposti alla valutazione delle domande d'asilo. Ugualmente, le frenetiche trasformazioni degli ultimi anni, mostrano quanto tali confini vengano incessantemente riarticolati non esclusivamente dall'ambito legislativo ma da una serie di attori (la giurisprudenza, gli organi amministrativi, gli avvocati ecc.). Lungi quindi rimandare ad un'eccessiva semplificazione, è bene tener presente che le decisioni e le trasformazioni che vengono analizzate in questo contributo, non sono determinate da volontà decisionali univoche, lineari o da un'oscura *longa manus*, bensì risentono di una complessità di elementi e forze in campo che ne fanno un vero e proprio *battleground* (Ambrosini 2018). Come richiamato in precedenza, non è solo la politica a determinare certe scelte e cambiamenti ma sono rintracciabili dimensioni verticali e orizzontali dei processi in atto alle quali concorrono diversi attori e poteri pubblici e privati.

La scelta di focalizzare l'attenzione sulle protezioni complementari è dettata dall'importanza strategica che quest'ultime hanno assunto nell'ultimo decennio. In prima battuta, la protezione umanitaria prima e quella speciale poi hanno rappresentato le forme di permesso di soggiorno maggiormente accordate ai richiedenti asilo dal 2012 in poi, affermandosi come una delle principali vie per regolare la posizione giuridica delle persone straniere arrivate in Italia in questo lasso di tempo. Inoltre, le protezioni complementari, a differenza di quanto avviene per lo status di rifugiato delineato dalla Convenzione del 1951 o per la protezione sussidiaria regolata a livello comunitario, pur dando attuazione anche ad obblighi sovranazionali, non derivano direttamente dalla ratifica di trattati e convenzioni internazionali ma dall'attività legislativa interna. Di conseguenza si affermano come strumenti di politica migratoria nazionale e non è un caso che dal 2017 abbiano avuto sempre uno spazio di rilievo nell'agenda politica dei vari governi che si sono avvicendati.

È in questo scenario che prende forma il lavoro di tesi che viene presentato, volto a indagare una pratica divenuta sempre più comune dalla metà dello scorso decennio,

ovvero l'affermazione di una sorta di "protezione per integrazione sociale" (Gallo, 2019). Soprattutto nella fase di ricorso dopo il primo diniego della commissione territoriale, i giudici hanno iniziato a tenere conto dell'inserimento dello straniero nel tessuto economico e sociale italiano a fini del rilascio della protezione umanitaria. Tale possibilità, essendo all'epoca non prevista espressamente dalla normativa, ha costituito un'innovazione derivante da un'interpretazione estensiva della legge relativa alla protezione umanitaria, la quale si configurava come una norma aperta che rimandava alla tutela delle persone straniere in virtù di obblighi subordinati a norme costituzionali, a convenzioni internazionali e ad altre esigenze di carattere umanitario. Questa situazione ha generato un'applicazione del parametro integrazione molto disomogenea, con tendenze interpretative e applicative opposte tra i vari tribunali ma anche all'interno delle singole Corti di appello. Nonostante gli innumerevoli interventi della Corte di cassazione per cercare di dirimere in maniera definitiva la questione e allineare i parametri da tenere in considerazione, i singoli interpreti hanno continuato ad utilizzare una propria griglia di indicatori per accertare il completamento del percorso di inclusione socio-lavorativa, dando maggiore peso a certi aspetti della vita di un individuo rispetto ad altri. Alla luce di quanto detto e dell'importanza acquisita negli ultimi anni dal radicamento territoriale ai fini della concessione di una protezione, il contributo si interroga su queste trasformazioni, sulle logiche soggiacenti e sulle modalità con le quali la stessa protezione viene concessa attraverso differenti chiavi di lettura. Dall'analisi quantitativa delle sentenze emerge che nella valutazione dei giudici tra gli elementi che concorrono ad accertare un proficuo processo d'integrazione il pilastro portante è rappresentato dall'ambito economico, ed in particolare dalla dimensione occupazionale. La sensazione è che prevalga un'idea di integrazione declinata in ottica economicista e securitaria, nella quale chi dispone di un reddito e dimostra di non costituire una minaccia per la comunità ha maggiori possibilità di effettuare una transizione dallo status aleatorio di richiedente a una posizione più salda. Nel "travaso" dal canale delle migrazioni economiche a quello forzato avvenuto negli ultimi anni, il lavoro è divenuto il cardine del discorso sull'integrazione. Per i migranti economici l'integrazione rappresentava una questione successiva al lavoro, da realizzarsi in tutti gli altri aspetti della vita sociale, culturale e politica. Ambrosini negli anni Novanta

sosteneva che i lavoratori migranti in Italia erano soggetti a forme di integrazione subalterna apparentemente insuperabili, poiché si notava uno scollamento tra l'inserimento economico-lavorativo pacifico e funzionale e l'integrazione socioculturale relativamente debole (1995).

In questo panorama è importante analizzare in che modo la crescente attenzione alla valutazione dell'integrazione possa delineare l'instaurarsi di un principio meritorio volto a premiare l'attivazione individuale dei richiedenti asilo. Un modello premiale, storicamente estraneo dall'istituzione della protezione internazionale, che identifica come rifugiato meritevole colui che è capace di affrancarsi in maniera individuale da una condizione di dipendenza dall'assistenza e quindi di rendersi autonomo. Una visione che ha trovato un puntello cruciale nella diffusione di quella retorica denigrante che condanna il parassitismo sociale dei neoarrivati; un peso non sostenibile per un sistema di welfare in recessione dove le prestazioni elargite sono sempre più orientate da principi di condizionalità e informate da un approccio paternalistico (Dubois 2014) che si concentra sulla responsabilità individuale. La lettura incrociata tra gli studi sul welfare neoliberale e l'approccio critico teorizzato dai *border studies* ha portato alcuni autori a ritenere che le tendenze in atto siano espressione di un diritto d'asilo neoliberale (Mellino 2018; Fontanari 2022).

Dagli anni Novanta le trasformazioni geopolitiche e socioeconomiche hanno generato un quadro dell'istituzione asilo estremamente frammentato, in cui gli status relativi alle varie forme di protezione si sono moltiplicati e stratificati in relazione all'accesso ai diritti e alle prestazioni sociali. È nata inoltre la figura ibrida del richiedente asilo, come il risultato della progressiva sovversione di quella prospettiva che aveva visto nel rifugiato una sorta di eroe degno di stima e rispettabilità, a favore di una cultura del sospetto (Pupavac 2006). Una figura sociale e giuridica che per anni rimane in attesa di un giudizio da parte delle autorità competenti sull'ammissibilità della propria domanda di protezione, il cui profilo giuridico, economico e sociale risulta estremamente precario. La proliferazione di queste etichette (rifugiato, richiedente asilo, titolare di protezione umanitaria, migrante economico ecc.) ha determinato una gerarchia morale (Squire 2010) delle persone in movimento che si è incentrata sulla polarizzazione tra rifugiati non

meritevoli e meritevoli (Sales 2002, Ludi 2014, Marchetti 2020), i quali sono sempre più sollecitati a dover dimostrare di meritare l'assistenza ricevuta anche una volta stabilitisi nel territorio di approdo. In quest'ottica l'enfasi posta sul parametro integrazione negli ultimi anni può essere letta come un punto di congiunzione tra i processi selettivi posti in essere dai confini esterni tramite l'introduzione dell'approccio hotspot e quelli prodotti dai confini non territoriali interni.

Da un altro punto di vista, l'obiettivo della tesi è anche quello di inquadrare il fenomeno all'interno della più ampia prospettiva delle politiche migratorie italiane dell'ultimo decennio. L'evoluzione legislativa e le modalità applicative del criterio integrazione vanno infatti lette anche in relazione alle falle strutturali del sistema asilo italiano: numero insufficiente di posti in accoglienza ordinaria, tempi lunghissimi per la valutazione delle domande di asilo, la difficile collocazione nel mercato del lavoro di richiedenti e rifugiati, la produzione sistemica di irregolari e l'estrema difficoltà nel rendere operativi i decreti di espulsione. Tutti elementi che hanno determinato la rincorsa a continui aggiustamenti ed accorgimenti anziché una regolazione e sistematizzazione del governo delle migrazioni, alimentando continue e sempre nuove "emergenze" da affrontare. È possibile affermare che il percorso di ridefinizione dei criteri per la concessione delle protezioni complementari trattato in questo contributo appare come il risultato di un adattamento funzionale (Luhmann 1990) per rispondere ad una situazione di estrema complessità dovuta a vari fattori. Ribaltando la prospettiva è anche lecito chiedersi se, all'interno di un sistema giuridico e sociale così penalizzante, la valutazione del livello d'integrazione possa potenzialmente segnare un'opportunità e un incentivo strategico per una parte dei richiedenti asilo.

Da un punto di vista metodologico ho tentato di elaborare un progetto di ricerca che fosse in grado di tematizzare quella che avvertivo come un'urgenza conoscitiva e di connettere ed integrare dimensioni, livelli, tecniche e metodi di analisi differenti. La scelta è ricaduta su un approccio mixed-method con un disegno di ricerca nidificato, una metodologia sempre più utilizzata per affrontare la complessità delle migrazioni contemporanee (Latcheva e Herzog-Punzenberger 2011). Lo sforzo fondamentale alla radice del mio lavoro è consistito nel tentativo di superare le dicotomie/antinomie nei

metodi e nelle categorie utilizzate. In questa stessa direzione, negli ultimi anni nell'ambito dei *migration studies* si è sviluppato un vivace dibattito metodologico, per trovare gli strumenti più adeguati ad espandere la conoscenza in un campo molto fluido, complesso e dove le argomentazioni possono essere superate dai nuovi avvenimenti nell'arco di un breve periodo di tempo, come parzialmente accaduto per la tematica trattata in questa ricerca¹.

La natura integrata del progetto di ricerca fa sì che ciascun sotto-progetto abbia obiettivi specifici che sono stati raggiunti utilizzando strategie differenti. A livello quantitativo, l'analisi ha avuto l'obiettivo di far luce su due aspetti. In primis su quanto e come viene utilizzato il parametro integrazione da parte dei giudici il parametro integrazione in relazione ai criteri più convenzionali (COI, racconto del richiedente, situazione del paese di origine) e in seconda battuta sul modo in cui viene definita l'integrazione, individuando le "prove" tenute considerate dagli organi predisposti alla valutazione per accertare un proficuo inserimento socio-economico. Quest'ultimo passaggio risulta particolarmente importante, non solo perché indaga il concetto di integrazione provando ad andare oltre le pratiche discorsive che quotidianamente pervadono il dibattito politico e mediatico, ma soprattutto perché l'interpretazione dei giudici rispetto al criterio integrazione può avere ricadute performative sulle aspettative dei richiedenti asilo e sulle loro scelte, sulle strategie degli avvocati che preparano i ricorsi e sugli operatori dei centri di accoglienza interessati a promuovere la permanenza regolare dei loro assistiti. Il corpus su cui si è basata la ricerca è composto da un insieme di sentenze di primo e secondo grado emesse tra il 2016 e il 2019 dai giudici ordinari in fase di ricorso contro il diniego delle commissioni territoriali predisposte alla prima valutazione dei

¹ L'entrata in vigore il nuovo DL 20/2023 nel marzo 2023 ha previsto all'articolo 7 l'abrogazione del terzo e quarto periodo del Testo unico sull'immigrazione che consentiva il riconoscimento della protezione speciale alle persone straniere che in Italia avevano costruito un percorso d'integrazione. Allo stesso tempo una recentissima sentenza della Corte di cassazione (n. 28162/2023) ha ribadito che «il diritto al rispetto della vita privata e familiare continua ad essere tutelato dall'art. 8 CEDU e rientra in quel "catalogo aperto" dei diritti fondamentali connessi alla dignità della persona e al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali [...] trovando dunque il suo fondamento in fonti sovraordinate rispetto alla legislazione ordinaria». Questo passaggio può rappresentare un ritorno alle "origini" rispetto alla considerazione del parametro integrazione, riaprendo quell'ampia discrezionalità applicativa che aveva caratterizzato l'interpretazione della protezione umanitaria e che sembrava formalmente chiusa con il riconoscimento normativo avvenuto con il c.d. Decreto Lamorgese.

richiedenti asilo. Sono stati presi in considerazione tutti i tribunali e le corti d'appello d'Italia ad esclusione di Bologna e Potenza, i cui file presenti sul portale del Ministero della Giustizia risultano nella maggior parte dei casi danneggiati. Tale scelta è legata alla volontà di esaminare le differenti modalità applicative e filosofie interpretative su tutto il territorio nazionale.

L'analisi qualitativa invece è stata svolta tramite interviste semi strutturate e attraverso l'analisi ermeneutica documentale delle principali circolari del Ministero dell'Interno e delle sentenze della Corte di cassazione provando a ricostruire i passaggi cruciali che hanno determinato l'allargamento dei criteri valutativi e le logiche soggiacenti. Lo strumento dell'intervista è stato utilizzato in due momenti, in una fase esplorativa iniziale coinvolgendo differenti testimoni privilegiati: esponenti di enti, associazioni e rappresentanti di tavoli interistituzionali coinvolti nella questione rifugiati/richiedenti asilo. Poi, successivamente all'analisi quantitativa delle sentenze e sulla base delle evidenze emerse, ho invece intercettato avvocati immigrazionisti e operatori coinvolti a vario titolo nell'accoglienza con l'obiettivo di comprendere le strategie di adattamento e le prassi messe in atto da questi soggetti e dai richiedenti asilo in ottica strumentale. Il disegno di ricerca così strutturato mi ha permesso non solo di integrare e triangolare i dati qualitativi e quantitativi ma anche di interrogare le dimensioni attraverso le quali cogliere i cambiamenti oggetto della mia analisi su più livelli: quella macro (politiche migratorie), il meso (analisi sulle procedure relative alla valutazione della domanda di asilo) e quello micro (modalità di azione dei soggetti coinvolti nell'accompagnamento del richiedente asilo durante l'appello).

Passando all'organizzazione dei contenuti, la tesi è strutturata in tre sezioni. La prima, dedicata alla definizione del contesto entro cui prendono forma le dinamiche attenzionate dalla ricerca, è composta di due capitoli che tematizzano le principali trasformazioni del diritto d'asilo italiano, del sistema di accoglienza e gli strumenti legislativi. La seconda sezione è invece dedicata all'approccio teorico, ai metodi e alle tecniche della ricerca. Infine, nella terza e ultima parte verranno presentati i risultati delle analisi condotte. Seguiranno delle riflessioni conclusive, in cui verranno integrati i risultati ottenuti ai diversi livelli e con i diversi metodi.

PARTE I – Il contesto della ricerca

Capitolo I

L'asilo, un'istituzione in continua trasformazione

1.1. Le trasformazioni storico-sociali del diritto d'asilo dal secondo dopoguerra in poi

L'etimologia del termine “asilo” è molto chiara, deriva dal greco *asylon* che letteralmente significava “non posto a sacco, inviolabile”, voce composta dall'alfa privativa e dal verbo *sylao* “tolgo a forza, rubo”. Pertanto, col termine si voleva far riferimento ad un luogo, nel mondo greco un santuario o un tempio, nel quale era possibile trovare rifugio e in cui l'uso legale della violenza risultava sospeso. Appare evidente l'aura di sacralità che contornava l'asilo nell'epoca classica, sancita dal carattere religioso dell'edificio che rendeva chi vi trovava rifugio immune. In tale passaggio si è radicata la forte valenza religiosa di cui il concetto è stato intriso anche nei secoli successivi, dove il luogo sacro coincideva con il luogo sicuro e tale sacralità ne garantiva l'inviolabilità per non oltraggiare la casa e le volontà degli dèi. Anche nella tradizione araba sono rintracciabili elementi che mettono in evidenza il valore storico conferito alla tutela e al rispetto dello straniero in fuga, si pensi sia all'importanza dell'ospitalità nel mondo preislamico sia a quanto successivamente introdotto dal diritto islamico tramite l'istituto dell'*aman*² (Maârout Arnaout, 2002).

² Nel diritto musulmano l'*aman* rappresenta una sorta di tragitto sicuro e salvacondotto, solo in virtù di un *amân* accordato singolarmente o collettivamente dall'autorità musulmana lo straniero può entrare e

Nei secoli successivi la concezione dell'asilo si è lentamente trasformata in una prospettiva di diritto, che in quanto tale può essere esercitato a prescindere dallo specifico luogo di riferimento. Il diritto d'asilo, nella sua accezione moderna, ha rappresentato uno dei fondamenti del diritto internazionale contemporaneo e più in generale uno dei capisaldi della nuova prospettiva globale post-bellica. All'interno del nuovo scenario finalmente pacificato, Arendt (1951) individua nella tutela dell'asilo la cartina di tornasole per dare credibilità alla concezione stessa dei diritti umani che proprio in quella fase storica si stava strutturando. Di conseguenza l'asilo si è fortemente connotato di un importante capitale simbolico, diventando uno dei diritti maggiormente riconoscibili nel panorama internazionale. D'altro canto, una visione eccessivamente essenzializzata rischia di mettere in secondo piano le trasformazioni e i differenti significati sociali e politici che il diritto d'asilo ha assunto negli ultimi settant'anni³. È importante non sottovalutare la portata ideologica e strumentale che tale dispositivo ha assunto nelle diverse fasi della sua storia. Senza un'opportuna contestualizzazione si corre il pericolo di lasciarsi andare ad analisi impressionistiche e astoriche che finiscono per alimentare una figura del rifugiato sempre uguale a sé stessa e astratta. Al contrario si è dinanzi ad una categoria che non è ontologicamente data, bensì in quanto costruito sociale si trasforma col passare del tempo in relazione alle priorità della politica e ai cambiamenti nei rapporti di forza sociali, geopolitici ed economici (Akoka & Spire 2013, Harrell-Bond 1986).

Il profugo è una figura chiave e rappresentativa del ventesimo secolo, periodo nel quale gli Stati hanno progressivamente esteso la loro sfera di controllo rispetto alla mobilità degli individui e nel quale i concetti di “confine” e di “documento” hanno assunto un significato molto restrittivo e vincolante. Agli albori del XX secolo la graduale affermazione dei nazionalismi ha segnato la fine dell'indeterminatezza delle identità nazionali: l'autodeterminazione dei popoli soppiantava la legittimità dinastica come principio della sovranità statale. Tali processi sfociarono in quella fase che alcuni storici

soggiornare in terra islamica. Questo precetto rende lo straniero inviolabile e trova le proprie radici in consuetudini arabe preislamiche prima di essere introdotto da Maometto nell'ultimo decennio della sua vita.

³ Nel 2021 ONU e UNHCR hanno celebrato il settantesimo anniversario dell'approvazione della Convenzione di Ginevra (28 luglio 1951). La longevità e l'attualità della Convenzione sono dimostrati dal fatto che rappresenta uno dei trattati internazionali maggiormente sottoscritti, nel 2022 risultano 149 paesi firmatari (<https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951/>).

hanno definito «l'età delle migrazioni forzate» (Ferrara e Pianciola 2012) che tra il 1912, data d'inizio delle guerre balcaniche, e il 1952 ha registrato una rimozione forzata senza uguali di intere popolazioni, al fine di garantire la costruzione di nuovi Stati o di preservare quelli già esistenti. Inoltre, in questo frangente temporale si supera definitivamente un nazionalismo di circostanza a favore della cristallizzazione delle identità, circoscrivendo la libertà di autodefinire la propria nazionalità. Vi è un'ulteriore dimensione che ha contribuito a rendere il profugato uno degli elementi fondamentali e sostanziali della storia del Novecento europeo. Se consideriamo quest'ultimo come il secolo del trionfo della logica dello Stato-nazione, è possibile identificare nel rifugiato il segmento antitetico di questa storia. La categoria dei profughi metteva in discussione l'immaginario sul quale si stava strutturando l'idea di nazione, la quale nasce primariamente per assicurare una tutela ai propri membri (Gallo, 2016 p. 27). I rifugiati, privi di una posizione appropriata nelle classificazioni nazionali, costringevano a ripensare la questione dei fondamenti legittimi della cittadinanza e delle relazioni tra Stato e nazionalità. Si può affermare che per gli integralisti del nazionalismo l'esistenza delle migrazioni forzate rappresentasse il materializzarsi dell'incompiutezza dell'ordine politico nazionale. Le contraddizioni insite in questi processi politici deflagrano durante l'ultima parte della Seconda guerra mondiale e negli anni successivi ad essa. Aldilà della dimensione bellica sono gli esodi, le espulsioni, le deportazioni di massa a contrassegnare il volto del vecchio continente in quel delicato periodo. Secondo gli storici sarebbero stati circa cinquanta milioni i rifugiati, gli espulsi e i deportati, ossia un 10% dell'intera popolazione del continente, inclusa la parte europea della Russia (Bade, 2001 p. 309). Alla fine della guerra, i vincitori e le nascenti agenzie umanitarie identificarono una distinta categoria di cui erano disposti a prendersi cura, coniano per queste persone una specifica definizione: *displaced persons*. In particolare, si voleva far riferimento ai milioni di uomini e donne che a conflitto concluso si trovavano al di fuori dei propri confini nazionali per cause legate alle dinamiche belliche. Una categoria molto eterogenea che annoverava le vittime della deportazione tedesca destinate ai lavori forzati per il sostentamento dell'economia di guerra, i deportati per motivi politici o razziali e i civili baltici, polacchi e ucraini in fuga dall'avanzata dell'armata rossa (Salvatici 2008).

In questo stesso periodo iniziano ad emergere specifiche modalità di organizzazione del fenomeno che nel tempo si standardizzarono e diffusero in tutto il mondo, al punto tale che è possibile affermare che il rifugiato come specifica categoria sociale e giuridica nasca in quegli anni (Mallki 1995). Siamo ancora in una fase in cui non si era compiuta una definitiva transizione dall'ambito militare a quello umanitario, in Italia ad esempio una fondamentale distinzione nel trattamento degli sfollati rimandava alla nazionalità: gli alleati decisero di farsi carico esclusivamente degli stranieri e apolidi, appartenenti alle nazioni vincitrici. Anche in termini logistici il modello militare era importante, molti dei campi di concentramento e di lavoro tedeschi furono immediatamente riconvertiti in luoghi di accoglienza per i *displaced persons*. Aldilà delle necessità pratiche che portarono a far ampio uso delle logiche e degli strumenti militari nella gestione dei rifugiati, vi era la percezione che quest'ultimi rappresentassero anche un problema di sicurezza in un contesto che appariva ancora fluido e magmatico rispetto ai confini e alle fedeltà nazionali (Salvatici 2015a). L'utilizzo del *campo* risultava particolarmente efficace come strumento atto a garantire maggiore potere e controllo centralizzato, avviando quel processo di costruzione dell'immaginario collettivo che salderà un binomio inscindibile il profugo e il campo, come se fosse l'uno a definire l'altro e viceversa (Van Aken 2005).

Col passare degli anni si inizia però a strutturare un modello di intervento basato maggiormente su un approccio umanitario. Al centro della rinnovata visione si collocano alcune caratteristiche che si differenziano rispetto all'umanitarismo prebellico e alla gestione militare dell'assistenza: da una parte acquisiscono un ruolo centrale le istituzioni intergovernative, in primis UNRRA (*United Nations Relief e Rehabilitation Administration*) e IRO (*International Refugee Organizations*) (UNHCR, 2000) dall'altra invece si osserva una graduale costruzione di un sistema normativo internazionale per i rifugiati e l'istituzionalizzazione delle tecniche di intervento e delle pratiche di assistenza:

La razionalizzazione, la professionalizzazione, il ricorso alla scienza e alla tecnica diventano presupposti imprescindibili per il lavoro umanitario. Inoltre, il ruolo attribuito ai nuovi organismi intergovernativi coincideva con l'insistenza sulla centralità delle istituzioni, che attraverso le loro funzioni di supervisione e coordinamento avrebbero

dovuto relegare in secondo piano le associazioni private di matrice religiosa (Salvatici 2015b, p. 982).

Era palese la volontà da parte delle potenze vincitrici di dar vita ad una fase di maggiore stabilità e pace, soprattutto per le aree del “primo mondo”, grazie al rilancio di una politica internazionalista. Nel 1951 venne approvata dall'Assemblea generale dell'Onu la Convenzione di Ginevra⁴, tale accordo dava seguito all'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, secondo il quale «ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni». La Convenzione rappresenterà la pietra miliare per tutti i dispositivi normativi sull'asilo che saranno adottati dai vari Stati firmatari da lì in avanti. In primo luogo, fornisce una definizione univoca della condizione di rifugiato che è riscontrabile al verificarsi di una serie di requisiti oggettivi e soggettivi come, ad esempio, il trovarsi fuori dai confini del proprio paese e il «fondato timore di essere perseguitato»⁵. Allo stesso tempo vengono delineati per gli Stati contraenti i diritti da garantire per i titolari di protezione internazionale, quali la tutela legale, l'assistenza sociale, sanitaria e più in generale l'insieme dei diritti sociali e civili offerti dai singoli sistemi legislativi nazionali. Infine, la Convenzione afferma il principio di non *refoulement*, in base all'art. 33 infatti «Nessuno Stato potrà espellere o respingere un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche». Finalmente l'asilo trova ancoraggio a tutti gli effetti nel diritto, smarcandosi definitivamente dall'idea di benevola concessione elargita dal singolo Stato o sovrano.

Vi sono alcuni aspetti della Convenzione che appaiono molto interessanti per cogliere le basi sulle quale si è edificato il diritto d'asilo, in primis la Convenzione non prefigura

⁴ Per evidenziare l'importanza strategica e simbolica acquisita dal diritto d'asilo va ricordato che la Convenzione di Ginevra del 1951 è stata la prima convenzione ratificata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite.

⁵ La definizione di rifugiato è contenuta nell'articolo 1 della Convenzione, citando testualmente: «Il termine “rifugiato” è applicabile a chiunque, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato».

norme procedurali relative alle modalità di accertamento delle potenziali persecuzioni. Tale vuoto è il risultato di un compromesso generato dalla forte pressione dei governi per conservare un margine di discrezionalità nella definizione della materia, quale diretto corollario del principio di sovranità nazionale. Allo stesso tempo per la prima volta viene introdotto un approccio *intuitu personae*, volto a considerare il diritto del singolo richiedente asilo e non di interi gruppi nazionali, etnici o religiosi a differenza di quanto accadeva nel periodo interbellico (Long 2013). Si inaugura così un approccio biografico⁶ (Bontempelli 2018): il compito degli organi amministrativi si estende dalla sola verifica dell'identità e provenienza del richiedente asilo, alla ricostruzione del vissuto e alla valutazione delle cause che hanno determinato quella condizione. In definitiva la contemporanea introduzione della Convenzione di Ginevra e la nascita dell'UNHCR sanciscono definitivamente la separazione in due categorie dei percorsi migratori: da un lato le migrazioni economiche, dall'altro quelle forzate, differenziate per regimi giuridici, amministrativi e tipologie di politiche. Il *fundamentum divisionis* al quale si ricorre per classificare le migrazioni è la possibilità o meno di scelta: il rifugiato è colui che non può scegliere se continuare a vivere in un determinato paese, il migrante economico è colui che non vuole restarci (Walzer 1983). Si può asserire che le due etichette legali mutuamente esclusive di migrante economico e di migrante forzato riflettano una costruzione istituzionale funzionale alla gestione della mobilità umana ma non hanno valore empirico né tantomeno ontologico (Fassin, Wilhem-Solomon, Segatti 2017). Se fosse possibile ricostruire tutti i progetti migratori dei richiedenti asilo probabilmente risulterebbe che solo in casi limitati l'allontanamento dal paese di origine è riconducibile ad un evento improvviso e catastrofico. Spesso le motivazioni non sono univoche e la partenza è il risultato di processi decisionali complessi e lunghi, anche familiari, nei quali rientrano una pluralità di elementi che rendono impalpabile il confine tra volontarietà e costrizione. Inoltre, in molti casi intervengono durante il viaggio altri fattori ed episodi che rendono ancora più effimera una distinzione netta. Le due categorie sono state spesso

⁶ L'applicazione del criterio biografico si diffonderà quasi esclusivamente nel Nord del mondo. In molti paesi dell'Africa e del Medio-Oriente, zone maggiormente interessate dal fenomeno dei rifugiati, l'asilo tende a manifestarsi come protezione collettiva estesa ad intere comunità, gruppi etnici e/o gruppi religiosi (Sorgoni 2022).

impiegate in modo fluttuante in base al gruppo d'appartenenza, ai bisogni e agli interessi contingenti. Secondo Bontempelli la distinzione tra migrazioni volontarie e forzate è costantemente prodotta e riprodotta dalle agenzie incaricate del trattamento normativo, amministrativo, giudiziario dei migranti (2016), ovvero da tutti quegli elementi che disvelano il nesso ambiguo tra diritti pensati come universali e inalienabili e la loro effettiva gestione attraverso ordinamenti giuridici nazionali.

I governi firmatari della Convenzione di Ginevra pretesero alcune clausole di salvaguardia in riferimento alla dimensione temporale e geografica. L'articolo 1 della Convenzione, infatti, nel delineare a chi fosse applicabile la categoria di rifugiato sottolineava che le persecuzioni subite dovevano essere anteriori al primo gennaio 1951 (riserva temporale). Ugualmente, si poneva come condizione che gli eventi fossero accaduti in Europa, ovvero si consentiva ai singoli governi di escludere dal diritto di avanzare domanda d'asilo tutti coloro che provenivano da regioni extraeuropee (riserva geografica)⁷. Appare evidente come i pilastri dell'istituzione giuridica dell'asilo affondino le proprie fondamenta in una visione eurocentrica. Gli elementi citati mostrano come l'ordinamento giuridico dell'asilo postbellico si sia delineato parallelamente al consolidarsi delle nuove dinamiche internazionali, rispecchiando in pieno l'emersione della logica dei due blocchi contrapposti. Secondo Bhabha (1996) due grandi concezioni del rifugiato si sono opposte prima della definizione della Convenzione di Ginevra. Una promuoveva la persecuzione come criterio centrale, permettendo di denunciare le violenze politiche subite da parte di governi autoritari e quindi proteggere le libertà civili nel lignaggio di un'eredità ideologica che affonda le proprie radici nell'illuminismo e giunge fino ai principi liberal-democratici moderni. L'altra, sostenuta da un fronte più apertamente socialista, proponeva come parametro definitorio le diseguaglianze socioeconomiche, quindi più sensibile ai diritti collettivi che alle libertà individuali. Il prevalere della logica "occidentale", che permetteva ai dissidenti sovietici di beneficiare della protezione internazionale, confermava la gerarchia per la quale i diritti civili

⁷ Entrambe le limitazioni saranno abolite con l'entrata in vigore del Protocollo di New York del 1967, va però ricordato che per quanto riguarda la riserva geografica gli Stati firmatari godevano del diritto di scegliere autonomamente se e quando eliminare tale vincolo, ad esempio in Italia sarà abrogato solo nel 1990 dalla l.39, c.d. Legge Martelli.

sarebbero al di sopra dei diritti collettivi e le violenze politiche al di sopra delle disuguaglianze economiche. Di conseguenza i rifugiati “della povertà” e “della fame” rimasero espressione di una causa senza tutela internazionale (Novak 2013); l’esclusiva enfasi sulla persecuzione come criterio qualificante ha oscurato il ruolo che le questioni economiche possono avere nell’indurre l’allontanamento forzato dal proprio paese di origine. Negli anni successivi si definisce sempre più l’archetipo del rifugiato nell’immaginario collettivo modellato sulla tradizione liberale, ossia il dissidente (quasi sempre uomo), individualmente minacciato e privato della capacità di esercitare la propria volontà (Hayden 2006).

Importanti autori hanno fortemente criticato la scelta del requisito persecutorio quale elemento cardine della definizione normativa di rifugiato, in quanto elemento perfettamente strumentale e funzionale alle dinamiche della guerra fredda⁸ (Coles 1989, Hataway 1991, Marrus 2002, Long 2013). La questione dell’utilizzo strumentale del diritto d’asilo va oltre gli aspetti definitivi e teorici, ma risulta leggibile anche attraverso le modalità applicative delle categorie presenti nella Convenzione. Secondo Karen Akoka fino all’inizio degli anni Ottanta prevale un’interpretazione molto indulgente dei dettami di Ginevra, con categorie altrettanto porose. Ricostruendo la situazione francese, la studiosa sostiene che per molti anni era sufficiente essere russo, ungherese, polacco o cambogiano per ottenere lo status di rifugiato; nessuna evidenza di persecuzione individuale risultava strettamente necessaria per coloro che rappresentavano delle «prove viventi della superiorità del liberalismo e del capitalismo occidentale sull’ideologia comunista» (Akoka 2016 p.4). I rapporti di quegli anni dell’OFPRA, l’ufficio francese per la protezione dei rifugiati, sono cosparsi di indicazioni per un’applicazione estensiva e flessibile dei criteri nei confronti di alcune popolazioni. Caso esplicativo è quello degli ex-indocinesi, malgrado il numero inedito di arrivi (oltre 150.000) lo status di rifugiato gli veniva rilasciato automaticamente, con tassi di riconoscimento tra il 97% e il 99% (Akoka 2016).

⁸ Katy Long riporta le parole pronunciate dal presidente Truman durante la ratifica della prima legge americana sui rifugiati nel dopoguerra. Truman definisce gli sfollati dell’Europa Orientale come «vittime innocenti e infelici dell’oppressione comunista» (p.19).

Fino alla metà degli anni Ottanta si registrano ancora ampi margini di *agency* rispetto alle traiettorie migratorie dei singoli individui, in quanto l'attribuzione dello status di migrante economico o di rifugiato era il risultato dell'incrocio di scelte soggettive e dei dispositivi strategici d'azione pubblica. Invece, negli anni a seguire le trasformazioni economiche, la progressiva limitazione della mobilità e l'inizio degli sconvolgimenti politici che porteranno alla fine della guerra fredda, determineranno alcune trasformazioni che incideranno anche sull'istituzione asilo. Diventano più stringenti le richieste di produrre prove attendibili e si procede perlopiù facendo riferimento alla singola storia individuale. L'immigrazione diviene un problema pubblico, all'interno di un contesto di crisi economica e di sempre maggiore eterogeneità di provenienze nazionali riconoscere l'asilo appare diplomaticamente ed economicamente sempre più difficile. A fine secolo le possibilità di migrare per motivi economici diventano sempre più rarefatte, le domande di asilo aumentano mentre le concessioni in tutto il continente crollano. In Francia, ad esempio, da un tasso di riconoscimento del 95% degli anni Settanta si passa negli anni Novanta al 12% (Sorgoni 2020). Quanto accade è il risultato di una progressiva sovversione di quella prospettiva che aveva visto nel rifugiato una sorta di eroe degno di stima e rispettabilità, a favore di una cultura del sospetto. Si registra una progressiva criminalizzazione di coloro che provano ad ottenere una protezione e una delegittimazione dello stesso istituto dell'asilo, come accaduto in Germania nei primi anni Novanta. L'onere della prova ricade tutto sulle spalle del potenziale rifugiato e i dubbi sulla sua credibilità permangono fino a prova contraria. Compare la figura ibrida del richiedente asilo, la quale emerge come «categoria conoscibile e nominabile e come oggetto del sapere sociale e scientifico» (Malkki 1995, p.498). Il richiedente asilo è colui che rimane per anni in attesa di un giudizio da parte delle autorità competenti sull'ammissibilità della propria domanda di protezione, il cui profilo giuridico, economico e sociale risulta estremamente precario. Fino al riconoscimento di una forma di protezione, è spesso comunemente percepito come falso rifugiato, un possibile impostore nei confronti della moralità umanitaria dei paesi che offrono protezione e dei programmi pubblici di assistenza (Van Aken 2005).

Precedentemente il “rifugiato-eroe” assumeva le vesti di una persona coraggiosa perseguitata dai regimi autoritari per delle scelte compiute consapevolmente o per delle

differenze identitarie, che erano fonte di orgoglio e di rivendicazione. Nel tempo invece si instaura un processo di vittimizzazione e de-personalizzazione dei richiedenti, considerati come individui che subiscono una situazione di violenza generalizzata la quale trascende dalle caratteristiche politiche e personali (Zolberg, Suhkre, Aguayo, 1989). La de-politicizzazione ha eroso i diritti dei rifugiati, riducendoli esclusivamente alla perdita e alla sofferenza vissuta, inibendo la loro capacità di azione e reazione e allo stesso tempo relegando la questione all'interno di una sfera umanitaria. Il compimento di questi processi è la progressiva delegittimazione dello stesso istituto dell'asilo iniziata proprio negli anni '90; un passaggio che, secondo Fassin, ha di fatto trasformato il diritto d'asilo politico in diritto d'asilo umanitario. La ragione umanitaria è discrezionale, perché si basa su un'etica della compassione e non più sulla politica dei diritti (2010). Per il sociologo e antropologo francese il nuovo registro della politica sarebbe funzionale ad una governamentalità che produce «l'adesione degli ascoltatori e degli elettori, perché piuttosto che di interesse e di giustizia si preferisce parlare di sofferenza e di compassione, in nome della quale si legittimano delle azioni e le si dichiarano umanitarie» (p.10). Nell'analisi delle trasformazioni degli ultimi decenni è imprescindibile porre attenzione anche alle dinamiche legislative; dalla fine degli anni Novanta si registra la graduale riduzione della libertà di movimento dei migranti internazionali, dove il diritto d'asilo, pur nelle restrizioni sempre più diffuse, appare una delle poche opportunità di accesso legale. Ciò comporta il restringimento delle possibilità soggettive dei migranti nella definizione del loro vissuto migratorio e in molti casi l'unica via percorribile è divenire richiedenti asilo. Precedentemente in alcune situazioni era possibile scegliere se optare per l'asilo o dichiararsi migranti economici, spesso quest'ultima opzione era preferita lì dove l'asilo rappresentava una rottura simbolica troppo forte con il paese d'origine o perché troppo vincolante (impediva di poter tornare in patria). La chiusura delle frontiere ha generato un cambiamento del rapporto tra le politiche migratorie e le istituzioni dell'asilo. Il diritto d'asilo non dovrebbe configurarsi come normativa in materia d'immigrazione, bensì come sistema di salvaguardia dei diritti umani (Evan 1989, p.43). Nelle sue modalità applicative però l'asilo risulta sempre più subordinato alle politiche migratorie dei singoli paesi, da anni proiettate verso un regime restrittivo della mobilità umana. In quest'ottica la

protezione delle persone in fuga viene concepita dagli Stati come un'*eccezione* alla gestione sempre più selettiva dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri, una sorta di deroga residuale alla disciplina dell'immigrazione (Bontempelli 2018).

Secondo altri autori invece è stato lo slittamento del fenomeno dal Sud al Nord del mondo ad aver mutato il contenuto e il significato dell'etichetta di "rifugiato". Per Sorgoni il cambio di paradigma avviene nel momento in cui paesi più ricchi «passano in un tempo relativamente breve, da esperienze con pochi soggetti selezionati costretti all'*esilio* all'incontro con masse di persone che chiedono *asilo*» (2022, p.107). A sostegno di questa tesi è possibile osservare i dati aggregati relativi alle domande di asilo avanzate nei paesi industrializzati⁹ nel periodo 1980-1989: si passa infatti dalle 179mila richieste del 1980 al milione e mezzo circa di fine decennio (UNHCR 2001). A mutare è anche la provenienza geografica, una serie di concause rendono più agevole e conveniente l'approdo per i rifugiati extra-europei, tra il 1980 e il 1989 si registrano infatti incrementi considerevoli di flussi di persone provenienti soprattutto dall'Africa (da 8528 richiedenti asilo a 60232) e dall'America Latina (da 530 a 34373 unità) (UNHCR 2001). Precedentemente, negli anni Sessanta e Settanta, erano stati i rapidi processi di decolonizzazione e la relativa instabilità politica a determinare i flussi e il regime internazionale dell'asilo su scala globale, con un'incidenza maggiore del fenomeno nel Sud del mondo. L'esperienza di questi rifugiati aveva una dimensione collettiva e un'identità ben precisa, che risultava fondamentale per un riconoscimento esterno e per un'autodefinizione da parte degli stessi rifugiati. Tale dimensione comune rappresentava uno strumento per rivendicare ed accedere a determinate risorse e diritti, perderla ha significato dover rinunciare a quello status di persona in lotta per qualcosa e non solo in fuga da qualcosa (Gozzi e Sorgoni, 2010). Sostanzialmente si potrebbe asserire che fino a qualche decennio fa era l'appartenenza identitaria a specifiche comunità coinvolte in processi politici e sociali a determinare l'essere o meno un rifugiato. Al contrario nell'emisfero Nord rifugiato «si diventa non necessariamente in relazione ai motivi della

⁹ Nel report considerato, «*Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999 United Nations High Commissioner for Refugees*», la categoria "Paesi industrializzati" è composta dai 15 stati che negli anni Ottanta erano parte della Comunità Europea, ai quali vanno aggiunti: Canada, Giappone, Norvegia, Svizzera, Turchia, USA, Australia (dal 1988) e Islanda (dal 1987).

migrazione ma piuttosto in seguito a lunghi percorsi istituzionali e procedure giuridiche sulle quali i migranti non sempre riescono a esercitare un qualche controllo» (Sorgoni 2022, p. 109).

Secondo Akoke (*op. cit.*) ancora oggi esistono delle visioni ideologiche che sottintendono la figura di un rifugiato legittimo. Per l'autrice è importante porre l'attenzione sull'allargamento del beneficio verso nuove categorie di persone, ovverosia le vittime di soprusi di genere e/o sessuali: mutilazione genitali, persecuzione dell'omosessualità, matrimonio forzato. Questi reati sarebbero rappresentativi delle pratiche dell'Islam radicale e si inseriscono perfettamente nella logica dello scontro tra civiltà. La figura dell'islamista che nega i diritti civili e l'autodeterminazione individuale si sarebbe sostituita a quella delle burocrazie comuniste nel generare spaventi morali e preoccupazioni per la democrazia e la libertà occidentale. A sostegno della propria tesi cita i lavori di Jacqueline Bhabha (*op. cit.*), i quali hanno mostrato che negli anni Ottanta le donne che derogavano alle norme religiose in vigore nelle loro società vedevano respingersi le richieste d'asilo in quanto era prassi consolidata non interferire nei costumi degli altri paesi. In conclusione, si può affermare che al di là della mutevolezza dei concetti di "asilo politico" e di "rifugiato", queste categorie vanno pensate come il risultato della configurazione di rapporti di forza, i quali sono sempre mutevoli e dunque devono essere rappresentati come un processo aperto e in divenire. Nei vari passaggi è possibile capire che i significati assunti sono ben lontani dall'essere emersi in modo spontaneo e neutro, ma sono legati alle scelte dei governi, alle funzioni che ad essi vengono assegnate, ai principi ideologici dominanti e ai rapporti diplomatici tra i paesi coinvolti. Secondo l'antropologa Liisa Malkki (1995, pp. 495-523) è importante rifiutare ogni lettura evolutiva del fenomeno o l'esistenza di qualsiasi rappresentazione volta a prefigurare un archetipo del rifugiato. Invece di ricercare false continuità sarebbe più produttivo localizzare quei momenti storici che hanno riconfigurato le dinamiche e le caratteristiche dei fenomeni migratori.

1.2 Sviluppi legislativi dell'asilo in Italia

In questo paragrafo il focus è posto sui principali processi che hanno portato alla configurazione odierna del sistema legislativo dell'asilo italiano. Nella storia repubblicana lo sviluppo della materia ha un inizio ben preciso che è rintracciabile nel 1948, ed in particolare nell'articolo 10, comma 3 della Costituzione, il quale prevede che:

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

La formula finale di questo dettato costituzionale esprime la posizione maggioritaria emersa durante il vivace dibattito in seno all'Assemblea costituente. Tra gli "sconfitti" vi erano coloro i quali avrebbero voluto legare la titolarità del diritto d'asilo ai soli stranieri «perseguitati a causa della loro azione a favore della libertà»¹⁰ e quindi non solo ad una condizione passiva vissuta dall'individuo ma anche a sue caratteristiche e atteggiamenti individuali (Petrovic 2020). Durante i lavori dell'Assemblea costituente si sviluppa un ulteriore dibattito, che in parte è paradigmatico di una posizione condivisa anche da altri Stati¹¹ rispetto ai rischi legati ad eventuali esodi di massa. A tal proposito Petrovic riporta le parole dell'onorevole Nobili circa l'eventualità che un «domani potrebbero battere alle nostre porte migliaia di profughi politici e noi saremo costretti a dar loro asilo senza alcuna limitazione, quando restrizioni potrebbero venir consigliate anche da ragioni di carattere economico» (Petrovic, 2016 p. 22).

Tutte le questioni che si manifestano nella fase costituente sono legate a doppio filo al periodo storico, caratterizzato da persecuzioni politiche e razziali che si protrassero ben oltre la fine delle violenze belliche. In aggiunta molti degli stessi membri dell'Assemblea,

¹⁰ La citazione riprende il preambolo della Costituzione della IV Repubblica francese del 1946, tale testo ha rappresentato uno dei modelli principali per la Costituzione italiana. Non a caso queste parole furono riprese da coloro che proposero un'idea di asilo politico più ristretta e legata ad un'azione diretta, tra i promotori ricordiamo gli onorevoli Basso, Tito Oro e altri (Petrovic 2016).

¹¹ Come riportato da Bontempelli, il timore di improvvise e ingovernabili invasioni di profughi era abbastanza diffuso negli altri Paesi europei soprattutto nel Regno Unito e in Francia (2018).

nel periodo fascista e durante il conflitto mondiale ottennero protezione presso altri Stati (Bonetti e Neri 2004). Va infine ricordato che tra il 1945 e il 1952, anno della ratifica della Convenzione di Ginevra, giunsero in Italia oltre 120.000 rifugiati (Hein 2010). La quasi totalità di queste persone veniva inserita nei programmi di reinsediamento finalizzati al trasferimento verso paesi intercontinentali, in particolare Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda, storicamente nazioni di immigrazione. Ciò avveniva in quanto le agenzie preposte ad occuparsi dei profughi non ritenevano l'Italia in grado di affrontare il peso e gli oneri richiesti dalla presenza di un numero di persone così elevato.

Per comprendere fino in fondo il valore del comma 3 dell'articolo costituzionale si deve partire dal criterio scelto dall'Assemblea costituente per il riconoscimento dell'asilo, ovvero l'impedimento «dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche» nel paese di provenienza. Tale disposizione allude ai diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento italiano ai fini della tutela del pieno esercizio delle libertà dello Stato democratico. La configurazione proposta delinea una portata dell'asilo costituzionale notevolmente più garantista e lungimirante di quanto non siano le corrispettive carte fondamentali di Francia e Germania¹². La stessa Convenzione di Ginevra, approvata tre anni dopo, offre garanzia di tutele meno estese (Conetti 1986). Infatti, l'articolo 1 della Convenzione indica una serie di situazioni specifiche necessarie per acquisire lo status di rifugiato, pertanto, è in contrasto con la previsione di carattere generale della nostra Costituzione, la quale rimanda ad un insieme di diritti in chiave aperta e non tassativa. Riprendendo le parole di Cassese si può affermare che «più che nelle altre norme della nostra Costituzione, è nell'art. in esame 3° comma che viene alla luce la filosofia generale del nostro costituente sui diritti della persona umana» (p.509, 1975) e non è un caso che la formulazione relativa al diritto d'asilo sia stata inserita nella parte più rappresentativa e fondante, ovvero nei cosiddetti «Principi fondamentali».

L'elevato riconoscimento concesso al diritto d'asilo nella Carta costituzionale ha determinato paradossalmente una serie di problematicità relative all'applicabilità di

¹² Per il paragrafo 4 del Preambolo della Costituzione francese del 1946, recepito poi dalla Costituzione del '58, gode del diritto d'asilo nella Repubblica francese «chiunque sia perseguitato a causa delle sue azioni in favore della libertà». Invece rispetto al Germania, in forza dell'art. 16A, co. 1 GG, godono del diritto d'asilo i «perseguitati politici».

quanto prescritto nell'articolo 10 comma 3. In primis va sottolineato il vuoto legislativo che ha di fatto impedito la piena realizzazione dei contenuti del citato comma 3, dovuta alla difficoltà di tradurre in termini normativi, tecnici e procedurali le ampie disposizioni costituzionali. In mancanza di una legge attuativa, la sottoscrizione della Convenzione di Ginevra da parte dell'Italia è stata ritenuta esecutiva del dettato costituzionale nonostante le ragguardevoli differenze citate in precedenza. Questa situazione ha comportato che l'articolo 10, co. 3 fosse considerato una norma, anche nella prassi amministrativa, a carattere puramente programmatico¹³.

All'atto della firma della Convenzione di Ginevra l'Italia decide di avvalersi delle riserve menzionate nel paragrafo precedente, in particolare avrà un peso rilevante quella geografica che, in maniera del tutto unica nel panorama internazionale, rimarrà in vigore fino al 1990. In quei decenni l'Italia accoglie un numero di rifugiati molto variabile in base all'acutizzarsi di varie crisi internazionali, configurandosi non tanto come paese d'asilo a lungo termine ma come territorio di transito, nell'attesa che venga espletata la procedura di *resettlement*¹⁴. In base ad un implicito accordo internazionale l'Italia insieme ad altri Paesi doveva rappresentare, in virtù della propria posizione geografica, la porta d'ingresso per i rifugiati provenienti dalla parte di mondo sotto l'influenza sovietica. I compiti dell'Italia si limitavano ad una primissima accoglienza in attesa che i paesi di reinsediamento concedessero i visti necessari per formalizzare l'ingresso sui loro territori. Si riteneva infatti il nostro Paese, al pari della ex Jugoslavia e dell'Austria, non in grado di assumersi le responsabilità di un soggiorno prolungato a causa di strutturali carenze economiche, politiche e sociali. A quel punto subentravano Stati Uniti, Australia, Canada ed in maniera più limitate anche le potenze europee, le quali garantivano a queste persone generosi programmi di trasferimento (Hein 2010).

¹³ Le Sezioni unite della Corte di cassazione nel 1997 si pronunciano in favore della possibilità di applicare direttamente e immediatamente il diritto di asilo costituzionale e lo qualificano in maniera quale «vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo» (Cass., sez. un., sent. n. 4674/1997). Tuttavia, nella medesima pronuncia si chiarisce che in mancanza di una legge di attuazione dell'art. 10, terzo comma al richiedente asilo viene garantito solo l'ingresso in Italia, mentre il rifugiato politico gode dello status di rifugiato in base alla convenzione di Ginevra (Benvenuti 2019).

¹⁴ Si fa riferimento al trasferimento di rifugiati dallo Stato d'asilo ad un paese terzo che accetta volontariamente di ammetterli e garantire loro una permanenza permanente. Sin dalla nascita l'UNHCR menziona il *resettlement* come una delle tre soluzioni principali al problema profughi.

Questo meccanismo si è rivelato funzionale soprattutto per affrontare situazioni particolari durante le quali il flusso degli arrivi aumentava rispetto alla generale tendenza che prevedeva numeri abbastanza contenuti. Si ricordi ad esempio la rivolta ungherese del '56, la cosiddetta “primavera di Praga” o il tentativo di colpo di Stato in Polonia con annessa repressione del sindacato *Solidarnosc*. Per quanto riguarda i primi due casi citati giunsero in Italia rispettivamente 2000 ungheresi e 5000 cecoslovacchi, per tutti ad attenderli vi era il riconoscimento dello status di rifugiato (UNHCR 2001). Ciò accadde anche grazie all'intervento di alcuni autorevoli intellettuali italiani vicini al PCI. In particolare, in occasione degli scontri a Budapest venne sottoscritto un documento, noto come «Il Manifesto dei 101», finalizzato alla sensibilizzazione dei vertici del partito affinché condannassero l'intervento sovietico e si concedesse protezione ai soggetti oppressi (Petrovic 2020). Per i polacchi invece l'Italia aveva un forte potere attrattivo soprattutto grazie al papato di Giovanni Paolo II, oltre 6000 furono le richieste d'asilo avanzate (Golemo, Kowalska *et al.*, 2006). In sostanza lo schema d'azione osservato in Italia era lo stesso messo in luce nel paragrafo precedente: l'asilo veniva strumentalmente utilizzato in chiave retorica e anticomunista (Colucci 2018).

Il quadro politico e legislativo appena delineato portò alla strutturazione nella pratica di un doppio canale d'accesso differenziato, da una parte troviamo coloro che provenendo dai paesi europei sottostavano alla disciplina prevista dalla Convenzione di Ginevra, dall'altra coloro che a causa della limitazione geografica erano impossibilitati ad avanzare domanda d'asilo allo Stato italiano. Per quest'ultimi era possibile rivolgersi direttamente alla delegazione dell'UNHCR presente a Roma con la richiesta di essere riconosciuti come rifugiati sotto mandato diretto delle Nazioni Unite. Da questa prima differenziazione ne scaturivano a catene altre, rispetto all'iter legale, agli interventi assistenziali e sociali, fino ad arrivare all'ottenimento di status distinti. Per i primi le domande venivano esaminate dalla commissione paritetica di eleggibilità (CPE), composta da funzionari del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Interno e da una delegazione dell'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). I richiedenti europei in attesa della pronunciazione ricevevano un permesso di soggiorno provvisorio, in caso di esito positivo con lo status giuridico acquisito diventava possibile per loro

soggiornare e lavorare in Italia a tempo indeterminato, venendo equiparati a tutti gli effetti ai cittadini italiani anche dal punto di vista assistenziale. Per gli extraeuropei la richiesta veniva valutata direttamente dall'UNHCR, che decretava o meno il riconoscimento dello status di «rifugiato sotto mandato»; per costoro vi era un'assistenza sanitaria ed economica a carico dell'ONU molto più contenuta che non poteva superare i sei mesi. Inoltre, questa modalità di tutela non permetteva di svolgere attività lavorative; lo Stato nell'attesa che si completasse il percorso per il reinsediamento all'estero rilasciava un permesso di soggiorno provvisorio. Una situazione di sospensione che poteva durare anche anni in quanto i programmi di *resettlement* per questa categoria erano meno generosi (Hein 2010). I rifugiati sotto mandato da un punto di vista della posizione giuridica erano considerati alla stregua degli immigrati ordinari e soggetti alle disposizioni del Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza del 1931. Dagli anni Ottanta alcune dinamiche iniziano lentamente a modificarsi, in particolare si fa riferimento alla crescita e alla diversificazione dei paesi di provenienza. Complessivamente, dal 1980 al 1989 giunsero in Italia quasi 12.000 richiedenti asilo provenienti da paesi extra-europei, la maggior parte di essi di origine afgana, irachena o curda (UNHCR 2001). Uno spartiacque importante è costituito dalla legge n.39/1990, più comunemente nota come legge Martelli. La rilevanza della portata di questo intervento legislativo va aldilà delle innovazioni contenutistiche, per la verità abbastanza parziali in materia d'asilo, ma risulta fondamentale in quanto primissimo tentativo di decifrare i cambiamenti sociali e politici in atto nel Paese e nello scenario internazionale. L'omicidio di Jerry Masslo¹⁵ nell'estate del 1989 aveva costretto i media e la politica a fare i conti con le trasformazioni sociodemografiche in atto, per molti anni si era avuta una sorta di rimozione collettiva della presenza degli stranieri in Italia. Componenti rilevanti della società civile, dell'associazionismo, dei movimenti dal

¹⁵ Jerry Masslo era un rifugiato sudafricano, giunto in Italia nel 1988, fu assassinato nell'estate successiva mentre era impiegato come bracciante a Villa Literno in provincia di Caserta. Masslo insieme ad alcuni colleghi stava portando avanti una battaglia per rivendicare migliori condizioni lavorative ed alloggiative. Dopo una serie di intimidazioni subite da caporali e malavita locale, la sera del 24 agosto 1989 uno manipolo di persone fece irruzione nel capannone dove dormivano i migranti, provando a derubarli. Nella colluttazione che ne seguì, Masslo fu raggiunto da tre colpi partiti dalla pistola di uno degli aggressori (<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1989/11/04/una-violenza-bestiale.html>; <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1989/08/26/viveva-in-italia-da-un-anno-mezzo.html>)

basso e della stessa popolazione migrante si mobilitarono, avanzando le proprie istanze tramite una grande manifestazione nell'ottobre dello stesso anno, ancora oggi ricordata come una delle più partecipate (oltre 100.000 persone). La necessità di intervenire era resa ancora più inconfutabile dai mutamenti del contesto geo-politico internazionale che resero inevitabile l'adattamento del quadro legislativo. La caduta del muro di Berlino, infatti, aveva cambiato il ruolo dell'Italia, non più territorio di passaggio dal blocco sovietico a quello occidentale. Parallelamente l'instabilità internazionale aveva acceso tanti piccoli ma significativi focolai che potenzialmente potevano dar vita a crisi ed esodi in più parti del globo, il tutto in un periodo in cui l'economia italiana era diventata una delle più importanti al mondo e i programmi di re-insediamento nordamericani e australiani si stavano chiudendo, venute meno le motivazioni politiche che ne giustificavano l'esistenza. In pratica si stavano sviluppando tutte i presupposti affinché l'Italia si trasformasse in un paese d'asilo, perdendo le prerogative che avevano caratterizzato il suo passato migratorio e la necessità impellente di un intervento legislativo stava lì a dimostrarlo (Colucci 2018).

La legge Martelli è la prima norma di rango non costituzionale nella quale viene utilizzata l'espressione «asilo politico» (Petrovic, 2020), in realtà la legge riguarderà lo stato generale della migrazione, intervenendo solo in minima parte sulla questione rifugiati. L'intenzione del governo Andreotti era di rinviare la regolamentazione della materia sui rifugiati ad una più ampia ed esclusiva azione legislativa organica, che potesse finalmente rendere attuativo l'art. 10 comma 3 della Costituzione, un proponimento che sarà disatteso (Einaudi 2007). Alla base delle scelte fatte dal governo in carica vi era la volontà di prendere l'iniziativa in maniera rapida e tempestiva dopo l'uccisione di Masslo, inaugurando così la lunga serie di provvedimenti legislativi urgenti ed emergenziali, vera prerogativa dell'approccio politico rispetto al fenomeno migratorio in Italia negli ultimi trenta anni. A tal proposito appaiono emblematiche la tempestività procedurale dell'approvazione e il titolo scelto «Norme urgenti in materia d'asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti sul territorio dello Stato». Per quel che concerne le novità introdotte dalla legge va menzionata l'abolizione della riserva geografica (articolo 1), che ebbe conseguenze dirette su tutta l'organizzazione

pratica e procedurale dell'espletamento delle domande d'asilo. In primis venne a cadere la distinzione tra rifugiato riconosciuto dallo Stato italiano e quello sotto mandato diretto dell'UNHCR, per quest'ultimi vi era l'opzione di convertire entro 60 giorni il proprio status e passare sotto la protezione delle istituzioni nazionali, beneficiando di tutti i vantaggi lavorativi e sociali annessi (anche Jerry Masslo fu "vittima" di questo doppio binario differenziato, la sua domanda fu respinta a causa della riserva geografica, divenuto irregolare non poteva cercare un regolare lavoro). La riserva geografica fu abbandonata non solo in quanto anacronistica alla luce dei cambiamenti politici in atto ma anche per le pressioni esercitate della comunità europea, che seppur in maniera ancora embrionale puntava ad una politica comune ed omogenea in materia d'asilo per tutti gli Stati membri.

Al tempo stesso la legge Martelli disciplinò gli aspetti procedurali relativi alle richieste di riconoscimento, viene infatti istituita una Commissione centrale presieduta da un Prefetto e composta da un funzionario della Presidenza del Consiglio dei ministri, uno degli affari esteri e due del Ministero degli interni, relegando la partecipazione dei membri dell'ACNUR ad una mera funzione consultiva. Tale riorganizzazione centralizzata costringeva ogni richiedente asilo a recarsi a Roma per espletare il proprio colloquio e le conseguenti necessità burocratiche. La nuova configurazione fu tra le cause principali dello sviluppo di un'altra peculiarità del sistema d'asilo italiano che ritroviamo costantemente fino ai giorni nostri, ovvero i ritardi cronici per il completamento della procedura rispetto ai tempi previsti¹⁶. Secondo Hein l'allungarsi dei cosiddetti "tempi tecnici" non era dovuto all'elevato numero di domande ma al fatto che «il lavoro presso la Commissione era ritenuto un lavoro supplementare, il che implicava la scarsa partecipazione dei suoi componenti e quindi un numero esiguo di sedute» (p.47). Il sussidio garantito ai richiedenti asilo era di 25.000 lire al giorno, fu successivamente portato a 35.000 ma era limitato ad un massimo di 45 giorni, mentre altre forme di sostegno e assistenza erano del tutto assenti. Rispetto a tali mancanze e alla scarsa attenzione per i rifugiati, l'ex ministro e promotore della legge ha dichiarato:

¹⁶ Secondo i tempi prestabiliti dal DPR n.27/90, la questura entro sette giorni era tenuta ad inoltrare tutta la documentazione al Commissione centrale, la quale aveva 15 giorni di tempo per adottare una decisione. Queste tempistiche non furono mai rispettate, al pari di quelle previste per l'erogazione dei sussidi. Tale discrepanza fu causa di non pochi disagi economici e vulnerabilità per i richiedenti.

La materia dell'asilo politico e l'urgenza di una legislazione adeguata non facevano parte degli accordi di governo [...] Nel decreto di dicembre '89 mi concentrai sulla normativa organica in materia d'immigrazione e su poche essenziali novità in materia d'asilo, confidando che il dibattito parlamentare mi avrebbe consentito di integrare e allargare la normativa. Così non fu, il dibattito fu infuocato dall'opposizione veemente di Lega Nord, Movimento sociale, e soprattutto di un partito di governo come il Partito repubblicano. Per superare il boicottaggio doveti rinunciare a realizzare quanto avevo previsto e a progetti più ambiziosi¹⁷.

È possibile affermare che la legge Martelli, pur avendo avuto il merito di aver finalmente portato la questione dall'asilo politico all'interno del panorama legislativo italiano, ha solo abbozzato una serie di interventi senza provare a regolarlo nel suo complesso. La svolta immaginata dalla riforma si rivelò più apparente che effettiva, in particolar modo risultò non adeguata nell'offrire gli strumenti assistenzialistici e legali per sostenere l'avvenuta trasformazione dell'Italia in terra d'asilo. Il nuovo status del paese fu definitivamente certificato dai copiosi arrivi che si registrarono sin dall'anno successivo dall'Albania, dalla Somalia e dal resto dei Balcani (Petrovic 2020, Maciotti e Pugliese 2003). Gli interventi legislativi successivi furono sempre più improntati ad una rincorsa del fenomeno anziché alla sua regolazione e sistematizzazione, alimentando ritardi per l'espletamento delle domande e continue e sempre nuove "emergenze" da affrontare. Nel 1998 si decide di riordinare organicamente l'intera materia dell'immigrazione, il compito è affidato ai ministri Livia Turco e Giorgio Napolitano. Tuttavia, la legge n. 40/98, confluita insieme ad altre disposizioni normative nel "Testo Unico delle disposizioni della disciplina dell'immigrazione e norme delle condizioni dello straniero", non interviene in maniera strutturale sulla legislazione sull'asilo, lasciando immutata l'intera procedura per l'ottenimento dello status di rifugiato. Tale mancanza è un elemento degno di nota per

¹⁷ Intervista contenuta nel libro di Christopher Hein, "Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia", 2010, Donzelli Editore.

leggere lo sviluppo delle dinamiche del fenomeno fino alle attuali crisi; in meno di un decennio le prime due grandi riforme italiane in materia hanno regolamentato le possibilità legislative per l'accesso e la permanenza dei migranti economici, senza riuscire a fare altrettanto per i richiedenti asilo. Tra le operazioni degne di nota contenute nella legge, ricordiamo l'articolo 5, comma 6 che introdurrà uno strumento che negli anni, fino all'abolizione nel 2018, sarà sempre più ampliato e applicato. Si tratta della cosiddetta "protezione per motivi umanitari", che a differenza delle altre forme di tutela non aveva un esplicito fondamento nell'obbligo di adeguamento a convenzioni internazionali o direttive dell'Unione Europea. La formulazione generale proposta dall'articolo in questione non tipizzava ipotesi specifiche e consentiva di ritenere la protezione umanitaria una clausola di salvaguardia dell'impianto generale del Testo Unico, idonea quindi a ricomprendere tutta una serie di situazioni concrete che, previa valutazione individuale, necessitassero di tutela in ragione di obblighi imposti da norme costituzionali, convenzioni internazionali e da altre esigenze come i seri motivi di carattere umanitario (Marengoni 2012, Zorzella 2018). La scelta di intervenire per istituzionalizzare una modalità straordinaria di una forma di protezione affonda le proprie radici nelle difficoltà incontrate negli anni Novanta nell'inquadrare giuridicamente gli arrivi dalla Somalia e dai Balcani. Coloro che sbarcarono non soddisfacevano pienamente i requisiti richiesti dalla Convenzione di Ginevra (in particolare in relazione al mancato elemento di persecuzione individuale) ma allo stesso tempo non potevano essere respinti o espulsi per il principio di *non-refoulement* sancito dalla stessa convenzione. In mancanza di qualsiasi forma di regolazione giuridica nazionale per questa situazione, i governi in carica ricorsero all'emanazione di leggi o decreti ministeriali ad hoc, che il più delle volte si concretizzavano in uno status umanitario di carattere temporaneo (Colucci 2018).

La legge n.189/2002 meglio conosciuta come "Bossi-Fini" apporta significative modifiche alla norma precedente, ancora una volta siamo dinanzi ad un dispositivo normativo in tema d'immigrazione che abbozza solamente la questione asilo senza intervenire in maniera organica. Nel dettaglio viene introdotta una procedura diversificata per l'espletamento delle domande di asilo: nei casi di domande di asilo ritenute manifestamente infondate rispetto alle reali motivazioni dell'ingresso in Italia si

configurava la possibilità di applicare una valutazione semplificata. Nelle argomentazioni del governo la ratio della modifica è finalizzata all'efficientamento dell'iter procedurale: la riduzione dei tempi e delle risorse destinate all'analisi di domande presuntivamente fittizie avrebbe dovuto evitare il congestionamento dell'intero sistema di valutazione. Si inizia ad insinuare in Italia quel germe che si tradurrà in retorica che punta a discriminare tra veri e falsi rifugiati, tra meritevoli e non meritevoli come ben si evince dalla relazione illustrativa della legge:

Il Governo ha ritenuto almeno di risolvere il problema costituito dalle domande di asilo realmente strumentali, ossia presentate al solo scopo di sfuggire all'esecuzione di un provvedimento di allontanamento ormai imminente. Finora la normativa vigente – l'articolo 1 della cosiddetta legge Martelli – imponeva non solo la sospensione del provvedimento di allontanamento, ma anche la concessione di un permesso di soggiorno provvisorio in attesa del giudizio della Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato che non sarebbe mai arrivato in quanto circa il novanta per cento dei presentatori di queste domande strumentali facevano poi perdere le loro tracce.¹⁸

Si può notare come sia la “Turco–Napolitano” che la “Bossi–Fini” cerchino di disciplinare la questione immigrazione, soprattutto rispetto alle modalità d'ingresso e permanenza dei migranti economici sul territorio italiano. In particolare, entrambe le leggi esprimono una continuità nel rendere sempre più difficile l'entrata e il soggiorno regolare dello straniero e nell'agevolarne l'allontanamento. Il meccanismo fondamentale di controllo dell'immigrazione rimane la politica dei flussi, quantificata annualmente dal governo in maniera rigida mediante un decreto che fissa il numero di stranieri accettabili accettati per motivi di lavoro. L'intento è di controllare il fenomeno attraverso la limitazione numerica degli ingressi imposta dall'autorità, salvo poi procedere alla regolarizzazione degli stranieri già presenti sul territorio tramite maxi-sanatorie¹⁹ (Colombo 2012). A fronte di una legislazione molto restrittiva per chi volesse entrare in Italia, la possibilità di

¹⁸ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/63916.pdf>

¹⁹ La legge Bossi-Fini includeva un provvedimento che permise la regolarizzazione di 650mila lavoratori immigrati (dati Istat), la più ampia sanatoria della storia italiana.

ottenimento di una permanenza legale sul territorio grazie alla protezione internazionale diventa sempre più una strada percorribile, anche a causa di una regolazione normativa frammentata e soggetta a instabili fattori.

Tra il 2005 e il 2008 con il recepimento delle normative europee viene progressivamente affinata la legislazione sull'asilo, cercando di superare le criticità emerse dalle tre grandi leggi antecedenti appena descritte. In quegli anni l'Unione Europea conobbe un'evoluzione relativamente rapida rispetto alla disciplina dell'asilo. Tale fase fu inaugurata dalla direttiva comunitaria relativa agli standard minimi dell'accoglienza, con la quale viene anche stabilito l'obbligo per gli Stati di fornire accoglienza fino alla definizione della procedura di riconoscimento. Viene, inoltre, fissato a sei mesi dalla domanda di asilo il tetto massimo entro cui gli Stati devono concedere ai richiedenti la possibilità di svolgere un'attività lavorativa. Ulteriore elemento di novità legato all'Unione Europea riguarda il decreto legislativo n.251/2007, attraverso il quale viene introdotta una nuova forma di protezione internazionale, ovvero la protezione sussidiaria. Quest'ultima va concessa nei casi in cui il «cittadino straniero non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno» (Art. 2, D. Lgs. n. 251/2007). Il permesso di soggiorno per i titolari di protezione sussidiaria è rilasciato con validità quinquennale (al pari dello status di rifugiato) ed è rinnovabile previa verifica del perdurare delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento iniziale. A differenza di quanto non accada per la protezione umanitaria, al titolare della protezione sussidiaria sono riconosciuti quasi gli stessi diritti sociali garantiti al rifugiato, tra cui il ricongiungimento familiare. Con questa introduzione si configura l'impianto definitivo delle differenti forme di protezione riconosciute sul territorio italiano: lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria derivanti da enti sovranazionali e le protezioni complementari (umanitaria prima e speciale poi) regolate dall'ordinamento nazionale. Una struttura che si potrebbe definire tripartita e a tutele crescenti con possibilità profondamente differenti in termini di diritti, durata, accesso ai servizi e tutele.

L'ultimo decreto legislativo di questa stagione di attuazione delle direttive europee ha riguardato le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, l'elemento di maggiore interesse rimanda alla fase d'impugnazione ovvero alla fase della tutela giurisdizionale. I richiedenti in caso di respingimento della domanda di asilo da parte del primo organo deputato alla valutazione, le commissioni territoriali, possono presentare ricorso al Tribunale ordinario. La norma prevede inoltre che, a differenza di quanto stabilito dalla legge "Bossi-Fini", il ricorrente rimanga sul territorio nazionale in qualità di richiedente protezione internazionale fino alla fine dell'iter burocratico a suo carico, in quanto il ricorso al tribunale ordinario sospende l'efficacia del provvedimento di espulsione.

Anche negli anni successivi a livello nazionale furono portate avanti perlopiù modifiche minori, lasciando all'ambito amministrativo il compito di migliorare il dispositivo vigente, mentre già a partire dal 2009 si registra un nuovo protagonismo delle istituzioni comunitarie. L'obiettivo è quello di completare quel processo di sviluppo di un regime comune in materia d'asilo (art. 78 TFUE), attraverso la nascita di un livello di protezione più elevato ed uniforme, assicurando allo stesso tempo l'espansione di politiche comuni ed una maggiore solidarietà tra i vari Stati membri. Il Consiglio europeo, pur ribadendo che la concessione della protezione e la possibilità di legiferare nuovi e differenti strumenti di protezione rientrano nella competenza di ciascun paese sovrano, punta a consolidare la protezione sussidiaria e ad armonizzare gli standard minimi in materia di accesso all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli strumenti di integrazione per i titolari di questa protezione²⁰. Il più importante decreto legislativo di attuazione della nuova generazione di direttive comunitarie è il n.142/2015²¹ recante disposizioni in materia di accoglienza e procedura per il riconoscimento dello status di protezione internazionale. In base ad esso viene ridisegnato il sistema d'accoglienza, con l'istituzione di diverse tipologie di centri rispondenti alla fase di primissima, prima e seconda

²⁰ Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 e direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011.

²¹ L'introduzione di una nuova governance dell'accoglienza è la conseguenza diretta del recepimento della direttiva europea 2013/33 UE, con alcuni elementi derivanti anche dalla nuova agenda che l'Unione Europea aveva dettato sul tema (Agenda Europea sulle migrazioni, 13 maggio 2015).

accoglienza²², prevedendo allo stesso tempo la possibilità di attivazione di misure straordinarie di accoglienza in strutture temporanee. Infatti, nel caso in cui si verificano arrivi ravvicinati e consistenti e non sia possibile assorbire tale domanda tramite la rete SAI (ex SPRAR) è possibile su disposizione delle Prefetture attivare i centri di accoglienza straordinaria (CAS). Un'ulteriore introduzione significativa prevede l'estensione del permesso di soggiorno temporaneo per richiedenti da tre mesi a sei mesi, un periodo sicuramente più conforme e realistico rispetto alle tempistiche necessarie per l'espletamento dell'iter. Altrettanto importante è la riduzione dei tempi d'attesa da sei a due mesi dall'avvio della procedura di protezione internazionale per poter lavorare legalmente, tempistica questa tra le più celeri in Europa. In fin dei conti l'obiettivo della legge in questione era di organizzare finalmente il sistema di accoglienza, strutturandolo su più livelli che definissero in maniera chiara diritti, tempi e procedure per i richiedenti, allo stesso tempo si cerca di implementare una «leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale» (Art.8 D. Lgs 142/2015). In realtà osservando le novità introdotte, la sensazione è che a prevalere non sia stata tanto la volontà di debellare la grande disfunzione rappresentata dai ritardi cronici per il completamento della procedura, ma di prenderne atto e di adeguarsi di conseguenza. Quindi l'allungamento della durata del permesso provvisorio e la drastica riduzione dei tempi minimi di attesa per poter lavorare sanciscono definitivamente il riscontro di una categoria non più così tanto transitoria con la quale dover fare i conti, ovvero i richiedenti asilo, i cui tempi di attesa risultano sempre più lunghi e indefiniti²³.

L'aumento delle domande di asilo, costante dal 2012, ha fatto registrare dal 2014 una crescita esponenziale raggiungendo il picco delle 130mila richieste nel 2017. In quegli anni il tema intorno al quale si definisce lo scontro politico ed elettorale in Italia è proprio quello delle migrazioni, mai in precedenza rispetto a questo argomento si era raggiunto

²² Si fa riferimento alle seguenti strutture: gli *hotspot* (primissima accoglienza) dove, immediatamente dopo lo sbarco, si realizza un primo *screening* sanitario e si procede con il fotosegnalamento. Successivamente ci sono gli *hub* (strutture di prima accoglienza), nei quali si provvede alle procedure di identificazione e verbalizzazione della domanda d'asilo. Infine, si dovrebbe arrivare nei centri SAI (ex Sprar) (sistema di seconda accoglienza).

²³ Nel "Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (2017) è riportato che mediamente dalla formalizzazione della domanda di protezione internazionale ad una risposta da parte del tribunale ordinario, in caso di diniego dalla commissione territoriale, intercorrono quasi due anni e mezzo.

un tale livello di polarizzazione tra fazioni opposte che si fronteggiano in un appiattimento di posizioni, analisi e sfumature. Una retorica denigrante è diventata egemonica nella narrazione sull'asilo e sui richiedenti, fatta di "falsi rifugiati", di "invasione", di "nullafacenti mantenuti dai contribuenti", di "pericolo per la sicurezza nazionale", indipendentemente dai fatti, dalle statistiche e dalle analisi sociali e politiche più ampie (Allievi e Dalla Zuanna, 2016). L'armamentario retorico è stato dispiegato in tutta la sua pervasività nella condanna al parassitismo sociale dei neoarrivati che rappresenterebbe un peso per quel che rimane del sistema di welfare in tempi di crisi e che metterebbe a rischio l'identità nazionale. Come fanno notare Ambrosini e Campomori (2020):

Lo schema dell'emergenza nel dibattito pubblico e mediatico ha assunto una connotazione esasperata e ansiogena che alimenta dapprima una visione distorta, dei numeri, della provenienza, delle ragioni dell'ingresso; poi si è tradotta in una reazione ostile e paranoide, in cui gli immigrati (confusi con i rifugiati) e i loro sostenitori sono stati additati come i responsabili dei problemi del paese. La rappresentazione patologica dell'immigrazione, come un fenomeno esogeno che si abbatte sul paese dall'esterno, al pari di una calamità naturale o di un virus. (p.185)

La risposta politica alla "crisi dei rifugiati" si concretizza tramite il rinnovato attivismo dei governi. Sul fronte interno viene riformato l'iter procedurale per la valutazione delle domande d'asilo con l'obiettivo di velocizzare l'espletamento delle pratiche (d.l. n. 13/2017). Il cosiddetto decreto Minniti-Orlando punta soprattutto a sbloccare la situazione provocata dalle innumerevoli domande di asilo ancora inevase, che aveva generato tempi di attesa lunghissima per i richiedenti e la congestione dei tribunali. A questo scopo i punti principali della riforma sono: l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego, l'abolizione dell'udienza obbligatorie in sede ordinaria, il potenziamento del personale delle commissioni territoriali e l'istituzione di 26 sezioni interne ai tribunali con competenze specifiche in materia di protezione internazionale. Sul fronte esterno il principio perseguito è finalizzato alla costruzione di accordi economici, giuridici e militari con i principali paesi di origine e di transito dei migranti con l'obiettivo di ostacolare i flussi di potenziali richiedenti asilo.

Tale dinamica si articola su una logica strumentale fondata sul legame tra controllo delle migrazioni, sostegno allo sviluppo dei Paesi terzi e una maggiore sicurezza interna. Nel 2017 viene, in quest'ottica, sottoscritto il memorandum Italia – Libia, un documento d'intesa di durata triennale con rinnovo automatico, che prevede che il governo italiano fornisca aiuti economici e supporto tecnico alle autorità libiche per bloccare i flussi migratori²⁴. Alla polizia libica viene affidata la sorveglianza della sponda sud del Mediterraneo attraverso la fornitura di motovedette, di un centro di coordinamento marittimo e di attività di formazione. L'accordo con la Libia rientra pienamente nella strategia della nuova governance europea relativa alla gestione delle migrazioni, incentrata sempre più su processi di esternalizzazione delle frontiere (Akermann 2018, Pacciardi e Berndtsson 2022, Andersson 2014, Vitiello 2022), di cui l'esempio più noto e di maggiore impatto è l'accordo UE-Turchia del 2016²⁵. È interessante notare come la forma giuridica del memorandum d'intesa, in quanto strumento giuridico tipico della *soft-law*, abbia consentito di bypassare la consultazione e votazione parlamentare finalizzata all'autorizzazione alla ratifica e qualsiasi altra forma di comunicazione/pubblicità (ASGI 2018). Questo metodo rimanda ad un approccio sempre più diffuso nella governance delle migrazioni definito «infra-diritto degli stranieri» (Gjergji 2016), caratterizzato dal primato degli organi esecutivi, da forme para-normative nell'esercizio del potere finalizzato a favorire un intervento *just in time*:

L'infra-diritto degli stranieri si caratterizza per la sua informalità, per l'aderenza ai fatti e per l'adeguatezza allo scopo e soprattutto per la sua capacità di predisporre regole operanti in spazi e tempi sempre più differenziati. Tutto ciò ha creato un contesto normativo vago e incerto, che rappresenta anche il contesto ideale per imporre un tipo di potere arbitrario. (p. 94)

²⁴ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

²⁵ La Turchia si impegna a intensificare gli sforzi dei suoi apparati statali per frenare le partenze di potenziali richiedenti asilo e rifugiati verso l'UE e a cooperare con gli Stati membri dell'UE per rimpatriare nei paesi d'origine i soggetti considerati non bisognosi di protezione internazionale. Per parte sua, l'UE prometteva di stanziare circa sei miliardi di euro che il governo turco avrebbe dovuto destinare a una più efficace assistenza umanitaria dei rifugiati siriani in Turchia. L'accordo si fonda sul postulato che la Turchia sia un Paese sicuro per i rifugiati e i richiedenti asilo.

A farne le spese sono gli organi collegiali e legislativi, spesso chiamati semplicemente a ratificare o a effettuare una sorta di “registrazione” a posteriori di quanto deciso in altre sedi e tramite altre procedure.

Nel 2018 con l’elezione del c.d. governo Conte I, si realizza il giro di vite preannunciato in campagna elettorale dal neoministro dell’Interno Salvini tramite il varo del Decreto Sicurezza (d.l. 113/2018). La legge prevedeva l’abolizione della protezione umanitaria che negli anni di massima pressione migratoria era diventato lo status di gran lunga più riconosciuto dalle autorità italiane. In alternativa viene istituito un permesso per “casi speciali”, che a differenza di quello umanitario non si basa su una norma aperta, ma va accordato in situazioni del tutto tipizzate. Nello specifico si tratta di una serie di casistiche molto stringenti e specifiche al fine di ridurre la discrezionalità di giudizio da parte degli organi chiamati alla valutazione. A cambiare inoltre è la durata del permesso, non più di due anni ma di sei mesi, rinnovabile finché perdurano le condizioni che hanno giustificato la prima concessione; infine, il permesso di soggiorno relativo alla nuova forma di protezione non poteva essere convertito in uno per lavoro. La svolta restrittiva imposta dal suddetto decreto ha generato anche un indebolimento del sistema di accoglienza e la criminalizzazione delle ONG (Sciurba e Starita 2021, Maneri 2019), nonostante già all’inizio del 2018, si fosse conclusa la fase più acuta della cosiddetta crisi dei rifugiati. L’ultimo intervento legislativo rilevante in ordine cronologico ad aver inciso sull’architettura delle protezioni riconosciute dall’Italia e sul sistema di accoglienza è stato emanato a fine 2020. Il nodo centrale del c.d. decreto Lamorgese (d.l. 130/2020) è l’abrogazione della protezione introdotta dal governo precedente in favore di una nuova forma di tutela che in parte richiama la vecchia protezione umanitaria del 1998 e che prende il nome di “protezione speciale”. La nuova disciplina introdotta nel 2020 ha parzialmente ripristinato la clausola di salvaguardia contenuta nell’art. 5, comma 6, quella che regolava la protezione umanitaria, reintroducendo il richiamo agli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato, ma non quello ai seri motivi di carattere umanitario. Allo stesso tempo all’art. 19 ha ampliato le ipotesi di divieto di respingimento (*non - refoulement*) ricomprendendo le ipotesi in cui lo straniero rischi di essere sottoposto a trattamenti degradanti e quelle in cui vi siano fondati motivi di ritenere che

l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare (in riferimento all'art. 8 della CEDU).

Diventa quindi necessario, altresì, valutare la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, il suo effettivo inserimento sociale in Italia, la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché il mantenimento di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine. Ricostruendo i fili di quanto illustrato in questo paragrafo si può affermare che il quadro legislativo relativo all'asilo e alle sue procedure sia il risultato di un percorso complesso e frammentato, sviluppatosi soprattutto attraverso due impulsi che in alcuni momenti si sono anche sfiorati: situazioni emergenziali legate a particolari flussi e progressivo recepimento delle direttive europee. A dispetto della centralità acquisita dall'asilo negli ultimi quindici anni non esiste ancora una legge organica che regoli il fenomeno, quasi sempre gli interventi legislativi rientrano nei dispositivi normativi riguardanti la disciplina generale delle migrazioni, generando confusione nell'opinione pubblica e anche nella cittadinanza rispetto ai differenti canali migratori.

1.3 Il sistema di accoglienza italiano per richiedenti asilo e rifugiati

Tra la fine del vecchio e l'inizio del nuovo millennio l'Italia continuava a scontare la totale assenza di un dispositivo nazionale di accoglienza. Fino a quel momento l'associazionismo e il mondo del volontariato, sia di matrice religiosa che laica, avevano colmato tale falla: in molti casi esperienze positive ma del tutto disomogenee tra loro in mancanza di direttive nazionali e di un coordinamento centralizzato (Olivieri 2005). Le circa 37.000 domande di asilo del 1999 (oltre il triplo rispetto all'anno precedente)²⁶ e il conseguente stallo delle procedure con annesso prolungamento dei tempi d'accoglienza, rendevano improrogabile il coinvolgimento istituzionale. Inoltre, l'entrata in vigore nel 1997 del trattato di Dublino e della banca dati Eurodac costringeva i neoarrivati a fare richiesta d'asilo nel paese di primo approdo in Europa, evidenziando ancora di più le carenze italiane. La prima embrionale sperimentazione della durata di un anno viene

²⁶ Dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>

denominata Azione Comune, progetto attivato, proprio nel 1999, per rispondere al massiccio afflusso di persone provenienti dal Kosovo. L'elemento di novità di Azione Comune, che poi rappresenterà uno dei punti cardine dell'esperienze successive, è stata l'individuazione di standard di qualità condivisi, nel tentativo di superare la discrezionalità nell'erogazione dei servizi di accoglienza (ANCI 2022). Il passo successivo verso l'istituzionalizzazione e la sistematizzazione dell'accoglienza arriva nel 2001 grazie al Programma Nazionale Asilo (PNA) che prevedeva il coinvolgimento di 59 progetti di accoglienza. Per la prima volta viene prefigurata l'organizzazione di una rete con la partecipazione di istituzioni nazionali e locali, enti sovranazionali e soggetti del terzo settore (Caponio 2004).

La svolta definitiva viene sancita dalla c.d. legge Bossi-Fini del 2002 (art. 31 e 32), con cui viene finalmente istituito un sistema di accoglienza nazionale e stabile denominato SPRAR (Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati). L'idea è quella di riconoscere il valore e l'importanza di un modello decentrato di accoglienza, che vada oltre il soddisfacimento dei minimi bisogni ma punti all'integrazione graduale dei beneficiari. Nel testo di legge, tra gli obiettivi da perseguire, si fa riferimento all'integrazione sociale ed educativa, a percorsi di alfabetizzazione, all'inserimento scolastico per i minori, a corsi di formazione e riqualificazione professionale e al sostegno alla ricerca di soluzioni abitative. Il nuovo sistema si fonda sul concetto di accoglienza diffusa e integrata, un modello da contrapporre ai grandi centri, dove i piccoli numeri e la diffusione capillare sui territori dovrebbero garantire maggiore qualità dei servizi e una migliore integrazione nel tessuto socioeconomico locale. La rete SPRAR si caratterizza anche per la volontarietà dell'adesione, ogni Comune decide in maniera libera e spontanea di partecipare, delegando poi la gestione quotidiana dei centri a enti del terzo settore. La riorganizzazione dell'accoglienza prevista dalla legge disegna due canali distinti: uno per le categorie ordinarie e un'altra a favore di quelle vulnerabili, inoltre per la prima volta sono presenti disposizioni specifiche sui minori stranieri non accompagnati. Infine, viene costituito un fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, con il quale lo Stato si fa carico di supportare fino all'80% delle spese sostenute dagli enti locali (Signorini 2021). Per quanto lo SPRAR divenga il sistema di riferimento istituzionale negli anni successivi

non costituirà quasi mai l'unica forma o livello di accoglienza. Il *frame* dell'emergenza ha giustificato nel tempo l'affermazione di altri modi di fare accoglienza: a volte parallelamente, altre sovrapponendosi si sono avvicendate innumerevoli forme di accoglienza e altrettante sigle (CARA, CDA, CPSA ecc.). Se da un lato questi tipi di centri hanno certificato la natura complessa degli interventi, dall'altro hanno inficiato la sedimentazione di buone pratiche, delegittimando anche il definitivo riconoscimento dell'esperienza SPRAR. Dal 2011, sempre in nome di una pretestuosa straordinarietà degli eventi, lo sdoppiamento delle varie forme di accoglienza assume livelli quasi schizofrenici (Ciabbari, 2020). Le oltre 37mila richieste di asilo del 2011, conseguenza delle "primavere arabe", rappresentano il dato più elevato registrato fino a quel momento, oltre il triplo dell'anno precedente (ca.12mila)²⁷. Nei primi mesi del 2011, Lampedusa era gremita di persone perlopiù provenienti dalla Tunisia, l'ipotesi di rimpatriare i neoarrivati si infrangeva contro la ferma opposizione del nuovo governo tunisino. Non rimaneva che concedere un permesso di soggiorno umanitario a tutti coloro che erano giunti tra gennaio e aprile 2011 in maniera automatica e senza seguire le prassi standard per valutazione della domanda. La caduta dei principali regimi del Nord-Africa aveva infatti determinato il venir meno degli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione clandestina che vedevano nella Libia e nella Tunisia due degli interlocutori principali. In quella situazione iniziarono a palesarsi tutti i limiti istituzionali, sino a giungere ad una generale paralisi decisionale e al collasso del sistema d'accoglienza predisposto. Non potendo più espellere i neoarrivati in quanto era stata deposta la controparte istituzionale con la quale erano stati siglati gli accordi e non potendo allo stesso tempo estendere ulteriormente la concessione dei permessi umanitari, si decise di intervenire su un piano di *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980), come ben spiegato da Bontempelli (2016):

Già da marzo 2011, come attestano molte testimonianze, la polizia di frontiera nei luoghi di sbarco comincia ad incoraggiare la presentazione delle domande di asilo, e ad invitare i nuovi arrivati a compilare l'apposita modulistica. Una volta depositata l'istanza, i migranti ottengono un permesso di soggiorno provvisorio ed hanno diritto a rimanere in

²⁷ Dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>

Italia. Questo meccanismo consente di sospendere le espulsioni, che date le circostanze sono difficilmente eseguibili, senza dover giustificare un provvedimento di regolarizzazione: dal punto di vista formale, infatti, non è il governo che concede un permesso di soggiorno per motivi umanitari – come era accaduto ai tunisini – ma sono i migranti stessi che, con la loro domanda d’asilo, “costringono” l’Italia ad accoglierli sulla base delle norme internazionali (p.175).

Per quanto riguarda l’accoglienza di queste persone le misure introdotte rimandavano ancora una volta ad un approccio tanto emergenziale quanto estemporaneo, tanto è vero che viene predisposto un nuovo piano d’accoglienza ad hoc, denominato Emergenza Nord-Africa (ENA).

Le disposizioni urgenti furono normate tramite l’O.P.C.M. n.3933 del 13 aprile 2001, il quale prevedeva l’iniziale stanziamento di circa un miliardo e 300mila euro. L’organizzazione e la gestione di questa nuova fase ricadono sulla Protezione Civile e sulle Regioni, chiamate ad implementare un piano d’accoglienza calibrato su circa 50mila posti. Nel giro di poche settimane strutture di ogni tipo, dimensione e destinazione d’uso furono trasformate in centri di accoglienza e affidate a organizzazioni del privato sociale, il tutto senza alcun bando e in una situazione in cui il dispositivo emergenziale permetteva di eludere gli standard minimi in termini di trasparenza²⁸ (Martone 2016). Questa parentesi dai risultati disastrosi per erogazione e qualità dei servizi (Accardo 2018, Signorini 2019) si chiuderà nel febbraio 2013, quando i centri ENA verranno definitivamente dismessi, lasciando in eredità inchieste giudiziarie in diverse regioni. Per quanto nel triennio 2014-2016 la rete SPRAR venga ampliata in maniera significativa (oltre 21mila posti), di emergenza in emergenza, già dal 2014 iniziano a diffondersi sui territori i CAS, ovvero centri di accoglienza straordinaria. Si noti come anche dagli acronimi utilizzati per definire le strutture per accogliere i migranti (Emergenza Nord-Africa prima, Centro di Accoglienza Straordinaria successivamente) traspaia quel richiamo al perenne stato di crisi che diviene nei fatti il dispositivo di governo delle

²⁸ Nell’O.P.C.M. n. 3933 del 2001 veniva stabilito che il Capo del Dipartimento della Protezione civile fosse nominato Commissario per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a gestire l’emergenza. Inoltre, allo stesso Commissario spettava definire il fabbisogno di soluzioni alloggiative e le relative caratteristiche.

persone migranti nel contesto italiano (Colucci 2018). L'introduzione dei CAS ha definitivamente stravolto l'accoglienza rispetto a come era stata normata all'inizio di questo percorso, con il d.lgs. 142/2015, infatti, si determina l'ossatura della governance dell'accoglienza ancora vigente in Italia. Ricostruendo quanto idealmente previsto dalle disposizioni normative, al momento dello sbarco il neoarrivato viene condotto nell'*hotspot* più vicino; in queste strutture di transito (permanenza massima 48-72 ore) vengono svolte le operazioni di soccorso, di prima assistenza sanitaria, di preidentificazione, di fotosegnalamento e di informazione sulle procedure dell'asilo. Gli hotspot nascono dal recepimento di direttive europee con lo scopo di differenziare i richiedenti asilo dai cosiddetti migranti economici, destinati ad un canale separato finalizzato al rimpatrio²⁹. La fase di prima accoglienza è invece gestita dai centri governativi già esistenti tra cui i CARA (Centri di accoglienza per i richiedenti asilo). Quest'ultimi, istituiti nel 2008, dovrebbero teoricamente ospitare il richiedente asilo per il tempo necessario all'identificazione, alla formalizzazione della domanda, all'avvio della procedura e all'accertamento dello stato di salute. La seconda accoglienza è invece delegata alla rete SPRAR, dal 2020 denominata SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione); come visto in precedenza lo SPRAR/SAI è composto da una rete di enti locali che, attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo realizzano progetti di accoglienza integrata. Il sistema non si limita ad un'accoglienza meramente assistenziale ma è volto ad integrare le persone nel territorio sviluppando progetti personalizzati. Allo stesso tempo, sempre nel d. lgs. 142/2015, in particolare nell'articolo 11, si ipotizza anche un'ulteriore forma di accoglienza:

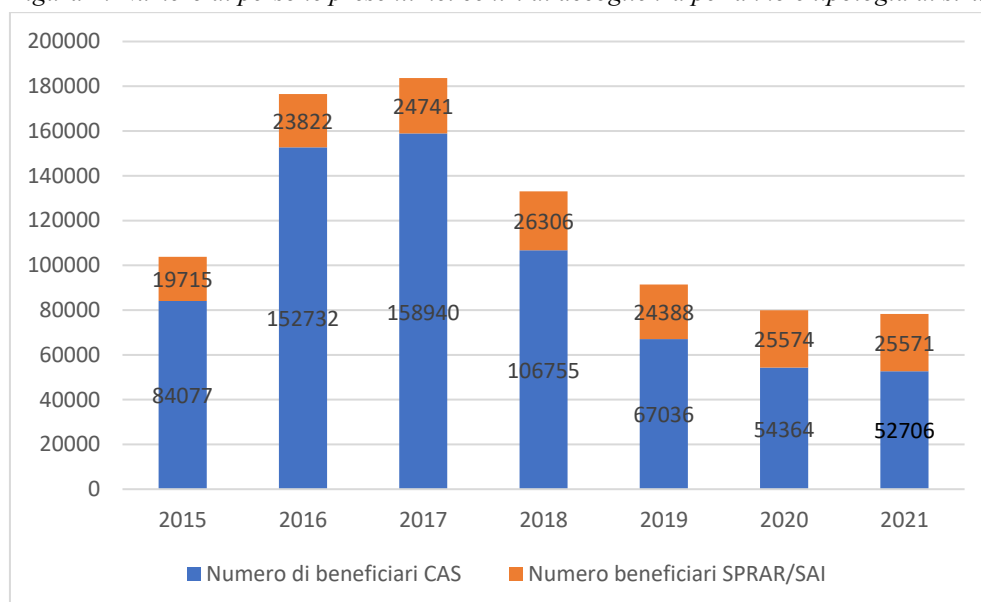
Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di cui agli articoli 9 e 14 [il riferimento è al primo e al secondo livello di accoglienza], a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza può essere disposta dal Prefetto in strutture temporanee, appositamente allestite [CAS, centri di accoglienza straordinario] [...] L'accoglienza nelle strutture di cui al

²⁹ Nel maggio 2015 la Commissione ha introdotto un nuovo sistema basato sui punti di crisi (*hotspot approach*) al fine di assistere la Grecia e l'Italia nel far fronte all'improvviso aumento del numero di migranti irregolari in arrivo alle rispettive frontiere esterne.

comma 1 è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di cui all'articolo 9 ovvero nelle strutture di cui all'articolo 14.

Come accaduto per altri aspetti delle politiche migratorie, anche i CAS normativamente pensati come straordinari e quindi temporanei, nella prassi sono andati a costituirsi come la modalità di accoglienza più diffusa e quindi ordinaria. Per rendere l'idea del ribaltamento tra ordinario (SPRAR/SAI) e straordinario (CAS), sono riportati i dati relativi alle presenze nelle due tipologie di strutture dall'inizio della crisi dei rifugiati e dall'introduzione dei centri di accoglienza straordinaria.

Figura 1: Numero di persone presenti nei centri di accoglienza per anno e tipologia di struttura



Fonte: Openpolis, Rapporto "Centri D'Italia"

Dal grafico si evince la netta predominanza dei posti destinati alla rete di accoglienza straordinaria e soprattutto che tale tendenza sembra protrarsi oltre la fase più critica degli sbarchi terminata ad inizio 2018. Durante gli anni considerati più difficili a causa del numero elevato di richieste di asilo i beneficiari dei CAS tendono ad aumentare in maniera esponenziale fino quasi a raddoppiare tra il 2015 e il 2017, per poi ridursi drasticamente in conseguenza di arrivi sempre più esigui. Allo stesso tempo, le presenze nella rete SPRAR/SAI appaiono abbastanza stabili, senza riuscire ad aumentare la propria capacità

ricettiva in maniera sostanziosa e quindi ad assorbire quote maggiori di beneficiari, a dimostrazione del persistere di un approccio emergenziale rispetto ad un fenomeno ormai da tempo strutturale. Risulta complesso ricostruire i fattori che hanno impedito di sfruttare l'opportunità generata dall'allentamento della pressione migratoria per rendere finalmente fattuale la preminenza della rete SPRAR. Sicuramente va segnalato un rallentamento, trasformatosi poi in interruzione, dell'ampliamento dello SPRAR, nel biennio 2019-2020 a causa della mancata pubblicazione delle graduatorie da parte del Ministero dell'interno nel 2018 (Giovanetti 2020). In maniera più generale a limitare il pieno dispiegamento della rete SPRAR è anche il principio di volontarietà relativo all'adesione da parte degli enti locali a differenza di quanto accade per i centri di accoglienza straordinaria imposti dalle Prefetture.

Secondo l'Atlante SAI, report annuale pubblicato dal Servizio Centrale e dall'ANCI, nel 2021 i Comuni coinvolti nel sistema SAI in quanto titolari di progetti attivi sono stati 634, circa l'8% del totale dei Comuni italiani, ai quali vanno aggiunti 25 Comunità Montane e Unioni di Comuni (ANCI 2022). La partecipazione volontaria risulta anacronistica rispetto al momento in cui il criterio è stato introdotto (2002) e pertanto andrebbe superata per aumentare la capillarità e l'uniformità della copertura territoriale (Bonetti 2015, Penasa 2016). La distribuzione dei posti per regione al 2021 racconta chiaramente uno squilibrio: le prime quattro regioni per posti disponibili sono collocate al Sud: Sicilia, Puglia, Campania e Calabria, per un totale che sfiora il 46% della quota nazionale (ANCI 2022). Per il superamento dell'adesione volontaria degli enti locali si è espressa favorevolmente anche la Commissione affari costituzionali del Senato, che ha individuato nell'art. 118 della Costituzione la cornice giuridica che giustificherebbe questa svolta. Secondo il parere della Commissione il rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione dovrebbe garantire, almeno per i servizi minimi, una copertura omogenea sul tutto il territorio nazionale³⁰. Questa distribuzione squilibrata ha come conseguenza l'elevata concentrazione di richiedenti asilo e rifugiati in alcuni comuni o aree metropolitane, basti pensare che circa in un 1/3 degli enti locali coinvolti

³⁰ Parere della Commissione affari costituzionali del Senato del 7 luglio 2015 sullo schema del decreto legislativo n. 142 del 2015.

nella rete nella rete SAI si registra anche la concomitante presenza di una struttura prefettizia (CAS o prima accoglienza), spesso gestita dalle medesime cooperative (Centri D'Italia 2022)³¹.

Aldilà della proliferazione di sigle e tipologie dei centri, l'organizzazione dell'accoglienza che si è andata a costituire in questo percorso ventennale è il risultato di una logica ambivalente che aderisce in maniera coerente al *discorso* e alle politiche che trasversalmente hanno interessato le migrazioni in questo lasso di tempo. Da un lato un modello che rimanda alla pericolosità e alla conseguente necessità di controllo dei richiedenti asilo e che quindi risponde ad una logica securitaria, la quale si traduce in strutture di accoglienza di ampie dimensioni basate sulla separazione fisica e sociale dal resto della popolazione, sottofinanziate, con personale poco o non qualificato e che fanno capo alle Prefetture in quanto questione di ordine pubblico (CAS, CARA ecc.). Dall'altro un modello ispirato alla logica dell'integrazione sociale e del riconoscimento della piena dignità del diritto d'asilo che si concretizza in centri con pochi accolti e potenzialmente redistribuiti sul territorio, con una partecipazione integrata di terzo settore e istituzioni territoriali (SPAR/SAI) (Marchetti 2016, Ciabbarri 2017).

La variabile grandezza del centro sembra essere cruciale nel delineare la qualità del servizio offerto ai beneficiari, in quest'ottica i CAS tendono ad essere di grandi dimensioni, come evidenziato dal rapporto "Centri d'Italia" curato da ActionAid e Openpolis (2021). Nel 2018, il 37,3% dei posti disponibili nei CAS risultava ubicato in centri di grandi dimensioni (capacità di accoglienza di oltre 50 ospiti) a fronte del 25,6% di quelli di medie dimensioni (20-50 posti) e del 37,1% dei CAS piccoli (0-20). Inoltre, gli ultimi due capitolati di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri potrebbero negli anni prossimi aggravare questa situazione. I bandi pubblici più recenti, infatti, prevedono un *pro die pro capite* più basso³², di conseguenza i gestori privati che lavorano sulla qualità soprattutto nei centri con piccoli

³¹ Tale sovrapposizione di tipi di accoglienza differenti nello stesso Comune si è realizzata nonostante dal 2016 sia entrata in vigore la cosiddetta "clausola di salvaguardia", una direttiva ministeriale secondo cui i comuni che hanno attivato un Sai dovrebbero essere esclusi dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza (Cas o Cpa).

³² Dai 35 euro giornalieri in vigore fino al 2018, il *pro die pro capite* destinato alla fornitura di servizi per ogni persona accolta nei CAS è calato a 27 euro nel 2019, 25 euro nel 2020, assestandosi a 26 euro nel 2021 (Rapporto Centri D'Italia 2022).

numeri potrebbero essere svantaggiati e non poter partecipare alle gare di appalto. L'entità dei tagli è più facilmente sostenibile da chi, in virtù delle economie di scala garantite dai grandi numeri, propone CAS di grandi dimensioni. Prendendo ad esempio il caso di Roma, tra il 2018 e il 2021 è aumentato il numero di posti disponibili in strutture di grandi dimensioni: si è passati infatti dal 75% al 90% dei posti totali. Inoltre, si registra un accentramento quasi monopolistico, la stragrande maggioranza di mega centri dell'area metropolitana della capitale è gestita da un'unica cooperativa sociale (8 su 10) (Openpolis, ActionAid 2022). I CAS essendo gestiti da privati in maniera completamente autonoma sono chiamati solo a rispettare degli standard minimi previsti dal capitolato per l'elargizione di servizi basilari che spesso vengono appaltati a ditte esterne (cibo, *pocket money* giornaliero, vestiario, fornitura di igiene personale e vestiario ecc.) mentre è prevista la presenza di specifiche figure professionali per un numero molto limitato di ore e di unità.

Tabella 1: Personale per i Centri di accoglienza in base al capitolato vigente

Dotazione del personale per i Centri di accoglienza in base al capitolato vigente			
	Centri da 1 a 50 beneficiari accolti	Centri da 51 a 100 beneficiari accolti	Centri con + di 100 beneficiari accolti
Medico	3 ore al giorno	8 ore al giorno	12 ore al giorno
Psicologo	8 ore a settimana	16 ore a settimana	24 ore a settimana
Assistente sociale	8 ore a settimana	16 ore a settimana	24 ore a settimana
Mediazione linguistica	24 ore a settimana	36 ore a settimana	48 ore a settimana
Informazione normativa	8 ore a settimana	16 ore a settimana	16 ore a settimana

Fonte: Ministero dell'Interno, 2021

Oltretutto, come evidenziato da Cuevas (2020), la gestione dei CAS, a differenza della rete SPRAR, è soggetta a controlli poco stringenti e in alcuni casi si è fatto ricorso con

leggerezza a procedure diverse dalla gara pubblica come la manifestazione di interesse o l'affidamento diretto. Nel 2020 per la prima volta sono stati resi noti i dati relativi alle ispezioni compiute dalle Prefetture per controllare l'applicazione di quanto previsto dai bandi prefettizi: si segnalano 3.570 controlli a fronte di oltre 5.000 strutture disseminate sul territorio nazionale. In 2.519 casi si è proceduto ad una contestazione formale, con un'incidenza media di contestazioni per singola ispezione pari a 0,7. Inoltre, si è provveduto alla risoluzione contrattuale per gravi inadempienze nei confronti di 84 enti gestori (Atti Parlamentari XVIII legislatura, Camera dei deputati, 2020).

Lo scenario descritto implica per i CAS una completa libertà organizzativa rispetto a ciò che potrebbe agevolare l'integrazione socio-lavorativa come la partecipazione ai corsi di formazione, di lingua, alla preparazione per il colloquio con la commissione ecc. In poche parole, la scelta sul favorire l'inserimento e di conseguenza le chance di vita dei richiedenti è lasciata interamente al "buon cuore" delle singole cooperative ed associazioni che gestiscono le strutture; se tale sensibilità non prevale i centri finiscono per ritrovarsi ad essere esclusivamente veri e propri dormitori. In questi casi i CARA e i CAS sembrano assolvere maggiormente all'ambigua funzione di contenimento e disciplinamento rispetto ad incarnare uno snodo di un percorso finalizzato all'inserimento del tessuto sociale ed economico (Campesi 2014).

Un'ulteriore criticità che tende a caratterizzare i Centri di accoglienza straordinaria è relativa alla collocazione, spesso infatti sono situati nelle zone più degradate e/o isolate, con dirette ricadute sulle chance integrative (Altin, 2019, Novak 2019, Sorgoni 2020). In alcuni casi la collocazione spaziale può favorire che i centri diventino dei bacini di reclutamento da parte dei caporali per il lavoro in agricoltura o nell'edilizia (FLAI-CGIL 2020; Perrotta e Raeymaekers 2022; Avallone, Bartoli et al. 2021). Purtroppo, i casi giudiziari che mettono in luce una certa porosità tra il sistema d'accoglienza straordinario e lo sfruttamento lavorativo dei richiedenti sono stati frequenti e hanno interessato tutto il territorio nazionale³³. Rigo ha individuato in questo connubio uno degli elementi del

³³ Per una ricostruzione di alcune di queste vicende giudiziarie si rimanda ai libri di Omizzolo: *La quinta Mafia* (2022) e *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana* (2019).

processo di *refugeeization*³⁴ della forza lavoro agricola, che ha tra le sue conseguenze l'aumento esponenziale di richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale impiegati come forza lavoro a basso costo in questo settore³⁵ (2016).

I CAS oltre ad influire sulle modalità stesse dell'accoglienza, hanno spesso segnato i contesti sociali, economici e politici in cui si sono stati aperti. Non di rado la nascita dei centri è stata accompagnata da mobilitazioni da parte della popolazione residente (Colucci, 2018). Intorno all'istituzione CAS si è alimentato un campionario di narrazioni diffuse in maniera capillare da forze politiche, social media e media *mainstream*, le quali raccontano di alberghi a 5 stelle, di 35 euro al giorno distribuiti ad ogni migrante, di "pacchia". Una rete di propaganda che produce un rovesciamento per il quale le vittime di questa situazione sarebbero i cittadini italiani. Tali congetture si basano su una rivendicazione di fondo volta a denunciare insistentemente un'ingiustizia sociale: l'idea per la quale, in un regime di scarsità di risorse, ai migranti vengono garantiti alcuni diritti basilari, come un tetto, l'assistenza legale, l'istruzione che agli italiani in difficoltà economica vengono negati in una sorta di gioco a somma zero. Col passare del tempo il carico mistificatorio di questi messaggi ha assunto un certo potere nel legittimare le scelte politiche e, soprattutto, nel gettare sui rifugiati stessi la responsabilità, se non la colpa, della loro mobilità e della perdita di senso dell'asilo (Marchetti e Pinelli 2017). Già nei primi anni Duemila Vacchiano individuava in una micropolitica della scarsità e del sospetto il dispositivo principale di governo di richiedenti asilo e rifugiati (2011).

L'insieme delle criticità qui riportate al pari di altre non approfondite in questa sede, come ad esempio le condizioni di lavoro precario del personale delle strutture dedite all'accoglienza (Pitzalis 2022; Giudici 2021), hanno alimentato una rappresentazione di

³⁴ Con questo concetto l'autrice fa riferimento anche a quel processo che negli anni ha portato una componente strutturale del lavoro agricolo ad essere trattata solo ed esclusivamente alla stregua di rifugiati (a prescindere dall'esserlo o meno) e non in quanto lavoratori. Ciò si è realizzato tramite l'utilizzo di misure giuridiche, sociali e alloggiative applicate ai lavoratori agricoli, le quali solitamente sono destinate agli sfollati in situazioni di emergenza. Una dinamica esemplificativa è l'allestimento delle tendopoli gestite dalla Protezione civile nei pressi di alcuni dei più importanti luoghi di produzione agricola del Sud Italia durante i picchi di fabbisogno di manodopera. In questo modo sembra che le modalità produttive e i bisogni dei lavoratori da essa generata siano al pari delle esigenze generate da catastrofi naturali o da eventi bellici.

un sistema al collasso. Il tutto ha contribuito alla costruzione di quel circolo vizioso che partendo da un regime di scarsità di risorse e servizi genera abbandono e conseguentemente ipervisibilità del fenomeno (ad esempio insediamenti informali, strutture malmesse, persone inerti) e microdinamiche conflittuali all'interno dello spazio pubblico (nei parchi, nelle stazioni, sui mezzi pubblici ecc.) (Ciabbari e Biffi 2017). Quindi il regime di vita quotidiano nei centri di accoglienza oscilla tra un controllo pervasivo³⁶ e l'abbandono, in un sistema in cui simultaneamente vigono norme statali e sovranazionali, regolamenti interni fortemente coercitivi, progetti ambiziosi ma inattuabili a causa di carenze di risorse e strutturali. White (2011) ritiene che il modello di sorveglianza e abbandono tipico delle strutture che accolgono i richiedenti asilo sia riassumibile nell'idea di *myopticon*. Un sistema in cui il potere è reso efficace dall'opacità di uno sguardo miope al quale, a differenza di quanto accade per il *panopticon* teorizzato da Foucault (1976), i richiedenti asilo possono almeno parzialmente sottrarsi. Una modalità di esercizio del potere che non si basa sul disciplinamento totale dei soggetti ma proprio sull'indeterminatezza delle forme di controllo ma che allo stesso tempo produce conseguenze. Infatti, nel dispositivo del *myopticon* i richiedenti asilo non sono in grado di fissare i limiti del loro essere effettivamente visti, essi si trovano immersi in una sensazione diffusa di incertezza, anche rispetto ai loro diritti e ai percorsi di vita futuri. La ricerca di White evidenzia come nei contesti dell'accoglienza l'occhio miope del potere sia il risultato di un sistema di pratiche di «sorveglianza, di saperi e sanzioni dalla visuale ristretta ma utilizzato come se fosse panottico» (p.39) che produce un funzionamento dei centri ambiguo e in costante oscillazione tra trattamento umanitario e regime di controllo.

Il costante richiamo ad una situazione di emergenza favorisce una maggiore arbitrarietà in merito a decisioni da prendere tempestivamente, svelando come dietro l'apparente neutralità di strumenti tecnici si nascondano criticità e contraddizioni insite nel sistema sociale (Pandolfi e Fassin 2010). Il frame del “*continuum* dell'emergenza” (Piztialis 2020)

³⁶ Si pensi ad esempio ai regolamenti emanati dai singoli CAS o al contratto di ospitalità che i richiedenti sono obbligati a firmare per accedere in queste strutture. Ad esempio, i CAS hanno orari di rientro prestabiliti (di solito entro le 22) e i richiedenti asilo non possono allontanarsi più di 3-4 giorni consecutivamente, pena l'esclusione dall'accoglienza. Secondo un filone della letteratura antropologica l'accoglienza soprattutto nelle sue forme più segreganti si realizza attraverso regole e pratiche che governano la vita privata e sociale dei soggetti in essa confinati, finalizzate all'imposizione di un regime etico e disciplinare (Pinelli 2014; Agier 2009; Sanò e Altin 2017).

e “dell’emergenza permanente” (Campesi 2011)³⁷ ha permesso di naturalizzare alcune modalità di fare accoglienza, lì dove dei processi trasformativi di lunga durata sono stati rappresentati come conseguenza ineluttabile di eventi improvvisi. Dal punto di vista delle prestazioni quanto descritto si è tradotto nel trionfo della logica del massimo ribasso, in quanto l’aggiudicazione dei bandi per i servizi garantiti nei centri di accoglienza risponde a criteri di economicità e di valutazione delle offerte più vantaggiose (Cuevas 2020). Nel paragrafo precedente è emerso il peso specifico avuto dall’approccio emergenziale nel delineare l’impianto legislativo relativo all’asilo. In realtà è anche a causa di un impianto giuridico così frammentato e perennemente emergenziale che l’esigibilità dei diritti relativi all’accoglienza risulta spesso poco cogente o ambivalente. Un sistema che pare incentrato sull’eccezionalismo, ovvero sull’attribuzione ai beneficiari di caratteristiche distinte dal resto della popolazione, in primis in termini di diritti (Avallone 2018). Inoltre, i diritti e i doveri delle persone in accoglienza sono sempre più definiti da strumenti di *soft-law*; emanati a diversi livelli territoriali, dalle linee guide degli enti internazionali fino ad arrivare ai codici di condotta e ai manuali degli operatori delle cooperative, generando una pluralità di norme e razionalità sovrapposte. Ugualmente, come si vedrà approfonditamente nei capitoli successivi, all’interno di questo scenario hanno un ruolo dirimente altri attori e poteri (amministrativo, giudiziario, *street level bureaucracy*, società civile e le stesse soggettività migranti) che concorrono, all’interno di un vero e proprio *battleground* (Ambrosini 2021), a delineare le policy dell’asilo.

³⁷ In diverse situazioni si è arrivati all’emanazione da parte del Consiglio dei ministri dello stato di emergenza, sia a livello nazionale (2008, 2011 e 2023) che a livello regionale, a causa di un flusso di richiedenti e rifugiati ritenuto non gestibile con gli strumenti ordinari.

Capitolo II

La centralità delle protezioni complementari nell'assetto delle politiche migratorie italiane attuali

2.1 Possibilità e modalità d'ingresso per lavoro: una progressiva chiusura

Il tema dell'asilo è centrale per comprendere il cambio di paradigma relativo al controllo delle migrazioni e dei confini negli ultimi quindici anni e anche per tematizzare la ridefinizione delle strutture retorico-narrative che hanno dato impulso a nuove forme percettive del fenomeno migratorio. Durante questo periodo si è registrata la progressiva chiusura dei principali canali migratori in entrata che avevano contraddistinto le politiche italiane nei decenni precedenti. Di conseguenza le spinte migratorie si sono riversate per buona parte su una delle poche modalità di ingresso che permette un percorso di regolarizzazione seppur a lungo termine, ovvero l'istituto dell'asilo (Sanguinetti 2019).

La centralità acquisita dall'asilo nel monopolizzare il discorso e le politiche rispetto al fenomeno migratorio è conseguenza dell'aumento esponenziale delle richieste d'asilo registrato dal 2011 causato dalla destabilizzazione dei paesi del nord-Africa e dai tanti focolai bellici in Medioriente e nell'Africa sub-sahariana. I dati confermano una crescita vertiginosa soprattutto tra il 2010 e 2017; si passa infatti nel periodo considerato da 12mila a 131mila domande di asilo (Ministero dell'Interno). La reale fotografia del cambiamento viene però fornita dai numeri relativi alle tipologie di nuovi visti rilasciati annualmente forniti dall'ISTAT, i quali mettono in luce un nuovo regime relativo alla regolazione della mobilità verso l'Italia. Tra il 2010 e il 2011 si registra una prima netta inversione di tendenza: si riducono notevolmente i nuovi permessi concessi per lavoro (65% in meno) mentre aumentano in maniera esponenziale quelli rilasciati per asilo e per motivi umanitari che passano da 10.336 nel 2010 a 42.672 nel 2011. Quest'ultimi nel 2011 hanno rappresentato il 12% dei nuovi flussi, mentre l'anno precedente erano solo il 2% del totale. I dati più significativi di questa tendenza vengono rilevati dal 2014, quando si segnala una

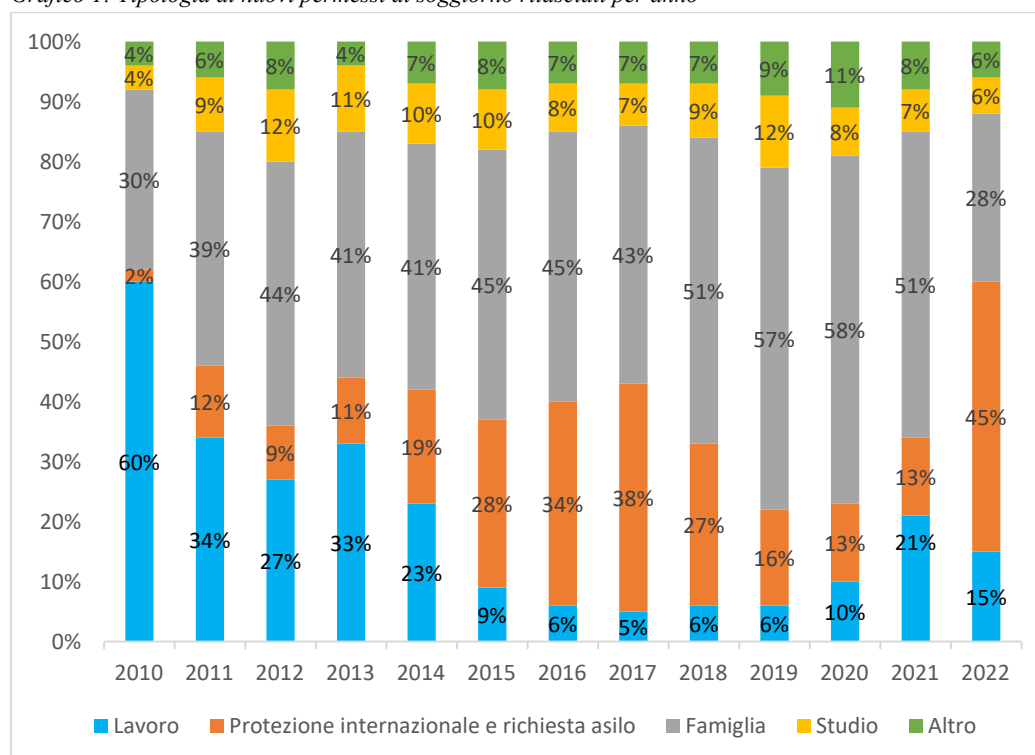
forte riduzione degli ingressi per motivi di lavoro, sia in termini assoluti (-27.500), sia in termini relativi. Nel 2013 rappresentavano ancora il 33% del totale, nel 2014 scendono al 23%, a crescere sono invece i permessi per asilo: nel 2014 da 19.146 sono passati a 47.873. In termini relativi equivalgono al 19,3% dei nuovi ingressi, dal 7,5% dell'anno precedente. Continua a ritmi sostenuti anche nei dodici mesi successivi la crescita dei permessi legati a forme di protezione (+19.398 ingressi, con un aumento del 40%), arrivando a rappresentare il 28% di tutti i permessi rilasciati nel 2015. Negli anni seguenti si continua sulla stessa falsariga, una situazione numericamente speculare, dove all'aumentare della concessione di permessi relativi alla protezione internazionale si riducono in maniera più o meno proporzionale gli altri, in particolare quello legato al lavoro. Nel 2017 la situazione appare completamente ribaltata rispetto al 2010, le migrazioni per motivi occupazionali toccano il minimo storico, fermandosi al 4,6% del totale dei nuovi permessi.

Al contrario i flussi per asilo e protezione umanitaria (+23mila permessi rispetto al 2016) con oltre 101mila nuove concessioni arrivano al 38,5% del totale, affermandosi come seconda motivazione di ingresso, a breve distanza dal ricongiungimento familiare³⁸ (ISTAT, 2017). Negli ultimissimi anni si nota una progressiva inversione di tendenza che culmina nel 2021 quando il numero dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro sopravanza nuovamente quelli rilasciato per motivi legati all'asilo (51mila dei primi contro i quasi 31mila di quelli per protezione), mentre i dati del 2022 fanno registrare una nuova impennata dei permessi per protezione internazionale. Va sottolineato però che l'andamento altalenante delle ultime due annualità di cui si hanno dati disponibili (2021 e 2022) è fortemente condizionato dalle due crisi internazionali che hanno segnato la storia dell'ultimo decennio. Da un lato il covid-19 ha di fatto limitato la mobilità e di conseguenza il numero di richiedenti asilo per tutto il 2020, allo stesso tempo la crisi pandemica ha reso necessaria l'emanazione di un provvedimento di regolarizzazione, il primo dopo quasi dieci anni, per sanare la posizione di lavoratori migranti già presenti sul territorio impiegati senza tutele in settori strategici quali l'agricoltura e i servizi di cura. Il repentino aumento di permessi di soggiorno rilasciati per motivi legati all'asilo nel 2022

³⁸ La percentuale maggioritaria dei permessi rilasciati negli ultimi anni riguarda il ricongiungimento familiare. La possibilità di ottenere questo tipo di visto è ovviamente vincolata alla ristrettiva condizione della presenza di un familiare prossimo regolarmente soggiornante sul territorio italiano.

(45% del totale, dato più elevato di sempre) è invece conseguenza della guerra in Ucraina e del relativo afflusso di profughi; infatti, sono stati oltre 160mila i permessi di protezione temporanea concessi alle persone in fuga dal conflitto russo-ucraino tra marzo e dicembre 2022 (Dipartimento della Protezione Civile³⁹).

Grafico 1: Tipologia di nuovi permessi di soggiorno rilasciati per anno



Fonte: Elaborazione nostra su dati ISTAT

Come anticipato nel capitolo precedente, il 2011 ha rappresentato il cosiddetto turning point per i processi appena descritti, in quanto in corrispondenza di un grosso movimento di trasformazione politica e sociale che ha investito tutta la sponda sud del mediterraneo, la pressione migratoria verso l'Europa e l'Italia si trasforma non solo numericamente. Nel 2011 quel precario equilibrio tra frame securitario e tolleranza di fatto che aveva caratterizzato il ventennio precedente (Caponio 2020), entra definitivamente in crisi in

³⁹<https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/richieste-di-protezione-temporanea/>

seguito alla caduta dei regimi politici che in Tunisia e in Libia avevano assicurato l'efficacia delle politiche di controllo delle frontiere esterne.

La prima reazione, anche a causa di un non favorevole contesto economico, è che il controllo delle migrazioni economiche attraverso i flussi sparisce quasi del tutto e di conseguenza le modalità di accesso legale scemano, ad esclusione del ricongiungimento familiare, possibilità però destinata esclusivamente a coloro che beneficiano della presenza in Italia di un familiare prossimo. Ma è lo stesso tema delle migrazioni per lavoro a dissolversi nelle agende politiche e nei dibattiti pubblici italiani; mentre l'insistere esclusivamente sull'asilo alimenta un persistente schema di lettura in cui il mito dell'invasione, la narrativa dello sbarco, il rifugiato come costo economico e sociale per lo Stato divengono parti costitutive di un discorso pubblico e politico volto a ridurre le migrazioni alternativamente ad un problema umanitario o securitario (Ciabbari 2020).

2.2. I Principali strumenti legislativi per la regolazione dei fenomeni migratori in Italia (1990 - 2012)

2.2.1. Il Decreto flussi

Riavvolgendo un immaginario nastro delle politiche migratorie italiane, dalla legge Martelli (1990) sino al 2012, sono stati utilizzati una serie di strumenti e pratiche che, seppur applicati in maniera diversificata, hanno rappresentato una costante nel controllo e nella regolazione del fenomeno indifferentemente dalla collocazione politica dei governi che li hanno adottati (Colucci 2018). Il passaggio da un sistema migratorio basato sull'afflusso di lavoratori stranieri attraverso la «porta di servizio» (sanatorie e regolarizzazioni mascherate tramite il decreto flussi) a uno che risente fortemente dell'ingresso di rifugiati e richiedenti asilo determina una netta discontinuità nell'approccio alle politiche seppur all'interno di una immutata cornice in cui continua a prevalere una concezione restrittiva del governo dell'immigrazione e in cui le politiche di controllo sovrastano quelle per l'integrazione (Sciortino e Vittoria 2023, p. 20).

La programmazione dei flussi, sancita tramite decreto con cadenza annuale, è diventata la modalità con cui si recluta la manodopera straniera in base al principio del contenimento numerico, ovvero un'ipotetica quota di lavoratori richiesti dal mercato, indicando anche il tipo di ambito occupazionale, la modalità e la durata del contratto. Introdotta proprio nel 1990 dalla legge Martelli⁴⁰, la programmazione annuale rimane inapplicata fino al 1995, quando ha interessato 25.000 lavoratori stranieri⁴¹. Nelle annualità successive i numeri rimasero più o meno simili, per poi gradualmente crescere a cavallo tra i due decenni fino a raggiungere le 250mila unità nel 2007. Con l'introduzione della legge Turco-Napolitano (n.40/1998) si cercò di mettere a punto alcuni correttivi per rendere lo strumento più efficace, introducendo una programmazione triennale che avrebbe dovuto fissare criteri generali più flessibili per la definizione dei flussi d'ingresso. Inoltre, si cercò anche di offrire una modalità d'ingresso alternativa al sistema flussi da destinare a potenziale forza lavoro, tramite la possibilità di concedere un visto temporaneo agli stranieri in cerca di lavoro. Persone quindi prive di contratto per le quali un cittadino italiano assumeva il ruolo di garante rispetto all'alloggio, al sostentamento e alla copertura delle spese sanitarie. Al beneficiario venivano concessi dodici mesi per convertire il proprio visto d'ingresso in un permesso di soggiorno per lavoro. Questo canale parallelo alle quote fisse annuali ebbe vita breve, venendo cancellato dalla successiva legge del 2001 (c.d. Bossi-Fini). Con il passare degli anni sono state gradualmente ridotte le quote

⁴⁰ Legge 39/1990 citata, articolo 2: «[...] 3. Con decreti adottati di concerto dai Ministri degli affari esteri, dell'interno, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale, [...] vengono definite entro il 30 ottobre di ogni anno la programmazione dei flussi di ingresso in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale, nonché le sue modalità, sperimentando l'individuazione di criteri omogenei anche in sede comunitaria. Con gli stessi decreti viene altresì definito il programma degli interventi sociali ed economici atti a favorire l'inserimento socio-culturale degli stranieri, il mantenimento dell'identità culturale e il diritto allo studio e alla casa. 4. A tale scopo il Governo tiene conto: a) delle esigenze dell'economia nazionale; b) delle disponibilità finanziarie e delle strutture amministrative volte ad assicurare adeguata accoglienza ai cittadini stranieri extracomunitari secondo quanto dispongono le convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, nonché secondo quanto richiede la possibilità di reale integrazione dei cittadini stranieri extracomunitari nella società italiana; c) delle richieste di permesso di soggiorno per motivi di lavoro avanzate da cittadini stranieri extracomunitari già presenti sul territorio nazionale con permesso di soggiorno per motivi diversi, quali turismo, studio, nonché del numero di cittadini stranieri extracomunitari già in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro iscritti nelle liste di collocamento ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 943; d) dello stato delle relazioni e degli obblighi internazionali, nonché della concertazione in sede comunitaria»

⁴¹ Decreto del Ministro degli affari esteri, 5 settembre 1995, recante Programmazione dei flussi di immigrazione per il 1995.

destinate a lavoratori non stagionali, le quali nel 2003 raggiunsero il livello più basso dal 1998, con soli 11mila ingressi stabili a fronte dei 69mila stagionali⁴², il cui contratto non poteva superare i nove mesi. L'idea perseguita era quella di limitare l'immigrazione permanente facilitando il ritorno in patria alla fine della stagione lavorativa, come accadeva nei modelli svizzeri e tedeschi (Einaudi 2007). In riferimento alla distinzione prevista dai decreti tra quote stagionali e non stagionali, è importante evidenziare che in quest'ultima categoria rientrano un'ampia gamma di vincoli (quote destinate alla conversione di permessi di soggiorno, lavoratori autonomi) che in alcuni casi risultano molto stringenti e selettive (migranti altamente qualificati, ricercatori, persone da impiegare in settori ritenuti strategici per lo sviluppo economico del Paese ecc.). Negli anni a seguire il decreto flussi verrà progressivamente svuotato di senso e contenuto; ad incidere sul graduale ridimensionamento dello strumento è stata la morsa della crisi economica che ha prodotto un calo della domanda di lavoro e l'impennata della disoccupazione straniera (Pastore 2016). Nonostante ciò, e in maniera paradossale, in alcune annualità i numeri dei visti messi a disposizione risulteranno maggiormente aderenti alle concrete potenzialità d'attrazione dell'Italia. Nel 2008 e nel 2010, ad esempio, si richiedevano rispettivamente 230mila e 178mila lavoratori stranieri, tra i quali molti collaboratori domestici. Nei fatti questi dati appena riportati vanno letti alla luce di alcune dinamiche: da un lato si trattava di vere e proprie sanatorie mascherate (Ambrosini 2010), dove a beneficiarne furono soprattutto extracomunitari già presenti sul territorio ma sprovvisti di documenti. Dall'altro vanno considerati i restrittivi limiti imposti dai decreti, i quali risultavano in gran parte destinati all'assorbimento delle domande inevase degli anni precedenti. Parallelamente all'aumento sempre più consistente degli sbarchi, dei richiedenti d'asilo generato dalla cosiddetta "emergenza Nord-Africa" del 2011, i numeri programmati divennero sempre più contenuti ed insufficienti rispetto ai reali flussi.

Proprio dal 2011 non si ricorre più agli strumenti predisposti per legge per stabilire un fabbisogno di respiro più ampio, che vada oltre la singola annualità e che si incastri con

⁴² DPCM 20 dicembre 2002, Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2003.

DPCM 6 giugno 2003, Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2003.

la domanda e l'offerta delle singole categorie occupazionali e degli specifici territori, mentre l'ultimo decreto flussi adottato per l'assunzione dall'estero di lavoratori subordinati non stagionali su grandi numeri risale al 2010 e prevedeva l'ingresso in Italia per motivi di lavoro non stagionale di cittadini stranieri non comunitari entro una quota massima di 98.080 unità.

In tal modo la programmazione annuale è diventata sempre più inefficace e sterile al punto di ridursi ad una semplice formalità burocratica, non sono solo i numeri a confermarlo (tra il 2014 e il 2020 la quota annuale è rimasta sostanzialmente invariata, con una forbice che oscillava tra le 30mila e le 35mila unità) ma anche, ad esempio, la composizione dei decreti, sempre più spaccettati e rivolti a singole nazionalità con le quali sono stati stretti accordi per le espulsioni. D'altro canto, può accadere come nel 2016, quando la già l'esigua domanda prevista nel decreto è rimasta inevasa a causa della lentezza esasperante della procedura amministrativa provocando una sfasatura tra le esigenze del ciclo produttivo e la disponibilità della forza lavoro. Delle 34.000 domande sopraggiunte su 13.000 posti disponibili per visti stagionali solo 7.000 furono effettivamente assegnati, secondo Roberto Magrini, responsabile lavoro di Coldiretti ciò è accaduto in quanto:

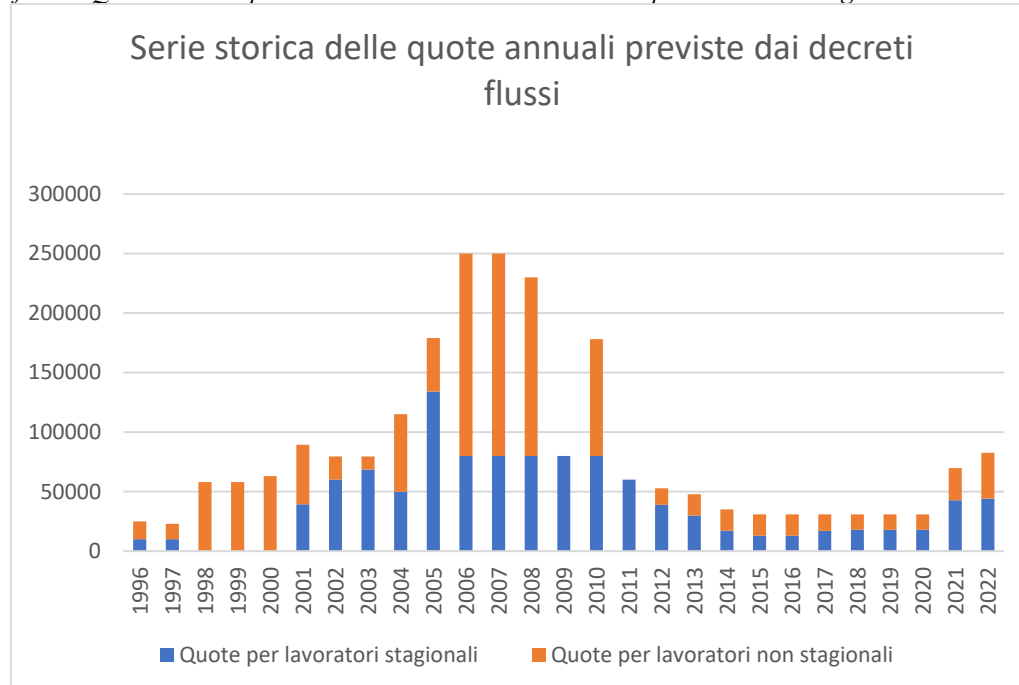
La legge prevede che il permesso andrebbe consegnato entro 20 giorni. In realtà è solo un auspicio. Spesso finisce che un permesso per lavorare in agricoltura di cui c'era bisogno ai primi di aprile arrivi a giugno, il datore di lavoro non lo ritira neanche. La procedura è molto lenta, il decreto dovrebbe uscire a novembre, invece arriva a marzo. Poi è chiaro che nelle prefetture alle prese con sbarchi e richiedenti asilo il problema si acuisce⁴³.

Riprendendo le parole di Pastore, il decreto flussi non è mai stato in grado di incanalare efficacemente le spinte del mercato del lavoro, anche a causa della determinazione di quote che sono più il frutto di scelte politiche che non di natura tecnica (2016),

⁴³<https://www.lastampa.it/2017/07/19/italia/decreto-flussi-ecco-i-dati-del-flop-permesso-solo-a-un-richiedente-su-tre-s7LjRg6zfe4ewml7Ml8VyN/pagina.html>

trasformandosi col tempo in un dispositivo per ratificare ex-post processi sociali ed economici spontanei⁴⁴.

Grafico 2: *Quote annuali previste dal Decreto Flussi suddivise per lavoratori stagionali e non stagionali.*



Fonte: *Elaborazione personale sui dati contenuti nei D.P.C.M. e D.M.*

2.2.2. La sanatoria

Sempre alla fine del primo decennio nel nuovo millennio viene accantonato l'altro principale strumento regolativo che nei decenni precedenti aveva svolto il ruolo fondamentale di riequilibrare la mancanza di funzionali politiche d'ingresso. Il riferimento naturalmente è alle sanatorie, le quali hanno costituito di fatto per oltre un ventennio il pilastro delle politiche migratorie italiane (Pastore, Salis et al. 2013). Applicate in maniera trasversale e costante da tutte le forze politiche che si sono succedute al governo, hanno assunto diciture formali diversificate spesso caricate di significati morali e politici

⁴⁴ Ferruccio Pastore per spiegare il fallimento del decreto flussi riprende l'espressione coniata da Krugman in un articolo del New York Times (2016 p.593). Il premio Nobel per l'economia parla di «Zombie policy» per descrivere quelle politiche che «avrebbero dovuto morire da tempo di fronte all'evidenza dei fatti che ne minano le premesse fondamentali, ma che in qualche modo continuano a trascinarsi in giro» (P. Krugman, *Zombies of 2016*, «The New York Times», 24.4.2015).

idiosincratici (Sciortino e Colombo 2014): sanatoria, regolarizzazione, allargamento straordinario delle quote, processo di emersione ecc. Il principio alla base, però, era sempre il medesimo, ovvero far venire a galla situazioni di irregolarità lavorativa e precarietà sociale con l'obiettivo di riavvicinare l'inquadramento istituzionale del fenomeno migratorio con la sua effettiva consistenza sul territorio. Tutte le più importanti riforme legislative della storia delle migrazioni in Italia sono state accompagnate da sanatorie o da interventi affini. Tale scelta muoveva dall'idea che si rendeva necessario ripartire da zero: le leggi precedenti non erano state in grado di arginare il fenomeno della "clandestinità" e non era ammissibile una così ampia presenza sul territorio di persone che sfuggivano ad un controllo sociale ed economico da parte dello Stato (Barbagli, Colombo et al. 2004). Tuttavia, le scarse possibilità di ingresso legale per motivi di lavoro o la difficoltà a mantenere un permesso di soggiorno valido conducevano solo a nuove sacche di migranti *undocumented* e quindi a sanatorie a catena. Va comunque ricordato che la possibilità di fruire di un provvedimento di emersione, così come viene concepita dall'ordinamento italiano non costituisce un diritto soggettivo in capo al migrante sprovvisto di documenti, bensì una facoltà concessa dal legislatore al datore di lavoro, il quale può presentare la domanda di emersione in favore di un suo dipendente, duplicando la medesima logica alla base dei decreti flussi annuali in cui è sempre il datore di lavoro a condurre formalmente il processo (Triandafyllidou e Ambrosini, 2011 p.271).

Si può asserire che la motivazione per la quale tra il 1990 e il 2012 i processi di regolarizzazione sono diventati così ricorrenti, corposi e accompagnati da riflessioni politiche sempre più retoriche vada ricercata nelle contraddizioni tra le scelte regolative, le dinamiche del mercato del lavoro e le trasformazioni della sfera sociale. Si prenda ad esempio il lavoro domestico-assistenziale, in cui all'aumento della speranza di vita e alla crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro non è corrisposto un adeguamento delle politiche, ancora troppo sbilanciate in favore di trasferimenti monetari e dei sistemi di indennità. Ci si è ritrovati in un regime di cura che tutt'ora ancora pesa quasi esclusivamente sulle famiglie, le quali si sono ritrovate a dover fronteggiare oneri più gravosi rispetto al passato ma con una dotazione maggiore di risorse economiche, almeno fino all'emergere della crisi economica del 2008 (Ambrosini 2014).

Secondo Andall, nella distribuzione delle responsabilità familiari alle donne è ancora socialmente richiesto di farsi carico della cura e della sfera domestica che alleggeriscono il carico ricorrendo al lavoro salariato di altre donne, spesso migranti (2000). Per quest'ultime nella prima fase del loro percorso migratorio, a causa anche di politiche che rendono difficile l'ingresso con un visto per lavoro, il settore domestico-assistenziale risulta particolarmente funzionale in quanto permette di garantire introiti anche in mancanza di competenze linguistiche e di conoscenza del territorio, permette di abbattere le spese in caso di coabitazione e offre loro un "posto sicuro" qualora siano sprovviste del permesso di soggiorno. Riassumendo, il sostanzioso impiego di donne straniere in questo settore rappresenta una situazione esemplare in cui domanda e offerta di lavoro si sono alimentate vicendevolmente, andando a definire dal basso un welfare invisibile (Ambrosini 2013), avulso dagli schemi della regolazione pubblica ma allo stesso tempo ampiamente tollerato dai poteri pubblici (Catanzaro e Colombo 2009)⁴⁵.

La prima sanatoria, di cui beneficiarono 118.700 stranieri, venne approvata quasi all'unanimità nel 1986 (l. 943/86). Ricostruendo l'iter parlamentare⁴⁶ già emergono chiaramente le principali logiche e le retoriche che daranno forma alle regolarizzazioni anche nei 25 successivi anni: l'urgenza pubblica scaturita da un'eccedenza di stranieri irregolari, la necessità di intervenire per rimediare agli errori del passato e il richiamo programmatico alla necessità di irrobustire altri strumenti non emergenziali per regolare in maniera efficace gli ingressi. L'importanza del lavoro come motivazione sostanziale della presenza straniera senza che a ciò corrispondesse un meccanismo di ingresso legale realmente percorribile appariva evidente già dalla legge Martelli, ovverosia agli albori della storia delle politiche migratorie italiani e in una fase di minore rigidità dei controlli frontaliери (Colombo e Dalla Zuanna 2019). Durante gli anni Novanta oltre il 60% delle acquisizioni di permessi di soggiorno è avvenuta grazie alle sanatorie, dunque non a causa di improvvise invasioni, ma dalla regolarizzazione di persone che già vivevano e

45 Le sanatorie del 2009 e del 2012 di cui hanno beneficiato rispettivamente 295mila e 135 persone, hanno riguardato quasi esclusivamente le lavoratrici e i lavoratori domestici (Di Pasquale e Tronchin 2020)

⁴⁶ IX LEGISLATURA - Scheda lavori preparatori. Atto Camera: 588 (http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdI=588)). Senato della Repubblica - Relazione dell'undicesima commissione permanente sui disegni di legge, 20 novembre 1986), Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori immigrati e contro le immigrazioni clandestine.

lavoravano nel Paese da irregolari (Sciortino 2006 p. 1034). Si trattava perlopiù di *working tourists*, stranieri entrati in Italia con visti turistici ben consci di dover affrontare un problematico periodo di irregolarità, una sorta di rito di passaggio quasi obbligatorio, nella prospettiva di una futura sanatoria. Allargando la finestra temporale fino al 2012 si nota che circa il 37% degli immigrati regolarmente residenti in Italia ha ottenuto il primo permesso di soggiorno usufruendo di una sanatoria. Questa via risulta di gran lunga la più utilizzata, sia rispetto ai ricongiungimenti familiari (25%) che al decreto flussi, la cui incidenza è fortemente circoscritta (4%) (Colombo, Impicciatore *et. al.* 2020).

Allo stesso tempo le regolarizzazioni, spesso precedute da lunghi dibattiti politici e mediatici incentrati su numeri allarmistici circa la presenza di “clandestini”⁴⁷, risultavano utili per agitare il fantasma della continua emergenza sociale e per richiedere misure più rigide per le espulsioni e per i controlli alle frontiere. Il binomio nuovo intervento legislativo – sanatoria è stato pressoché indissolubile dal 1986 (Legge Foschi) in poi; è possibile, infatti, ritrovarlo nel 1990 in occasione della legge Martelli, nel 1995 con il decreto Dini, nel 1998 ed infine con la Bossi-Fini del 2002. A queste regolarizzazioni vanno aggiunte quelle slegate dalle introduzioni normative risalenti al 2006⁴⁸, al 2009 e al 2012. In 26 anni sono stati proposti otto processi di emersione, mediamente quasi uno ogni tre anni, che hanno coinvolto oltre un milione e mezzo di persone, dando la possibilità ai migranti sprovvisti di regolare visto di sanare la propria posizione a cadenze abbastanza ravvicinate. La ciclicità con la quale si sono ripetuti questi interventi ha portato alcuni studiosi ad interrogarsi sul configurarsi di un effetto “magnete” determinato dalle sanatorie, che non solo impedirebbe allo status d'irregolarità di rappresentare un deterrente per i migranti ma paradossalmente potrebbe costituire un fattore di attrazione (sul caso spagnolo Larramona e Navarro, 2016). Da un punto di vista razionale poteva apparire

⁴⁷ Quasi sempre dalle varie regolarizzazioni emergeva un numero di stranieri notevolmente inferiore rispetto alle stime alquanto pessimistiche sulle presenze irregolari. Le parti politiche e sociali in causa ne traevano ovviamente conclusioni opposte, per i critici delle sanatorie l'ampia distanza tra l'ipotetica cifra di persone senza permesso e coloro che ricorrevano al processo di emersione era la dimostrazione del fallimento di simili interventi. Per i sostenitori al contrario essa provava quanto gli irregolari fossero pochi e che quindi queste iniziative erano da incentivare per favorire una giusta integrazione senza correre eccessivi rischi in un'ottica di disgregazione sociale ed economica del paese (Einaudi, 2007).

⁴⁸ Quella del 2006 può essere considerata una «sanatoria mascherata» (Colombo 2012), in quanto in aggiunta alla quota determinata dal decreto flussi, fu emanata un'ulteriore quota massima di 350.000 mila ingressi destinati anche alle persone presenti in Italia in situazione di irregolarità.

conveniente provare ad entrare in Italia in maniera illegale o con un visto di breve durata, restare “nascosto” in attesa, in genere per un tempo abbastanza limitato, di una finestra per normalizzare la propria presenza (Triandafyllidou e Ambrosini, 2011). Tale dinamica, fino al 2012, si era talmente cronicizzata da generare una reale aspettativa sulla quale, tanto gli immigrati senza regolare permesso quanto potenziali datori di lavoro, potevano costruire progetti e strategie.

Secondo l'ICMPD (International Center for Migration policy Department) tra il 1996 e il 2008 soltanto cinque paesi⁴⁹ dell'Unione europea non hanno mai adottato politiche di regolarizzazione in favore dei soggiornanti non autorizzati. Naturalmente le specifiche modalità intraprese dai singoli Stati sono in parte determinate dalle caratteristiche geopolitiche dei rispettivi paesi, ad esempio in quelli mediterranei (Italia, Grecia e Spagna su tutti) l'utilizzo di strumenti di emersione è risultato più massiccio e continuativo anche a causa di confini geografici più facili da attraversare⁵⁰. Il continuo ricorso alle sanatorie in questi paesi è una delle caratteristiche che ha contribuito a definire un *Southern model of immigration* (King e Ribas-Mateos 2010), le cui peculiarità principali riguardano un'immigrazione relativamente recente ma di massa, l'inserimento nella fascia secondaria del mercato del lavoro, la sostenibilità dei costi della vita e una politica migratoria che associa all'assenza di possibilità di ingresso e di integrazione periodici provvedimenti di regolarizzazione (Schmoll 2006, p. 702). Al contrario i Paesi del Nord Europa hanno intrapreso maggiormente una strada volta a considerare i singoli casi o comunque specifiche categorie e situazioni che erano difficili da inquadrare nella classificazione proposta del diritto ordinario (Anderson 2010).

⁴⁹ Tre di essi però sono Stati che sono entrati a far parte dell'Unione solo nel 2004 e scarsamente interessati da fenomeni migratori.

⁵⁰ A cavallo tra i due millenni al pari dell'Italia anche Grecia e Spagna hanno conosciuto una lunga stagione di provvedimenti di regolarizzazione manodopera. Nel dettaglio la Grecia ha varato la prima grande sanatoria nel 1998, replicata quasi immediatamente da quella del 2000-2001. Da lì si sono susseguiti tanti provvedimenti di dimensione più contenuta che hanno permesso la regolarizzazione di circa 430mila persone entro il 2009 (ICMPD). In Spagna invece la storia dei procedimenti di emersione è più antica, la prima sanatoria risale al 1985, seguono quelle del 2000 e del 2001 fino ad arrivare al 2005 quando vengono regolarizzati in un colpo solo quasi 600mila migranti, più del totale delle persone che avevano beneficiato delle precedenti sanatorie (Maas 2010).

Tabella 2: Numero di stranieri regolarizzati attraverso sanatorie e provvedimenti affini (1986-2020)

Anno/tipologia di provvedimento	Numero di immigrati regolarizzati	Governo
1986 Legge Foschi	118.700	II Governo Craxi
1990 Legge Martelli	217.626	VI Governo Andreotti
1995 Decreto Dini	244.492	Governo Dini
1998 Legge Turco - Napolitano	217.124	I Governo Prodi
2002 Legge Bossi – Fini	646.829	II Governo Berlusconi
2006 Decreto flussi	350.000	II Governo Prodi
2009 Pacchetto Sicurezza	295.112	IV Governo Berlusconi
2012 Decreto legislativo	134.576	Governo Monti
2020 Decreto legislativo	127.652 ⁵¹	II Governo Conte

Fonte: Elaborazione personale su diverse fonti di dati

Tirando le fila del discorso, si può affermare che per oltre due decenni il governo dell’immigrazione in Italia è stato segnato da una dinamica disfunzionale che oscillava tra il tentativo di programmazione dei flussi e la relativa torsione emergenziale, ma in realtà di fatti divenuta strutturale, costituita dalle persistenti regolarizzazioni del lavoro immigrato. In quella fase l’arrivo di rifugiati, seppur in alcuni momenti cospicuo, risultava marginale, anche perché l’Italia era considerata paese di transito per raggiungere successivamente mete più ambite (Macioti e Pugliese 2003).

L’aggravarsi di alcune crisi geopolitiche e la situazione di generale instabilità internazionale registrata dal 2011 va di pari passo con il ridimensionamento degli strumenti sopra analizzati, di conseguenza i dispositivi di governo delle migrazioni si sono riconfigurati attorno alla figura del richiedente asilo e del rifugiato, a maggior ragione dal momento in cui la domanda di asilo è diventata l’unica chance per ottenere un permesso di soggiorno, per quanto momentaneo e sottoposto ad un lungo iter di valutazione (Fabini, Tabar *et al.* 2019). A cambiare è anche il paradigma su cui si reggeva il discorso securitario, precedentemente polarizzato sulla dicotomia tra lavoratori migranti da

⁵¹ Il dato non può essere ancora considerato definitivo, sulle circa 220.000 domande complessive presentate, ad ottobre del 2022, ne sono state accolte 127.652.

integrare e clandestini da contrastare; il nuovo binomio invece trova fondamento nella fuorviante opposizione tra chi scappa da guerra e persecuzioni e i “falsi” rifugiati, ovvero coloro che migrano per supposte ragioni economiche e utilizzano il canale asilo in ottica strumentale. La questione relativa all’afflusso di potenziali rifugiati viene, inoltre, percepita come un fenomeno che, a causa di vincoli internazionali e umanitari, in parte sfugge alla discrezionalità politica nazionale e che quindi appare difficile da regolamentare e gestire in maniera univoca, configurando una situazione per la quale le nuove tipologie di migrazioni incarnano un fenomeno straordinario e inedito da governare non solo con l’ormai strutturale approccio emergenziale ma anche con estrema urgenza (Strozza 2018, p. 299).

2.3. Le protezioni complementari

Il presente contributo di ricerca muove dalla volontà di cogliere le principali trasformazioni degli ultimi dieci anni relative ai criteri e alle modalità applicative delle protezioni complementari nel contesto italiano, provando a restituire anche il ruolo strategico delle stesse in relazione al panorama delle politiche migratorie italiane e il peso dei vari attori istituzionali e non che intervengono nei processi di ridefinizione della governance dell’asilo. Con l’espressione “protezioni complementari” si fa riferimento a quelle forme di tutela delle persone straniere designate dagli ordinamenti nazionali che, a differenza di quanto avviene per lo status di rifugiato o per la protezione sussidiaria, non trovano origine nel diritto sovranazionale. Di conseguenza le protezioni complementari sono istituti previsti dal sistema giuridico di un Paese che, pur dando attuazione anche ad obblighi sovranazionali, non derivano direttamente dalla ratifica di trattati e/o convenzioni internazionali ma dall’attività legislativa interna. Una modalità, quindi, di protezione nazionale “complementare” rispetto alla protezione internazionale, scaturita dalla necessità di offrire tutela a fronte di una miriade di casi concreti generati dalle disparate vicende umane alla base delle necessità migratorie. Nel diritto dell’Unione europea, il diritto d’asilo trova compiuta attuazione attraverso due forme di protezione internazionale: lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria. L’Italia, insieme con altri

Paesi continentali, ha ritenuto di dover integrare le due forme di protezione internazionale “maggiori” con l’introduzione di una ulteriore forma di protezione, appunto complementare, dando attuazione alla facoltà, riconosciuta dall’Unione Europea, di predisporre una ulteriore disciplina fondata su quei «motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura» previsti dall’art. 6 par. 4 della Direttiva 2008/115/CE (Travaglini 2022, p. 99). La formula “protezione complementare” è stata coniata negli anni Novanta, ma la pratica degli Stati di offrire protezione a soggetti che tecnicamente non rientravano nella definizione di rifugiato secondo gli accordi internazionali, ha origini precedenti. Ad esempio, all’epoca della Società delle Nazioni, alcuni Stati erano consapevoli che non tutti coloro che avevano bisogno di protezione rientravano nella definizione giuridica di rifugiato, a quel tempo basate esclusivamente sull’appartenenza nazionale, optando in casi specifici per l’estensione della protezione (Goodwin-Gill e McAdam, 2007, p. 287)⁵².

Nel contesto italiano la massima espressione della protezione complementare è stata rappresentata dalla protezione umanitaria (abolita nel 2018) e dalla subentrante protezione speciale (D.L. 130/2020). Queste modalità sono definite anche residuali in quanto considerate una sorta di clausola di salvaguardia dell’impianto generale e pluralistico dell’asilo. Le protezioni complementari, «attraverso un cammino lungo vent’anni», hanno assunto una centralità «tanto concettuale quanto applicativa» (Benvenuti 2019, p.2). Nello specifico, la protezione umanitaria, secondo una giurisprudenza consolidata e al netto dei limiti procedurali e sostanziali, permetteva la piena attuazione del diritto di asilo costituzionale previsto dall’art. 10 comma 3 della Costituzione (Albano 2019). L’articolo costituzionale, infatti, in assenza di norme attuative non è mai stato direttamente applicato; un vuoto che secondo una pronuncia della Corte di cassazione del 2012 viene colmato dal momento in cui «le misure di protezione internazionale ed umanitaria contenute nel nostro ordinamento costituiscono esplicazione piena del diritto d’asilo costituzionale». Una volta assodato che l’asilo costituzionale risulta interamente assorbito dal sistema normativo, la Corte di cassazione ha rilevato la caduta della necessità di prospettare «un autonomo

⁵² Spesso venivano coniate espressioni ad hoc per indicare questa condizione: rifugiati de facto, rifugiati di *status b* o rifugiati di guerra. Tra gli esempi più importanti va ricordato quello della Francia che estese la Convenzione relativa allo status internazionale dei rifugiati del 1933 anche ai rifugiati spagnoli vittime della guerra civile, a fronte di una Convenzione limitata esclusivamente ai rifugiati russi, armeni e di altre nazionalità assimilate.

diritto di asilo» derivante dall'art. 10 della Costituzione e avulso dalla normativa statale (Cass., sez. VI, ord. n. 10686/2012).

Concretamente le protezioni complementari sono finalizzate a ricomprendere un eterogeneo spettro di situazioni che necessitano di tutela in ragione di obblighi imposti da norme costituzionali, convenzioni internazionali e/o da esigenze di carattere pratico che non trovano spazio negli stringenti e rigidi criteri dell'asilo e della protezione sussidiaria. A rendere particolarmente funzionale queste modalità di tutela è la potenzialità espansiva e la capacità di comprendere diverse e nuove situazioni di privazione dei diritti umani conseguenti a mutamenti sociali, politici ed ambientali (Acierno 2020, p. 809). In riferimento alla situazione italiana la necessità di dotarsi di ulteriori strumenti giuridici affonda le radici nelle difficoltà incontrate lungo tutti gli anni Novanta nell'inquadrare giuridicamente gli arrivi dalla Somalia prima e soprattutto quelli successivi dai Balcani. Il corto circuito si è palesato nel momento in cui, in assenza di elementi che attestassero una sufficiente personalizzazione della persecuzione o di chiari nessi causali tra la minaccia per la propria vita e la fuga, le persone che arrivavano in Italia non potevano essere respinte o espulse per il principio di non-refoulement sancito dall'articolo 33 della stessa Convenzione di Ginevra. In questi casi si sarebbe dovuta verificare la contraddittoria situazione nella quale un individuo, pur in una condizione oggettiva di impossibilità di essere allontanato, sarebbe dovuto permanere sul territorio privo di un titolo autorizzativo al soggiorno. Un'ipotesi tanto irragionevole quanto confliggente con i principi generali sanciti dal Testo Unico sull'Immigrazione⁵³. In mancanza di qualsiasi forma di regolazione legislativa in queste circostanze i governi in carica ricorrevano all'emanazione di leggi o decreti ministeriali ad hoc, che il più delle volte si concretizzavano in uno status di carattere temporaneo (Colucci 2018).

Il principio di non respingimento rappresenta un fondamento «irrinunciabile di natura inderogabile e cogente» (Rescigno 2011 p.89) del diritto d'asilo. Come espresso nel primo paragrafo, gli Stati negli ultimi decenni hanno assunto una postura sempre più restrittiva nel riconoscere lo status di rifugiato, parimenti ha assunto maggior rilevanza la necessità di rivendicare un diritto di protezione indifferibile per i soggetti esclusi dalla categoria di

⁵³ Art. 5 co.1 dlgs n. 286/98.

rifugiato. Il principio di non-refoulement, nell'accezione che ha assunto nel diritto internazionale, non discende esclusivamente dalla Convenzione di Ginevra, bensì anche dagli strumenti convenzionali relativi ai diritti umani che lo hanno a tutti gli effetti universalizzato (Lenzerini 2009)⁵⁴. Il principio di non respingimento ha fatto registrare nel corso del tempo una progressiva evoluzione, che ne ha esteso il raggio di protezione. Ad esempio, la Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU), attraverso la sua costante giurisprudenza, ha legato il principio di non-refoulement all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ECHR)⁵⁵, sancendone la natura assoluta e inderogabile. Secondo quanto stabilito dalla Corte, nessuno può essere respinto verso uno Stato in cui rischia di subire trattamenti inumani o degradanti (Wouters 2009). Alla luce di siffatta interpretazione, le varie configurazioni della protezione complementare rappresentano una delle principali prassi di attuazione del principio di non-refoulement, non tanto in relazione al contenuto dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, quanto soprattutto in riferimento al diritto internazionale consuetudinario che nel corso del tempo ha sempre più accuratamente definito e ampliato il ventaglio dei diritti umani da tutelare attraverso il divieto di espulsione (Goodwin-Gill e McAdam, 2007, p. 285)⁵⁶.

Questa ricerca nasce da una urgenza conoscitiva dettata da questioni tanto di ordine pratico quanto di ordine teorico. Comprendere l'utilizzo strategico delle protezioni complementari, integrando l'analisi relativa ai dati dei riconoscimenti con un'indagine centrata sulle trasformazioni dei criteri alla base degli stessi e sulle relative logiche soggiacenti, a mio avviso, risulta fondamentale per cogliere alcuni dei meccanismi con cui la mobilità forzata è stata governata dal 2011. La prima motivazione che delinea la centralità delle protezioni complementari nel sistema asilo italiano risulta tanto evidente quanto ovvia: come vedremo nei paragrafi successivi la protezione umanitaria prima e

⁵⁴ Nell'ambito del diritto internazionale, il divieto al refoulement è stato sviluppato in vari strumenti legali, sia a livello globale che regionale, ad esempio nell'art. 3 della Convenzione contro la tortura, nell'art.7 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e nell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

⁵⁵ Art.3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

⁵⁶ Il principio di non-refoulement in quanto norma di diritto internazionale consuetudinario risulta vincolante per tutti gli Stati, indipendentemente dal fatto che essi siano o meno parti contraenti della Convenzione di Ginevra del 1951 e Protocollo di New York del 1967.

quella speciale poi hanno rappresentato le forme di permesso di soggiorno maggiormente accordate ai richiedenti asilo dal 2011 in poi, risultando il principale dispositivo per ottenere un soggiorno regolare di medio termine per buona parte delle persone giunte in Italia negli ultimi anni . Inoltre, in virtù della loro natura atipica, le protezioni complementari risultano essere particolarmente soggette ad una elevata arbitrarietà da parte degli organi giudicanti, soprattutto nelle fasi di ricorso e quindi nella valutazione dei giudici ordinari; è stata, infatti, la prassi giurisprudenziale che, a partire dai dettati normativi, ne ha definito i contorni e i presupposti applicativi consentendo una significativa valorizzazione degli istituti, in particolare di quello umanitario. In ultimo, le protezioni complementari sono per loro natura maggiormente svincolate dal diritto internazionale, a differenza di quanto avviene per lo status di rifugiato delineato dalla Convenzione del 1951 o per la protezione sussidiaria regolata a livello comunitario. Per quest'ultime i margini di intervento delle normative nazionali sono limitati alla definizione delle procedure per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento. Le protezioni complementari, essendo invece regolamentate interamente dalla legislazione italiana, sono a tutti gli effetti strumenti di politica migratoria nazionale e in quanto tali sono diretta espressione di volontà politiche, questioni economiche, sistema valoriale e spinte mediatiche ed elettorali relative a un determinato territorio nazionale.

Non è un caso che tutte le leggi emanate in ambito migratorio dal 2017 hanno modificato direttamente o indirettamente le protezioni complementari, prima cambiando l'iter giurisdizionale e le prassi per il riconoscimento (c.d. decreto Minniti-Orlando), poi sostituendo la protezione umanitaria, dispositivo normativo che resisteva dal 1998, con nuove forme di protezione (c.d. decreto Salvini I, c.d. decreto Lamorgese e c.d. Decreto Cutro). Gli interventi appena citati hanno avuto un andamento che metaforicamente si potrebbe descrivere "a fisarmonica", infatti nel giro di pochi anni sono stati ampliati e restretti in maniera alternativa i criteri per il riconoscimento e i diritti connessi alle protezioni, incidendo sulle possibili strategie di azione finalizzate all'ottenimento della protezione degli attori coinvolti, in primis gli stessi richiedenti asilo, ma anche degli avvocati immigrazionisti e degli operatori dell'accoglienza che accompagnano i richiedenti nelle differenti fasi di valutazione della domanda di asilo.

Guardando oltre i soli interventi legislativi, anche il potere amministrativo (tramite circolari ministeriali, accordi bilaterali ecc.) e quello giudiziario (giudici ordinari e Corte di cassazione) hanno inciso in maniera altrettanto determinante nel ridefinire negli anni i criteri e le possibilità di applicazione delle protezioni complementari a seconda delle situazioni contingenti. Se l'aspetto giurisprudenziale costituisce una parte fondamentale di questo lavoro di ricerca, è utile in questa fase soffermarci sull'incidenza degli strumenti amministrativi. Quest'ultimi hanno dato vita ad un esercizio dell'autorità istantanea e senza forme di mediazione⁵⁷. Le circolari possono essere emanate in pochi minuti e altrettanto velocemente cancellate o sostituite, delineando un sistema di governo dei fenomeni sociali basato sull'utilizzo di fonti non di rango primario che cerca la sua giustificazione e legittimità formale nel richiamo all'urgenza e alla necessità di sicurezza (Ugolini 2018). Un caso emblematico di come gli strumenti amministrativi possano modificare l'indirizzo dei parametri interpretativi delle domande di asilo è rappresentato dalla circolare del luglio 2018 dell'allora Ministro Salvini, con la quale vengono esortate le Commissioni territoriali ad una valutazione più stringente dei criteri per il riconoscimento della protezione umanitaria. La circolare in questione presenta diversi elementi di criticità, in primis perché mette in discussione l'autonomia formale delle Commissioni nella valutazione (art. 4, co. 3-*bis* d.lgs. 25/2008⁵⁸). Nel caso specifico la circolare del Ministro cerca di rafforzare l'indirizzo politico del dicastero su un organo amministrativo. Pur non potendo stabilire una sicura correlazione tra i due eventi va comunque segnalato che il tasso di rigetto della domanda di protezione internazionale da parte delle Commissioni nell'anno successivo all'emanazione della circolare (giugno 2018 – maggio 2019) è aumentato del 20% rispetto ai 12 mesi precedenti (giugno 2017 – maggio 2018) (Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto

⁵⁷ Per approfondire il tema dell'utilizzo degli atti amministrativi come dispositivo generale e ordinario nella gestione quotidiana dei movimenti migratori si rimanda al libro «Circolari amministrative e immigrazione» (Gjergji 2013).

⁵⁸ «Ogni Commissione territoriale e ognuno delle sue sezioni opera con indipendenza di giudizio e di valutazione» (art. 4, co. 3-bis d.lgs. 25/2008).

d'asilo e gestione dei flussi migratori - Audizione del Prefetto Sandra Sarti, Presidente della Commissione nazionale per il diritto d'asilo, XVIII Legislatura, I Commissione)⁵⁹.

Nel complesso l'ingente mole di interventi normativi e amministrativi degli ultimi anni, nonché gli orientamenti forniti dalle sentenze di merito e di legittimità ci restituiscono uno strumento, quello delle protezioni nazionali, che risulta molto più flessibile e quindi adattabile alle varie contingenze endogene ed esogene delle dinamiche migratorie e agli indirizzi programmatici dei differenti esecutivi rispetto all'impianto dell'asilo internazionale subordinato a logiche che rimandano ai diritti universali. Va però sottolineato che, a fronte dell'importanza strategica assunta nelle dinamiche sostanziali e formali dell'asilo da questo tipo di protezioni, da un punto di vista teorico ed empirico questo tipo di protezione e l'utilizzo che ne viene fatto risulta scarsamente tematizzato nell'ambito della ricerca sociologica.

Prima di dettagliare le principali caratteristiche delle protezioni complementari italiane è utile fornire un resoconto di quanto previsto dalle legislazioni in materia dagli altri Stati membri dell'Unione Europea. Secondo il documento della Commissione Europea «Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway» (2020) ventuno Paesi si sono dotati, nel corso degli anni, di almeno una modalità di protezione destinata a cittadini di uno Stato terzo sulla base di disposizioni nazionali, seppur con forme e procedure molto differenziate. Il report della Commissione delinea una tipologia delle protezioni complementari costituita da due principali macrocategorie, il primo gruppo comprende l'asilo costituzionale e la protezione collettiva, che generalmente sono cronologicamente antecedenti agli status di protezione armonizzati dell'UE. L'asilo costituzionale è previsto in tre Stati membri (Polonia, Portogallo e Belgio)⁶⁰, mentre la protezione collettiva, come status di protezione nazionale distinto da quello introdotto dalla Direttiva europea sulla protezione temporanea⁶¹, è contemplato in Finlandia e in

⁵⁹https://www.camera.it/leg18/1079?idLegislatura=18&tipologia=indag&sottotipologia=c01_immigrazione&anno=2019&mese=06&giorno=11&idCommissione=01&numero=0002&view=filtered&file=indice_stenografico

⁶⁰ Si noti come non venga inserita in questa categoria l'Italia. Come visto in precedenza pur essendo previsto un articolo costituzionale volto a tutelare l'asilo, quest'ultimo non ha mai trovato una piena applicazione.

⁶¹ La protezione temporanea è un meccanismo di emergenza, che garantisce una tutela immediata, ma limitata nel tempo, ai cittadini stranieri che sono costretti a fuggire dal proprio Paese, disciplinato dalla Direttiva 2001/55/CE recepita nel nostro ordinamento dal Decreto legislativo 7

Olanda. La seconda categoria è costituita da status costruiti su ragioni umanitarie e compassionevoli; poiché non esiste una nozione comune di motivi umanitari, è possibile individuare esempi attuativi che spaziano da definizioni dell'umanitario piuttosto generiche a criteri più dettagliati che riguardano, ad esempio, problematiche mediche o situazioni relative agli effetti del cambiamento climatico. I dati disponibili a livello UE sul numero totale di decisioni positive per i richiedenti asilo nel periodo compreso tra 2010 e 2018 mostrano che le autorizzazioni concesse per motivi umanitari sono quintuplicate. La spinta maggiore a questa tendenza è dovuta all'elevato tasso di riconoscimento dello status umanitario registrato nel decennio scorso in Italia e in Germania, nel 2019 invece è stata la Spagna ad aver elargito il maggior numero di visti su base umanitaria (oltre 35mila)⁶².

2.3.1. La protezione umanitaria

Dal 2011, anno di inizio della “Primavera araba”⁶³ e dello scoppio del conflitto siriano, ad una pressione migratoria sempre più costante si accompagna la crescita del riconoscimento della protezione umanitaria, diventando, fino alla sua abolizione nel 2018, la tutela di gran lunga più concessa. Ciò accadeva in quanto, a differenza delle altre forme di tutela internazionale ancorate a parametri chiari, la protezione umanitaria rimandava ad «un catalogo aperto non necessariamente fondato sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l'incolumità psicofisica» (Cass. civ. n. 26566/2013 – 15466/2014), facendo riferimento ad una norma dove l'interprete non potesse applicare alcun automatismo. Le autorità erano, invece, chiamate di volta in volta a valutare la

aprile 2003, n.85: è una procedura di carattere eccezionale prevista per gestire ingressi molto numerosi e ravvicinati di migranti forzati provenienti da Paesi terzi. La norma è stata applicata per la prima volta il 4 marzo 2022, quando il Consiglio dell'Unione Europea, con la Decisione 2022/382, ha adottato all'unanimità una decisione che ha introdotto la protezione temporanea a seguito dell'afflusso massiccio di persone in fuga dall'Ucraina a causa dell'invasione russa.

⁶² Documento disponibile al link: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-02/emn_synthesis_report_nat_prot_statuses_final_en.pdf

⁶³ In realtà l'inizio della cosiddetta primavera araba, termine di origine giornalistico utilizzato perlopiù dai media occidentali, risale precisamente al 17 dicembre 2010, in seguito alla protesta messa in atto da un cittadino tunisino, il quale si diede fuoco in seguito a maltrattamenti subiti da parte della polizia, innescando una serie di proteste che sfociarono nella cosiddetta rivoluzione dei Gelsomini che porterà alla fine del governo del presidente tunisino Ben Ali.

presenza/assenza di presupposti che rimandassero ad una delle generiche condizioni citate nella legge: il mancato rispetto «degli obblighi costituzionali» e degli «obblighi internazionali» o la presenza di «seri motivi di carattere umanitario» (ex art. 5 co. 6 d.lgs n. 286/1998). La norma, dunque, derogava alla disciplina ordinaria in ragione della specificità dei casi considerati, consentendo il soggiorno in corrispondenza di obblighi dello Stato derivanti dalla ratifica di Convenzioni internazionali volte a tutelare i diritti umani fondamentali, in conformità ai doveri di tutela imposti allo Stato italiano da norme costituzionali o infine da altre esigenze di carattere umanitario non necessariamente legate a precisi vincoli costituzionali o internazionali (Morandi 2017).

L'ampiezza delle fattispecie appena menzionate ha reso particolarmente difficile circoscrivere aprioristicamente ad una serie di esclusive e specifiche situazioni le possibilità applicative della protezione umanitaria, designando invece un'estesa cornice nella quale gli organi preposti dovevano valutare i casi specifici. In particolare, molto problematica e per certi versi controversa era l'individuazione dei «seri motivi di carattere umanitario»: l'assenza di una tipizzazione precisa ha portato a ritenere che si trattasse di un catalogo ermeneuticamente aperto di diritti, suscettibile di evoluzione anche in ragione dell'emergere di nuove e future vicende, e che dovesse prioritariamente ricondursi al nucleo di diritti umani contenuti nelle principali Convenzioni internazionali. Per fare un esempio di quanto vasto fosse il campo di applicazione della protezione umanitaria, in particolare rispetto ai «seri motivi di carattere umanitario», è possibile menzionare tra le altre situazioni, la condizione di fragilità personale o sociale del richiedente, come ad esempio l'età molto avanzata, l'impossibilità di un reinserimento sociale e lavorativo nel paese d'origine, la prolungata reclusione nelle carceri libiche prima di giungere in Italia, l'allontanamento in giovane età dal proprio paese ecc. (Zorzella, 2018).

A ben vedere tutte le circostanze appena richiamate rimandano ad uno stato di vulnerabilità, il quale può essere determinato sia da una condizione soggettiva (età, salute, ecc.) che da una condizione afferente al paese di origine o di transito (generale livello di insicurezza, scarso livello di tutela dei diritti basilari, gravi carestie alimentari ecc.). L'atipicità e l'eterogeneità dei «seri motivi di carattere umanitario» è stata man mano messa a fuoco negli anni grazie all'impulso fornito dalla prassi interpretativa amministrativa

(commissioni territoriali) e, come si vedrà nei prossimi paragrafi, soprattutto da quella giurisprudenziale (tribunali ordinari e Corte di cassazione), consentendo una significativa valorizzazione dell'istituto (Ferri 2021). Meno preminente è stato il ruolo degli organi legislativi e ministeriali nel fornire indicazioni e linee guida applicative dei criteri per il rilascio della protezione umanitaria. Ad esempio, solo nel luglio del 2015 il Ministero dell'Interno emana una circolare nella quale configura, seppur «non ritenendoli necessariamente esaustive», alcune casistiche meritevoli del riconoscimento della protezione umanitaria⁶⁴. Nel documento la materia del contendere si snoda interamente intorno al concetto di vulnerabilità dell'individuo, richiamando alcune fonti internazionali alle quali fare riferimento: la “Convenzione europea dei diritti dell'uomo” (CEDU), il “Patto internazionale sui diritti civili e politici” del 1966, nonché la “Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti” del 1984. Tra le ipotesi segnalate dal Ministero alle quali gli organi giudicanti sono chiamati a far attenzione si fa riferimento alle condizioni psico-fisiche o patologie che non possono essere adeguatamente trattate nel Paese di origine, ad uno stato di insicurezza diffusa della zona di origine, a gravi calamità naturali e ai legami personali e familiari del richiedente asilo. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari veniva rilasciato per un periodo di tempo non superiore alle necessità specificatamente documentate per le quali era stato concesso, solitamente nella pratica aveva una durata di due anni. Consentiva inoltre di esercitare sia un lavoro subordinato che autonomo per tutto il periodo di validità del visto e dava diritto all'ingresso alla rete SPRAR di seconda accoglienza. Tra tutti i diritti connessi a questo tipo di protezione, il più prezioso era probabilmente quello che garantiva la convertibilità del visto umanitario in un permesso di soggiorno per lavoro sia autonomo che subordinato, laddove lo straniero avesse un regolare rapporto di lavoro. Le principali differenze in termini di tutele tra la protezione umanitaria e le altre due modalità di protezione maggiori riguardavano l'estensione temporale del visto e l'impossibilità di ricongiungersi con la propria famiglia.

⁶⁴ Ministero dell'interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo Circolare prot. 00003716 del 30.7.2015

Come anticipato ad inizio paragrafo i numeri relativi al riconoscimento della protezione umanitaria sono aumentati di pari passo all'incremento delle domande asilo a discapito delle forme di protezioni internazionale.

Tabella 3: Esiti delle domande di asilo da parte delle Commissioni territoriali

Anno	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Domande respinte	Irreperibili	Altro esito
2008	2.009	6.946	3.621	9.219	917	463
2009	2.328	5.331	2.411	11.193	1667	2.183
2010	2.094	1.789	3.675	4.698	520	1.266
2011	2.057	2.569	5.662	11.131	2.339	1.868
2012	2.048	4.497	15.486	5.259	1.196	1.483
2013	3.078	5.564	5.750	6.765	2.410	67
2014	3.641	8.338	10.034	13.122	1.095	40
2015	3.555	10.225	15.768	37.400	4.103	66
2016	4.808	12.873	18.979	51.170	3.084	188
2017	6827	6.880	20.166	42.700	4.292	662
2018	7.096	4.319	20.014	56.002	7.740	405

Fonte: Ministero dell'Interno

Dai dati relativi agli esiti delle commissioni territoriali si evincono alcune tendenze che appaiono più chiare se analizzate in termini relativi. In prima battuta il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato tende a mantenersi abbastanza stazionario, con un leggero e progressivo calo dal 2014, dal 13% al 7% del 2018. Diversamente l'andamento della protezione sussidiaria invece risulta più ondivago, con forti oscillazioni di anno in anno, si passa infatti dal picco massimo di riconoscimenti raggiunto nel 2013 (24%) al minimo del 2018 (5%). Questa tendenza molto irregolare appare legata alla provenienza geografica dei richiedenti asilo e quindi alle specifiche crisi internazionali che li generano. Ad esempio, la protezione sussidiaria è stata concessa con tassi elevatissimi a persone provenienti dall'Afghanistan, è stata infatti ottenuta dal 79% dei richiedenti asilo afgiani nel 2014 e dall'83% di essi nell'anno successivo. Venendo infine alla protezione umanitaria, quest'ultima diventa stabilmente la modalità di tutela maggiormente elargita nel momento in cui inizia a registrarsi un massiccio aumento delle domande di protezione

internazionale, ovvero dal biennio 2010-2011, facendo registrare da quel momento tassi di riconoscimento sempre superiori al 20% e con un valore massimo del 52% toccato nel 2012⁶⁵. In merito a questi dati deve essere fatta un'ulteriore considerazione, negli anni presi in analisi quasi una richiesta d'asilo su due ha ricevuto un diniego (circa il 46%), in particolare dal 2015 in poi il tasso di respingimento da parte delle Commissioni territoriali si è attestato stabilmente oltre il 50%, raggiungendo l'apice nel 2018 (56%). A seguito del mancato accertamento da parte della commissione territoriale della sussistenza del diritto alla protezione internazionale, il richiedente asilo, trattandosi di situazioni giuridiche aventi natura di diritto soggettivo, ha il diritto di impugnare la decisione dinanzi al giudice ordinario. A differenza di quanto accade per le commissioni territoriali, i dati relativi agli esiti dei ricorsi non sono disponibili in maniera altrettanto completa e sistematizzata, rendendo impossibile una lettura puntuale di quanto accade a livello giurisdizionale. I pochi dati accessibili sono stati raccolti in maniera organica solo dal 2016 e fanno riferimento esclusivamente all'esito dell'impugnazione, senza però riportare l'eventuale tipo di permesso rilasciato. Si stima che dal 2016 al 2020 il dato medio di impugnazione sia pari al 94%, si tratta di circa 210mila procedimenti avviati (Giovannetti 2021), e di conseguenza di altrettante potenziali persone destinatarie di qualche forma di protezione. Per costoro con il ricorso alla giustizia ordinaria si apre una nuova "partita", nella quale è possibile far valere i motivi d'illegittimità della decisione, allegando fatti ed elementi inediti o non considerati oppure in alcuni casi tramite una nuova audizione⁶⁶ (Pagni 2021). L'impossibilità di conoscere in maniera aggregata la frequenza con la quale è stata riconosciuta dai giudici una specifica modalità di protezione priva della possibilità di cogliere una parte del fenomeno sia quantitativamente che qualitativamente rilevante.

⁶⁵ Il dato del 2012 rappresenta sicuramente un outlier rispetto alle altre annualità. Infatti, escludendo il 52% del 2012, il tasso di riconoscimento della protezione umanitaria dal 2011 al 2018 si mantiene abbastanza stabile su percentuali più basse, seppur maggioritarie rispetto alle altre protezioni: 22% nel 2011, 24% nel 2013, 28% nel 2014, 22% nel 2015, 21% nel 2016, 25% nel 2017 e 21% nel 2018.

⁶⁶ Con l'introduzione del cosiddetto Decreto Minniti-Orlando nel 2017 viene abolito il secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego mentre per il primo grado non è più ritenuta obbligatoria una nuova udienza del ricorrente. Quindi si predispone un rito camerale senza udienza, nel quale il giudice prende visione della videoregistrazione del colloquio del richiedente asilo davanti alla commissione territoriale.

Per quanto riguarda gli esiti, nel periodo per il quale sono disponibili i dati (2016-2020), il 37.5% dei procedimenti si è concluso con un provvedimento di accoglimento e quindi con un rilascio di un permesso di soggiorno in ragione di un bisogno di tutela riconosciuto dall'organo giudicante. Pur in mancanza di conferme sostanziate numericamente, appare logicamente plausibile che il maggior numero di accoglimenti abbia condotto al rilascio della protezione umanitaria ricalcando il trend delle commissioni territoriali in virtù di parametri più generici e meno stringenti e quindi maggiormente individuabili⁶⁷.

2.3.2. La protezione speciale

L'avvicinamento tra le due forme di protezione complementare fulcro di questo e del precedente sottoparagrafo non è avvenuto in maniera diretta. Prima di addentrarci nelle specifiche della protezione speciale è necessario, sempre nell'ottica per la quale le politiche migratorie vanno considerate nel loro processo di stratificazione, richiamare brevemente la parentesi inaugurata dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, con il quale viene abrogata la protezione umanitaria. In realtà ancora prima dell'entrata in vigore del decreto, a circa tre mesi dall'insediamento, il neo-Ministro dell'Interno Salvini aveva già preso di mira la ventennale tutela umanitaria, tramite una circolare ministeriale in cui suggeriva:

Massima attenzione delle Commissioni per l'esercizio, improntato al più assoluto rigore e scrupolosità, di una funzione [relativa alla valutazione dei criteri per la concessione della protezione umanitaria] che si presenta essenziale nel più ampio contesto di gestione del fenomeno migratorio. (Circolare n. 8819/2018, Ministero dell'Interno)

⁶⁷ Nel report «La protezione internazionale davanti al giudice» (2019) redatto dall'associazione Asilo in Europa vengono resi noti i dati relativi agli esiti dei ricorsi presso il Tribunale di Bologna tra luglio 2017 e dicembre 2018. Per quanto i dati in questione non abbiano alcuna pretesa di rappresentatività, anche in virtù dell'elevata discrezionalità di valutazione dei singoli tribunali, essi sono una valida fotografia della tendenza di quella specifica Corte. Su 120 ricorsi accolti, 90 si sono conclusi con il rilascio della protezione umanitaria, 12 con la sussidiaria e 18 con il riconoscimento dello status di rifugiato.

Tale presa di posizione, sempre citando l'ex ministro, muoveva da considerazioni di carattere quantitativo relative ai riconoscimenti della protezione umanitaria, «il cui numero, nel tempo, si è sempre più ampliato, anche per effetto di una copiosa giurisprudenza che ha orientato l'attività valutativa delle Commissioni»⁶⁸. In virtù di quanto appena riportato appare scontato che già dall'art. 1 della nuova legge venisse cancellato in un colpo solo ogni riferimento ai «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» del TU del 1998. Una mossa che difatti andava ad abrogare la protezione umanitaria, sostituita da un permesso di soggiorno per casi speciali, il quale prevedeva sette fattispecie tipizzate e predeterminate⁶⁹. A pagarne momentaneamente le spese furono gli interessi soggettivi di tutela che, come più volte puntualizzato dalla Corte di cassazione⁷⁰, non potrebbero essere ingabbiati in regole rigide e parametri severi che ne limitino le possibilità di adeguamento, mobile ed elastico, ai valori costituzionali e sovranazionali (Betti 2023).

A distanza di due anni dal suddetto Decreto-legge, in un clima di parziale scetticismo collegato al restringimento dei diritti connessi alle nuove forme di tutela introdotta del ex ministro Salvini⁷¹, il governo Conte II interviene legislativamente introducendo la protezione speciale. Pur confermando la scelta della tipizzazione, viene parallelamente ripristinata la clausola di salvaguardia che obbliga l'interprete a derogare alla disciplina in materia di ingresso e permanenza sul territorio in «rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», ristabilendo una lettura delle vicende migratorie evolutiva e flessibile. Parallelamente, la novella ha modificato l'art. 19 del d.lgs. 286 del 1998, estendendo l'ambito di applicazione del divieto di espulsione e respingimento, e conseguentemente il diritto al rilascio della protezione speciale, anche in situazioni in cui

⁶⁸ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_tutela_umanitaria.pdf

⁶⁹ Le sette situazioni erano: motivi di protezione sociale (art. 18 TUI), violenza domestica (art. 18-bis TUI), particolare sfruttamento lavorativo (art. 1 comma 1 lett. b, d.lgs. 109/2012), cure mediche in caso di condizioni di salute di particolari gravità (art. 19 comma 2 lett. d-bis TUI), calamità contingenti ed eccezionali (20-bis TUI), atti di particolare valore civile (art. 42-bis TUI), rischio di persecuzioni per motivi di razza, sesso, lingua, religione, opinioni politiche (art. 32 Decreto procedure).

⁷⁰ Cass. 15 maggio 2019, nn. 13079; Cass. sentenze SSUU 13/11/2019, nn. 29459 e 29460.

⁷¹ Nell'emanare il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, il Presidente della Repubblica ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri sottolineando, in via generale, che andavano comunque rispettati «gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione».

nel paese o nella regione di origine si verificano «violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani». Infine, viene normata un'ulteriore situazione che sarà centrale ai fini della presente ricerca e intorno alla quale negli anni precedenti si era delineata una controversia che aveva coinvolto attori pubblici e privati di diversa natura: giudici, commissioni, ministero, avvocati, politici, associazionismo, richiedenti asilo/rifugiati ecc.

Nell'art.19 comma 1, infatti, viene sancito che la protezione speciale va riconosciuta anche:

Qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare [...] Ai fini della valutazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

Questa modalità di applicazione della protezione speciale, definita comunemente dagli addetti ai lavori per integrazione sociale, tutela quindi la vita familiare e personale e i legami sociali, lavorativi e culturali costruiti sul territorio. Laddove il richiedente asilo abbia raggiunto condizioni di vita ormai consolidate e strutturate in Italia, l'eventuale allontanamento violerebbe il diritto al rispetto della vita privata sancito dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁷². Si noti come in questa estensione del divieto di espulsione, la prospettiva che viene a rilevare non siano le questioni inerenti al contesto di origine, ritenuto gravemente pericoloso per l'incolumità e la dignità personale, bensì «l'allontanamento dal territorio nazionale», reputato potenzialmente gravemente lesivo del processo di radicamento. Tra l'altro un divieto di espulsione così formulato e il conseguente dovere di rilascio della protezione speciale ha aperto scenari inediti, le cui possibilità applicative vanno ben oltre la "classica" figura del richiedente asilo che ha da

⁷² L'articolo 8 della Convenzione EDU così dispone: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

poco messo piede in Italia ma si estende potenzialmente a tutti coloro che hanno negli anni perso un titolo di soggiorno regolare. Questo passaggio si realizza nel momento in cui la protezione speciale consente di dare possibilità di emersione del titolo del soggiorno sulla base di condizioni che si sono strutturate in Italia e che nell'impianto normativo generale non avrebbero possibilità di riconoscimento attraverso un processo di regolarizzazione.

Rivolgendo l'attenzione ai dati relativi al numero di protezioni speciali concesse, dopo il primo anno di assestamento, dal 2022 quella speciale risulta nettamente la modalità maggiormente riconosciuta, ripercorrendo le orme della protezione umanitaria. Nel 2021 infatti, si segnala un perfetto equilibrio tra lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria che si assestano al 14% del totale delle domande di asilo accettate (Ministero dell'Interno 2022), l'anno successivo invece a prevalere è la protezione speciale (20,5%), a fronte del 14,3% dello status di rifugiato e del 13,6% della protezione sussidiaria sul totale delle domande di asilo analizzate dalle commissioni territoriali (Eurostat 2023).

PARTE II – TEORIA, CONCETTI E METODOLOGIA DELLA RICERCA

Capitolo III

Vecchi principi selettivi, nuovi ambiti di applicazione

3.1 Rifugiati meritevoli e non meritevoli: una revisione critica

Come raccontato nel capitolo 1, alla svalutazione simbolica del diritto d'asilo registrata a livello globale dagli anni Novanta, si è accompagnata l'emersione di una nuova immagine del rifugiato: da eroe politico a vittima umanitaria (Mallki 1996; Ticktin 2011). In questo passaggio una ricca letteratura ha messo in risalto in maniera critica il ruolo del cosiddetto approccio umanitario nella gestione di richiedenti asilo e dei rifugiati. La depoliticizzazione del diritto d'asilo ha comportato che il rifugiato, reso "mera vita" dalle prassi umanitarie e di assistenza, venga riconosciuto esclusivamente in termini di soggetto da salvare (Agier 2008; Fassin 2010). Nel momento in cui l'asilo non è più inserito in una cornice politica ma in un approccio compassionevole, si delinea la sostituzione di un diritto con un sentimento morale. Le prassi, le politiche e i discorsi riprodotti negli ultimi decenni sono paradigmatici di orientamenti che risultano simultaneamente tanto compassionevoli quanto repressivi, oscillando tra sentimenti di pietà e preoccupazione per l'ordine pubblico e politiche di controllo (Fassin 2005). Pertanto, se da un lato dagli anni Novanta vengono sanciti nuovi criteri su base umanitaria per la concessione della protezione internazionale dall'altro si segnala una crescente criminalizzazione dei richiedenti asilo e di chi offre loro solidarietà attraverso prassi ormai consolidate in diverse zone del mondo come i respingimenti o la detenzione amministrativa (Sharples 2021 sul caso australiano). Il netto calo del riconoscimento dell'asilo politico e la parallela diffusione di protezioni basate su ragioni umanitarie sono il risultato di queste tendenze (Fassin 2011).

L'aumento dei richiedenti asilo, la diversificazione giuridica delle forme di protezione internazionale, la concomitante svolta selettiva delle politiche migratorie ma indirettamente anche l'instabilità degli assetti geopolitici ed economici hanno condotto ad una generalizzata perdita di credibilità di coloro che richiedono asilo e dei loro bisogni e alla parallela istaurazione di una «cultura dell'incredulità» (Finch 2005). Quest'ultima, essendo ormai incorporata nelle dinamiche dell'asilo, modella le modalità attraverso le quali si costruisce la legittimità dei profili degni di ottenere rifugio. Ciò significa che questa postura sospettosa non è più limitata a casi isolati, ma ha permeato il processo decisionale nel suo insieme (Souter 2011). Laddove un atteggiamento diffidente è radicato nelle strutture legislative, politiche e amministrative si verifica ciò che Fricker definisce «*systemic testimonial injustice*» (2007, p.130), di conseguenza l'ascoltatore tende a svalutare le parole dei soggetti che chiedono protezione, giudicando soprattutto chi parla e come parla.

Il «feticismo categoriale» (Crawley e Skleparis 2017) che ha investito i processi di costruzione delle categorie concettuali e politiche utilizzate per differenziare le persone in movimento ha insistito soprattutto su una primigenia e pernicioso distinzione tra rifugiati autentici e fasulli, variamente descritti come *economic refugees*, *bogus refugees*, *queue jumper* o *boat people* (Watters 2007; Neumayuer 2005, Valluy 2004). Il falso richiedente asilo è diventato una figura centrale nei dibattiti su sicurezza, migrazione ed etica umanitaria (Zimmerman 2011). L'accrescere della tensione tra il principio umanitario di fornire assistenza e l'inquadramento del fenomeno in una prospettiva di sicurezza nazionale e internazionale ha implicato, sia a livello politico che da parte della società civile, la richiesta di individuazione di alcuni criteri di merito che legittimassero l'accoglienza e la permanenza dei richiedenti asilo sul territorio nazionale.

La ripartizione tra rifugiati meritevoli e non meritevoli non attiene solo ad una valutazione giuridica e quindi di tipo tecnico ma anche ad una dimensione morale (Marchetti 2020) e allo stesso tempo l'immagine del profugo meritevole risulta piuttosto sfaccettata, in evoluzione nel tempo e nello spazio (Ludi 2014). Infatti, la demarcazione tra meritevole e immeritevole viene continuamente rinegoziata, Jackson descrive il rifugiato come una figura discorsiva e come «un sito di intersoggettività» (2013, p. 93),

che prende forma nell'interazione sociale e in un particolare contesto sociale e politico. Casati in uno studio su un progetto di accoglienza in una piccola cittadina della Sicilia mostra come gli attori locali interpretano il merito attraverso criteri morali radicati in quello specifico contesto e come nella costruzione del concetto di merito venga proiettata la marginalità socio-economica dell'area e il limitato sostegno istituzionale storicamente fornito ai residenti autoctoni (2017). L'autore sostiene che le nozioni di gratitudine, sofferenza e autonomia assumono connotazioni specifiche in relazione alle configurazioni economiche, politiche e storiche del territorio. In particolare, illustra come la popolazione autoctona valuti i rifugiati meritevoli o immeritevoli seguendo due parametri: la gratitudine mostrata per l'accoglienza ricevuta e la condizione di bisogno palesata. In entrambi i casi la logica di fondo fa leva sulla possibilità di giustificare moralmente le risorse messe a disposizione dei rifugiati attenuando il senso di ingiustizia percepito per il mancato investimento delle stesse risorse a favore della popolazione locale. In linea generale quindi il discorso sulla meritevolezza tende a spostare il focus delle cause dei processi di mobilità dalle politiche migratorie, militari ed economiche delle potenze mondiali ai comportamenti e alle scelte dei singoli individui in movimento, sia al momento della partenza che a quello successivo dell'approdo in Italia. Nel discorso mediatico e politico sulla crisi dei rifugiati, è stata prestata relativamente poca attenzione alle determinanti storiche, sociali, economiche e politiche dei profughi, soprattutto per coloro che provengono dall'Africa subsahariana (Homes e Castaneda 2016).

La revisione della letteratura evidenzia diverse dimensioni del concetto di merito in riferimento alle persone rifugiate (Ravn *et al.* 2020; Wernesjö 2020), la prima si fonda sulle definizioni giuridiche derivate dalla Convenzione di Ginevra. Nel caso specifico il merito richiama l'insieme dei parametri che delimitano il campo di applicazione dell'asilo, delineando un distinguo tra profughi autentici, in fuga da persecuzioni o guerre e quindi ritenute meritevoli degli aiuti fisici, economici, sociali e sanitari della comunità internazionale e i richiedenti asilo che partono per ragioni economiche provando a trarre vantaggio illegittimamente da questa via d'accesso. Un esempio di come possano funzionare dispositivi costruiti su un presunto merito giuridico è offerto dalla lista dei paesi di origine sicuri stilata dai vari governi (Will 2018): il richiedente asilo proveniente

da uno Stato considerato sicuro accede automaticamente ad una procedura accelerata per la valutazione della domanda, la quale, in assenza di gravi e particolareggiate motivazioni, viene giudicata a priori «manifestamente infondata» (art. 2-*bis* del d. lgs n. 25 del 2008)⁷³.

Un'ulteriore dimensione si potrebbe definire etica e si basa sulla costruzione della figura del profugo esclusivamente come individuo traumatizzato e vulnerabile che in quanto tale è moralmente meritevole dei programmi di accoglienza e assistenza (Watters 2007). Nel caso di specie i rifugiati legittimi sono coloro che meritano protezione e cure, i criteri di legittimità qui riflettono soprattutto atteggiamenti sociali ampiamente diffusi nei confronti dei richiedenti asilo e dei rifugiati influenzati da rappresentazioni mediatiche e simboliche generalmente ostili (Pickering 2001). Fassin, attraverso il concetto di «bio-legittimità» (2000), ricostruisce come in Francia dagli albori degli anni Novanta il corpo sofferente sia diventato uno dei principali strumenti per essere considerati meritevoli ai fini dell'ottenimento di un permesso per motivi umanitari, in genere a seguito di una malattia fisica o mentale (2001). L'accesso al diritto d'asilo sembra in questa visione essere sempre più garantito dalla biologia del singolo individuo e sempre meno dalla sua biografia, in quanto l'enfasi sulla sofferenza individuale determina un riconoscimento esclusivamente orientato alla "nuda vita" (Agamben 1995), ovvero alla semplice esistenza biologica (Fassin 2011).

Questi approcci possono essere riprodotti e alimentati anche dagli agenti umanitari direttamente coinvolti nell'assistenza ai migranti (avvocati, medici, operatori a vario titolo) e dalle molte organizzazioni internazionali non governative che mirano a sensibilizzare sulla condizione dei rifugiati (Malkki 1996). Le immagini stereotipate dei rifugiati rimandano continuamente a individui traumatizzati che hanno perso la loro casa, le loro famiglie e i loro beni, persone non più in lotta per qualcosa ma solo in fuga da

⁷³ Le ipotesi di manifesta infondatezza della domanda di asilo sono molteplici, solo per citarne alcune: a) quando il richiedente asilo ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza, b) quando il richiedente è entrato illegalmente nel territorio nazionale, o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno, e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso, c) quando il richiedente si è rifiutato di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico a norma del regolamento UE. In questi casi, così come avviene per i richiedenti asilo che provengono da paesi considerati sicuri si avvia una procedura di valutazione della domanda detta accelerata, la quale comporta subire una contrazione significativa del proprio diritto di difesa (Fachile et. al 201).

qualcosa. Seguendo questa logica non appare casuale quindi che durante la “crisi dei rifugiati” dello scorso decennio le dichiarazioni politiche e i resoconti dei media tendessero ad essere sospettosi rispetto all’arrivo di persone nella stragrande maggioranza dei casi di sesso maschile, in giovane età e apparentemente in salute. In alcuni casi si affermava, in maniera più o meno esplicita, che questi richiedenti asilo non sarebbero stati meritevoli dello status di rifugiato poiché dall’aspetto non risultavano vulnerabili. Inoltre, veniva criticata la loro decisione di abbandonare il proprio paese, accusandoli di sottrarsi alla responsabilità di migliorare le condizioni di vita della loro terra di origine⁷⁴.

Alcuni esempi risultano particolarmente emblematici nel disvelare la costruzione della figura del rifugiato meritevole in un’ottica morale; il riferimento è all’ambiguità con la quale vengono considerati quei gruppi che nell’immaginario collettivo rappresentano i vulnerabili per eccellenza come, ad esempio, le donne durante il periodo di gravidanza o i minori stranieri non accompagnati. Quest’ultimi, essendosi separati dai genitori o dai caregiver primari sin dalla tenera età, hanno maggiormente probabilità di sperimentare traumi, situazioni di stress o sentimenti di perdita (Bean et al. 2007; Hebebrand et al. 2016). Inoltre, come rilevato dall’UNICEF essi sono costantemente esposti al rischio di subire abusi, violenze e sfruttamento, anche a causa ai debiti che contraggono, sia durante che dopo il viaggio (2017). Quindi se da un lato aumenta la responsabilità del sistema di assistenza governativa e della società di accoglienza nel suo insieme, non a caso è previsto l’esame prioritario della domanda di asilo e il divieto di espulsione, dall’altro i minori stranieri non accompagnati occupano una posizione ambivalente all’interno del dibattito di cui sopra. Infatti, questi giovani, quasi sempre maschi e prossimi a diventare maggiorenni, sovente sono descritti come un gruppo che presenta elementi di rischio, in quanto potenzialmente aggressivi e inclini alla radicalizzazione religiosa, soprattutto nei contesti del Centro e Nord Europa (Bryan et al. 2011). Inoltre, nello scenario attuale, in cui la cultura del sospetto e dell’incredulità nei confronti dei richiedenti asilo e dei migranti in generale è diventata predominante, la questione della determinazione dell’età

⁷⁴ Rifacendosi a questi presupposti di merito si è espresso più volte anche l’ex presidente americano Trump, secondo cui la crisi dei rifugiati in Europa ha riguardato esclusivamente «*young strong men*». Per approfondimenti: https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2016/05/16/trumps-claim-that-young-strong-men-dominate-the-european-migrantcrisis/?utm_term=.ddafc80d9df6

biologica dei minori stranieri non accompagnati appare centrale. Questa preoccupazione nasce dal timore che persone maggiorenni possano usufruire indebitamente e strategicamente di questo canale d'ingresso riservato ai minori⁷⁵. In quanto minorenni gli appartenenti a questa categoria sono pensati come vulnerabili, non autonomi e bisognosi di cure e protezione. Da neomaggiorenni, invece, sono considerati in grado di badare a sé stessi e quindi esclusi dai benefici aggiuntivi destinati ai minori non accompagnati e guardati con estremo sospetto (Stretmo 2014).

L'ultima dimensione relativa al concetto di merito qui riportata emerge da una prospettiva economicista, le aspettative produttive e di attivazione nei confronti dei migranti sono da molti anni un tema di interesse della letteratura (Joppke 2019; Turner 2008). Le retoriche e i programmi relativi alla *civic integration* insistono sempre più, non solo su questioni culturali e sulla fedeltà ai valori nazionali, ma anche sull'autosufficienza e sull'indipendenza nei confronti dell'assistenza pubblica (Goodman 2019; Gargiulo et al. 2018). Per quel che riguarda nello specifico richiedenti asilo e rifugiati la questione divampa dal momento in cui tendono ad essere considerati un onere per il welfare state (Sales 2002): la narrazione mediatica, la politicizzazione della crisi dei rifugiati e delle forme di accoglienza è stata proiettata anche attraverso le ansie per l'austerità e la limitatezza delle risorse, identificando la figura del rifugiato meritevole in coloro che si adoperano per affrancarsi in maniera individuale da una condizione di dipendenza dall'assistenza. L'idea del rifugiato concorrente nel mercato del lavoro e nell'accesso alle prestazioni di welfare tende ad essere molto radicata nei Paesi europei e in particolare in Italia (Valbruzzi 2018).

Sullo sfondo c'è la situazione generale di crisi economica e ristrutturazione del welfare tradizionale, ma queste tendenze vanno lette pure all'interno di una cornice più ampia che sta caratterizzando il nuovo millennio e che rimanda alla sovrapposizione di differenti

⁷⁵ La procedura per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati in Italia è condotta da un'equipe multidisciplinare e consiste nello svolgimento di tre fasi successive e progressive ad invasività incrementale:

- a) un colloquio sociale,
- b) una valutazione psicologica o neuropsichiatrica,
- c) una visita pediatrica auxologica, con ricorso ad accertamenti sanitari, utilizzando modalità il meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità psico-fisica del minore.

crisi, da quella economica iniziata nel 2008 a quella del welfare (Taylor-Gooby, 2013) passando per quella climatica, sanitaria ed energetica, le quali finiscono per delineare non più un singolo momento di rottura bensì una condizione esperienziale di emergenza prolungata che modella le decisioni politiche e le strutture di governance (Dines et. al 2018). Dalla congiuntura economica particolarmente critica, iniziata con la recessione del 2008 e proseguita con la pandemia da Covid-19, i sistemi nazionali di welfare sono usciti ulteriormente indeboliti. Uno scenario di austerità permanente che, in particolare nei paesi europei dalla situazione demografica complessa, rende la sostenibilità economica delle politiche sociali assai difficile da realizzare nel presente e da prospettare per il futuro (Pierson 2001). Vengono così legittimate posizioni di chiusura identitaria e sciovinista che si manifestano anche dove il welfare è storicamente più organizzato ed efficiente, come ad esempio nei paesi Scandinavi (Dahlstedt et. al. 2019). L'elemento finanziario, declinato soprattutto in termini di costi dell'accoglienza, costituisce un argomento chiave per giustificare misure restrittive e securitarie (Ricard-Guay 2019). Ciò avviene in virtù della percezione che i fondi per l'assistenza ai migranti precludano i finanziamenti per altre politiche sociali destinate agli autoctoni (Marchetti 2020)⁷⁶.

Un esempio rappresentativo di come le categorie di merito si intrecciano con le performance economica dei richiedenti asilo viene offerto dalle politiche implementate in Germania dal 2016, il cui scopo è di incanalare rapidamente i richiedenti asilo nel mercato del lavoro tedesco tramite l'intreccio di interventi restrittivi del diritto d'asilo e misure di apertura che consentono anche a coloro ai quali la domanda di asilo è stata negata l'accesso ad un lungo e precario percorso di regolarizzazione (Fontanari 2022). Nello specifico questa normativa denominata *Ausbildungsduldung*, letteralmente "tolleranza per motivi di integrazione", permette ai richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta di mantenere uno status legale, per quanto molto precario⁷⁷. La permanenza sul territorio e

⁷⁶ Se guardiamo nel dettaglio, secondo i dati forniti nel Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione (Fondazione Leone Moressa, 2018), il budget del Ministero dell'Interno per l'accoglienza nel 2016 era di 3,6 miliardi. Sul totale, 265 milioni sono stati spesi nelle strutture di accoglienza, 220 milioni per l'assistenza sanitaria, 267 nell'istruzione e 900 milioni per il salvataggio in mare (p. 110).

⁷⁷ Questo documento non è un permesso di soggiorno a tutti gli effetti ma solo una sospensione del provvedimento di espulsione e quindi mantiene i migranti sotto dure misure di condizionalità, come la restrizione della mobilità, imponendo l'obbligo di soggiorno nella circoscrizione amministrativa in cui hanno presentato domanda di asilo.

quindi la sospensione del decreto di espulsione è subordinata alla partecipazione ad un corso di formazione professionale triennale e ad un periodo di lavoro nello stesso settore per i due anni successivi. Questa misura è rilevante perché, inquadrando i richiedenti asilo respinti come potenziali risorse del mercato del lavoro, collega per la prima volta nella storia tedesca le sfere dell'asilo, del mercato del lavoro e della formazione professionale. Va ricordato, infatti, che fin dagli anni Ottanta la Germania è stata uno dei primi paesi a imporre il divieto di lavoro ai richiedenti asilo, con l'obiettivo di distinguere in maniera netta i potenziali rifugiati dai migranti economici. I cambiamenti occorsi in Germania possono essere interpretati come il risultato di un compromesso politico tra gli attori del settore economico tedesco, le rivendicazioni solidali in sostegno dei richiedenti asilo e del loro diritto di soggiorno e il tentativo di governare le migrazioni attraverso dispositivi di controllo e sorveglianza (Fontanari 2023). Con l'avvento della crisi dei rifugiati diversi paesi europei hanno avviato politiche per l'integrazione basate sull'economia morale del merito, orientate dalla strumentalità economica per distinguere i soggetti tra "desiderati" e "indesiderati" (Artero et. al 2022). Anche in Svezia, nel giugno 2016, il parlamento ha approvato una serie di normative che limitano i diritti e la durata dei permessi di soggiorno dei rifugiati con lo scopo di incentivare la partecipazione al mercato del lavoro e contenere l'abuso delle prestazioni di assistenza sociale (Wernesjö 2019).

La razionalità alla base dei programmi citati rimanda alla costruzione di un individuo migrante ideale: una persona affidabile, responsabile e attiva. Questi interventi si inseriscono perfettamente nella svolta neoliberista diffusasi in tutta Europa dagli anni Ottanta basata sull'accezione negativa dello stato assistenziale, che da un lato produce debito pubblico, dall'altro alimenta la rigidità dell'offerta di lavoro, scoraggiando gli individui a rendersi indipendenti dalle forme di sostegno pubblico. Il risultato è stata la lenta transizione dal modello di welfare a quello di workfare, nel quale le politiche attive del lavoro sono finalizzate a fornire aiuti mirati e funzionali al reinserimento lavorativo a tutti i costi, anche in occupazioni non qualificate, a basso salario e con scarse garanzie contrattuali (Cebulla 2018). Il radicamento del principio di condizionalità insiste sulla responsabilità individuale dei poveri e impone forme di controllo e costruzione

dell'identità (Dubois 2014). L'ammissibilità dei beneficiari alle prestazioni sociali è collegata alla responsabilità individuale e a requisiti comportamentali specifici, sotto minaccia di sanzioni in caso di non conformità (Dwyer 2019). Secondo alcuni autori la razionalità neoliberista, dopo essersi imposta nelle politiche di controllo dell'immigrazione, sta progressivamente permeando anche il diritto d'asilo, un'istituzione nata su tutt'altri presupposti (Fontanari 2022; Mellino 2019).

3.2 Dinamiche di “merito”: performance civiche e attivazione nei richiedenti asilo

La distinzione proposta nel paragrafo precedente tra le diverse dimensioni attraverso cui il merito informa i processi di costruzione della figura del rifugiato e del richiedente asilo ha un valore prettamente analitico. Nella complessità delle dinamiche sociali gli aspetti economici, morali e giuridici attraverso cui si costruisce la figura del rifugiato meritevole tendono ad essere intrecciati, in alcuni casi sovrapponendosi mentre in altri risultano in contraddizione tra loro (Ambrosini 2023; Ravn *et. al.* 2018). Ad esempio, Lakhani indaga come gli avvocati negli Stati Uniti gestiscono le incertezze legali e burocratiche associate alla legge sull'immigrazione umanitaria, provando ad elaborare una doppia narrazione per convincere i giudici: da un lato presentano i propri assistiti come vittime vulnerabili dall'altro costruiscono narrazioni che esaltano l'impegno civico con lo scopo di valorizzare i migranti come i membri attivi nella società, rafforzando la richiesta di uno status legale (2013).

Particolarmente interessante, a mio avviso, è cogliere come le dimensioni sopracitate, si combinano tra loro nelle procedure amministrative o in specifici programmi e politiche e come vengono mobilitati in maniera strategica gli elementi formali e discorsivi dei modelli di merito dai vari attori sociali. Queste visioni gettano un ponte tra la teoria sociologica, il dibattito politico e pubblico, e i comportamenti individuali quotidiani dei decisori, dei funzionari di medio livello, degli operatori e dei migranti. Adottare argomenti “moralì” convincenti in contesti competitivi come quello delle questioni migratorie significa ottenere un vantaggio per rivendicare e utilizzare posizioni strumentali e

ideologiche (Ambrosini 2021). Le richieste di attivazione ai migranti trovano legittimità nelle retoriche neoliberiste che si rifanno ad una serie di condotte personali che, conformemente agli standard di comportamento ispirati a norme etiche percepite dalla maggioranza come degne di apprezzamento, diventano una dimostrazione di possedere determinate qualità morali (Ambrosini 2023). Quindi la responsabilità individuale, il duro lavoro, il rispetto della legge diventano prerogative che danno prova di una volontà di integrazione; ad essere sollecitata quindi tramite la messa in atto di comportamenti meritori è una *performance civica* (Chauvin *et al.* 2013) in cui il lavoro risulta un elemento spesso centrale ma non il solo. In più nel caso di richiedenti asilo tali articolazioni si caratterizzano per un ulteriore elemento: qualsiasi scostamento da comportamenti e atteggiamenti ritenuti idonei ed appropriati romperebbe infatti quel vincolo di reciprocità che vuole che i richiedenti asilo si rendano utili e attivi e contemporaneamente si mostrino grati per l'ospitalità ricevuta (Di Cecco 2019). La gratitudine è strutturalmente fondata sulla relazione asimmetrica tra *ospitante e ospite* raggiungendo la sua forma più totalizzante quando si configura nella dinamica tra *salvatore e salvato*, poiché il dono della salvezza non può contemplare un contro-dono di pari livello (Mellino 2019), come sovente accade per i richiedenti asilo. Il carico morale e paternalistico è insito all'interno di questa tipologia di relazione, la quale determina delle soglie, costantemente variabili, di legittimità relativa alla presenza delle persone straniere e alle possibilità di accesso alle prestazioni di welfare nazionale.

La saldatura tra il piano ideologico-morale e quello produttivo e materiale ha trovato la sua massima espressione performativa in Italia nell'implementazione dei progetti di volontariato destinati ai richiedenti asilo. Nel 2014 attraverso una circolare inviata a prefetture ed enti locali, il Ministero degli Interni esortava gli stessi a stringere accordi per «favorire lo svolgimento volontario, da parte degli immigrati ospitati, di attività socialmente utili a favore delle popolazioni locali, che avrebbero il doppio vantaggio di creare un terreno fertile per una più efficace integrazione nel tessuto sociale e di prevenire eventuali tensioni, scongiurando un clima di contrapposizioni nei loro confronti». Nel testo della circolare si evidenzia che «una delle criticità connesse all'accoglienza è quella relativa alla “inattività dei migranti” che si riverbera negativamente sul tessuto sociale

ospitante»⁷⁸. Affermazioni che potevano indurre in maniera subliminale ad avallare l'idea per la quale la causa del clima di diffusa ostilità nei confronti dei richiedenti fosse da attribuire alla loro passività, supposta come caratteristica distintiva della categoria in questione. Lo scopo dichiarato, quindi, era quello di rendere utile una popolazione altrimenti inattiva e favorire così percorsi integrativi. Emerge in questo programma un'ideale divisione in seno alla categoria dei richiedenti asilo, tra chi resta ad abbruttirsi nell'ozio e chi si attiva dimostrando buona volontà per farsi accogliere (Pasqualetto 2017). I richiedenti, quindi, sono chiamati non solo ad attivarsi, ma anche a mostrarsi riconoscenti, o meglio a dimostrarsi tali pubblicamente, dinanzi a media e società civile. Ciò avviene in quanto l'elemento visibilità ed esposizione del richiedente è cruciale, proprio ai fini di quella necessità di ribaltare il giudizio verso di loro e scongiurare contrapposizioni nei loro confronti.

Pulizia delle strade, delle aiuole, raccolta della spazzatura, il rendere sicura l'uscita dei bambini da scuola⁷⁹ ma anche le attività più disparate durante gli eventi cittadini, spesso svolte con segni di riconoscimento e distintivi che in alcuni casi sono corredate da scritte di ringraziamento, tanto da far pensare ad una sorta di «messa in scena dell'integrazione» (Di Cecco 2019 p. 133). A fronte di una serie di attività nel concreto molto routinarie, la sensazione è quella di trovarsi dinanzi ad un volontariato socializzante al tessuto economico e produttivo. Un'esperienza che sembra utile all'acquisizione di prerequisiti necessari per accedere al mercato del lavoro, come se una serie di competenze quali la puntualità, la presentazione di sé, l'affidabilità fossero ritenute estranee alla persona migrante. Si tratta quindi di un percorso di “pre-professionalizzazione” (Simonet, 2010), di costruzione del soggetto impiegabile, a partire da un supposto divario culturale. Allo stesso tempo il volontariato svolto da questi soggetti, accanto al valore simbolico e

⁷⁸Circolare Ministero dell'Interno n. 14290 del 27 novembre 2014, leggibile al seguente link http://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/soziale-notlagen/downloads/Rundschreiben_1429_vom_27.11.2014_des_Staates_Ministero_Interno.pdf

⁷⁹ Sono tanti e innumerevoli gli esempi che si possono riportare, alcuni indicativi è possibile leggerli ai seguenti link: <https://www.lastampa.it/2018/05/09/cronaca/gli-ecomori-per-i-bambini-di-vanchiglia-j2kTBcURQhWqmnH1UugiQO/pagina.html>, <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/549572/I-have-a-dream-il-volontariato-tagliato-su-misura-dei-richiedenti-asilo>, <https://www.parmadaily.it/325145/si-conclude-il-progetto-un-carico-di-colori-con-i-volontari-richiedenti-asilo/>

conciliativo, ne assume un altro di tipo pratico altrettanto rilevante; esso, infatti, si rende sempre più funzionale in termini sostitutivi di servizi ormai carenti in seguito ai continui tagli di risorse che stanno incidendo sulla qualità e sulla quantità dei servizi offerti dagli enti locali, soprattutto nei settori in cui risulta più difficile esternalizzare.

A ben vedere, i provvedimenti e gli interventi che hanno ridisegnato le politiche del lavoro e quelle migratorie degli ultimi decenni sembrano mostrare tratti in comune all'interno di una apparente eterogeneità delle forme e della gestione dei fenomeni, si pensi alla precarizzazione e alla moltiplicazione delle forme contrattuali, tendenza sovrapponibile a quanto accaduto con gli status giuridici dei migranti oppure alle pressanti richieste di attivazione avanzate nei confronti di disoccupati e delle persone straniere (Orientale Caputo 2021).

Secondo la legge italiana l'attività volontaria è tale quando avviene «senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà» (Art.2, L. 266/91). Nel caso specifico la partecipazione a questi progetti non si può configurare come una reale scelta libera, dato che la posizione giuridica ed esistenziale nella quale si trovano i richiedenti dipende interamente dalle autorità che spronano loro a fare volontariato (Gjergji 2016). Un'adesione effettivamente volontaria non può realizzarsi in una relazione così asimmetrica tra le due parti in causa; ad una più attenta osservazione tali dinamiche risultano maggiormente afferenti alla cosiddetta "economia politica della promessa" (Bascetta, 2015), dove è proprio la speranza in un futuro beneficio a generare l'adesione e l'impegno da parte dei richiedenti ai lavori proposti. Nel caso specifico la promessa non è quella di un salario futuro ma risulta più vaga ed indefinita essendo proposta in maniera maggiormente subdola e pervasiva, in quanto fa leva sull'estrema precarietà giuridica ed esistenziale dei richiedenti. Per i richiedenti asilo l'elemento di reciprocità può rimandare ad una maggior considerazione del percorso d'integrazione nel momento della valutazione della domanda d'asilo o a quello che Novak definisce il percorso premiale nell'accoglienza (2018), secondo il quale gli ospiti che si dimostrano volenterosi e disponibili possono sperare di accedere a tutta una serie di "bonus" come il trasferimento ad una struttura migliore o essere scelti per un tirocinio retribuito. Questi processi rischiano di instaurare un meccanismo per il quale il richiedente stesso è portato in ottica

strategica a consolidare una rappresentazione di sé stesso affidabile e credibile più che rivendicare un diritto. Un clima di aspettativa che richiama un presunto obbligo morale più che un'adesione autonoma ai programmi proposti (Pasqualetto 2017).

3.3 Confini interni: un ulteriore processo di stratificazione della mobilità

Negli ultimi decenni si è diffuso un trasversale consenso, sia da parte dei governi conservatori che da quelli progressisti rispetto a un certo tipo di approccio alle politiche dell'immigrazione. Tale approccio non rimanda ad una maggiore restrittività degli ingressi quanto ad una gestione sempre più selettiva e stratificata delle frontiere, in deroga agli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Si va a delineare così una chiara gerarchia globale della mobilità assai svantaggiosa per chi proviene da alcune zone del pianeta e dispone di poche risorse (Mezzadra e Neilson 2013). Contemporaneamente per gli stranieri già presenti sui territori sono proliferate norme che condizionano l'accesso al welfare e alla cittadinanza ispirate a criteri di rigore, di merito e di appartenenza identitaria alla comunità nazionale (Morris 2003).

A partire dagli anni Ottanta, gli approcci critici allo studio dei confini segnano una svolta rispetto ai concetti di confine e frontiera, si supera infatti la visione lineare del confine in quanto spazio fisso o naturale in favore di un'ottica processuale (Brambilla 2016). Un passaggio che amplia l'attenzione dei ricercatori anche al "come" agiscono i confini e quindi alla relazione tra le demarcazioni dei confini e la strutturazione di ordinamenti e classificazione sociali, politiche, giuridiche e culturali (Van Houtum *et al.* 2005). Nello scenario della Guerra fredda buona parte dei rifugiati veniva accolta tramite programmi di reinsediamento, procedure che permettevano l'identificazione preventiva da parte degli stati e delle organizzazioni internazionali, consentendo così un elevato controllo sul volume dei flussi e sulla selezione dei rifugiati accolti (Churgin 1996). Venuta meno questa prerogativa, nel processo di *de-bordering* e *re-bordering* in atto si possono identificare due tendenze, le quali si sono realizzate in uno spazio che non coincide con le frontiere territoriali degli stati sovrani. In primis, dato che la possibilità di fare domanda di asilo è subordinata alla presenza fisica del richiedente sul territorio

nazionale, si sono diffuse politiche di esternalizzazione dei confini, costruite tramite accordi con paesi terzi con l'obiettivo di ostacolare e filtrare l'accesso di potenziali richiedenti asilo. In seconda battuta, si sono moltiplicate pratiche confinanti "interne", ovvero messe in atto sul territorio nazionale e non alla frontiera, finalizzate a differenziare i richiedenti asilo legittimi da quelli illegittimi. La letteratura sui fenomeni migratori è sempre più attenta nel concettualizzare i confini non solo come linee di demarcazione geopolitiche e fisiche (aeroporti, check-point, ambasciate ecc.), ma anche come filtri selettivi interni il cui raggio d'azione si estende ben oltre la dimensione spaziale e temporale relativa all'attraversamento o al respingimento nei pressi di una frontiera nazionale. La proliferazione (Balibar 2001, p. 175) e l'eterogeneizzazione (Sassen, 2008, p. 210) dei confini tipica del mondo contemporaneo mette in crisi la netta distinzione tra interno ed esterno e la visione della cittadinanza in termini dicotomici che aveva permeato la logica degli Stati-nazione nel loro processo di costruzione e affermazione (Mezzadra 2013). Nel momento in cui una serie di norme e pratiche configurano delle barriere che selezionano l'accesso delle persone stranieri già presenti sul territorio alle prestazioni di welfare, al mercato del lavoro e alla comunità politica, i confini interni operano definendo forme di inclusione ed esclusione graduali da cui derivano diritti sociali e politici fortemente differenziati. I contributi relativi agli studi sui confini interni si focalizzano su come i processi sociali e le politiche producono diverse categorie di migranti (regolare o irregolare, temporaneo o permanente, migrante forzato o economico ecc.) sulla base di specifici costrutti di merito fondati su fattori quali il lavoro, la situazione familiare, il livello di vulnerabilità, i percorsi di integrazione (Chauvin e Garcés-Mascreñas, 2012, 2014; Paul, 2015). Queste misure non selezionano gli immigrati, ma si applicano agli immigrati già ammessi legalmente. Il confine, quindi, oltre che una rigida linea di divisione tra territori statuali differenti può essere interpretato come uno strumento di gestione dello spazio interno che agisce come un complesso sistema di filtraggio, selezione e distinzione, non solo normativo ma anche discorsivo e morale, plasmando categorie costruite attorno a specifici assemblaggi di diritti e opportunità su un continuum di status che sconfessa una netta dicotomia tra insider ed outsider o quella tra regolari e irregolari. Allo stesso tempo questi meccanismi assolvono anche alla funzione di

delineare quella che Anderson ha definito *Community of value* (2013). Con questa espressione l'autrice fa riferimento a quell'insieme di valori e attitudini considerate legittime, le quali vengono naturalizzate al punto da delineare i confini della comunità ideale, sancendo i tipi di relazioni familiari, i lavori, le qualifiche e in sostanza le identità considerate desiderabili o quantomeno idonee a farvi parte.

Più in generale si può affermare che l'estensione del raggio di azione dei confini ha rafforzato alcune dinamiche: in primis la frammentazione categoriale delle forme di cittadinanza, di cui la prima e più immediata conseguenza è la moltiplicazione dei tipi di visti e dei permessi di soggiorno che possono essere rilasciati dalle autorità, ognuno dei quali dà accesso a un preciso insieme di diritti e possibilità concrete⁸⁰. Parallelamente, si assiste ad un processo di flessibilizzazione e di continua trasformazione di queste categorie di migranti, funzionale a produrre una migrazione *just in time e to the point* (Geiger e Pécoud 2010). Un'ulteriore complessità rimanda alla stratificazione degli attori e dei vari livelli (locale, nazionale, sovranazionale ecc.) che entrano in gioco nel determinare la costruzione delle categorie e nell'erogazione delle prestazioni ad esse connesse (Gargiulo 2017; Morissens e Sainsbury 2005; Campomori 2019). Emerge un quadro in cui le categorie sociali prodotte dai confini interni, prima ancora di quelle giuridiche, non sono nette bensì appaiono sfocate e mutevoli (Duvell 2011), il cui contenuto essendo oggetto di contesa risulta costantemente ridefinito sia "dall'alto" che "dal basso" (Bonizzoni 2017). Un esempio di ridefinizione "dall'alto" rimanda alla precarizzazione degli status dovuta alle svolte restrittive dell'ordinamento legislativo, come accaduto ad esempio in Italia con la limitazione dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo prima da parte delle amministrazioni locali e successivamente tramite decreti governativi (Gargiulo 2019). Dal versante opposto invece la letteratura ha messo in luce come il ruolo dei rifugiati stessi, delle ONG, dei movimenti sociali, degli enti religiosi, dei sindacati e di un'ampia rete di figure tra i quali avvocati, datori di lavoro e insegnanti sia di fondamentale importanza per analizzare come i confini interni vengano negoziati e messi in discussione attraverso una varietà di mezzi, tra cui l'azione collettiva,

⁸⁰ Ad esempio, in Italia le norme prevedono circa venti tipi di permessi di soggiorno differenti, mentre in altri paesi la legislazione è ancora più diversificata (Ambrosini 2022).

il contenzioso strategico, la produzione di conoscenze e consulenze tecniche ecc. (Pallares 2014; Ambrosini 2015 e 2017).

Un approccio particolarmente interessante è quello elaborato da alcuni autori all'interno della più ampia cornice teorica che studia i processi di *de-bordering e re-bordering*. Il riferimento è alla nozione di confine quotidiano, secondo il quale i confini vengono concettualizzati come un insieme di micro-pratiche e meccanismi che si situano e si costituiscono tanto nella specificità delle negoziazioni politiche quanto nelle loro prestazioni quotidiane (Cassidy *et. al* 2018). Queste dinamiche si inseriscono perfettamente nel processo di “interiorizzazione” dei confini citato in precedenza, che ha portato all'allargamento della performatività dei confini dai margini territoriali di uno Stato al centro della vita quotidiana (Lahav 2000) tramite l'incorporazione delle tecnologie dei confini in molte istituzioni sociali. Come ben evidenziato dalle trasformazioni legislative britanniche dell'ultimo decennio, si registra un progressivo subappalto dei ruoli di controllo della situazione degli stranieri non solo a organizzazioni pubbliche (ospedali, scuole ecc.) ma anche a soggetti privati, quali banche, autoscuole, nonché ai singoli cittadini (proprietari di casa e datori di lavoro) (Yuval-Davis *et. al* 2019).

3.4 I confini giuridici del diritto d'asilo: la valutazione dell'integrazione

Come sostenuto da Cwerner (2004), gran parte della legislazione sull'immigrazione ha incorporato tecniche e meccanismi attraverso i quali le persone vengono smistate in categorie distinte attraverso la delimitazione di confini quotidiani o attraverso *bordering practices* (Guentner *et al.* 2016). Seppur con l'introduzione del sistema hotspot una fetta sempre più consistente delle decisioni su chi avanza domanda d'asilo viene gestita all'ingresso nel Paese, per la maggior parte dei casi si arriva ad un epilogo dopo una lunga procedura che si estende negli anni e che coinvolge differenti attori e scenari. In quest'ottica la procedura per la valutazione e la concessione della protezione internazionale, e in particolare le prassi e i criteri adottati, si delineano come l'ennesima performance del confine (Watters 2006) che determinano in ultima istanza la condizione di regolarità/irregolarità del richiedente (Jubany 2017). Il processo di screening dell'asilo

rappresenta l'azione di un particolare confine per una categoria, quella dei richiedenti asilo, che di per sé è costitutivamente in una condizione liminale non solo giuridica ma anche sociale ed economica e quindi esistenziale, pertanto, è importante esaminare il funzionamento quotidiano del sistema di asilo nei vari snodi in cui si articola.

Alcune ricerche hanno illustrato come i funzionari addetti alla valutazione delle domande di asilo siano in grado di “spostare il confine” e generare cambiamenti nel processo decisionale in materia di asilo su larga scala anche in assenza di introduzioni normative significative (Vanto *et al.* 2022). In questi casi il confine si va a decostruire e ricostruire in maniera dinamica attraverso nuove interpretazioni sulle leggi in vigore da parte degli addetti ai lavori in virtù dell'ampia discrezionalità concessa loro (Meyers e Vorsanger 2007; Alvesalo e Whyte 2007; Dörrenbächer 2017). Naturalmente le decisioni non vengono prese in un vuoto legislativo ma la flessibilità interpretativa e la discrezionalità delle autorità preposte alla valutazione è modellata anche dalle pressioni di colleghi, dai media e dalla politica (Affolter 2021). Le interpretazioni giuridiche delle varie protezioni fornite dagli organi di valutazione a livello nazionale rientrano in quei processi definiti dalla letteratura come *bordering work*, in quanto sono atti di controllo che producono relazioni socio-spaziali, delineando l'effettiva soglia delle varie categorie umanitarie elaborate a livello normativo (Gorman 2017). Un esempio di tali dinamiche viene fornito da uno studio condotto in Finlandia, tramite il quale si osserva che tra il 2015 e il 2017, in assenza di modifiche legislative o procedurali, cambia l'atteggiamento manifestato da parte dei commissari preposti alla valutazione dell'asilo. Nei due anni considerati l'onere della prova sembra ribaltarsi: in molti giudizi del 2015, i decisori hanno negato la protezione internazionale solo qualora fosse risultato inequivocabile che il richiedente non sarebbe andato incontro ad alcun pericolo in caso di rimpatrio. Al contrario, nel 2017, si tendeva a concedere la protezione unicamente quando il richiedente forniva i dettagli precisi delle minacce subite o delle prove inconfutabili (Vanto *et al.* 2022). Le interpretazioni giuridiche ridisegnano i confini dell'asilo, creando barriere o opportunità e ridefinendo gli status, ma se da un lato la costruzione legislativa delle categorie è stata al centro del dibattito accademico, dall'altro non è stata prestata sufficiente attenzione alle differenze interpretative di tali categorie da parte dei vari

decisori; poca considerazione quindi al diritto sostanziale (Coleman 2008). La giurisprudenza, invece, intesa come il risultato dell'attività degli organi giurisdizionali quali interpreti delle leggi vigenti, potrebbe offrire una prospettiva significativa sulle dimensioni che sostanziano le categorie relative alle diverse protezioni concesse, e quindi sull'interazione critica tra confini, diritto e ridefinizione dei criteri che qualificano le esperienze dei richiedenti asilo come meritevoli o meno di protezione.

Per i motivi citati nel precedente capitolo queste dinamiche acquistano particolare rilevanza nel contesto italiano, in particolare in riferimento all'applicazione e all'evoluzione delle protezioni complementari, quella umanitaria prima e poi quella speciale. Capire come sono state utilizzate le protezioni, i criteri adottati, la razionalità e i meccanismi applicativi, ma anche individuare quali sono stati gli attori intervenuti permetterebbe di cogliere non solo la capacità delle norme di tracciare linee di demarcazione ma anche di riprodurre continuamente nuovi standard di inclusione differenziata (Mezzadra e Nielsen 2013). Inoltre, la stratificazione delle prassi interpretative in materie di asilo, per quanto eterogenee, può determinare l'adozione di specifiche strategie da parte degli stessi richiedenti, avvocati e operatori dei centri di accoglienza, disincentivando alcuni comportamenti e incoraggiandone altri.

Il quadro giuridico attuale dell'asilo è una combinazione di input nazionali, europei e internazionali, nel quale si palesa in maniera evidente quella atavica tensione che ha accompagnato il diritto d'asilo sin dal 1951, ovvero la necessità di rispondere ad esigenze contrapposte che sono da un lato riconducibili al rispetto dei diritti umani riconosciuti a livello universale e dall'altro alla necessità di mantenere la sovranità nazionale rispetto al controllo della mobilità umana. Negli ultimi anni in Italia le vicende di richiedenti asilo e rifugiati si sono sempre più affermate come una frontiera in cui i cambiamenti legislativi, organizzativi e procedurali sono la risultante di complessi equilibri tra poteri di varia natura (amministrativo, legislativo, esecutivo e mediatico) e l'applicazione molto eterogenea di principi e ordinamenti giuridici. Solo recentemente, contemporaneamente all'elaborazione di questa ricerca, si è avviata una riflessione sulle modalità con le quali fattualmente vengono applicati i criteri durante l'iter di valutazione delle richieste d'asilo in Italia, soprattutto per quel che riguarda la fase giurisprudenziale (Lacchei *et al.* 2024;

Consoli e Ferraris 2022; Ferraris 2019). I principali contributi si sono concentrati soprattutto sull'impatto che alcuni cambiamenti, sia interni che esterni al sistema di valutazione, hanno avuto sulle decisioni finali e sulle nuove tendenze interpretative. Ciò è avvenuto soprattutto in conseguenza dell'innalzamento esponenziale delle richieste di asilo, che ha notevolmente incrementato la pressione politica e mediatica sull'esame delle domande di protezione. È emerso un progressivo processo di istituzionalizzazione che sta interessando le procedure, in risposta alle principali peculiarità giuridiche che caratterizzano il sistema di asilo italiano. Tra queste, si citano i limiti conoscitivi dei giudici, che sono spesso costretti ad accantonare un approccio formalistico al diritto di fronte alla necessità di valutare la concessione o il diniego di una forma di protezione in assenza di prove tangibili, basandosi così su conoscenze di natura non giuridica e su criteri astratti quali la credibilità, la vulnerabilità, il rischio individuale nel paese di origine e i legami familiari e sociali in patria (Ferraris 2019).

Non è un caso che i giudici tendano, per quel che riguarda la concessione delle protezioni complementari, a considerare in maniera particolare quegli elementi tangibili che possano supportare la loro decisione almeno per quel che riguarda il livello di integrazione socioeconomica raggiunta dal richiedente asilo e quindi certificati, attestati, contratti di lavoro e relazioni. Potrebbe apparire paradossale che i valutatori attestino l'avvenuta integrazione del richiedente tramite prove ritenute evidenti e inconfutabili quando buona parte della letteratura sul tema da anni ritiene che il concetto di integrazione si caratterizzi per l'intrinseca ambiguità e per la difficoltà di misurazione a causa della mancanza di indicatori ben definiti e univoci (Boccagni *et al.* 2019; Sciortino 2015). Va sottolineato che il presente contributo, pur mettendo al centro dell'analisi la valutazione del criterio integrazione per il riconoscimento delle protezioni complementari, non intende collocarsi nel campo di studi relativo all'integrazione della popolazione migrante. Tale scelta si deve al fatto che quanto viene considerato dai giudici per accertare un proficuo percorso di integrazione dei richiedenti asilo prescinde da ogni considerazione analitica più complessa sul significato stesso del concetto, rimandando invece a delle finalità pratiche, burocratiche e strumentali. A mio avviso è più interessante cogliere le visioni e le razionalità utilizzate dai giudici nel valutare l'integrazione in un'ottica normativa,

ovvero cogliere il rimando a comportamenti sociali ed economici ritenuti desiderabili tali da permettere agli individui di meritarsi la permanenza legale sul territorio. Mi approccio quindi all'integrazione guardando sia alla dimensione tecnica e burocratica espressa dalle sentenze sia a quella morale e pedagogica come sottolineato dalla letteratura sull'inclusione condizionata (de Waal2020; Hackl2020; Klarenbeek e Weide2020). In ultimo, a mio avviso, i pochi lavori presenti sul tema rispetto al caso italiano non tengono conto della «complessità di regime» dell'asilo (Brumat *et. al* 2021) e dell'intera governance che regola il sistema asilo, vale a dire l'insieme dei fattori che permettono di guardare oltre la valutazione giurisprudenziale che rappresenta solo l'ultimo anello della catena nella gestione del fenomeno e di collegare quindi la performatività dei confini esterni a quelli interni, come ad esempio: le politiche d'ingresso, il sistema di accoglienza, le politiche di espulsione e i processi di inserimento economico di richiedenti e rifugiati.

CAPITOLO IV

DISEGNO E METODOLOGIA DELLA RICERCA

4.1 Disegno della ricerca e approccio socio-giuridico

Questo capitolo spiega gli approcci e le tecniche utilizzate per raccogliere e analizzare i dati, giustificando le scelte metodologiche e considerando anche alcune limiti sia di carattere empirico che metodologico. In linea con le recenti tendenze internazionali, ho implementato una strategia di ricerca che integra diverse dimensioni, metodologie e approcci. Il disegno di ricerca convergente combina dati qualitativi e quantitativi per offrire una visione più completa e sfaccettata del fenomeno analizzato (Fetters e Molina-Azorin 2017). Il disegno di ricerca è composto da distinti sotto-progetti, nei quali metodi quantitativi e qualitativi sono stati utilizzati per indagare obiettivi di ricerca comuni, seppur con una prevalenza delle tecniche qualitative (vedi Figura 2). Questi sotto-progetti includono diverse fasi, strumenti e tecniche e sono stati portati avanti in maniera concomitante, progredendo parallelamente durante tutto il periodo della ricerca. In alcune fasi, le analisi si sono temporalmente sovrapposte, mentre in altre c'è stata la prevalenza di una sull'altra.

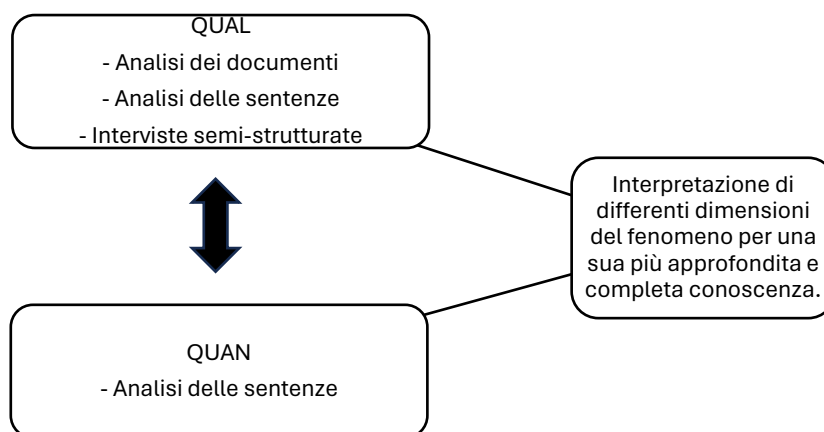


Figura 2: Il disegno di ricerca

Una tale strategia è volta ad integrare, in una cornice socio-giuridica e in unico quadro sintetico, i tre obiettivi fondamentali della ricerca:

a) In primo luogo, esplorare come la considerazione dell'integrazione socioeconomica è diventata centrale nella valutazione delle domande d'asilo. Ciò implica, in primis, un'analisi diacronica, normativa e giurisprudenziale per capire le ragioni e i processi attraverso i quali l'integrazione è stata sempre più valorizzata come criterio nelle decisioni giudiziarie. Allo stesso tempo si pone attenzione alle prime sentenze che hanno iniziato a integrare tale parametro.

b) In secondo luogo, la ricerca mira ad analizzare gli elementi specifici utilizzati dai giudici per valutare il raggiungimento di un determinato livello di integrazione che ha consentito loro di riconoscere la protezione umanitaria. Utilizzando metodi qualitativi e quantitativi per l'analisi delle sentenze e interviste con gli attori chiave, si intende svelare le logiche sottostanti, le variazioni nelle valutazioni del radicamento territoriale e come viene applicato tale criterio.

c) Infine, il terzo pilastro si concentra su quale visione dell'integrazione viene promossa e come queste trasformazioni si integrano nelle dinamiche e nelle caratteristiche peculiari del sistema asilo italiano. Ciò implica una riflessione critica su come tali trasformazioni riflettono e modellano il discorso più ampio sulla governance della migrazione e dell'accoglienza in Italia, soprattutto in considerazione dei limiti e delle sfide che il sistema asilo italiano ha affrontato negli ultimi dieci anni.

La struttura integrata della ricerca permette di cogliere non solo il quadro normativo e legale, ma soprattutto le implicazioni pratiche e sociali delle decisioni giuridiche e infine, tramite l'integrazione di tali aspetti, consente di comprendere come i criteri di valutazione

delle protezioni complementari asilo siano cambiati in relazione alle disfunzionalità strutturali e contingenti del sistema di asilo italiano. Si offre così una visione del fenomeno da diverse angolazioni, mettendo in evidenza le sue varie dimensioni. Questo approccio mira a rivelare un quadro più complesso attraverso l'integrazione di intuizioni complementari. Nel caso del contributo qui proposto c'era la necessità di lavorare su interrogativi differenti estremamente correlati tra loro ma allo stesso tempo gerarchicamente connessi. I Mixed Methods si prestano perfettamente a disegni di ricerca che prevedono più obiettivi correlati ed interconnessi al fine di ottenere un risultato coerente e valido sia rispetto al livello macro sia rispetto a quello micro (Amaturo e Punziano 2016). L'obiettivo finale, quindi, di è far luce sulle modalità attraverso le quali il sistema di aggiudicazione della protezione internazionale è stato influenzato dalle trasformazioni del fenomeno migratorio in Italia, ormai diventata a tutti gli effetti un paese di asilo. Il mio interesse di ricerca per questa tematica nasce da un esercizio autoriflessivo, che non attiene solo a una postura epistemologica, ma anche ad una dimensione biografica e posizionale (Macbeth 2001) rispetto al diritto d'asilo e alla libera circolazione delle persone (Ruokonen-Engler e Siouti 2010, 2013). Tali dimensioni, a mio avviso sono strettamente intrecciate alla storia personale del ricercatore, che nel mio caso si è radicata nell'attivismo e nel volontariato svolto nei cosiddetti *refugees camp* in Grecia tra il 2016 e il 2017 durante la "crisi dei rifugiati" e successivamente nel lavoro sociale con richiedenti asilo e rifugiati a Napoli.

L'approccio socio-giuridico è un metodo di studio interdisciplinare che combina aspetti sociologici e giuridici per analizzare il diritto e le sue interazioni con la società. Questo approccio si concentra non solo sulle norme legali e sulle relative applicazioni, ma anche su come queste influenzano e sono influenzate dai contesti sociali, culturali ed economici. Nelle scienze giuridiche lo sguardo del ricercatore rimane ancorato alla dimensione testuale, limitandosi allo studio dell'applicazione delle norme e disinteressandosi del contesto sociale o politico, anche nel caso di analisi giurisprudenziali. In questo quadro l'incorporazione dei metodi sociologici invece può fornire significati diversi, esplorando le funzioni sociali e le strutture di potere che delineano l'interpretazione del dettato normativo. Come chiarisce Ferrari il metodo sociologico applicato allo studio del diritto

«svela la realtà soggiacente alle norme» (2010, p. 11). In questa visuale le decisioni non sono considerate rilevanti di per sé ma in quanto elementi da cui trarre considerazioni più ampie (Banakar 2015). Se la visione formalista del diritto è interessata principalmente a cogliere determinati tecnicismi, l'approccio socio-giuridico si propone di esaminare i meccanismi che si celano dietro le procedure formali.

Nella visione socio-giuridica si osserva il diritto come un sistema di interazioni sociali, in cui si indaga l'esperienza vissuta dai soggetti rispetto alle decisioni legislative e giurisprudenziali che li riguardano; il focus, quindi, è sulla significazione della legge come istituzione sociale (Cotterrell 2017). Alla luce di quanto detto l'approccio socio-giuridico risulta particolarmente funzionale agli scopi della ricerca, in quanto permette di capire come i processi di valutazione dei richiedenti asilo ricorrenti in appello vengano influenzati anche da fattori che vanno oltre la legge. Senza ombra di dubbio l'analisi delle sentenze ha un ruolo cruciale nella ricerca socio-giuridica, in quanto il diritto si materializza a partire dall'interpretazione e dalle controversie giurisprudenziali. Nell'approcciarsi allo studio delle decisioni relative alla domanda d'asilo però le deliberazioni dei giudici non vanno viste come il risultato di una realtà oggettiva ma come elementi condizionati da conflitti di potere o da interessi di varia natura. Quindi, è altrettanto necessario, da un punto di vista metodologico, che una corretta ricerca empirica utilizzi come fonti non solo i documenti prodotti dagli esperti del diritto ma anche altri strumenti, incluso il contributo delle soggettività coinvolte in questi processi (Ferraris 2022).

Qualsiasi decisione giuridica ha una triplice rilevanza sociologica, in primis sul piano degli effetti che determina in termini di conseguenze pratiche, successivamente in quanto riflettono una particolare interpretazione del diritto che definisce la distribuzione dei poteri e delle competenze. Infine, stabiliscono criteri di validità e identità per le norme giuridiche, richiamando vari principi di legittimazione (Pennisi 2006). Nella mia tesi, questi tre aspetti di rilevanza si avvertono chiaramente, pur non essendo legati esplicitamente agli obiettivi espliciti del mio lavoro.

4.2 Strategie di costruzione del dato

4.2.1. Analisi dei documenti

Prima di addentrarci nella specificazione dei criteri che hanno condotto alla selezione dei documenti analizzati è necessario fare una premessa che a monte ha guidato le scelte fatte. Nel periodo considerato l'influenza delle modifiche legislative sui parametri concretamente utilizzati dai giudici per riconoscere o negare le varie forme di protezione complementare è stata relativa, se non addirittura secondaria. Ciò si è realizzato per due ragioni: in primis, perché ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria si rimandava alla generica condizione che ricorressero seri motivi di carattere umanitario e che dovessero essere rispettati gli obblighi costituzionali dello Stato e quelli internazionali sottoscritti dall'Italia. Va da sé che tale configurazione determinava una componente interpretativa dei singoli decisori di portata ampissima, rispetto alla quale il parametro dell'integrazione non era esplicitato nel testo normativo. In secondo luogo, le modifiche normative, occorse durante il segmento temporale di interesse della ricerca, nella stragrande maggioranza dei casi non hanno avuto impatto sulla procedura valutativa dei giudici. Ad esempio, il più importante intervento legislativo, ossia il decreto-legge n. 113/2018, che ha abolito la protezione umanitaria e, di conseguenza, anche la possibilità di valorizzare il percorso di inserimento del richiedente, non avendo effetto retroattivo, non è stato applicato a coloro che avevano fatto domanda di asilo prima della sua entrata in vigore. Questa situazione, combinata ai tempi lunghissimi per il completamento dell'iter di esame della domanda di asilo, ha fatto sì che anche a distanza di diversi anni dall'emanazione del decreto 113 del 2018 si continuasse a decidere sulla base del dettato normativo precedente.

Si registra, quindi, uno sfasamento dei tempi e di conseguenza la mancata corrispondenza tra la legge in vigore e i criteri effettivamente applicati dagli organi predisposti alla valutazione. Ad incidere maggiormente invece sulla progressiva rilevanza del criterio integrazione sono stati altri tipologie di documenti ufficiali di varia natura. La selezione dei documenti è stata guidata da una chiara e specifica domanda di ricerca

inerente a questa fase dell'indagine: "In che modo il criterio dell'integrazione ha iniziato a essere considerato nelle valutazioni delle domande di protezione umanitaria?". Tale interrogativo ha orientato la scelta dei documenti in base alla loro capacità di fornire informazioni dettagliate e pertinenti.

Tabella 4: Categorizzazione dei documenti analizzati nella ricerca

<i>Tipo di documento</i>	<i>Fonte</i>	<i>Data di pubblicazione</i>	<i>Contenuto rilevante</i>
Circolare amministrativa	CNA (Commissione nazionale asilo)	2015	Definizione dei parametri per l'applicazione della protezione umanitaria
Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU)	Consiglio d'Europa	1950	Impatto dell'art. 8 sull'allargamento dei parametri per la protezione umanitaria
Sentenza della Corte di cassazione n. 25075/2017	Corte di cassazione	2017	Valutazione dell'integrazione sociale e lavorativa ai fini del rilascio della protezione umanitaria
Sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018	Corte di cassazione	2018	Valutazione dell'integrazione sociale e lavorativa ai fini del rilascio della protezione umanitaria
Articoli giornalistici	La Stampa, Huffington Post	2017	Ricostruzione di un caso rilevante per comprendere l'affermazione del criterio integrazione
Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13	Ministero dell'Interno	2017	Modifiche sulle procedure e sulla composizione degli organi giudicanti

Come si evince dalla tabella, la maggior parte dei documenti analizzati sono circolari amministrative e sentenze della Corte di cassazione. Soltanto un dispositivo normativo è stato incluso, il quale però ha avuto un impatto indiretto sul fenomeno indagato. Questa legge, infatti, non mirava a intervenire sui parametri della protezione umanitaria, ma piuttosto sulle procedure e sulla composizione degli organi giudicanti. Di conseguenza, ha influenzato solo indirettamente l'applicazione dei criteri delle decisioni relative alla protezione umanitaria.

La prevalenza di circolari amministrative e sentenze della Corte di cassazione indica che l'evoluzione e l'applicazione del criterio di integrazione sono stati principalmente

guidati da orientamenti pratici e giurisprudenziali. Le circolari forniscono indicazioni operative agli organi amministrativi, mentre le sentenze della Corte di cassazione definiscono interpretazioni giuridiche che influenzano le decisioni nei singoli casi. Questo contesto mette in luce come il sistema normativo italiano abbia adottato un approccio flessibile e dinamico per affrontare la questione, con un ruolo cruciale svolto dalla giurisprudenza e dagli indirizzi amministrativi piuttosto che da interventi legislativi diretti.

L'analisi dei documenti è stata condotta utilizzando un approccio ermeneutico, che risulta particolarmente adatto per interpretare testi normativi, giurisprudenziali e documenti amministrativi. L'approccio ermeneutico permette di comprendere il significato dei documenti non solo nel loro contenuto letterale, ma anche nel contesto storico, sociale e politico in cui sono stati prodotti.

L'ermeneutica si basa sulla premessa che il significato di un testo non è fisso, ma è soggetto a interpretazione. Ogni documento è stato analizzato nel contesto, anche politico, in cui è stato prodotto. Per esempio, le circolari amministrative e le sentenze della Corte di cassazione sono state contestualizzate all'interno delle specificità delle politiche migratorie italiane e delle pressioni sociali e mediatiche del momento. Si è proceduto con una lettura approfondita e ripetuta dei documenti per coglierne i significati impliciti ed espliciti e individuare i temi ricorrenti. Questo ha permesso di identificare le modalità e le logiche attraverso cui il criterio dell'integrazione ha acquisito progressivamente sempre maggiore legittimità.

4.2.2. Analisi qualitativa delle sentenze

L'analisi delle sentenze si è articolata in due fasi distinte, definite come *fase embrionale* e *fase consolidata*, ciascuna caratterizzata da un approccio metodologico specifico. La suddivisione è stata dettata dall'esigenza di cogliere l'evoluzione del criterio di integrazione nel tempo e di comprendere come questo parametro sia stato progressivamente integrato nelle decisioni giudiziarie. La prima fase indica il periodo iniziale di adozione del criterio, caratterizzato da un'applicazione ancora sperimentale e

non uniformemente adottata. Durante questo periodo, la considerazione del parametro radicamento nelle valutazioni giudiziarie era ancora agli inizi, in assenza di specifici riferimenti normativi o di linee guida consolidate. La *fase embrionale* è stata definita a partire dal momento in cui si riscontra un aumento numericamente significativo dei riferimenti all'integrazione nelle decisioni giudiziarie (1° giugno 2016) e si conclude il 31 agosto 2017.

La pronuncia della Corte di cassazione n. 4455/2018 del febbraio 2018, come vedremo, ha rappresentato uno spartiacque importante per l'accertamento di un proficuo percorso integrativo ai fini del rilascio della protezione umanitaria. Si è così deciso di far partire il secondo insieme di sentenze da analizzare dal 1° marzo 2018, e quindi immediatamente dopo la pronuncia della Corte di cassazione, con la quale finalmente si delineava un quadro applicativo più chiaro e omogeneo. Questa fase rappresenta il periodo in cui il criterio dell'integrazione è diventato un elemento maggiormente strutturato e sistematicamente considerato nei ricorsi giurisprudenziali.

In linea generale è possibile affermare che le sentenze relative ai ricorsi dei richiedenti⁸¹ si prestano particolarmente a un certo tipo di analisi perché presentano una struttura codificata e uniforme⁸². In particolare, ogni sentenza riporta in testa la data del provvedimento, seguita dai dati socio-anagrafici del richiedente. Successivamente, viene descritta la storia del richiedente, così come raccontata durante l'audizione dinanzi al primo organo di valutazione, ovvero la commissione territoriale. A seguire, si trova l'analisi delle Country of Origin Information (COI), e infine, vengono esposte le motivazioni che supportano il rilascio o il diniego della protezione umanitaria, in cui i giudici, qualora ritengano che ci siano le condizioni, possono anche citare i fattori che descrivono un proficuo processo di inserimento socioeconomico del ricorrente.

La prima fase dell'analisi si è concentrata sulle sentenze/ordinanze emesse tra il 1° giugno 2016 e il 31 agosto 2017. L'approccio qualitativo ha permesso di esplorare in profondità

⁸¹ Si usa il termine sentenza per indicare un insieme di atti che possano assumere anche forme giuridiche differenti. In dieci anni l'atto finale del ricorso ha cambiato innumerevoli volte forma giuridica, alternandosi appunto tra sentenze, ordinanze e decreti.

⁸² Precedentemente alle introduzioni normative del 2017 i testi giudiziari, a seconda della forma giuridica adottata, risultavano molto più disomogenei, sia nella lunghezza che nel modo in cui il giudice costruiva l'atto.

il criterio dell'integrazione. Partendo dall'individuazione dei principali elementi rilevati dai giudici per accertare l'avvenuta integrazione sono state costruite e analizzate le categorie concettuali. Inoltre, è stato possibile indagare come il criterio dell'integrazione sia stato utilizzato in relazione ai parametri tradizionalmente applicati (*country of origin information*, le dichiarazioni e la documentazione presentate dal richiedente e la vulnerabilità individuale). Il corpus su cui si è basata la ricerca è composto da un gruppo di sentenze di primo e secondo grado emesse dai giudici ordinari in fase di ricorso contro il diniego delle commissioni territoriali. Esso è stato costruito selezionando i documenti dal portale pst.giustizia.it⁸³, vagliando esclusivamente le sentenze che, tra le motivazioni alla base dell'accoglimento del ricorso, fanno riferimento all'integrazione socioeconomica del richiedente. Tale criterio selettivo è determinato da due fattori, uno di carattere teorico e l'altro di natura pratica. Rispetto alla prima ragione, seguendo l'approccio di Consoli e Ferraris (2022), si è ritenuto che per quanto l'analisi delle domande rifiutate possa essere rilevante, nel caso specifico di questa ricerca l'attenzione non è posta sul tasso dei dinieghi ma sui criteri e sui ragionamenti adottati dal giudice in merito al radicamento territoriali del ricorrente. In seconda battuta nelle sentenze di respingimento i giudici, a differenza di quanto avviene per i criteri valutativi già consolidati, tendono a non inserire nessun riferimento al livello di integrazione del ricorrente, compromettendo di fatto qualsiasi possibilità di analisi. Sono stati presi in considerazione tutti i tribunali e le corti d'appello d'Italia ad esclusione di Bologna e Potenza, i cui file presenti sul portale risultano nella maggior parte dei casi inaccessibili. Tale scelta è legata alla volontà di esaminare differenti modalità applicative sul territorio nazionale. L'unità di analisi, quindi, è rappresentata dalla decisione finale, il cosiddetto decreto emesso dal giudice.

Il processo di ricerca è costituito dalle seguenti fasi di lavoro: (1) costruzione del corpus mediante selezione delle sentenze dal database pubblico; (2) pretrattamento dei casi ed estrazione degli attributi salienti dai testi selezionati; (3) individuazione delle tematiche ed elaborazione di categorie concettuali e interpretative; (4) raggruppamento delle sentenze in relazione alle variabili che le caratterizzano. Il numero totale di

⁸³ Portale telematico del Ministero della Giustizia.

sentenze/ordinanze che compone il corpus è di 176 provvedimenti. L'analisi punta a mettere in evidenza, in primis, quanto è stato applicato il criterio integrazione dal 2016 (anno in cui si inizia a sostanziare tale pratica e in cui si registra un'impennata della pressione migratoria sul sistema asilo italiano), in che situazioni esso viene o non viene applicato e come è utilizzato in relazione alle altre forme di tutela. In ottica esplorativa diviene anche importante ricostruire quali variabili orientano i giudici nel decretare il raggiungimento di un adeguato livello di integrazione tale da favorire la permanenza in Italia dei richiedenti asilo.

Quest'ultimo passaggio risulta particolarmente importante, in quanto l'interpretazione dei giudici rispetto al criterio integrazione può avere ricadute performative sulle aspettative dei richiedenti asilo e sulle loro scelte, sulle strategie degli avvocati che preparano i ricorsi e sugli operatori dei centri di accoglienza interessati a promuovere la permanenza regolare dei loro assistiti.

L'analisi è stata condotta tramite il software NVivo, le sentenze sono state lette e codificate manualmente. Le sezioni dei documenti contenenti riferimenti specifici all'integrazione sono state etichettate con codici tematici al fine di individuare e classificare le "prove" rilevate dal giudice per valorizzare il radicamento territoriale. Utilizzando le funzionalità di NVivo, sono state analizzate le frequenze e le correlazioni tra le diverse categorie concettuali. Questa analisi ha permesso di identificare quali elementi dell'integrazione erano più frequentemente considerati dai giudici e come questi elementi interagivano tra loro. Le categorie elaborate sono le seguenti e rispecchiano le diverse dimensioni emerse nelle valutazioni dei giudici:

- a) Occupazione e stabilità economica: l'occupazione regolare e stabile del richiedente, che dimostra la sua capacità di sostenersi economicamente e di contribuire alla società ospitante.
- b) Partecipazione civica: la partecipazione del richiedente alla vita comunitaria e civica, inclusi volontariato e altre forme di impegno sociale, che indicano un positivo inserimento nel tessuto sociale.

- c) Formazione e istruzione: il livello di istruzione e i percorsi di formazione professionale intrapresi dal richiedente, che evidenziano il suo impegno nell'acquisire nuove competenze e migliorare le proprie opportunità occupazionali.
- d) Competenze linguistiche: la padronanza della lingua italiana, fondamentale per l'integrazione sociale e lavorativa del richiedente, che facilita la comunicazione e la comprensione delle normative e le relazioni sociali.
- e) Situazione abitativa: la stabilità e l'adeguatezza delle condizioni abitative del richiedente, che rappresentano un indicatore significativo della sua integrazione nel contesto territoriale.
- f) Buona condotta: l'assenza di condanne penali e il comportamento rispettoso delle leggi e delle norme sociali all'interno dei contesti ospitanti, che testimoniano il rispetto delle leggi e il positivo inserimento nella comunità, contribuendo a una valutazione favorevole del richiedente in termini di sicurezza e ordine pubblico.

Infine, ci si è concentrati sulla relazione tra il criterio dell'integrazione e quelli tradizionalmente applicati per capire come interagissero nel delineare le motivazioni finali espresse dalla Corte, identificando tre diverse modalità: a) esclusivo riferimento all'integrazione; b) Peso dell'integrazione maggioritario; c) Peso dell'integrazione minoritario. Successivamente per ogni sentenza, è stata determinata la rilevanza attribuita all'integrazione rispetto ai criteri tradizionali. L'analisi ha permesso di evidenziare le dinamiche e le motivazioni alla base delle decisioni giuridiche. I risultati dell'analisi qualitativa sono stati triangolati con le interviste semi-strutturate condotte con avvocati, operatori legali e operatori dell'accoglienza, per garantire la robustezza e la coerenza delle conclusioni.

4.2.3. Analisi quantitativa delle sentenze

L'analisi quantitativa delle sentenze ha permesso di approfondire ulteriormente l'uso del criterio dell'integrazione nelle decisioni giuridiche, utilizzando tecniche statistiche per analizzare un maggiore numero di casi (394) e individuare pattern significativi. L'analisi ha fatto riferimento al periodo di tempo, denominato *fase consolidata*, che va dal 1° marzo 2018, poche settimane dopo la storica pronuncia della Corte di cassazione, al 31 marzo 2019. Anche in questo caso le sentenze sono state raccolte dal database del Ministero della Giustizia, estrapolando solo quelle in cui veniva menzionato il percorso integrativo del ricorrente come motivazione per la concessione del permesso di soggiorno. Successivamente i decreti sono stati importati in formato digitale e codificati in un database strutturato per l'analisi statistica (SPSS). Le categorie precedentemente elaborate durante l'analisi qualitativa, sono state trasformate in variabili ad eccezione della categoria "Buona condotta". Tale scelta è dovuta al fatto che la mancanza di precedenti penali, elemento cruciale per la codifica di tale categoria, tende a non essere più menzionata in questa successiva fase. Allo stesso tempo, altri fattori precedentemente considerati, come il comportamento positivo tenuto dal richiedente all'interno del centro o nei confronti della comunità ospitante risultano più difficilmente individuabili attraverso un'analisi quantitativa. Questi due indicatori, infatti appaiono meno chiari in questo contesto. Di conseguenza, l'inclusione di tale variabile avrebbe potuto generare ambiguità e ridondanza nei risultati. L'idea di riprendere le stesse categorie elaborate nella fase 1 è motivata dalla volontà di comprendere le relazioni tra le varie categorie dell'integrazione individuate precedentemente. L'analisi statistica permette, infatti, di analizzare contemporaneamente più variabili, consentendo di esplorare come ciascun criterio di integrazione interagisce con gli altri. Questo approccio offre una visione più completa e integrata, evidenziando come gli aspetti legati all'integrazione lavorativa, così predominanti nella *fase embrionale*, si rapportino a tutte le altre dimensioni. Questo approfondimento si collega agli obiettivi della mia ricerca, in particolare a quello di delineare la visione complessiva dell'integrazione che emerge dalle decisioni giudiziarie.

Tale analisi si inserisce nel contesto della letteratura sul rifugiato meritevole e sui confini giuridici (capitolo III), contribuendo a una comprensione più approfondita delle dimensioni che vanno a informare la costruzione del “buon rifugiato”. Inoltre, le sentenze sono state codificate utilizzando anche variabili sociodemografiche (es. classe di età, genere e nazionalità) e il tempo di permanenza in Italia. Per quest’ultima variabile l’ipotesi, abbastanza intuitiva, è che si possa riscontrare una correlazione tra la possibilità di essere valutati come integrati sul territorio e la durata della permanenza in Italia. In sintesi, le tecniche quantitative hanno fornito uno strumento per analizzare le relazioni complesse tra i diversi criteri di integrazione e le variabili sociodemografiche, permettendo di ottenere una visione d’insieme che arricchisce e completa i risultati emersi dall’analisi qualitativa.

Tramite il software SPAD_T è stata effettuata l’Analisi delle Corrispondenze Multiple (ACM) per esplorare le relazioni tra le diverse variabili e individuare pattern significativi. L’ACM è una tecnica di riduzione dei dati che sintetizza un insieme di variabili categoriali in un numero minore di dimensioni (fattori) (Aragona 2013). L’ACM fu messa punto da più autori che lavorarono in maniera indipendente allo sviluppo di tecniche multivariate per variabili categoriali. Il nucleo della tecnica è rappresentato dalla teoria degli autovalori algebrici elaborata da Pearson, che consente la destrutturazione di matrici tramite la ricerca di componenti o dimensioni principali. Quest’analisi si perfeziona solo negli anni Settanta, nell’ambito della scuola francese dell’*analyse des données*, guidata da Jean Paul Benzécri. L’estensione dei metodi fattoriali all’analisi delle variabili categoriali si deve all’opera dello psicologo Burt (1950) che studiò la possibilità di organizzare i dati attraverso una particolare codifica, chiamata codifica disgiuntiva completa. Quest’ultima consiste nella trasformazione della matrice originale casi per variabili ($c \times v$) in una matrice casi per modalità delle variabili ($c \times q$) in cui ogni variabile è sostituita da modalità-variabili che possono assumere solo valori 0 e 1 (assenza/presenza) (Aragona 2013). I vantaggi offerti da questa tecnica sono evidenti e particolarmente funzionali agli scopi della ricerca, in primis consente di analizzare simultaneamente più variabili categoriali, permettendo di esplorare le relazioni complesse tra le categorie. L’ACM, inoltre, riduce la complessità dei dati originari condensando l’informazione su pochi assi

principali, detti assi fattoriali. Questi assi rappresentano le dimensioni latenti che spiegano la maggior parte della varianza nei dati. Infine, l'ACM presenta il grande vantaggio di offrire una rappresentazione grafica chiara e intuitiva, la quale, sotto forma di grafici bidimensionali, mostra le modalità delle variabili come punti nello spazio, permettendo di visualizzare le prossimità e le distanze tra di esse (Lebart *et. al.* 2006).

Delle 394 sentenze considerate, il 36% sono state emesse dal tribunale di Milano, seguito da quelli di Ancona 19% e Palermo 17.5%. Per quanto riguarda il genere dei ricorrenti troviamo una nettissima predominanza di uomini (95.4%), mentre la distribuzione di frequenza dei paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale risulta essere maggiormente equilibrata, con una leggera prevalenza delle persone del Bangladesh (19.8%) rispetto a nigeriani (15.2%) e senegalesi (13.5%). I ricorrenti inoltre sono nella stragrande maggioranza dei casi giovani o molto giovani, infatti l'86.2 di essi ha un'età compresa tra i 18 e i 33 anni. Rispetto al tempo di residenza in Italia al momento dell'emanazione dell'atto giuridico si segnala che il 38.1% delle persone risulta essere sul territorio italiano da un intervallo di tempo compreso tra i 3 ai 4 anni, mentre nel 28.7% dei casi si supera la soglia dei quattro anni di permanenza.

Tabella 5: Principali statistiche descrittive

<i>Variabili</i>	<i>Categorie</i>	<i>%</i>	<i>N</i>
Genere	Uomo	95.4	376
	Donna	4.6	18
Classi d'età	18-25	31.7	125
	26-33	50.8	200
	34-41	9.6	38
	42-49	2.5	10
	50 +	1.0	4
	Dato mancante	4.3	17
Tempo di permanenza in Italia	Meno di 1 anno	1.3	5
	Da 1 a 2 anni	3.8	15
	Da 2 a 3 anni	19.8	78
	Da 3 a 4 anni	38.1	150
	Più di 4 anni	28.7	113
	Dato mancante	8.4	33
Tribunale	Milano	36.0	142
	Ancona	19.0	75
	Palermo	17.5	69
	Bari	11.2	44
	Napoli	6.6	26
	Torino	3.0	12
	L'Aquila	2.5	10
	Firenze	2.0	8
	Perugia	0.8	3
	Cagliari	0.5	2
	Trento	0.3	1
	Roma	0.3	1
Brescia	0.3	1	

4.2.4. Le interviste

Le interviste sono state utilizzate per raggiungere due obiettivi principali. Il primo obiettivo era triangolare quanto emerso dall'analisi delle sentenze in relazione alle dimensioni dell'integrazione considerate dai giudici con l'esperienza diretta e il sapere tecnico di avvocati, operatori e coordinatori dei centri di accoglienza. Inoltre, le interviste hanno permesso di ricostruire eventuali adattamenti e strategie messe in atto dagli attori coinvolti nel percorso di accompagnamento dei richiedenti asilo (1). Il secondo obiettivo era connettere l'affermazione di questo criterio al più ampio scenario dell'asilo in Italia, cercando di comprendere il contesto in cui questa trasformazione si inserisce rispetto alle dinamiche strutturali e di governance (2). Aldilà degli elementi presi in considerazione dai giudici, era necessario specificare il contesto in cui tali cambiamenti possono osservarsi e se effettivamente influiscono, e in quali modalità, non solo sull'iter decisionale in materia di riconoscimento della protezione internazionale in Italia, ma anche sul processo di integrazione dei richiedenti asilo. Non si tratta quindi solo di una questione legata all'interpretazione giurisprudenziale, ma risulta analiticamente connessa da un lato all'estrema complessità delle dinamiche migratorie italiane e dall'altro alla situazione dei singoli individui, le cui esperienze e percorsi personali sono influenzati dalle politiche di accoglienza e integrazione.

Inizialmente sono stati intervistati tre testimoni privilegiati, selezionati tramite una strategia di campionamento mirato, i quali hanno fornito una visione d'insieme sulle politiche migratorie italiane e sul sistema di asilo. Queste interviste hanno permesso di identificare alcuni temi e sotto temi preliminari funzionali all'obiettivo 2. Le interviste con gli esperti sono state condotte in modo approfondito, utilizzando un formato aperto per esplorare in dettaglio le loro opinioni e conoscenze sulle politiche migratorie e il sistema di asilo (Kvale, 1996). La durata di queste interviste è stata di circa due ore ciascuna, permettendo una comprensione approfondita delle dinamiche e delle trasformazioni in atto. I soggetti intervistati sono:

- Michele Rossi, direttore di CIAC ETS e membro del Tavolo Asilo e Immigrazione, principale coalizione nazionale di organizzazioni impegnate nel

campo della protezione internazionale, del diritto dell’immigrazione e delle politiche migratorie.

- Elisabetta Zevola, Senior Durable Solutions Assistant UNHCR, esperta in materia di Protezione Internazionale e tutela dei Diritti Umani, membro della Commissione Territoriale per UNHCR dal 2014 al 2019.
- Simona Talamo, coordinatrice dell’equipe multidisciplinare del SAI del Comune di Napoli, e coordinatrice di vari progetti del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI). Oltre 20 anni di esperienza nell’accoglienza integrata.

Successivamente sono state condotte interviste semi-strutturate con avvocati, operatori legali, operatori dell’integrazione e coordinatori dei centri di accoglienza. Le interviste hanno in apertura riproposto i temi individuati nelle interviste con gli esperti per verificarne la rilevanza sul campo e ottenere ulteriori dettagli pratici in contesti differenti. La seconda parte dell’intervista invece era composta da domande specifiche sulle dimensioni dell’integrazione considerate dai giudici, sugli aspetti procedurali e sulle strategie messe in atto per favorire il raggiungimento dell’integrazione (1). In totale, sono state condotte 18 interviste, equamente distribuiti tra professionalità coinvolte nel sistema di accoglienza e professionisti del settore legale. Le interviste sono state raccolte tra marzo 2022 e settembre 2023.

Tabella 6: Profili dei soggetti intervistati

<i>Numero intervista</i>	<i>Ruolo</i>	<i>Città</i>
1	Avvocato	Napoli/Salerno
2	Operatore legale	Torino
3	Avvocato	Torino
4	Operatore dell’accoglienza	Lecce
5	Avvocato	Roma
6	Coordinatore SAI	Napoli
7	Operatore legale	Napoli
8	Avvocato	Napoli

9	Ex-gestore CAS	Napoli
10	Operatore accoglienza	Livorno
11	Operatore accoglienza	Torino
12	Operatore accoglienza	Napoli
13	Coordinatore SAI	Napoli
14	Avvocato	Palermo
15	Operatore accoglienza	Napoli
16	Operatore accoglienza	Napoli
17	Operatore legale	Roma
18	Avvocato	Firenze

Il criterio di selezione adottato per gli intervistati è stato un misto tra eterogeneità e accessibilità. Inizialmente, l'intento era di seguire un criterio di eterogeneità per garantire una varietà di prospettive e esperienze, includendo intervistati di diverse città italiane.

Tuttavia, durante il processo di selezione, sono emerse difficoltà pratiche legate alla disponibilità e accessibilità degli intervistati. Queste difficoltà hanno portato a un adattamento del criterio di selezione verso un approccio di accessibilità, selezionando gli intervistati in base alla loro disponibilità e facilità di accesso. Questo rappresenta un limite metodologico della ricerca, poiché potrebbe aver ridotto la varietà delle prospettive raccolte rispetto all'influenza dei singoli contesti locali. Un ulteriore limite metodologico della ricerca è rappresentato dall'assenza di interviste ai giudici. Intervistare i giudici avrebbe permesso di interpretare in maniera più completa le logiche sottostanti alle loro decisioni e di comprendere meglio come il criterio di integrazione viene applicato nei processi giuridici. Tuttavia, l'accesso ai giudici si è rivelato particolarmente difficile, soprattutto se si fosse voluto seguire un criterio di eterogeneità. Tale mancanza limita la comprensione completa delle dinamiche decisionali interne al sistema giudiziario. Le interviste semi-strutturate con avvocati, operatori legali, operatori dell'integrazione e coordinatori dei centri di accoglienza hanno seguito una guida meno rigida. I temi trattati sono stati i seguenti:

Avvocati e operatori legali:

- a) Principali cambiamenti normativi e delle prassi nelle protezioni complementari negli ultimi dieci anni
- b) Considerazione dell'integrazione nella strategia difensiva
- c) Valutazione del parametro dell'integrazione da parte degli organi giudicanti
- d) Modalità di applicazione del parametro dell'integrazione da parte dei tribunali
- e) Consapevolezza del richiedente e condivisione della strategia difensiva

Operatori dei centri di accoglienza:

- a) Principali cambiamenti del sistema di accoglienza in relazione alle modifiche normative degli ultimi dieci anni
- b) Progetti e azioni per favorire l'integrazione dei richiedenti asilo
- c) Considerazione dell'integrazione ai fini dell'ottenimento della protezione umanitaria nelle azioni intraprese
- e) Fattori di contesto che influenzano i percorsi di integrazione

L'analisi delle interviste è stata condotta utilizzando l'analisi tematica, un metodo per identificare, analizzare e riportare pattern all'interno dei dati (Braun e Clarke 2006). Le trascrizioni delle interviste sono state esaminate per individuare temi ricorrenti e pattern emergenti, che sono stati poi categorizzati e analizzati in relazione agli obiettivi della ricerca. Questo approccio ha permesso di triangolare i risultati delle interviste con le evidenze emerse dall'analisi delle sentenze, fornendo una comprensione più robusta delle dinamiche in gioco.

Gli avvocati e gli operatori legali sono stati selezionati per la loro competenza e il loro ruolo chiave nel rappresentare e supportare i richiedenti asilo durante le procedure legali per la protezione internazionale. La loro esperienza diretta con i casi di asilo e la loro conoscenza delle prassi giuridiche forniscono una prospettiva essenziale su come il criterio di integrazione viene applicato nelle decisioni giudiziarie. Inoltre, essi possono

offrire un'analisi critica delle sfide e delle opportunità legate al sistema di aggiudicazione della protezione internazionale. Dalle interviste condotte, è emerso anche che molti avvocati che lavorano nel campo del diritto dell'immigrazione e della protezione internazionale vedono la loro attività come una sorta di vocazione, piuttosto che un'opportunità di carriera altamente remunerativa rispetto ad altre aree dell'avvocatura. Questo settore, infatti, tende a offrire compensi meno competitivi rispetto a settori più tradizionali del diritto, come il diritto commerciale o il diritto societario.

Una buona parte degli avvocati intervistati raccontano di esperienze pregresse o contemporanee nell'associazionismo o nell'attivismo politico. Spesso, sono coinvolti in organizzazioni, associazioni di volontariato, o movimenti che si occupano di diritti umani e giustizia sociale. Un tale background non solo arricchisce la loro pratica legale, ma riflette anche un forte impegno personale e professionale verso la causa dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo.

Dall'altro lato le professionalità coinvolte nel sistema di accoglienza danno la possibilità di esplorare i processi quotidiani relativi alla costruzione dei percorsi di integrazione, ponendo lo sguardo sugli attori e sulle pratiche che ne caratterizzano la realizzazione. Tale approccio è utile per evidenziare il ruolo attivo giocato non solo dai meccanismi macro-strutturali, connessi al dispiegarsi di dispositivi burocratico-istituzionali e alle strutture normative, ma anche dai fattori contestuali e relazionali nella traduzione quotidiana delle politiche di accoglienza riguardanti l'asilo (Riccio e Tarabusi 2018). Analizzare l'intersezione di questi processi, focalizzandosi sugli effetti che le trasformazioni dei criteri valutativi hanno sul lavoro degli operatori, ci permette di comprendere la complessità e la diversità di un sistema composto da molteplici attori e fattori contestuali.

Il passaggio tra l'essere richiedente asilo e diventare un rifugiato passa attraverso il processo dialogico del riconoscimento. Il riconoscimento è un principio cruciale alla base delle normative sull'asilo: i richiedenti asilo diventano rifugiati nel momento in cui vengono riconosciuti tali dallo Stato e dalla legge, in tale dinamica entrambe le categorie intervistate sono fortemente coinvolte in una performance che li vede protagonisti tanto nel processo giuridico quanto in quello di integrazione (Cabot 2011).

PARTE III – LA RICERCA EMPIRICA

CAPITOLO V

Il criterio dell'integrazione nella valutazione delle domande di protezione internazionale

5.1. La genesi del fenomeno

Nel 2016, a Torino, circa cento imprenditori⁸⁴ e la rete SenzAsilo, composta da operatori dell'accoglienza e organizzazioni solidali, hanno scritto una lettera al prefetto, alla sindaca Appendino e al governatore Chiamparino chiedendo una soluzione per i richiedenti asilo che, dopo essere stati assunti, avevano dovuto lasciare il lavoro a causa del doppio respingimento della loro domanda di asilo (da parte della commissione territoriale e del tribunale), che li aveva resi definitivamente irregolari. Inizialmente, le autorità hanno preso una decisione che contravveniva le norme vigenti, ammettendo le domande d'asilo reiterate di coloro che avevano già ricevuto risposta negativa in tutte le sedi. Di questa anomalia hanno beneficiato 51 persone le quali avevano ottenuto, tramite appunto il riesame della domanda d'asilo, il riconoscimento della protezione umanitaria grazie alla valorizzazione dei percorsi di integrazione sociale, certificata dal contratto di lavoro e dalle buone referenze degli imprenditori. Ad un certo punto però la prefettura ha fatto marcia indietro smettendo di accogliere le domande reiterate.

Aldilà degli sviluppi ondivaghi della vicenda, è interessante cogliere alcuni elementi che aiutano a comprendere le modalità attraverso le quali il fattore integrazione inizia a farsi spazio nel sistema di aggiudicazione della protezione internazionale. Infatti, l'obiettivo di questo paragrafo è delineare il processo attraverso il quale il parametro dell'integrazione sociale ha iniziato a inserirsi formalmente nel sistema giuridico italiano.

⁸⁴ Tra queste aziende vi sono circa trenta ristoratori, sei falegnamerie, cinque imprese di impianti elettrici ed idraulici, quattro panetterie, due sartorie, aziende metalmeccaniche, un maneggio, una ditta di traslochi, uno studio dentistico e negozi vari ("Lasciateci assumere i profughi: per le imprese sono una risorsa", La Stampa – Torino, 11/09/2017).

Questo percorso sarà tracciato per comprendere quando e come l'integrazione ha assunto un ruolo centrale e pienamente riconosciuto, evolvendo fino a diventare uno strumento fondamentale per i richiedenti protezione internazionale, così come per gli avvocati che li rappresentano e i giudici che devono valutare i loro ricorsi.

In particolare, si analizzeranno quei documenti ufficiali, che pur non modificando direttamente le norme di legge, hanno svolto un ruolo cruciale nel definire e orientare le prassi interpretative dei giudici. Sarà esaminato come questi atti, attraverso interpretazioni giurisprudenziali e direttive amministrative, abbiano progressivamente conferito all'integrazione sociale una posizione di rilievo, fino a renderla un parametro essenziale per la concessione della protezione umanitaria, offrendo una base solida su cui fondare le decisioni giuridiche e le strategie legali. Va ricordato, infatti, che la valutazione del percorso di radicamento non era prevista espressamente dalla normativa relativa alla tutela umanitaria, costituendo un'innovazione derivante dall'interpretazione della legge 286/1998, data la sua natura di norma aperta senza tipizzazioni specifiche.

Pur avendo rilevato, antecedentemente ai fatti di Torino, alcune sporadiche sentenze che fanno riferimento al criterio di integrazione per la valutazione della domanda di asilo⁸⁵, l'episodio narrato rappresenta la prima occasione in cui la questione è stata posta in maniera esplicita a livello mediatico. In questa occasione, è stata pubblicamente disvelata una tensione/contraddizione tra il percorso socio-economico dei richiedenti asilo, avviato da anni, e l'impossibilità di valorizzare tale radicamento tramite la concessione di un visto. Da questa vicenda si evince, innanzitutto, che la mancanza di espliciti rimandi normativi all'applicabilità dell'integrazione non consente alle autorità preposte alla valutazione di avere un quadro chiaro per orientarsi nelle decisioni. Allo stesso tempo, va ricordato che la tutela umanitaria, in virtù del riferimento ai «seri motivi di carattere umanitario» riportato nel testo di legge, si configura come un «catalogo aperto» (Cass. civ. n. 26566/2013), ancorato all'alveo dei diritti umani e quindi con possibilità espansive potenzialmente illimitate.

⁸⁵ Tra le prime decisioni di merito, in questo senso, si veda Tribunale di Genova, sentenza n. 13651/2015 e n. 13652/2015.

Un ulteriore elemento degno di nota di quanto accaduto a Torino è il ricorso da parte delle autorità a una sorta di autoregolamentazione. Infatti, il prefetto autonomamente ha avanzato richiesta alla commissione territoriale di non escludere le domande di protezione reiterate ed esaminarne il contenuto alla luce della nuova situazione che si è venuta a configurare, una procedura non conforme alle prassi standard. Questo tipo di risoluzione della questione può essere associato alla *soft-law*, che, nel caso specifico, seguendo le sottocategorie proposte in letteratura, prende la forma di *para-law* (Morbidelli 2016). Per *para-law* si intende l'insieme di quegli strumenti che esistono parallelamente alle norme giuridicamente vincolanti e che influenzano il comportamento degli attori senza essere formalmente integrati nel corpus del diritto, ai fini di una maggiore flessibilità lì dove è necessario adattare rapidamente le prassi ai cambiamenti tecnologici, sociali ed economici senza dover passare attraverso processi legislativi lunghi e complessi (Gjergji 2016). Sebbene non vincolante, la *soft law* crea aspettative di comportamento e in alcuni casi può preparare il terreno per future norme giuridicamente vincolanti (Abbott *et al.* 2000). Ultimo tassello della vicenda da rimarcare riguarda i contenuti e le modalità con cui si è sviluppato il discorso politico e mediatico intorno alla questione. Nella lettera, i firmatari affermano:

Ci siamo ritrovati ad avere a che fare con donne e uomini motivati, corretti e desiderosi di apprendere un mestiere [...] Riteniamo che questa situazione sia un doppio danno: per le aziende, che hanno investito nella crescita e nella formazione di un nuovo lavoratore; e per il richiedente asilo, che dopo tanta fatica per inserirsi nel mondo del lavoro vede vanificati tutti i suoi sforzi.

In un'intervista al giornale "La Stampa", un ristoratore, parlando del proprio dipendente, afferma che il richiedente «ha cominciato come lavapiatti dimostrandosi attento, puntuale e disponibile. Dopo qualche settimana, è diventato aiuto cuoco e non ha mai fatto un giorno di malattia [...] È costretto a vivere in un limbo, ma anche in questa situazione non ha perso il sorriso».

Anche le risposte degli interlocutori politici sono da sottolineare. L'ex prefetto Saccone, titolare dell'incarico all'epoca dei fatti, ha dichiarato che la richiesta avanzata

«è la testimonianza sincera che nel mercato del lavoro ci sono ampi spazi per i progetti d'integrazione». Livia Turco, esponente del partito al governo in quel frangente e co-autrice della più importante legge italiana sul fenomeno migratorio, in un articolo scritto per l'Huffington Post⁸⁶, individua nella concessione della protezione umanitaria la soluzione da applicare sempre e in maniera automatica in questi casi, auspicando un'iniziativa governativa che coinvolga il mondo delle imprese per stipulare un programma di integrazione che parta dall'apprendimento della lingua e arrivi all'inserimento lavorativo.

Inoltre, gli stessi richiedenti asilo, dopo aver ricevuto la protezione umanitaria, hanno inviato una lettera all'allora prefetto Saccone per esprimere la loro gratitudine, elemento ritenuto fondamentale nella costruzione morale del "buon rifugiato", che rischia però di mettere tra parentesi la dimensione del diritto che dovrebbe essere alla base delle politiche dell'asilo (Di Cecco 2019). In queste visioni sembrano essere richiamate tutta una serie di qualità quali la responsabilità individuale, la resilienza («non ha mai perso il sorriso»), l'esercizio di comportamenti meritori come prove tangibili della disponibilità soggettiva all'integrazione, insistendo sulla capacità dei soggetti in questione di essere membri produttivi della comunità.

La lunga ricostruzione di questo paradigmatico caso aiuta a tenere insieme alcuni elementi chiave delle dinamiche che andremo ad analizzare nelle prossime pagine tramite un approccio diacronico e processuale. Se, infatti, nei paragrafi successivi ci soffermeremo sulle prassi e su come il criterio dell'integrazione viene applicato nelle procedure giurisprudenziali, qui ci interessa cogliere gli aspetti regolativi, di natura parnormativa e giurisprudenziale, che hanno portato alla sua affermazione.

Il primo documento su cui porre attenzione è la circolare emanata nel luglio del 2015 dalla Commissione Nazionale per il diritto di Asilo (CNA), ente afferente al Ministero dell'Interno. In questo documento, dopo anni di silenzio da parte del CNA, e in un momento in cui la protezione umanitaria era diventata la forma di tutela maggiormente accordata, si tenta finalmente di delineare i presupposti rilevanti ai fini del

⁸⁶https://www.huffingtonpost.it/livia-turco/da-torino-un-eccellente-esempio-di-integrazione-dei-rifugiati_a_23021928/

riconoscimento. Prima di passare all'analisi dettagliata e di addentrarci nel contesto specifico, è importante riprendere le categorie concettuali precedentemente discusse. In particolare, la circolare emanata nel luglio del 2015 dal Ministero dell'Interno può essere classificata come un esempio di *post-law*. Il termine *post-law* si riferisce a quei documenti ufficiali che, pur non avendo forza di legge, vengono emessi dopo l'entrata in vigore di norme legislative e servono a chiarirne o a integrarne l'applicazione pratica. Questa tipologia di documenti svolge un ruolo fondamentale nel colmare le lacune normative.

La circolare in questione rappresenta il punto di sintesi più avanzato in materia e riconduce ad ognuna delle situazioni citate per il rilascio della protezione umanitaria le relative fonti di diritto internazionale, con la premessa che né le situazioni prefigurate né le fonti menzionate devono essere considerate esaustive. L'ultima ipotesi elencata dal Ministero nella circolare rimanda alla situazione familiare del richiedente protezione internazionale, da valutare ai sensi dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare. Questo articolo, menzionato per la prima volta in riferimento al diritto di asilo nel contesto italiano, contribuisce indirettamente a limitare la discrezionalità dello Stato in materia di politiche migratorie e decisioni di espulsione come si evince dal testo normativo:

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Dalla specifica inserita nella circolare ministeriale, che accompagna il richiamo dell'art. 8 della CEDU, secondo cui i legami personali e familiari devono essere particolarmente significativi in termini di stabilità e durata per permettere il riconoscimento della protezione umanitaria, si può dedurre che l'intenzione fosse di porre l'attenzione esclusivamente, o comunque prevalentemente, sulla sfera relazionale, in

particolare quella familiare. In realtà, secondo quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo, l'articolo 8 considera e tutela separatamente la vita privata e quella familiare (Tonolo 2023). Se per quest'ultimo ambito il riferimento ai legami familiari prossimi costituiti nel paese di destinazione può essere logicamente dedotto, per il concetto relativo alla vita privata la Corte EDU è intervenuta negli anni prefigurando diverse sfere: l'integrità fisica e morale della persona, la garanzia che le persone possano perseguire liberamente lo sviluppo e la realizzazione della loro personalità, il diritto allo sviluppo personale e a stabilire e sviluppare rapporti con altri individui e il diritto a mantenere l'insediamento stabile che la persona ha conseguito in un paese straniero (Colamartino 2023). Il salto interpretativo tra quanto previsto dalla convenzione, ovvero il diritto al rispetto della vita privata e familiare, e la considerazione del percorso di integrazione e delle sue dimensioni da parte dei giudici è ampio e non immediato. Questo sviluppo è il risultato di una vivace interpretazione giurisprudenziale durante i ricorsi, a fronte di una scarsa attenzione del primo organo di valutazione, ossia le commissioni territoriali. Infatti, sebbene non sia possibile esaminare i verbali delle commissioni poiché sono documenti non pubblici, dalle interviste con gli operatori legali e i funzionari delle commissioni territoriali, è emerso che anche negli anni immediatamente successivi all'emanazione della circolare, la questione dell'inserimento socioeconomico non veniva quasi mai presa in considerazione:

A Caserta, per esempio, dove lavoravo non c'è mai stato nessun tipo di apertura [nel considerare l'integrazione], non si utilizzava proprio questa cosa. Poi chiaramente io poi mi confrontavo con le altre commissioni, anche perché poi come membro UNHCR andavo a sostituire, mi è capitato di andare in altre commissioni per sostituire dei colleghi; quindi, insomma a seconda di dove andavo mi adattavo al contesto e all'orientamento di quella commissione, ma in generale se ne parlava pochissimo. (ex funzionario Commissioni territoriali)

In definitiva si può affermare che il criterio dell'integrazione si sia affermato per osmosi esclusivamente sulla base di un'interpretazione espansiva da parte dei giudici ordinari in

fase di ricorso della legge 40/1998. Nello stralcio che segue si osserva il differente approccio tra i due organi di valutazione rispetto alla questione dell'integrazione:

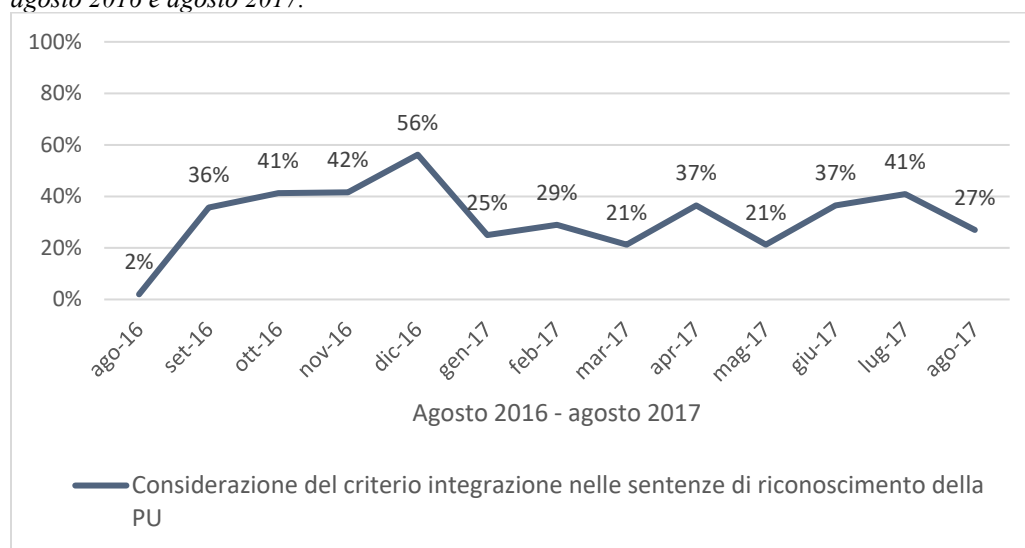
Se è pienamente condivisibile l'osservazione della commissione territoriale secondo cui la protezione umanitaria non è misura premiale di asseriti percorsi formativi o lavorativi, nondimeno occorre considerare che il permesso di soggiorno per motivi umanitari costituisce una clausola di salvaguardia del sistema che consente l'autorizzazione al soggiorno proprio in ragione della sussistenza di casi concreti meritevoli di tutela per motivi umanitari, senza dimenticare, da ultimo, che, rispetto alle serie controindicazioni al rimpatrio previste dalla normativa di riferimento, ben possono essere considerate rilevanti, pertinenti e, giustappunto, meritevoli di tutela anche il grado di radicamento e di inserimento sociale del richiedente sul nostro territorio, nonché l'attento esame delle singole situazioni personali (nella specie trattasi di individuo di giovane età, peraltro studente, con manifestata capacità di volere e sapere conciliare, con continuità, impegni lavorativi e di studio nel nostro paese). (Tribunale di Torino, 13 marzo 2017, sentenza n. 594/2017)

Anticipando un tema che sarà trattato in maniera più ampia nei prossimi capitoli e nelle conclusioni, vale la pena domandarsi se l'interpretazione non univoca tra le due fasi di giudizio possa essere dettata dalle distorsioni provocate dai lunghissimi tempi di attesa che intercorrono tra la valutazione delle commissioni e quella dei tribunali. Se infatti l'esame amministrativo avviene solitamente entro l'anno dalla formalizzazione della domanda d'asilo, in caso di diniego il ricorso viene esaminato con tempi molto più lunghi. Questo ritardo introduce due dinamiche che possono incidere significativamente sul riconoscimento della protezione. In primo luogo, la valutazione della situazione nel paese di origine o della vulnerabilità individuale deve riferirsi al momento presente. Pertanto, se durante la lunga attesa la situazione di pericolo o instabilità dovesse mutare, il giudice può decidere di non riconoscere la protezione, considerando le condizioni ormai superate. In secondo luogo, il tempo trascorso può influenzare il grado di integrazione del richiedente nel paese di accoglienza. Un periodo più lungo aumenta la probabilità di un maggiore radicamento, il quale può essere anche più facilmente comprovato da contratti di lavoro, certificazioni, diplomi e altri documenti che attestano la stabilità socioeconomica

raggiunta in Italia. Nel considerare la relazione tra il fattore tempo e il riconoscimento della protezione umanitaria, alcuni autori hanno sottolineato il carattere contraddittorio dell'attesa. Essi hanno evidenziato come i tempi di attesa, pur bloccando o rallentando i richiedenti asilo respinti dalle commissioni, possano anche offrire un'opportunità preziosa per coloro che potrebbero ottenere la protezione grazie a un percorso di integrazione più lungo e consolidato (Gill, Vianelli *et al.* 2021).

La ricostruzione longitudinale dell'andamento delle sentenze emesse in fase di ricorso ha permesso di individuare la fase in cui il criterio dell'integrazione socioeconomica inizia a farsi largo tra gli elementi considerati. Se infatti è possibile ritrovare alcuni casi episodici nel 2014 e nel 2015, nella seconda metà del 2016 la frequenza con cui i giudici menzionano l'integrazione aumenta progressivamente, pur rimanendo ancora circoscritta ad alcuni specifici tribunali. Nei primi mesi del 2016 nelle motivazioni in calce alla sentenza il riferimento al radicamento territoriale appare in maniera molto limitata. Tuttavia, da settembre dello stesso anno, il tasso di considerazione dell'integrazione diventa significativo, confermando tale tendenza anche nei mesi successivi, sebbene in maniera non lineare.

Grafico 3: Percentuale dei permessi di soggiorno per protezione umanitaria rilasciati sulla base della valorizzazione del percorso di integrazione rispetto al totale delle protezioni umanitarie rilasciate tra agosto 2016 e agosto 2017.



Fonte: Elaborazione personale su sentenze ottenute dal sito del Ministero della Giustizia.

I dati aggregati a livello nazionale mostrati nel grafico precedente indicano una tendenza generale, ma vanno altresì approfonditi alla luce delle filosofie interpretative delle singole corti. Infatti, è possibile notare che una variabile dirimente è l'orientamento giurisprudenziale dei vari tribunali. Ad esempio, il 69% delle protezioni umanitarie concesse dal tribunale di Bari vengono motivate sulla base dell'integrazione del richiedente, mentre all'estremo opposto troviamo il tribunale di Napoli con circa il 9%. Un ulteriore livello di approfondimento interessante da considerare in questa *fase embrionale* del fenomeno riguarda l'approccio del singolo giudice e l'eterogeneità di vedute all'interno di uno specifico tribunale. Un esempio ci viene fornito da due decisioni divergenti formulate dal tribunale di Ancona a distanza molto ravvicinata l'una dall'altra. Nel primo caso si legge che:

Va accolto il terzo motivo di gravame considerato [la protezione umanitaria], da un canto l'elevato livello di insicurezza che permane in Costa D'Avorio (ex colonia francese, devastata dalla guerra civile e, da ultimo, dalla permanente conflittualità tra etnie contrapposte), dall'altro va considerato che il soggetto richiedente asilo lavora regolarmente come bracciante agricolo (alle dipendenze della ditta Eusebi) con contratto a tempo determinato (tale essendo la normale tipologia del contratto di lavoro in agricoltura) rinnovabile ed è inserito nel "progetto Emergenza" sicché detta integrazione socio-economica unitamente agli anni di permanenza in Italia giustifica la considerazione di soggetto in condizioni di vulnerabilità sociale. (Trib. Ancona 19 maggio 2017, sentenza n. 1315/2017)

Dopo pochi giorni, invece, un altro giudice, sempre del tribunale di Ancona si esprime così:

Si osserva infine che l'inserimento nel tessuto sociale dello Stato italiano (in seguito allo svolgimento di attività lavorativa documentato all'udienza del 22.2.2017) non costituisce presupposto per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari [...] L'appello va quindi respinto. (Trib. Ancona 31 maggio 2017, sentenza n. 1330/2017)

Nel primo caso, il rientro forzato in patria potrebbe «provocare un grave danno alla salute psicofisica del soggetto richiedente asilo», anche in ragione del livello di radicamento ormai raggiunto in Italia. Nella seconda pronuncia, invece, risalta l'osservazione del decisore che esclude in modo netto e inequivocabile che l'inserimento nel contesto italiano possa configurarsi come fondamento per il rilascio della tutela umanitaria. A contrapporsi sono due visioni più o meno espansive del dettato normativo n. 286 del 1998, che prefigura l'ottenimento della protezione umanitaria qualora «ricorran seri motivi, di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Questi elementi, nel caso specifico, sono interpretati in modo divergente. Alcuni studi esplorativi sulle modalità di attuazione dei ricorsi, basandosi sull'analisi strategica delle organizzazioni (Crozier 1963) e sull'approccio della street-level bureaucracy (Lipsky 1980), hanno messo in luce l'elevato grado di discrezionalità dei tribunali di merito e dei giudici. Questi studi evidenziano come tale discrezionalità vada a impattare sulla performance delle politiche, in particolare in termini di uniformità, un fattore considerato fondamentale all'interno del quadro europeo dell'asilo stabilito dal CEAS (Dallara e Lacchei 2021; 2024).

Venendo alle fonti richiamate dai giudici per giustificare la considerazione del parametro integrazione dentro una cornice normativa, è interessante notare come nelle sentenze del 2016 e del 2017 non appaia ancora nessun riferimento all'articolo 8 della CEDU, introdotto nel contesto della protezione internazionale dalla circolare ministeriale del 2015. Partiamo dal rilevare che non sempre le fonti sono esplicitate, ma la logica prevalente è quella di ricollegarsi all'elemento vulnerabilità, che storicamente è centrale in questa tipologia di protezione, e alle relative fonti, citando le svariate sentenze della Corte di cassazione (su tutte la n. 3347/15) che sono intervenute per designare i confini di tale concetto. Si ritiene spesso verosimile, infatti, che alla luce del percorso di integrazione, qualora il richiedente tornasse nel suo Paese di origine, incontrerebbe le difficoltà tipiche di un nuovo radicamento territoriale e di conseguenza si troverebbe in una condizione di estrema vulnerabilità.

In realtà, la relazione tra vulnerabilità e integrazione del richiedente appare non ben esplicitata nel ragionamento dei giudici. La protezione umanitaria deve basarsi su una

situazione oggettiva e riscontrabile, descritta dettagliatamente nel ricorso. Nonostante gli orientamenti giurisprudenziali contrastanti, in questa prima fase sembra diffusa l'idea che non basti la sola constatazione delle difficoltà economiche e sociali da affrontare nel paese di origine in caso di rimpatrio per giustificare la concessione della protezione. In diverse sentenze analizzate, si sostiene esplicitamente che questa posizione restrittiva risulta fondamentale per evitare un uso troppo estensivo della protezione umanitaria, garantendone la concessione solo a chi ne ha realmente bisogno a causa di rischi concreti per la propria incolumità o dignità umana. Allo stesso tempo, gli ulteriori fattori di vulnerabilità che si accompagnano alla valutazione positiva del percorso di inclusione del richiedente sembrano rimandare a situazioni generiche e comunemente riscontrabili nei racconti dei ricorrenti: la giovane età del richiedente al momento della partenza, le difficoltà affrontate durante il viaggio o una situazione di generale instabilità in patria.

Alla luce di quanto detto, tramite il software NVIVO, si è proceduto a classificare le sentenze in base al livello di considerazione dell'integrazione socioeconomica anche rispetto agli altri parametri. La codifica delle categorie d'analisi ha consentito di riconoscere tre modalità diverse di applicazione del criterio. La tabella seguente riassume le categorie identificate, con le relative definizioni ed esempi:

Tabella 7: Livello di considerazione dell'integrazione socioeconomica ai fini del rilascio della protezione umanitaria.

<i>Categoria</i>	<i>Definizione</i>	<i>Esempio</i>
Esclusivo riferimento all'integrazione	Le motivazioni enunciate dal giudice fanno riferimento solo all'inserimento sociale del ricorrente. Non si tiene conto della storia pregressa, della situazione del paese di origine, del viaggio o di altre possibili vulnerabilità	«In particolare, l'appellante ha dimostrato di aver intrapreso in Italia un'attività lavorativa relativamente stabile come badante, e di svolgere dunque un lavoro utile in questo territorio. Si deve dunque ritenere che la conseguita indipendenza economica e personale sarebbero perse in caso di diniego del permesso»

		(Corte d'Appello Firenze 10 giugno 2016, sentenza n. 1295/2016)
Peso dell'integrazione maggioritario	La motivazione principale alla base della decisione è legata al livello di integrazione raggiunto, a sostegno vengono citati ulteriori potenziali minacce che necessitano di tutela. Queste, però, non sono collegate direttamente al vissuto personale ma al contesto generale del Paese di origine	«Nel caso in esame, il ricorrente ha documentato di essersi quantomeno integrato in Italia riuscendo a trovare un'occupazione lavorativa sin dal settembre 2015 che gli consente di sostenersi in maniera dignitosa. Si sottolinea, inoltre, che non risultano pendenze giudiziali e precedenti penali a carico dell'istante. Pertanto, alla luce del percorso di integrazione realizzato dal ricorrente nel tessuto lavorativo italiano e della sua provenienza da un Paese caratterizzato da una situazione di sicurezza ancora precaria ed in via di evoluzione, si deve ritenere meritevole di accoglimento il ricorso» (Trib. Bari 10 novembre 2016, sentenza n. 24619/2016)
Peso dell'integrazione minoritario	Come motivazione principale i giudici sottolineano aspetti della vita del ricorrente o del Paese di origine. In via subordinata viene citato anche il percorso di integrazione del richiedente	«La complessiva situazione di S. è comunque di estrema vulnerabilità. È evidente che lo stesso sarebbe esposto al rischio di ritorsioni da parte dei familiari della fidanzata, oltre ad essere probabilmente sottoposto ad un'azione penale per

		<p>aver avuto con lei, minorenni, atti sessuali [...] Non solo, vanno anche positivamente valorizzati i plurimi segni concreti di integrazione che il ricorrente ha documentato: lo stesso si è iscritto ad un corso di formazione sull'accoglienza, ha chiesto di partecipare al progetto giovani, ha partecipato a un tirocinio extracurricolare dichiarando la propria immediata disponibilità al lavoro, e come risulta dalle buste paga dal novembre 2016 a gennaio 2017 sta svolgendo un tirocinio extracurricolare di formazione e orientamento» (Corte d'Appello Brescia 5 luglio 2017, sentenza n. 1103/2017)</p>
--	--	---

La distribuzione di frequenza delle tre categorie risulta molto in equilibrio, una leggera predominanza (37%) si registra per quelle sentenze in cui l'aspetto integrazione appare minoritario, ma i valori delle altre due modalità risultano prossimi (33% "esclusivo riferimento all'integrazione" e 30% "peso dell'integrazione maggioritario"). È significativo notare che solo in un terzo dei casi analizzati, l'integrazione socioeconomica è l'unico elemento su cui i giudici basano le loro decisioni.

Dalle sentenze esaminate emerge, in questa prima fase, una dimensione tematica utile per descrivere la funzione assunta dal criterio dell'integrazione rispetto ai parametri solitamente presi in considerazione ovvero la credibilità del racconto fornito dal

richiedente, le informazioni sul paese di origine (COI) e il livello di vulnerabilità. Nel lasso di tempo considerato e quindi agli albori del fenomeno analizzato, tale funzione si potrebbe denominare **aggiuntiva** o di **sostegno**, dal momento in cui l'integrazione è considerata una variabile importante ma spesso accompagna altri elementi di vulnerabilità più o meno specificati a seconda delle singole situazioni. Un esempio per questa situazione è il seguente:

Orbene per quanto la situazione del Delta State sopra descritta non sia caratterizzata da conflitto armato o violenza generalizzata, è comunque grave, come evidenziato dalle fonti sopra riportate. In considerazione poi della lunga permanenza in Italia dell'istante e del reperimento di un'occupazione lavorativa, come in atti comprovato, si deve ritenere meritevole di accoglimento il ricorso. (Trib. Di Bari, sentenza n. 26499/2016 del 01/12/2016).

In questi casi, se il criterio della vulnerabilità resta centrale nelle varie prove di accettabilità che devono affrontare i migranti, esso sembra non bastare più: un dovere di performance civica e/o economica, definita integrazione socioeconomica si insinua progressivamente fra i criteri tenuti in considerazioni dagli organi preposti alla valutazione (Di Cecco 2019).

5.2 Gli interventi della Corte di cassazione: il definitivo radicamento

Negli anni successivi si è assistito a una vivace fioritura della giurisprudenza della Corte di cassazione, durante i quali la Corte, sollecitata da una crescente mole di ricorsi, ha progressivamente meglio precisato i limiti e i requisiti necessari per il riconoscimento della tutela umanitaria, risolvendo gradualmente le ambiguità presenti nelle precedenti prassi amministrative e giurisprudenziali (Gallo 2019). Le volte in cui la Suprema Corte è stata interpellata per dirimere questioni di legittimità relative all'utilizzo dell'integrazione come motivo per il rilascio della protezione umanitaria, ha proposto delle letture divergenti.

Inizialmente, con la sentenza n. 25075/2017, la Corte ha sancito che l'integrazione sociale e lavorativa in Italia non può dare diritto a questo tipo di tutela, «necessitando, invece, che tali condizioni siano l'effetto della grave violazione dei diritti umani subita dal richiedente nel Paese di provenienza». In tutt'altra direzione si muove una più recente disposizione della Corte di cassazione (Cass. civ. n. 4455/2018). In questo caso, l'organo giuridico si è pronunciato sul ricorso del Ministero dell'Interno contro una sentenza della Corte d'appello di Bari che aveva riconosciuto a un cittadino gambiano il rilascio di un permesso sulla base dell'integrazione sociale. Secondo il Ministero, il permesso di soggiorno per motivi umanitari non poteva essere rilasciato solo per ragioni di integrazione sociale.

La Corte, tuttavia, ha chiarito in modo netto che l'integrazione sociale è uno dei motivi che concorrono a determinare la situazione di vulnerabilità personale rilevante ai fini del riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, in sintonia, sotto questo profilo, con la sentenza impugnata della Corte d'appello di Bari. Questo principio si basa sull'articolo 2 della Costituzione italiana e, attraverso di esso, sull'articolo 8 della CEDU, richiamato dalla circolare ministeriale del 2015. È necessario secondo la Corte fare un bilanciamento, simile a quello usato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), confrontando il livello di integrazione sociale raggiunto in Italia con la situazione nel Paese di origine del richiedente. Quindi, più che una verifica del compimento di un astratto processo d'inserimento sociale, è necessario un impianto argomentativo e un'indagine individualizzata che secondo la Corte devono essere finalizzati a cogliere quali diritti siano negati nel paese d'origine che non permetterebbero un livello d'integrazione quantomeno analogo; il tutto partendo da una valutazione comparativa tra la situazione oggettiva del luogo di provenienza e quella soggettiva del richiedente nel contesto italiano (Favilli 2018). Occorre, in altre parole, dimostrare, tramite la valutazione comparativa «un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa» (Ferri, 2021 p. 87).

Per molti esperti, la pronuncia 4455/2018 della cassazione è considerata una sentenza “madre” (Gallo 2019; Castronuovo 2018), un ragionevole punto di arrivo del diritto

vivente rispetto al quale non si tornerà più indietro almeno fino ai successivi interventi legislativi. Segna, infatti, un punto di svolta che permette al parametro dell'integrazione di essere pienamente riconosciuto come presupposto per il rilascio della protezione umanitaria, diventando la fonte principale delle motivazioni espresse dall'organo giudicante. In questo modo il raggiungimento dell'integrazione può rientrare a tutti gli effetti tra le scelte strategiche perseguibili da parte di avvocati, operatori dell'accoglienza e dagli stessi richiedenti, per stabilizzare la propria permanenza sul territorio italiano. Allo stesso tempo, l'interpretazione giurisprudenziale della «valutazione comparata» tra il contesto di origine e l'integrazione raggiunta presenta notevoli difficoltà applicative. La complessità del panorama attuale dei richiedenti asilo, con un numero crescente di domande di protezione e una variabilità elevata dei contesti di provenienza, solleva importanti questioni sulla capacità delle aule di giustizia di effettuare valutazioni comparative efficaci, a maggior ragione a causa degli oneri di cooperazione istruttoria richiesti al giudice. Per questioni prettamente tecniche, risulta particolarmente complesso ricostruire la specifica situazione che il richiedente affronterebbe nel suo contesto di origine in caso di espulsione. In primo luogo, ciò richiede conoscenze che non rientrano nella formazione specifica dei giudici (Consoli e Ferraris 2022). Inoltre, a partire dalle modifiche normative introdotte nel 2017, non è più prevista l'audizione del ricorrente, il che rende ancora più difficile ottenere un quadro completo e dettagliato delle circostanze individuali.

Quindi, per quanto l'accertamento della situazione oggettiva del Paese d'origine e della condizione soggettiva del richiedente rappresentino, secondo la Suprema Corte, un «punto di partenza ineludibile», questa procedura rischia di rimanere solo un principio teorico. Nel concreto, secondo la lettura di molti addetti ai lavori⁸⁷, il rischio è che, a causa dei limiti strutturali precedentemente segnalati, si finisca per valutare in maniera approfondita solo il percorso d'integrazione, mentre il secondo elemento della comparazione, quello relativo al contesto di provenienza, potrebbe essere considerato in modo superficiale. Nel

⁸⁷ Si veda a riguardo il documento: "Dibattito su protezione umanitaria e integrazione sociale" disponibile al link: <https://www.csm.it/documents/21768/4896296/Dibattito+su+protezione+umanitaria+e+integrazione+sociale.pdf>.

passaggio tra la *fase embrionale* analizzata nel paragrafo precedente e quella successiva si evidenzia come il parametro dell'integrazione acquisisca definitivamente legittimità e autonomia. Il fattore integrazione viene considerato in maniera separata dai criteri citati in precedenza, delineandosi quasi come una forma di tutela parallela rispetto alla protezione umanitaria più "ortodossa", storicamente incentrata sulla vulnerabilità. Si riporta di seguito un esempio tratto da un'ordinanza emessa dal tribunale di Ancona:

A ciò si aggiunga che l'accento posto sull'entità del debito contratto per partire alla volta dell'Italia, fa propendere verso una qualificazione della fuga in termini strettamente individuali e connessa a situazioni aventi carattere esclusivamente economico, in quanto tali non tutelabili con gli strumenti oggi richiesti, che nulla hanno a che vedere con la situazione socio-politica del Paese di provenienza oltre a non essere suffragate da alcun valido elemento probatorio idoneo ad integrare i presupposti richiesti dalla legge ai fini del riconoscimento di una qualsiasi forma di protezione internazionale.

Qualche pagina più giù invece si legge:

Lo svolgimento di un'attività lavorativa al momento della decisione costituisce un impedimento oggettivo al rimpatrio che comporterebbe la violazione di principi di fonte nazionale ed internazionale, considerando che il suo percorso lavorativo, proficuamente intrapreso, può rappresentare un indice di un processo di integrazione sul territorio nazionale da tutelare. (Corte di Appello Ancona 23 maggio 2018, sentenza n. 1589/2018)

A mio avviso, si intravede nel combinato dei due stralci un evidente corto circuito nel momento in cui il richiedente viene prima delineato come migrante economico e in quanto tale escluso dal canale della protezione internazionale e successivamente viene richiamata proprio l'integrazione economica per giustificare la concessione della protezione umanitaria pur in assenza di qualsiasi elemento che rimandi alla vulnerabilità del soggetto.

In questo passaggio ritorna quel legame biunivoco tra le categorie di migrante forzato e di migrante economico, da sempre impiegate in modo fluttuante in base a bisogni e interessi contingenti. Secondo Bontempelli questa distinzione è costantemente prodotta e

riprodotta dalle agenzie incaricate del trattamento normativo, amministrativo e giudiziario dei migranti (2016), ovvero da tutti quegli elementi che disvelano il nesso ambiguo tra diritti pensati come universali e inalienabili e la loro effettiva gestione attraverso ordinamenti giuridici nazionali. Il paragrafo ha evidenziato anche il potere creativo nella produzione delle norme, che è molto più diffuso di quanto le procedure formali possano suggerire. Il diritto può essere progressivamente creato da una vasta gamma di attori, tra cui le burocrazie e i giudici, specialmente quando sono chiamati a rispondere a questioni sociali di una certa rilevanza.

5.3 L'integrazione nella valutazione dei giudici

Le riflessioni articolate in questo paragrafo offrono un'analisi relativa alla concezione dell'integrazione che emerge dalle deliberazioni dei giudici e dalle interviste somministrare ad avvocati, operatori legali e operatori dell'accoglienza. La valutazione dell'integrazione può risultare discrezionale, vaga e imprevedibile; quindi, si intende esaminare le diverse dimensioni che i giudici considerano durante l'esame del ricorso rispetto al radicamento territoriale, ricostruendo quale visione dell'integrazione viene adottata e come essa viene declinata. A tal fine, si è provveduto a catalogare le varie "prove" di integrazione che vengono presentate da avvocati e richiedenti asilo, come i certificati di lavoro, gli attestati di formazione, la partecipazione a programmi di volontariato e altri elementi concreti che possono dimostrare il radicamento del richiedente nel tessuto socio-economico italiano. Questa classificazione consente di identificare gli ambiti specifici che i giudici monitorano maggiormente. Successivamente, anche tramite l'ausilio delle interviste, verrà esplorato come le considerazioni legate all'integrazione influenzano i processi di ricorso in materia di asilo, esaminando i modi in cui queste valutazioni permeano il processo decisionale dei giudici.

Si mira a delineare una rappresentazione chiara e completa delle aspettative giurisprudenziali relative all'integrazione, evidenziando come queste influenzino non solo le decisioni finali ma anche le strategie dei richiedenti asilo e di chi li affianca durante il lungo iter della valutazione della domanda di protezione internazionale. Pertanto,

l'obiettivo ultimo è comprendere come viene definito il contenuto della performance civica richiesta al richiedente. Questa soglia di legittimità è rappresentata dalle aspettative riguardanti il suo processo di integrazione.

Si deve tener presente che alla base di questa ricerca vi è la consapevolezza che sia impossibile modellizzare le prassi e gli step attraverso i quali si realizza un proficuo processo d'inserimento nella società di accoglienza. Ridurre questo percorso ad un insieme di azioni e comportamenti auspicabili serve solo a costruire degli schemi socioculturali che in fin dei conti ci raccontano più di "noi" che dei migranti. Riprendendo le parole di Mezzadra (2011) si può affermare che «l'enfasi posta sull'integrazione produce una sorta di specchio in cui i/le migranti sono sempre visti attraverso la lente della società d'accoglienza, dei suoi codici e dei suoi problemi» (p.34). In quest'ottica "giudicare l'integrazione" rappresenta quindi un processo di valutazione dei «comportamenti desiderati» (Lentin e Titley 2011, p. 199).

Per Sayad invece l'integrazione è «una nozione sovraccarica» che intreccia una connotazione tecnico-scientifica ed una connotazione mitica che rivela indirettamente narrazioni, credenze e qualità intrinseche, in poche parole un *ethnos* che fungerebbe da spartiacque rispetto ai non cittadini. Inoltre, l'autore algerino è convinto dell'impossibilità di una piena integrazione, in quanto espressione di una tendenza costitutivamente volta all'infinito, una sorta di traguardo permanente al quale «più ti avvicini e più ti ricordano che non è affatto quello» (2002, p. 57). L'individuo migrante all'interno del contesto d'approdo è sempre considerato manchevole di un insieme di attributi che sono intrinsecamente connessi alla sua condizione di straniero. Questo supposto deficit, basato sul "peccato originale" dell'atto migratorio, può rimandare ad ambiti di tipo economico, identitario, sociale e/o culturale. Nell'avanzamento della carriera migratoria, anche in relazione all'acquisizione di specifici status giuridici, i migranti sono costantemente chiamati a ridurre tali carenze, in un percorso che però non risulta mai lineare e sempre reversibile: una rincorsa tendenzialmente e costitutivamente volta all'infinito.

Il concetto di integrazione ha man mano soppiantato quello di assimilazione nella grammatica istituzionale, l'integrazione appare un costrutto più sostenibile politicamente in quanto imperniato, non sull'acculturazione, ma sull'accettazione delle regole e dei

valori pubblici della comunità d'arrivo (Kostakopoulou, 2010 p. 945). Per di più nell'uso che viene fatto del concetto di integrazione, si registra uno slittamento semantico che comporta lo svilimento del carattere di reciprocità. Pugliese (2014) ricorda come nella tradizione europea il termine venisse utilizzato per indicare un processo di reciproco adattamento tra le due parti in contatto, dove il rispetto dei diritti e l'erogazione dei principali servizi sociali erano considerati un prerequisito per l'integrazione e non una ricompensa per il suo raggiungimento; anzi riteneva che il momento di "verifica" del percorso integrativo andasse spostato in una fase *ex-post*, addirittura demandandolo ai figli degli immigrati sulla base di un confronto tra le loro possibilità di mobilità sociale e quelle dei locali. Al contrario con le trasformazioni in atto, l'integrazione da diritto si trasforma in dovere, dimostrare di aver portato avanti questo percorso diventa condizione necessaria per il proseguimento del soggiorno legale (Biondi dal Monte e Vrenna, 2013).

Dagli anni Novanta si è affermata in molti Stati europei un'idea di inclusione dei non cittadini denominata *civic integration* che ha rappresentato un punto di svolta nella concezione e nell'attuazione delle politiche migratorie. Si basa sulla subordinazione della possibilità di protrarre il soggiorno o in alcuni casi l'ingresso in un paese, alla dimostrazione di un certo livello di conoscenze dei valori e delle regole vigenti nella comunità d'arrivo (Gargiulo 2018). Tale approccio non si esaurisce nei test di lingua o di cultura civica imposti come dispositivi di sbarramento, peraltro in Italia non ancora vincolanti⁸⁸, ma sottende una soglia di taglio culturalista rispetto l'integrabilità, sancendo quali soggetti e quali gruppi non siano integrabili. Per tanti anni l'illusione rispetto alla provvisorietà delle migrazioni, la cui durata era subordinata alla propria mansione lavorativa, non aveva reso necessario questo tipo di approccio. Negli ultimi decenni invece la maggiore eterogeneità delle provenienze, l'instabilità dell'andamento dell'economia e soprattutto il continuo richiamo alla sicurezza hanno legittimato dei presupposti rispetto all'accettabilità dei richiedenti asilo. L'elemento di novità rispetto al

⁸⁸ La *civic integration* in chiave italiana conosce un primo sviluppo nel 2006 con l'introduzione di un test di lingua e cultura italiana nonché con la sottoscrizione della "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione" per ottenere o rinnovare un permesso di soggiorno. Questi passaggi non acquisiscono forza giuridica ma si configurano come direttive, limitandone di molto l'applicazione. Nel 2009 nasce l'"Accordo di integrazione", una sorta di contratto che prevede un permesso di soggiorno a punti. I firmatari sono tenuti a raggiungere un livello sufficiente di conoscenza dell'italiano, della Costituzione, delle istituzioni e della vita civica. (Gargiulo, 2018)

passato è che l'ineluttabilità dell'adesione a certi modelli sociali inizi ad insinuarsi anche nelle dinamiche di un'istituzione, quale l'asilo, che si basa su tutt'altri presupposti.

La protezione umanitaria delinea un diritto alla tutela per sua stessa natura temporaneo e per molti aspetti precario, nel momento in cui si profila anche come una sorta di "premio" rischia di diventare un dispositivo selettivo che si incentra su un principio di condizionalità tra i processi di integrazione e di attivazione individuale da un lato e la titolarità del soggiorno dall'altro. Ci avviciniamo, quindi, al concetto di integrazione guardando al carattere morale, pedagogico e paternalistico messo in evidenza all'interno del più ampio filone sull'inclusione differenziata. In questo senso, nel presente lavoro si presuppone che i cambiamenti delle politiche di integrazione debbano essere analizzati non solo alla luce dei requisiti specifici, sempre più onerosi richiesti ai non cittadini, ma anche rispetto alla portata simbolica (Permoser 2012) delineata dalla «svolta ideologica» (Mouritsen *et al.* 2019, p. 6) sull'integrazione negli ultimi decenni.

5.3.1. La fase embrionale

Per rispondere alle domande di ricerca, ho analizzato le sentenze emesse dai giudici ordinari in fase di ricorso. La strategia empirica adottata ha permesso di individuare alcuni aspetti quasi del tutto inesplorati in questo campo di studi, in particolare gli elementi dell'integrazione che guidano i giudici nel decretare il raggiungimento di un livello tale da consentire la permanenza in Italia dei richiedenti asilo. Sono state considerate anche altre variabili: il genere, l'età e la provenienza del richiedente, il tribunale che ha emesso la sentenza e il tempo intercorso dall'arrivo in Italia al momento della pronuncia, al fine di verificare l'esistenza di qualche forma di correlazione con il riconoscimento della protezione umanitaria sulla base del percorso di integrazione. L'analisi delle sentenze ha riguardato due differenti periodi temporali: a) giugno 2016 - agosto 2017 e b) marzo 2018 - marzo 2019. Nel primo intervallo, il parametro dell'integrazione ha iniziato a sedimentarsi come strumento interpretativo. La mancanza di riferimenti normativi o parnormativi specifici ha favorito un'applicazione del parametro integrazione molto disomogenea, e in quanto tale il periodo considerato inizialmente è quello maggiormente

“autogovernato” dagli organi giurisdizionali. Tale confusione ha portato i vari interpreti ad utilizzare divergenti griglie di valutazione per accertare il completamento del percorso di inclusione socio-lavorativa, dando maggiore peso a certi aspetti della vita di un individuo rispetto ad altri.

L’analisi parte dal considerare la totalità delle sentenze/ordinanze presenti sul portale del processo telematico del Ministero della Giustizia⁸⁹ facendo riferimento all’arco temporale 1° giugno 2016 – 31 agosto 2017, costituita da 3.019 provvedimenti⁹⁰. Da questo iniziale universo sono stati selezionati i ricorsi culminati con la concessione della protezione umanitaria, ovvero 622 documenti. È possibile affermare che nel periodo considerato la suddetta forma di tutela, al pari di quanto accadeva in fase di commissione territoriale, risultava quella maggiormente riconosciuta anche dai giudici ordinari con un tasso di concessione pari circa al 21%⁹¹. Per completare il corpus sul quale effettuare l’analisi si è reso necessario individuare esclusivamente le sentenze in cui l’organo competente annovera il livello di integrazione socioeconomica dell’appellante tra le ragioni alla base della concessione della protezione umanitaria: ciò si è verificato nel 28% dei casi (176 sentenze). Alla luce della mancanza di qualsivoglia cornice normativa e, come visto nel paragrafo precedente, della rarità con cui i tribunali avevano fatto riferimento all’integrazione fino a quel momento, quest’ultimo dato appare estremamente significativo. Per quanto riguarda le caratteristiche sociodemografiche dei 176 ricorrenti che hanno beneficiato della protezione umanitaria, va immediatamente fatta una riflessione sull’estremo sbilanciamento in termini di genere. Infatti, solo tre sentenze hanno riconosciuto la protezione umanitaria valorizzando l’integrazione socioeconomica delle donne. Tale circostanza è spiegabile in parte dalla forte caratterizzazione di genere che ha riguardato i flussi migratori nell’ultimo decennio. Per intenderci, nelle due annualità considerate, 2016 e 2017, solo il 16% delle richieste di protezione internazionale è stato avanzato da donne. Allo stesso tempo, in fase di commissione territoriale, i tassi di riconoscimento di una qualsiasi forma di tutela risultavano molto più elevati per la

⁸⁹ <https://pst.giustizia.it/PST/>

⁹⁰ Come riportato nel capitolo 4 sono state escluse le sentenze emesse dal tribunale di Bologna e da quello di Potenza, in quanto i file associati erano nella stragrande maggioranza dei casi danneggiati o in altri casi le informazioni sociodemografiche oscurate.

componente femminile, riducendo quindi il numero di donne che necessitavano di avanzare ricorso presso il tribunale ordinario. Per quanto riguarda lo status di rifugiato, si registra un 16% di riconoscimenti per le donne a fronte del 4% per gli uomini; lo stesso discorso vale per la protezione umanitaria, con il 30% delle richieste avanzate da donne accolte, contro solo il 20% della componente maschile (Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, Ministero dell’Interno).

La significativa discrepanza evidenziata dai dati delle commissioni territoriali può essere il risultato di un immaginario specifico che coinvolge le donne richiedenti asilo e che rimanda al modello della vittima da proteggere o salvare (Pinelli 2019). Un’ulteriore motivazione si potrebbe ricercare nella maggiore difficoltà per le richiedenti asilo nel trovare un’occupazione regolare o stabile e nel portare avanti percorsi formativi, anche a causa dei compiti di cura richiesti loro. Dei tre casi riscontrati nella popolazione di riferimento, due riguardano persone presenti sul territorio da circa dieci anni e impiegate nel lavoro di cura.

Venendo invece alle nazionalità, nella tabella 8 sono riportate le provenienze dei ricorrenti:

Tabella 8: Distribuzione delle nazionalità dei ricorrenti che hanno beneficiato della protezione umanitaria sulla base del percorso di integrazione (giugno 2016-agosto 2017)

Nazionalità	N	%
Bangladesh	49	27.8
Gambia	41	23.3
Nigeria	22	12.5
Senegal	14	8.0
Pakistan	14	8.0
Mali	11	6.3
Costa D’Avorio	8	4.5
Ghana	4	2.3

Guinea	3	1.7
Albania	2	1.1
Burkina Faso	1	0.6
Marocco	1	0,6
Ucraina	1	0.6
Togo	1	0.6
Afghanistan	1	0.6
Libia	1	0.6
Kosovo	1	0.6
Sierra Leona	1	0.6
Totale	176	100

Il dato sui paesi di provenienza mostra una certa complementarità con l'esito delle decisioni delle valutazioni amministrative. Infatti, non si segnalano presenze di gruppi nazionali che in quegli anni facevano registrare un elevatissimo tasso di accoglimento della domanda di protezione internazionale da parte della commissione territoriale (su tutti siriani e somali). D'altro canto, le persone provenienti da Bangladesh, Nigeria e Senegal, tra il 2014 e il 2017, venivano sistematicamente respinte durante il primo grado di giudizio e quindi tendevano maggiormente a ricorrere in appello per poi avere maggiori possibilità dinanzi al giudice ordinario. Ancora una volta, si conferma una sostanziale differenza di approccio tra l'organo amministrativo di valutazione e quello giuridico, che non riguarda solo l'antitetica considerazione del radicamento, ma si collega strutturalmente a priorità divergenti. Da un lato, si osserva un atteggiamento più attento alla tutela dell'ordine pubblico, tipico di un organo amministrativo come le commissioni territoriali, che fa capo al Ministero dell'Interno; dall'altro, una maggiore tutela dei diritti, caratteristica della giustizia civile (Rigo 2019).

A differenza di quanto si verifica per gli altri parametri rilevanti per l'esame della domanda di protezione internazionale, come ad esempio le COI, si può sostenere che la variabile nazionalità non sia predittiva rispetto all'accertamento dell'avvenuta integrazione del ricorrente. A tal riguardo le informazioni riportate nel testo delle sentenze non permettono di azzardare tale correlazione. In questo senso, sarebbe interessante procedere con approfondimenti in specifici territori per comprendere se e quanto la provenienza possa incidere su questa dinamica. Sarebbe utile indagare anche il peso che possono assumere alcune circostanze contestuali, come la presenza di una comunità già inserita nel tessuto socio-economico o di nicchie occupazionali su base etnico-nazionale. Come già anticipato nel precedente paragrafo, il fattore che, almeno in questa fase iniziale, sembra maggiormente dirimente rispetto alla possibilità di valorizzare il percorso in Italia del richiedente è quello relativo alla filosofia interpretativa dei singoli tribunali.

Tabella 9: Distribuzione delle sentenze in cui è stata riconosciuta la protezione umanitaria sulla base del percorso integrativo per tribunale (giugno 2016-agosto 2017)

<i>Tribunale</i>	<i>Sentenze (N)</i>	<i>Sentenze (%)</i>
Bari	85	48.3
Napoli	24	13.6
Cagliari	14	8.0
Salerno	12	6.8
Ancona	8	4.5
Venezia	7	4.0
Torino	6	3.4
Brescia	5	2.8
Palermo	4	2.3
L'Aquila	3	1.7
Milano	2	1.1
Roma	1	0.6

Caltanissetta	1	0.6
Trieste	1	0.6
Totale	176	100

Questa tabella mostra chiaramente che il Tribunale di Bari è quello con il maggior numero di sentenze in cui l'integrazione socioeconomica è stata considerata, rappresentando quasi la metà del totale. Seguono Napoli e Cagliari con percentuali significativamente inferiori. Nello specifico nel 69% delle protezioni umanitarie riconosciute dal Tribunale di Bari si fa menzione nelle motivazioni al radicamento sociale. Non appare casuale che la Cassazione abbia emesso la storica sentenza del febbraio 2018, proprio in riferimento a un ricorso avanzato dal Ministero dell'Interno contro un provvedimento in cui il tribunale di Bari, nel dicembre 2016, si era pronunciato favorevolmente rispetto al rilascio della protezione umanitaria basata esclusivamente sulla positiva valutazione del radicamento territoriale.

Quanto ai tempi di attesa della decisione, i ricorrenti in esame hanno aspettato, in media, circa venti mesi per la prima decisione e altri tredici mesi per l'ultimo grado di giudizio. In totale, trascorrono quasi tre anni dal rifiuto della commissione territoriale alla decisione finale in fase di appello, un periodo considerevole prima di ottenere una risposta definitiva sul proprio futuro.

In questo paragrafo si è proceduto a identificare gli elementi maggiormente considerati dai giudici per accertare il raggiungimento di un importante livello di integrazione da parte del ricorrente. Procederò a presentare dettagliatamente le singole categorie individuate tramite l'analisi tematica condotta con il software NVIVO, basandomi su quanto citato dai giudici nel descrivere gli obiettivi raggiunti dal richiedente in relazione al suo percorso di integrazione. Questo permetterà di comprendere meglio quali aspetti siano considerati più rilevanti nelle decisioni giurisprudenziali. Le categorie identificate sono le seguenti:

- a) **Occupazione e stabilità economica:** l'occupazione regolare e stabile del richiedente, che dimostra la sua capacità di sostenersi economicamente e di contribuire alla società ospitante.
- b) **Partecipazione civica:** la partecipazione del richiedente alla vita comunitaria e civica, inclusi volontariato e altre forme di impegno sociale, che indicano un positivo inserimento nel tessuto sociale.
- c) **Formazione e istruzione:** il livello di istruzione e i percorsi di formazione professionale intrapresi dal richiedente, che evidenziano il suo impegno nell'acquisire nuove competenze e migliorare le proprie opportunità occupazionali.
- d) **Competenze linguistiche:** la padronanza della lingua italiana, fondamentale per l'integrazione sociale e lavorativa del richiedente, che facilita la comunicazione e la comprensione delle normative e le relazioni sociali.
- e) **Situazione abitativa:** la stabilità e l'adeguatezza delle condizioni abitative del richiedente, che rappresentano un indicatore significativo della sua integrazione nel contesto territoriale.
- f) **Buona condotta:** l'assenza di condanne penali e il comportamento rispettoso delle leggi e delle norme sociali all'interno dei contesti ospitanti, che testimoniano il rispetto delle leggi e il positivo inserimento nella comunità, contribuendo a una valutazione favorevole del richiedente in termini di sicurezza e ordine pubblico.

Questi elementi, se considerati nel loro insieme, offrono una panoramica completa delle aspettative e dei criteri utilizzati dai giudici per valutare il percorso di integrazione dei richiedenti asilo. Per quanto non sia mio interesse di ricerca offrire un contributo sulle dimensioni dell'integrazione degli stranieri, è rilevante notare che le categorie costruite tramite l'analisi tematica sono in linea con i principali approcci sul tema (Anger e Strang 2008; Spencer 2011).

Rispetto alle categorie individuate tramite l'analisi tematica, oltre alla frequenza con cui queste ricorrono nel corpus delle sentenze esaminate, fornirò anche frammenti esplicativi tratti dalle sentenze che possano illustrare come ciascuna categoria viene

trattata e valorizzata dai giudici nel contesto delle loro decisioni. Inoltre, per arricchire ulteriormente l'analisi, integrerò queste informazioni con stralci di interviste condotte con attori chiave coinvolti nel processo di valutazione e ricorso, quali avvocati e operatori legali. Le interviste hanno permesso di approfondire una prospettiva pratica sulle dinamiche reali e sulle sfide affrontate durante la preparazione e la presentazione delle prove di integrazione. Attraverso le parole di questi professionisti, sarà possibile comprendere meglio le strategie utilizzate per sostenere le richieste dei richiedenti asilo e come i vari elementi dell'integrazione vengano presentati e argomentati in tribunale. Alla fine della ricognizione delle categorie individuate attraverso l'analisi tematica, procederò ad esplorare la visione dell'integrazione che emerge, mettendola in relazione con il concetto di merito precedentemente discusso nella letteratura. Questo rappresenta il vero fine ultimo di questa ricostruzione: comprendere come i giudici interpretino e valorizzino l'integrazione socioeconomica dei richiedenti asilo e come questa interpretazione si inserisca all'interno del più ampio discorso sulla meritevolezza.

In particolare, saranno analizzati come i diversi elementi dell'integrazione siano stati utilizzati per costruire una narrazione del merito, definendo chi è considerato degno di protezione e perché. Esamineremo le implicazioni di queste valutazioni per i richiedenti asilo, le strategie adottate dagli avvocati per dimostrare l'integrazione, e il ruolo degli operatori legali nel sostenere tali richieste.

Questa fase conclusiva permetterà di mettere in luce non solo i criteri specifici utilizzati dai giudici, ma anche il quadro valoriale e ideologico che sottende le loro decisioni. Vedremo come le aspettative riguardanti il processo di integrazione si traducano in criteri di valutazione e come questi ultimi riflettano un'idea più ampia di merito, che include aspetti morali, sociali ed economici.

L'obiettivo è di offrire una comprensione approfondita di come l'integrazione venga percepita e valutata, evidenziando la complessità delle dinamiche in gioco. In tal modo, sarà possibile cogliere le sfumature del concetto di integrazione nel contesto delle decisioni giuridiche e le implicazioni di tale concetto per le politiche dell'asilo e dell'accoglienza in Italia.

Tabella 10: Frequenza delle categorie rilevate dai giudici per attestare l'avvenuta integrazione.

<i>Categorie considerate dai giudici</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Occupazione e stabilità economica	121	68,7
Competenze linguistiche	35	19,9
Partecipazione attiva	34	19,3
Buona condotta	30	17,0
Formazione e istruzione	18	10,2
Situazione abitativa	8	4,6

a) Occupazione e stabilità economica

In 121 delle 176 sentenze analizzate (quasi il 70% dei casi) si tiene conto che il richiedente asilo svolge un'attività lavorativa, tale elemento risulta quindi essere il più importante nella valutazione dei giudici. Nella stragrande maggioranza i verdetti presi in considerazione fanno della posizione del soggetto nel mercato del lavoro la variabile chiave. In alcune situazioni si fa un generico riferimento all'attività lavorativa sostenuta, senza specificare il settore, in altre invece vengono riportati maggiori dettagli, quali il tipo di contratto, la lunghezza dello stesso, l'entità della busta paga e la solidità dell'ente per il quale si lavora. Di seguito si riporta un caso paradigmatico:

In Italia il giovane bengalese è stato in grado di attuare un percorso di inserimento sociale assai positivo. Al riguardo il difensore dell'appellante ha prodotto una lettera di assunzione sottoscritta da M. B., titolare dell'impresa individuale A. P., con sede in

Arezzo, dalla quale risulta confermata l'assunzione di H. B. come operaio di V livello nel settore orafa artigiano, con contratto a tempo pieno e determinato, a far data dal 15/7/2016 e con scadenza al 14/10/2017, la relativa comunicazione al Centro per l'Impiego di Arezzo, la successiva comunicazione di proroga del rapporto lavorativo fino al 14/7/2019, nonché le buste paga relative ai mesi di luglio, agosto, settembre, ottobre e novembre 2016, con stipendio mensile netto variabile da Euro 617,15 di agosto ad Euro 1.129,77 di settembre. È dunque evidente che l'H. nel nostro Paese è progredito, ha sviluppato la propria personalità e sta ponendo le basi per un'esistenza autonoma e dignitosa (Corte di Appello Milano 7 marzo 2017, sentenza n. 3130/2017).

Proprio il riferimento in chiosa all'autonomia ricorre spesso nei testi analizzati, l'idea alla base è che il respingimento dell'appello e il conseguente rimpatrio provocherebbe un'estrema difficoltà economica e sociale e sostanzialmente imporrebbe condizioni di vita del tutto inadeguate rispetto a quelle raggiunte in Italia. L'attenzione sulla remunerazione, riportata con dovizia di particolari, non è fine a sé stessa; infatti, qualora il reddito annuo del richiedente asilo o di un rifugiato superi i 6000 euro, decade il diritto a usufruire dell'accoglienza abitativa offerta dallo Stato italiano. Ciò costringe le persone a fare scelte difficili, spingendole spesso a ricorrere a forme di lavoro grigio (Lacchei *et. al.* 2024). D'altra parte, l'uscita dal sistema di accoglienza in simili circostanze è vista in maniera estremamente positiva e come tappa finale del percorso di emancipazione, in quanto nell'immaginario comune l'accoglienza rappresenta la primordiale forma di assistenzialismo.

In molti casi quanto più la posizione lavorativa risulta stabile, tanto più l'analisi sulle potenziali vulnerabilità legata alla situazione del paese d'origine o alla storia pregressa del migrante sfuma nella considerazione dell'interprete. All'estremo opposto, si riscontrano alcuni limitati casi in cui viene considerata anche un'attività svolta senza contratto. Tuttavia, la valutazione di tali situazioni è sempre accompagnata da altri elementi significativi come la conoscenza della lingua italiana, una lunga permanenza sul territorio italiano o una grave compromissione dei diritti nel paese di origine. La combinazione di questi fattori contribuisce a delineare un quadro complessivo che giustifica la concessione della protezione umanitaria, nonostante la mancanza di

un'occupazione regolare documentata. La ricerca di un contratto di lavoro, oltre a rappresentare una necessità pratica per molti, può anche avere significativi effetti performativi sulla vita delle persone. Questo concetto è ben illustrato dalla seguente storia:

Questa ragazza che parla perfettamente l'italiano e non conosco una persona straniera che parli così bene, lavora da anni ma non ha mai avuto un contratto di lavoro, mai. Io puntavo sulla commissione territoriale, puntavo a farle prendere la protezione speciale, solo sulla base però della sua competenza linguistica, ma purtroppo ha avuto esito negativo. Allora mi hanno detto non basta evidentemente. Quindi facciamo ricorso, sappiamo che abbiamo 5-6 anni davanti probabilmente e però questo deve essere l'occasione anche per lei, lo shock per imparare che dobbiamo farci contrattualizzare quando lavoriamo. (Avvocato, Palermo)

Particolare è il caso delle sentenze dei ricorrenti provenienti dal Bangladesh, in cui viene sempre rilevata dai giudici la dimensione lavorativa, a dimostrazione della loro relativa facilità d'inserimento nel tessuto lavorativo italiano. Alcuni operatori dell'accoglienza intervistati hanno riferito che molti dei bengalesi incontrati abbiano lasciato la propria terra per motivi sostanzialmente economici dovuti all'estrema povertà della regione, alla quale molto spesso si aggiunge la situazione debitoria che costringe loro e le rispettive famiglie a vivere sotto la minaccia degli usurai. Questo scenario determina la necessità di inserirsi il prima possibile nel mondo del lavoro italiano e non è un caso che il Bangladesh negli ultimi anni sia tra i primi paesi al mondo in termine di rimesse annue in entrata (IOM 2024). Dalle sentenze emerge inoltre l'elevata mobilità territoriale dei richiedenti asilo sul territorio italiano, da un numero importante di situazioni prese in esame si evince che il ricorrente lavori in zone diverse da quelle in cui è stato presentato l'appello successivo al rigetto della Commissione. Si deduce, quindi, che molti di essi nel tempo intercorso tra le due valutazioni si siano spostati per ricercare lavoro. I settori occupazionali maggiormente ricorrenti nei provvedimenti risultano essere: agricoltura (soprattutto nelle sentenze emesse dal tribunale di Bari), pulizia, edilizia e tessile, mentre sono rari gli inserimenti lavorativi in ambiti che esulano da quelle mansioni che in letteratura vengono definiti delle 3 D (*dirty, dangerous, demanding*) (Ambrosini 2020). Infine, si può affermare che il

lavoro rappresenta un elemento evidente e inconfutabile per valutare il percorso di integrazione dei richiedenti asilo. La presenza di un contratto di lavoro conferisce una materialità e un carattere di ufficialità che lo rendono un criterio di valutazione chiaro e tangibile. Al contrario, altre dimensioni dell'integrazione, come le interazioni sociali o il coinvolgimento civico, sono più aleatorie e soggette a un'interpretazione discrezionale maggiore da parte dei giudici.

Tra tutti l'elemento del lavoro era abbastanza schiacciante per la maggior parte dei giudici di Torino. Cioè se avevi un contratto di lavoro, magari non di due mesi, ma un contratto di lavoro discreto e non era infrequente che questo accadesse avevi grandissime chance di farcela ad ottenere una protezione umanitaria senza dover ricorrere ad altro. (Operatore legale di un progetto SAI del Comune di Torino)

L'occupazione lavorativa dei richiedenti asilo ha un effetto "rassicurante". Essa non solo dimostra la capacità e la volontà del richiedente di contribuire economicamente alla società ospitante, ma fornisce anche una forma di stabilità che può ridurre le preoccupazioni delle autorità e della popolazione locale. Il lavoro regolare diventa così un simbolo tangibile dell'integrazione e della conformità alle norme sociali, rafforzando la percezione positiva del richiedente asilo. Per quanto la distinzione tra migranti forzati ed economici declini in maniera diversa la legittimità della presenza dello straniero sul territorio, tale legittimità appare in ultima istanza ricondurre sempre al lavoro. Riprendendo le parole di Sayad «il soggiorno che si autorizza all'immigrato è interamente soggetto al lavoro, la sola ragion d'essere che gli viene riconosciuta» (Sayad 2008, p.33). Le dinamiche che si instaurano tra la persona migrante e la sfera lavorativa non dipendono solo dalla mansione che svolge, ma sono alla base di una relazione sulla quale si proiettano i rapporti di forza e gli effetti dell'intero ambiente sociale, politico e culturale in cui l'esperienza migratoria prende forma.

b) Competenze linguistiche

Un'ulteriore "prova" del percorso integrativo che si ripresenta nelle motivazioni per il rilascio della protezione umanitaria è il raggiungimento di un adeguato livello di conoscenza della lingua. In 35 sentenze, infatti, si cita esplicitamente la partecipazione a corsi di lingua o l'aver sostenuto l'audizione senza l'ausilio dell'interprete, dimostrando un buon livello di italiano. Ciò evidenzia una doppia via per l'accertamento della competenza linguistica. Da un lato, vi è la prova formale rappresentata da certificati di partecipazione a corsi di lingua, che attestano l'impegno del richiedente nell'apprendimento dell'italiano. Dall'altro, vi è la diretta valutazione del giudice, che si basa sull'osservazione del richiedente durante l'udienza, apprezzandone la capacità di esprimersi in italiano senza necessitare di un interprete. Questo approccio combinato o alternativo permette ai giudici di avere una visione completa e precisa delle competenze linguistiche del richiedente, integrando evidenze formali e impressioni dirette. Inoltre, non viene fatta alcuna distinzione in base al tipo di corso di lingua frequentato, si fa riferimento a una varietà di percorsi, che vanno dai corsi di alfabetizzazione primaria e quelli di base offerti internamente dai centri di accoglienza, fino a quelli più istituzionali o formali che rilasciano certificati validi nel Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). Tale varietà indica che qualsiasi forma di impegno nell'apprendimento della lingua italiana, indipendentemente dal livello di formalità o dalla natura del corso, può essere considerata positivamente dai giudici. Alcuni significativi esempi che illustrano quanto detto:

Il signor S.A. ha vissuto per diversi mesi presso la famiglia Bianco (link indicato dalla difesa: <http://www.internazionale.it/video/2016/06/09/la-storia-di-seny-unprofugo-in-famiglia>), ha frequentato corsi di alfabetizzazione ed è in grado di parlare e comprendere la nostra lingua (cfr. doc. prodotto dalla difesa nel giudizio di primo grado "attestato di competenze linguistiche", rilasciato dal Centro provinciale Istruzione Asti). (Trib. di Torino, n. 270/2017 pubbl. il 07/02/2017)

La giurisprudenza di merito già si è collocata in questo solco giungendo a ritenere che la protezione umanitaria può essere riconosciuta quando il richiedente si è impegnato nell'apprendimento della lingua italiana. (Trib. L'Aquila, n. 1087/2016 pubb. il 01/12/2016)

Viceversa, la documentazione prodotta all'udienza attesta la frequenza di un corso di alfabetizzazione della lingua italiana presso l'Università L'Orientale di Napoli e presso l'Università per Stranieri di Siena (quest'ultimo, finalizzato al conseguimento del livello A2 del Modulo Integrazione Italia), cosicché è verosimile che il ricorrente abbia inteso iniziare un percorso di integrazione nel territorio dello Stato. Appare, pertanto, necessario riconoscergli il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, affinché tale percorso possa essere continuato e completato. (Trib. Di Napoli, RG n. 6159/2015, pubb. il 22/05/2017)

Da sempre nei percorsi migratori le conoscenze linguistiche sono considerate tra le prerogative indispensabili per muoversi nello spazio d'arrivo e allo stesso tempo una manifestazione di disponibilità all'incontro con la società ospitante; in fin dei conti le conoscenze linguistiche sono considerate il primo step di una carriera migratoria volta a conseguire l'integrazione sociale nel contesto d'arrivo. Il «Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale» emanato nel 2017 dal Ministero degli Interni definisce in maniera chiara l'importanza dello strumento: «L'apprendimento della lingua rappresenta il presupposto essenziale per un concreto percorso d'inserimento, essendo fondamentale per l'interazione con la comunità e per l'accesso al mercato del lavoro e ai servizi pubblici» (2017, pp.14).

Secondo un avvocato del foro di Salerno è necessario fare un distinguo tra le due fasi di giudizio. Dimostrare di poter parlare in italiano dinanzi alla commissione è importante, anche se non rilevante per l'esito della richiesta d'asilo. Tuttavia, questo aspetto viene accolto positivamente dai membri della commissione e può contribuire a creare un setting favorevole nella relazione tra commissari e richiedente asilo. Allo stesso tempo per questioni tecniche e pratiche è consigliabile avvalersi, durante il colloquio con la commissione, della lingua madre, in quanto il racconto ne beneficia in termini di chiarezza ed efficacia. In fase di giudizio ordinario, invece, si apre un'altra partita: dalle introduzioni

normative del 2017 non è più necessaria la comparazione del ricorrente e quindi non sempre è direttamente valutabile la padronanza della lingua italiana. Di converso, acquisiscono maggiore peso le certificazioni linguistiche che i richiedenti asilo riescono a presentare. In questi casi entra in gioco anche la strategia degli avvocati:

Se manca il lavoro, ci si concentra sulla parte linguistica, gli attestati possono essere importanti ma per esempio se il ricorrente non parla proprio l'italiano, io avvocato non provo proprio a portarlo davanti al giudice, perché non figura bene il fatto che sia in Italia da anni e quando il giudice chiede cosa fai adesso in Italia, il richiedente non sappia rispondere. Lì diventa un problema parlare dell'elemento dell'integrazione. Più che gli attestati, se il giudice vuole dare un senso all'udienza, quello è l'unico momento in cui ha la possibilità di trovarsi di fronte il ricorrente, udienza a cui, a meno che il giudice non lo chieda espressamente, il ricorrente non è tenuto a presentarsi, mentre è tenuto a presentarsi solo il legale. Qui si gioca la valutazione dell'avvocato sul richiedere o meno la presenza del ricorrente all'udienza, proprio sul livello linguistico. Diciamo che in questi casi viene prima la prova vivente della persona che il giudice si trova davanti che qualsiasi altro certificato. (Avvocato, Torino)

Al pari del contratto di lavoro e a differenza degli altri criteri che verranno esaminati successivamente, le competenze linguistiche, quando verificate tramite l'audizione diretta del richiedente, si caratterizzano per una concretezza tangibile. Se nel caso del lavoro, la garanzia è fornita dal contratto e dalle buste paga, nel caso delle abilità linguistiche, l'interazione stessa con il richiedente asilo rappresenta una «prova vivente», che permette ai giudici di valutare immediatamente la sua padronanza della lingua italiana.

L'apprendimento della lingua italiana va comunque visto nelle sue condizioni d'uso e di relazioni socio-linguistiche nel quale si realizza, in quanto non attiene solo all'acquisizione di strumenti fonetici e sintattici ma contiene elementi non puramente linguistici quali codici comunicativi e culturali (Russo Spena e Carbone 2018). Inoltre, nel sistema di accoglienza italiano è necessario che al più presto le capacità linguistiche divengano uno strumento di piena integrazione, ma ciò può realizzarsi solo nel momento

in cui serviranno a restituire “voce” alla soggettività dei singoli richiedenti. In caso contrario il semplice comprendere e farsi comprendere nella sola ottica strumentale all’ambito produttivo non può costituirsi come indicatore di integrazione ma una semplice quanto parziale declinazione dell’utilizzo della lingua. Il rischio è che si apprenda la nuova lingua soltanto nei pochi elementi essenziali e necessari agli scopi prettamente pratici (Terranova 1997).

c) Partecipazione civica

Sono 34 le sentenze in cui sono contenuti elementi che rimandano a questa categoria. Attenzione viene data a quelle pratiche che afferiscono alle relazioni sociali, alle reti di sostegno, alla conoscenza del territorio ed alla partecipazione alla vita pubblica. In definitiva quelle dimensioni che permettono di facilitare il passaggio dalla condizione di semplice abitante di un luogo a quella di cittadino e che concretamente favoriscono la strutturazione di reali legami di appartenenza alla comunità ed al tessuto sociale. Le relazioni sociali sono un elemento essenziale nella vita dell’individuo, ancor di più nel caso di quelle persone che hanno vissuto l’evento migratorio e si trovano così costrette a sperimentare processi di identificazione e di riconoscimento nel contesto di arrivo per raggiungere un rinnovato equilibrio esistenziale (Ranci e Rotondo, 2009). Durante l’intera esperienza migratoria le relazioni sociali ricorrono come un’importante risorsa di inserimento (prima) e di integrazione (poi). Accade non di rado che i legami stabilitisi all’interno del proprio circuito etnico offrano un primo supporto nel contesto di ricezione. Per i molti richiedenti asilo e/o rifugiati giunti soli che non possono beneficiare del sostegno delle catene migratorie, appare spontaneo ancorarsi all’unica rete relazionale e di supporto sulla quale è possibile far affidamento, vale a dire quella offerta dalla struttura d’accoglienza, con tutti i rischi in termini di segregazione sociale nei quali si può incorrere a lungo termine. Le relazioni se alimentate in ambienti sociali differenziati rispetto a quelli soliti di riferimento sono veicolo di informazioni nuove (Granovetter, 1997), che le persone migranti possono reinvestire per una mobilità abitativa, lavorativa e per un facile accesso ai servizi del territorio. Nelle sentenze considerate vengono menzionate differenti

pratiche che rimandano a forme di cittadinanza attiva: la partecipazione a laboratori e progetti di enti del terzo settore o promossi da strutture religiose, la pratica sportiva (soprattutto quando il richiedente gioca in squadre iscritte ai campionati federali) e il coinvolgimento in progetti di volontariato. Nel capitolo dedicato alla letteratura abbiamo già discusso le ambiguità del volontariato, evidenziate da numerosi studi, i quali mettono in luce la scivolosità delle prassi, la reale volontarietà e le funzioni svolte da questo tipo di pratica. Non torneremo quindi su questi aspetti, tuttavia, richiamiamo qui l'elemento del volontariato per constatare che esso può effettivamente concorrere al rilascio della protezione umanitaria. Questo aspetto non è stato trattato nelle ricerche citate, ma emerge chiaramente dalle sentenze analizzate.

Unico rispetto alle altre corti è l'approccio del tribunale di Cagliari, particolarmente sensibile nel considerare la dimensione della partecipazione civica del richiedente che spesso viene citata prima del lavoro o degli altri elementi e che viene riportata in molte sentenze in maniera particolarmente dettagliata:

Inoltre, significativa rilevanza deve essere attribuita al processo e alla buona volontà di integrazione che ha dimostrato il ricorrente in Italia. Per quanto allegato ad integrazione probatoria si può constatare come la sua integrazione stia proseguendo più che positivamente. Il richiedente, infatti, risulta ben inserito nella squadra di pallacanestro "Gabetti Alghero" in cui gioca dal 2015, e prima di allora mai aveva coltivato tale sport. È ritenuto un elemento prezioso da tutta la squadra e da chi la gestisce: "Dopo neanche due mesi di allenamento ha iniziato a giocare in partita, partendo spesso da titolare, e non ha mai mancato un appuntamento. [...] Dopo un anno e qualche mese dimostra in campo una fisicità e una capacità di gioco invidiabili". Il capitano V. d. N., l'allenatore D. G. e il presidente della società A. M. attestano quanto S. M. rappresenti una promessa per la pallacanestro, sia per la sua prestanza fisica (1.95 cm di altezza) sia, soprattutto, per l'impegno che ha profuso in questo hobby che gli ha consentito una resa notevole e un grande successo tra il pubblico tifoso della squadra. Si deve altresì mettere un altro dato importante che conduce il Tribunale a concedere al richiedente il permesso di soggiorno: S. M. svolge attività lavorativa in Italia; ha prodotto infatti il suo regolare contratto di lavoro, a tempo determinato e parziale, che attesta che l'istante lavora come custode-guardiano presso l'istituto "La Luna soc. coop. Sociale ARL" sito a Fertilia,

Alghero. Ha una retribuzione base di euro 7.243, 21 lordi annui. Il richiedente, infine, ha ripreso gli studi in Italia, conseguendo la licenza media con ottimi voti e frequentando le lezioni di lingua italiana. Pertanto, si concede il permesso di soggiorno per motivi umanitari, onde consentirgli di non interrompere il buon procedimento di integrazione intrapreso. (Tribunale di Cagliari, 17 luglio 2017, RG n. 11413/2015).

D'altro canto, vanno segnalati alcuni ostacoli e storture normative che non facilitino l'accesso all'integrazione socio-relazionale. Il riferimento è alle difficoltà di partecipazione alla pratica sportiva e a campionati federali, per anni infatti le varie federazioni afferenti al CONI non hanno permesso l'iscrizione dei richiedenti asilo ai propri campionati. Ancora oggi a causa di meccanismi burocratici complessi risultano tagliati fuori i minori stranieri non accompagnati⁹². Rispetto al peso che tali elementi possono avere ai fini della valutazione un avvocato del foro di Torino si esprime così:

E poi c'è un elemento che sono le relazioni varie e la partecipazione ai vari progetti, quelle talvolta possono fare breccia, nel senso che ci sono casi, ci sono stati casi di relazioni particolarmente efficaci. Facevano peso, verosimilmente quello che voglio dirti è questo: eccetto il contratto di lavoro, ognuno di questi elementi presi singolarmente non era un lascia passare ma se riuscivi a sommare queste piccole cose, come il volontariato, lo sport o l'associazionismo, e a metterle una dietro l'altra potevano diventare importanti.(Avvocato, Torino)

Dopodiché aggiunge:

⁹² Si riscontrano tre ordini di meccanismi che di fatto complicano l'esercizio dell'attività sportiva per lo straniero regolarmente presente sul territorio italiano: la durata del permesso di soggiorno, la residenza anagrafica e le limitazioni numeriche all'impiego nelle gare dei cittadini non comunitari. Emblematica della discriminazione derivante dalla durata del permesso di soggiorno è la vicenda legata alla modifica dell'art. 40 quater delle NOIF (le norme organizzative interne della FIGC), che prevedeva, all'allegazione alla domanda di primo tesseramento, un permesso di soggiorno valido fino termine della stagione sportiva per la quale era richiesto il tesseramento stesso. Questo meccanismo escludeva di fatto i potenziali giocatori con permessi di breve durata (specialmente i richiedenti asilo) e i titolari di protezione internazionale in attesa di rinnovo (ActionAid 2022).

Questi aspetti erano abbastanza considerati da alcuni giudici, soprattutto da tutta quella fascia di giudici sensibili e vicini al mondo cattolico o ad un certo tipo di associazionismo.

Lo stralcio sottolinea l'importanza di sommare i vari fattori, che nel loro insieme possono diventare determinanti. L'approccio evidenzia la necessità strategica di costruire percorso integrativo multi-sfaccettato per offrire un quadro più completo e favorevole del ricorrente, soprattutto quando manca la dimensione lavorativa.

Si aggiunge poi un'osservazione interessante sulla sensibilità di alcuni giudici, in particolare quelli legati a contesti cattolici o associativi, che mostrano una maggiore apertura nel considerare tali elementi. Questo suggerisce che la valutazione dell'integrazione può essere influenzata anche dalle inclinazioni personali e professionali dei giudici, introducendo un ulteriore livello di variabilità e soggettività nel processo decisionale (Vianelli *et al.* 2021).

d) Buona condotta

La categoria definita “buona condotta” presenta una serie di elementi che rimandano ad una maggiore eterogeneità rispetto a quanto non si registra nelle altre categorie. Si fa riferimento a tre ordini di elementi: a) la mancanza di precedenti penali o di pendenze giudiziarie in corso; b) il comportamento del richiedente protezione internazionale all'interno del centro nel quale è accolto; c) il comportamento del richiedente asilo rispetto alla comunità cittadina o di quartiere nel quale è inserito. Ognuno di questi elementi rimanda a un aspetto differente, rispettivamente: legale, disciplinare e attitudinale.

Nel primo caso va sottolineato che a fronte di una frequenza significativa (ricorre in 30 sentenze), tale fattore appare abbastanza marginale, in quanto fatto proprio esclusivamente dal tribunale di Bari e sempre in sentenze che sottolineano in via prioritaria l'integrazione legata ad una salda posizione acquisita nel mercato del lavoro. In questi casi il richiedente non viene percepito come un pericolo per la sicurezza pubblica e si tende a ridurre parte dell'integrazione ad una semplice conformità legale. Sul secondo elemento, invece, rilevano le relazioni preparate da figure professionali presenti nei centri d'accoglienza:

Ciò premesso si deve ritenere che, rispetto al ricorrente, sia configurabile detta situazione di particolare vulnerabilità, in considerazione della giovanissima età in cui B. A. si è allontanato dal suo paese [...] ma soprattutto del comportamento serbato nel centro che attualmente lo ospita, attestato dalla diligenza che dimostra e dalla relazione dell'assistente sociale che rimarca sia la volontà di proseguire gli studi, sia quella di confrontarsi costantemente con la mediatrice culturale e con la stessa assistente sociale per averne il sostegno nella programmazione degli studi [...] A ciò si aggiunga che dall'esame della "relazione didattica" depositata agli atti emerge il corretto comportamento tenuto dal richiedente all'interno della struttura, la regolare frequenza del corso d'italiano ed una regolare partecipazione alle attività del centro (Tribunale di Cagliari, 12 agosto 2017, RG n. 10712/2016)

L'aspetto disciplinare dell'accoglienza, specialmente nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), può risultare ambivalente. La letteratura sul tema mette in luce un'oscillazione tra il controllo e l'abbandono (Pinelli 2018; Marchetti 2016; Sorgoni 2011). Da un lato, vi è la struttura regolamentare dei CAS, che tende a produrre una precisa impronta disciplinare sulla vita dei richiedenti⁹³. Coloro che vivono nei CAS, infatti, hanno orari di rientro prestabiliti, se vogliono allontanarsi dalla struttura, anche per una sola notte, devono richiedere l'autorizzazione con giorni di anticipo e non possono ospitare persone esterne negli orari serali o notturni. La contravvenzione di queste regole può portare ad eventuali provvedimenti, come la revoca delle misure di accoglienza da parte delle Prefettura. Dall'altro lato, però, emerge un senso di abbandono poiché, in molte situazioni, i richiedenti asilo sono lasciati a loro stessi, privi di supporto rispetto ai servizi basilari. Questa duplice natura dell'accoglienza non solo crea una contraddizione

⁹³ Il "progetto sperimentale di accoglienza attiva" implementato a Bergamo è considerato un'eccellenza nel panorama nazionale. Si chiama "Accademia dell'integrazione" e prevede il coinvolgimento di 30 richiedenti asilo, selezionati tra quelli già ospitati in altre strutture della stessa cooperativa, vivere come se fossero all'interno di un'accademia militare: divisa d'ordinanza (corredata dalla scritta "Grazie Bergamo!"), orari inderogabili per la sveglia (6,30), stanze in ordine e con i letti perfettamente rifatti e tutti uguali. I telefoni vengono ritirati dopo la colazione, e restituiti brevemente durante la pausa pranzo e poi di nuovo la sera. Durante la giornata lezioni d'italiano, volontariato, pulizia degli spazi e tirocini formativi. Il Consiglio comunale di Bergamo ha proposto di concedere una specie di "permesso premiale" a conclusione di questo percorso, cioè un permesso di soggiorno che venga dato a coloro che hanno ottenuto un certificato A2 di italiano, che hanno fatto almeno 100 ore di volontariato e a chi sta svolgendo un tirocinio o sta lavorando.

strutturale, ma anche influisce profondamente sulle possibilità e sull'idea stessa di integrazione dei richiedenti asilo.

Novak nel suo studio sull'accoglienza marchigiana rivela come i criteri di merito basati sulla performance funzionino come meccanismi disciplinare e premiali, attraverso i quali si impedisce o si consente selettivamente ai richiedenti asilo di partecipare in modo significativo alla vita sociale delle comunità in cui risiedono (2021). Un esempio di ciò che l'autore chiama percorsi premiali dell'accoglienza ci viene fornito da un regolamento interno di un CAS della provincia di Firenze, in cui nella sezione "Doveri degli ospiti" è riportato:

Aderire alle attività di volontariato proposte dagli operatori della Società della Salute Valdarno Inferiore in collaborazione con le Associazioni di volontariato e/o promozione culturale del territorio. Chi parteciperà a tali attività verrà considerato meritevole di accedere alle opportunità legate all'inserimento lavorativo e ai percorsi formativi proposti nell'ambito del progetto di "accoglienza straordinaria" come strumenti d'integrazione. Nel caso invece di coloro che ripetutamente non accetteranno le proposte di volontariato sulla base delle personali aspirazioni, si provvederà a segnalare alle autorità competenti sull' "accoglienza straordinaria" la mancanza di collaborazione dell'ospite rispetto a quelle che sono le azioni per una buona integrazione⁹⁴.

L'accento sulla conformità e sulle relative sanzioni può trasformare l'integrazione in un processo disciplinare piuttosto che in un'opportunità per favorire l'autonomia e l'inclusione reale dei richiedenti asilo.

Un ultimo aspetto menzionato dai giudici è quello relativo al comportamento tenuto dal ricorrente nei confronti della comunità allargata che lo ospita. Non ricorre in molte sentenze e lo si riscontra solo in situazioni in cui il richiedente vive in piccoli contesti. Rispetto a quanto visto in precedenza, in questi casi può capitare che la relazione a sostegno di una pacifica convivenza con la comunità venga redatta da figure rilevanti nelle

⁹⁴https://www.sdsempolesevaldarnovaldelsa.it/cms/custom/files/100001/ct50017_id100101_t3/29-2016__all_regolamento.pdf

dinamiche sociali del territorio ma esterne al circuito dell'accoglienza, come ad esempio esponenti della Caritas locali:

Il richiedente ha da subito fornito la “piena disponibilità a prestare gratuito servizio volontario per aiutare la comunità [...] mantenendo un comportamento rispettoso della piccola comunità ... in cui ha saputo integrarsi in modo positivo ...” (cfr. doc. 11, relazione Direttore Caritas Diocesana di Asti) (Tribunale di Torino, n. 271/2017 pubbl. il 07/02/2017)

In definitiva si può affermare che, dalle tre dimensioni individuate, emerge una visione del richiedente asilo che non rappresenta una minaccia nei diversi contesti in cui è inserito: a) per le autorità, b) per il sistema di accoglienza e c) per la comunità di riferimento. Tuttavia, queste dinamiche rischiano di limitare il concetto di integrazione così declinato ad una mera assenza di problematicità. Quando il ricorrente dimostra di non costituire una minaccia per la comunità ha maggiori possibilità di effettuare una transizione dallo status aleatorio di richiedente asilo a una posizione più salda.

e) Formazione e istruzione

Altro aspetto tenuto in considerazione dai giudici riguarda il percorso formativo portato avanti dai migranti sul territorio italiano. In 18 sentenze sono state valutate positivamente tre tipi di azioni che vanno a costituire tale categoria, innanzitutto il conseguimento di titoli di studio o l'iscrizione all'università. In particolare, gli attestati maggiormente contemplati dai tribunali sono quelli che documentano il completamento di un ciclo di studi, quasi sempre quello della scuola media inferiore, considerato il punto dal quale i richiedenti debbano partire all'interno del sistema istruzione italiano. Per molti richiedenti accedere all'istruzione non è così immediato ma costituisce un percorso carico di ostacoli burocratici e logistici; infatti, spesso i CPIA (Centro Provinciale per L'istruzione per Adulti) sono dislocati in zone non facilmente raggiungibili dai migranti soprattutto in orari serali e non tutti i CAS si occupano dell'iscrizione e delle faccende burocratiche connesse. Inoltre, i centri d'accoglienza sarebbero obbligati a fornire corsi di alfabetizzazione

propedeutici all'iscrizione alla scuola media, anche in questo caso come accade per molti dei servizi predisposti, non tutte le strutture rispettano quanto previsto dai capitolati. La seconda attività attenzionata dai giudici è la partecipazione a corsi di formazione professionale, ricorrenti soprattutto nei settori dell'edilizia e della ristorazione. Infine, altrettanto considerato è il completamento di un tirocinio formativo. I tirocini sono sempre più diffusi, anche se vanno fatti i conti con i limiti strutturali legati alla capacità e alla volontà d'attivazione delle singole strutture d'accoglienza. Nel 2017, nell'allora rete SPRAR (oggi SAI), sono stati attivati in totale 6.962 tirocini formativi e/o borse lavoro e i settori riguardavano soprattutto la ristorazione e il turismo (nell'87.6% dei progetti), l'agricoltura e la pesca (55.4%), l'artigianato (48.9%), i servizi alla persona (40.4%) e l'industria (39.4%). Seguono il commercio (37.3%), l'edilizia (24.9%) e l'informatica (4.7%). L'utilizzo di questo strumento dimostra una significativa efficacia: nell'anno di riferimento gli inserimenti lavorativi realizzati a seguito dei tirocini formativi attivati e conclusi sono stati in tutto 1344 (Atlante SPRAR 2017). Va però ricordato che nella rete di accoglienza integrata è presente un numero di richiedenti molto limitato rispetto a quanti si trovano nei CAS e buona parte di essi ha già ottenuto qualche forma di protezione. I richiedenti asilo/rifugiati al pari dei disabili rientrano nelle cosiddette categorie svantaggiate e quindi le aziende non sono tenute a rispettare i limiti sul rapporto minimo tra il numero dei dipendenti a tempo indeterminato e quello dei tirocinanti. Inoltre, il tirocinio formativo in questo caso può avere una durata massima di dodici mesi, a differenza dei sei previsti solitamente. Il rapporto "(Stra)ordinaria accoglienza" redatto da NAGA, associazione che dal 1987 si occupa della promozione e della tutela dei diritti dei cittadini stranieri, sottolinea un ulteriore aspetto riguardo i criteri dell'assegnazione delle borse lavoro:

Non è a disposizione di chiunque sia in accoglienza bensì di chi se la merita, di chi dimostra genericamente volontà di integrazione, a insindacabile giudizio degli educatori. Anche se ci rendiamo conto che l'apprendimento della lingua italiana e la determinazione del singolo siano elementi importanti per una buona integrazione, non possiamo fare a meno di notare come la borsa, una opportunità/diritto per tutti, diventi in questo modo un premio per "i migliori" (2017, p. 54).

È interessante notare come nel momento in cui i tribunali fanno riferimento al percorso scolastico o a quello formativo, le parole chiave utilizzate per delineare l'integrazione del richiedente tendono a cambiare. In questi casi nelle pronunce si preferisce una prospettiva dinamica, i giudici tendono ad apprezzare, più che il livello di integrazione raggiunto (come accade quando si considera il lavoro), il processo in cui la persona si è inserita e, pertanto, il percorso svolto sino a quel momento e le prospettive future. Quindi prendono il sopravvento formule che rimandano ad un progetto in divenire, ad esempio:

Viceversa, la documentazione prodotta (Attestato di partecipazione ad un corso per la formazione di operatori del settore alimentare da parte della srl Sogeco Group) dimostra l'intenzione del ricorrente di inserirsi [...] Cosicché è verosimile che il ricorrente abbia inteso iniziare un percorso di integrazione nel territorio dello Stato. Appare, pertanto, necessario riconoscerli il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, affinché tale percorso possa essere continuato e completato. (Tribunale di Napoli RG n. 11342/2016 pubbl. il 05/09/2017)

f) Situazione abitativa

Solo in otto sentenze viene menzionata la situazione abitativa del richiedente asilo. La scarsa frequenza di questo riferimento è principalmente dovuta al fatto che la maggior parte dei richiedenti asilo risiede presso strutture di accoglienza. Quando viene richiamata, si accompagna sempre alla considerazione della situazione lavorativa del richiedente. Inoltre, in tutti i casi riscontrati i giudici sottolineano la presenza del contratto di locazione.

Il non dipendere più dall'accoglienza istituzionale è percepito come l'ultimo passo verso una reale autonomia ma, a prescindere dagli obiettivi specifici della ricerca, va ricordato che trovar casa è diventato sempre più problematico per coloro che sono in uscita dal sistema di accoglienza, soprattutto nelle grandi città (ActionAid 2018). Nel percorso standard dei richiedenti asilo, l'integrazione abitativa non può essere adeguatamente

valutata dai giudici perché il soggetto tendenzialmente affronterà questa fase in un momento successivo.

5.3.2. La fase consolidata

In questo paragrafo ci concentriamo sulle sentenze emesse in una fase successiva, in cui la considerazione dell'integrazione era maggiormente consolidata. La scelta di questo specifico segmento temporale è legata ad una serie di considerazioni, oltre alla già citata sedimentazione giurisprudenziale e quindi ad una maggiore diffusione del sopracitato parametro, vanno considerati due ulteriori elementi. Il primo è di carattere contestuale, l'aumento consistente delle domande di protezione internazionale registrato dal 2015 in poi⁹⁵, si tramuta, a causa dei lunghissimi tempi per il completamento delle procedure, solo tra il 2018 e il 2019 in un innalzamento notevole del carico di lavoro dei tribunali, chiamati a smaltire un numero di ricorsi senza precedenti. A tal riguardo con il Decreto-legge n.13/2017 vengono istituite delle sezioni specializzate (inizialmente 14, successivamente aumentate a 26) dedicate alle richieste d'asilo, composte da magistrati dotati di una profonda conoscenza del fenomeno migratorio. Già dal preambolo del d.l. n. 13/2017 si richiama «alla straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per la celere definizione dei procedimenti e alla necessità dell'incremento del numero delle impugnazioni giurisdizionali». Il secondo e principale fattore riguarda la sentenza n.4455 della Corte di cassazione emanata a febbraio 2018 e di cui si è ampiamente dibattuto nei paragrafi precedenti. La pronuncia in questione finalmente dota i giudici delle coordinate rispetto alle quali orientarsi nell'utilizzo della valutazione del percorso di integrazione, seppur senza puntualizzare gli elementi specifici per accertare un adeguato livello di inserimento.

Nel periodo selezionato (1° marzo 2018 – 31 marzo 2019) sono state considerate tutte le sentenze presenti sul portale dei servizi telematici del Ministero della Giustizia, in cui l'organo competente annovera l'integrazione socioeconomica dell'appellante tra le

⁹⁵ Tra il 2015 e il 2016 si registra un aumento delle domande di asilo del 47%, dato mai registrato né prima né dopo.

ragioni alla base del riconoscimento della protezione umanitaria. Il corpus è composto da 394 sentenze, rispetto all'analisi qualitativa effettuate sui provvedimenti del 2016 e del 2017 alcune variabili sono rimaste invariate, nel dettaglio il tribunale, il sesso e la nazionalità, a queste sono state aggiunte le variabili classe d'età e durata della permanenza in Italia. Per quanto riguarda gli elementi maggiormente tenuti in considerazione dai giudici per accertare l'avvenuta integrazione sono state riutilizzate le categorie costruite per la precedente l'analisi esplorativa. L'unica modifica ha riguardato l'eliminazione della variabile "buona condotta". Tale scelta è dovuta al fatto che la mancanza di precedenti penali tende a non essere più menzionata, mentre il comportamento positivo tenuto dal richiedente all'interno del centro e nei confronti della comunità ospitante è più facilmente individuabile attraverso un'analisi qualitativa. Questi due indicatori, infatti risultano meno chiari in un'analisi quantitativa poiché rischiano di sovrapporsi a quelli della categoria "partecipazione civica". Di conseguenza, l'inclusione di tale variabile avrebbe potuto generare ambiguità e ridondanza nei risultati.

Una conferma dell'ormai diffuso utilizzo del criterio di integrazione ci viene data dal confronto del numero totale di sentenze. Nella fase 1 in 14 mesi erano state individuate 176 pronunce che valorizzavano il percorso in Italia del richiedente, in questa invece in soli 12 mesi se ne contano 394. Le nazionalità rappresentate rimangono sostanzialmente invariate, cambia invece la distribuzione. A diminuire sensibilmente la percentuale dei ricorrenti bengalesi che, pur rimanendo la componente nazionale più numerosa, passano dal 28% al 20%. Nel confronto tra le due rilevazioni è invece molto interessante il dato relativo ai tribunali; infatti, la geografia proposta precedentemente si ribalta completamente. Se nel 2016-2017 quasi il 50% dei riconoscimenti proveniva dal tribunale di Bari, la distribuzione di questo periodo appare meno squilibrata.

Tabella 11: Distribuzione delle sentenze in cui è stata riconosciuta la protezione umanitaria sulla base del percorso integrativo per tribunale (giugno 2016-agosto 2017)

Tribunale	Sentenze (N)	Sentenze %
Milano	142	36.0
Ancona	75	19.0
Palermo	69	17.5
Bari	44	11.2
Napoli	26	6.6
Torino	12	3.0
L'Aquila	10	2.5
Firenze	8	2.0
Perugia	3	0.8
Cagliari	2	0.5
Brescia	1	0.3
Roma	1	0.3
Trento	1	0.3
Totale	394	100.0

Rispetto al periodo precedente, si osserva una significativa riduzione dell'influenza dell'orientamento interpretativo dei singoli tribunali. Questo indica che il criterio di integrazione socioeconomica è diventato un principio consolidato e condiviso da tutti i tribunali, pur mantenendo le dovute differenze nei metodi di applicazione, anche all'interno del singolo tribunale come riscontrato in alcune interviste con gli avvocati difensori.

L'esame delle tabelle riguardanti le distribuzioni di frequenza delle singole variabili, così come degli incroci tra coppie di esse, ha permesso di delineare un quadro preliminare. Tuttavia, la difficoltà di rappresentare tutte le possibili combinazioni e la complessità di individuare relazioni che coinvolgano più variabili contemporaneamente, ci spingono a utilizzare tecniche di analisi dei dati più avanzate. Queste tecniche superano l'informazione di base per individuare gli elementi strutturali che caratterizzano l'insieme

osservato. L'obiettivo è di definire tipologie omogenee che offrano una visione chiara e immediatamente comprensibile della realtà analizzata. L'Analisi delle Corrispondenze Multiple (ACM) è uno degli strumenti più noti ed efficaci per l'analisi simultanea di dati derivati da variabili categoriali. Inizialmente proposta da J.P. Benzécri alla fine degli anni Settanta per il caso di due variabili qualitative (Analisi delle Corrispondenze Binarie), è stata successivamente estesa a più variabili. L'ACM rientra tra le tecniche di analisi fattoriale, il cui scopo principale è rappresentare graficamente i legami tra le unità statistiche osservate, o più precisamente, tra gruppi di unità che mostrano comportamenti omogenei, e le modalità delle variabili rilevate. In altre parole, le sentenze sono confrontate in base agli elementi di integrazione valutati dai giudici, con l'obiettivo di definire tipologie che mostrino approcci simili o divergenti nel riconoscimento della protezione umanitaria. Ogni modalità sarà rappresentata su un grafico bidimensionale insieme a tutte le altre modalità delle varie variabili considerate. L'analisi delle vicinanze o delle distanze tra le diverse modalità offre una visione d'insieme che le statistiche descrittive anche bivariate non possono fornire. Questo approccio fornisce un contributo significativo alla comprensione e all'approfondimento delle tematiche trattate (Lebart, Piron, Morineau 2006). La difficoltà di queste tecniche è prevalentemente nella fase, soggettiva, di interpretazione degli assi, il cui significato va ricercato osservando le prossimità e le contrapposizioni delle modalità relative alle variabili osservate. Nel caso specifico di questa ricerca l'ACM è stata utilizzata per esplorare le relazioni tra diverse variabili categoriali che descrivono gli elementi dell'integrazione dei richiedenti asilo valutati dai tribunali e le caratteristiche sociodemografiche dei ricorrenti. Tra le variabili sociodemografiche quella relativa alla nazionalità è solo illustrativa; quindi, non concorre nella definizione dei piani fattoriali ma le modalità sono state proiettate in essi a posteriori e per migliorarne l'interpretazione.

In ultimo va ricordato che l'obiettivo dell'analisi delle sentenze, sia di quelle analizzate con tecniche qualitative sia con tecniche quantitative, è di comprendere come viene declinato il parametro dell'integrazione socioeconomica e come viene utilizzato ai fini del riconoscimento. Quindi si vogliono capire le modalità attraverso le quali si costruisce la soglia di accettabilità e di legittimità che consente il passaggio dallo status di richiedente

a quello di titolare di una delle forme di protezione complementare previste dall'ordinamento italiano.

Attraverso l'utilizzo del *software* SPAD_T38⁹⁶, sono stati elaborati i due assi fattoriali, ognuno dei quali rappresenta una dimensione latente che spiega una porzione della varianza totale nelle modalità delle variabili, che nel caso specifico risulta circa del 30%.

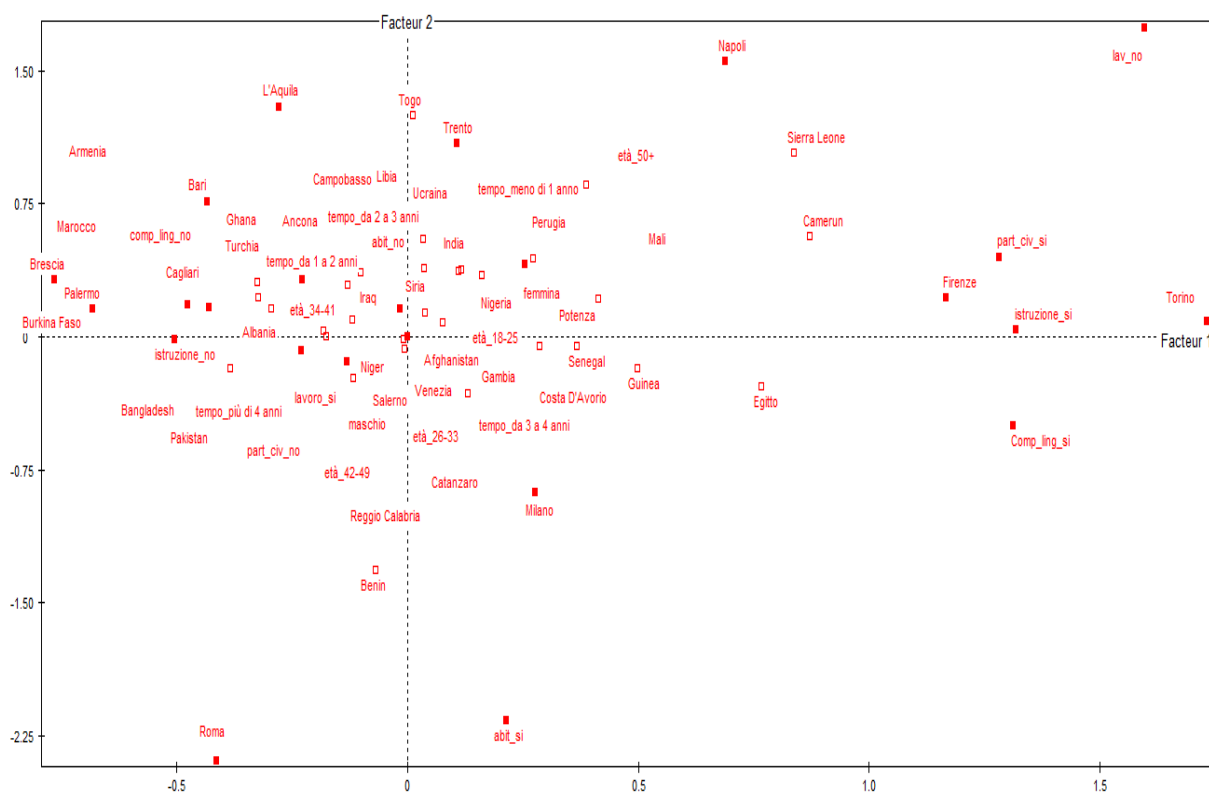


Figura 3: Analisi delle Corrispondenze Multiple

La figura 3 illustra il piano fattoriale risultante dall'Analisi delle Corrispondenze Multiple (ACM) applicata alle variabili relative all'integrazione dei richiedenti asilo. Gli assi fattoriali 1 (orizzontale) e 2 (verticale) rappresentano le due principali dimensioni latente che spiegano la varianza complessiva delle modalità delle variabili considerate. Come si

⁹⁶ 38 Spad_T è un *software* di origine francese orientato all'analisi statistica di un testo secondo un approccio lessicometrico (Stabellini, 2000).

può notare sul versante destro del primo asse troviamo le sentenze in cui si riconosce il positivo percorso di integrazione sulla base delle competenze linguistiche (comp_ling_si), dei corsi di formazione e sui percorsi di istruzione (istr_si) e anche in ragione della partecipazione ad attività sociali (part_att_si). Interessante, inoltre, il posizionamento in questo quadrante anche della modalità età_18-25, ad indicare l'età molto bassa dei ricorrenti. L'associazione tra questi elementi induce a pensare che in mancanza di lavoro per i richiedenti molto giovani si tendano a valutare quegli aspetti dell'integrazione che vanno oltre l'occupazione formale. Inoltre, come evidenziato anche nelle interviste con gli operatori dei centri di accoglienza, per chi arriva in giovane età si preferisce tendenzialmente adottare una strategia volta a favorire un inserimento graduale nel tessuto locale. Tale percorso, quindi, non è per forza immediatamente proiettato al lavoro, a maggior ragione se, data la giovane età del richiedente, mancano delle specifiche competenze e non si hanno esperienze pregresse nel mondo del lavoro. Di conseguenza si punta maggiormente al rafforzamento delle soft e hard skills tramite l'istruzione, la partecipazione alle attività di volontariato e ai tirocini formativi o tramite l'acquisizione di un adeguato livello di italiano. Contrapposte a queste sentenze, sulla parte sinistra del grafico, si osservano, invece, quei casi in cui il lavoro è al centro della valutazione dei giudici (lav_si), che riguardano persone più adulte (età_34-41) e soggiornanti in Italia da molto tempo (tempo_più di 4 anni). Quindi lungo il primo fattore si delinea la netta distinzione tra una declinazione dell'integrazione concepita in una chiave economicista e lavoristica e un'altra più incentrata sugli aspetti socio-relazionali. In quest'ottica, il lavoro appare una variabile chiave per l'integrazione ed è considerato dai giudici come un indicatore primario. I tribunali tendono a considerare il lavoro in modo isolato, attribuendo un grande peso a questa variabile. Dall'ACM emerge, corroborata dalle interviste, una relazione di subordinazione tra il lavoro e tutte le altre dimensioni dell'integrazione. In particolare, l'integrazione economica, rappresentata dalla presenza di un lavoro, costituisce il criterio primario e dominante nelle valutazioni dei giudici, mentre gli altri elementi appaiono aggiuntivi e complementari o assumono rilevanza autonoma in assenza di una stabile occupazione lavorativa. In virtù di quanto rilevato, è possibile denominare l'asse 1 come "Interpretazione dell'integrazione", poiché descrive le diverse forme che

l'integrazione assume nell'analisi dei ricorsi, distinguendo tra integrazione economica (parte sinistra dell'asse 1) e quella sociale (parte destra dell'asse 1).

Alla base dell'interpretazione del secondo asse, quello verticale, sembra esserci il livello di stabilità raggiunto in Italia dal ricorrente al momento della valutazione del tribunale. Nella parte superiore, infatti, si trovano principalmente le seguenti modalità: lavoro_no, temp_meno di un anno, temp_da 1 a 2 e temp_da 2 a 3 anni. Anche la mancanza di competenze linguistiche (comp_lin_no) per quanto contribuisca maggiormente a definire l'asse 1, si ritrova in questo quadrante. Si delinea il profilo di un individuo il cui processo di radicamento sul territorio italiano non è ancora maturo.

Il secondo fattore, che rappresenta il 12.5% della varianza, appare meno chiaro e connotato rispetto al primo. Tuttavia, un'interpretazione plausibile potrebbe essere che questo fattore riflette il "Peso dell'integrazione nelle sentenze". In altre parole, distingue tra decisioni in cui l'integrazione è un criterio secondario o aggiuntivo e decisioni in cui è il criterio principale.

A sostegno di questa ipotesi, infatti, possiamo trovare nel quadrante superiore principalmente le seguenti modalità: lavoro_no, temp_meno di un anno, temp_da 1 a 2 e temp_da 2 a 3 anni. Anche la mancanza di competenze linguistiche (comp_lin_no) per quanto contribuisca maggiormente a definire l'asse 1, si posiziona in questo quadrante. In questi casi, le sentenze tendono a basarsi maggiormente su criteri tradizionali come la vulnerabilità del richiedente e l'insicurezza nel paese di origine. Le modalità che invece si collocano nella parte inferiore del fattore 2 sono lav_si, temp_da 3 a 4, età_26-33 e età_42-49, suggerendo che l'integrazione possa essere il criterio principale.

È importante riconoscere che questa interpretazione è preliminare e richiede ulteriori verifiche. Il fatto che il secondo fattore spieghi una parte relativamente minore della varianza indica che potrebbe non essere sufficientemente robusto per trarre conclusioni definitive. In questo caso, il secondo fattore appare meno evidente o potrebbe riflettere sottodimensioni o variabili che non si raggruppano chiaramente.

Tramite l'analisi qualitativa proposta sul primo gruppo di sentenze era stato possibile costruire la categoria "peso dell'integrazione" che però non è stata inclusa nell'analisi quantitativa corrente. Per validare l'interpretazione del secondo asse, sarebbe utile

condurre ulteriori ricerche che includano la variabile “peso dell'integrazione” nell'analisi quantitativa. Questo permetterebbe di verificare se effettivamente il secondo fattore possa rappresentare la centralità che assume il criterio integrazione nelle sentenze rispetto agli altri parametri. Tale approfondimento potrebbe essere realizzato in studi futuri, ampliando la matrice dati e includendo nuove sentenze. In sintesi, mentre il primo fattore può essere chiaramente denominato “Interpretazione dell'integrazione nelle sentenze”, il secondo fattore suggerisce, con la consapevolezza dei limiti attuali e la necessità di approfondimenti futuri, una possibile distinzione nella considerazione dell'integrazione.

Venendo al posizionamento dei tribunali rispetto ai fattori si nota che il tribunale di Bari si colloca chiaramente vicino al polo del lavoro, indicando una forte considerazione degli aspetti economici, che conferma la tendenza rilevata già nell'analisi qualitativa precedente.

Al contrario il tribunale di Cagliari, posizionato anch'esso sul versante dell'integrazione economica, sembra in controtendenza rispetto a quanto registrato nell'analisi del periodo precedente, dove l'approfondimento dell'approccio qualitativo ha permesso di evidenziare la rilevanza delle attività sociali e dell'istruzione, sia in termini di robustezza che di spazio concesso a questi elementi. Appaiono molto considerati invece gli aspetti socio-relazionali sia dal tribunale di Torino che da quello di Firenze.

Il tribunale di Milano, quello che presenta il maggior numero di casi, è fortemente associato a modalità che rimandano alla solidità dell'integrazione del richiedente, quali il lavoro, un tempo prolungato di permanenza in Italia e fasce di età più elevate (età_26-33 e età_42-49). L'ultima considerazione è relativa alla variabile nazionalità, qui utilizzata come illustrativa. Molto interessante è l'associazione, in parte già emersa dall'analisi qualitativa, tra i richiedenti protezione internazionale del Bangladesh e del Pakistan e l'integrazione economica. I dati statistici, al pari della letteratura accademica (Amato 2017; Abbamonte et. al 2022), confermano come negli ultimi anni le persone provenienti da entrambe le nazionalità siano sempre più coinvolte nel mondo del lavoro, spesso distinguendosi anche nel settore dell'imprenditorialità. La spiccata propensione all'imprenditorialità ha ulteriormente facilitato l'inserimento lavorativo di altri connazionali, creando un effetto a catena di occupazione e sostegno economico all'interno

delle rispettive comunità. Tale dinamica sembra confermata dal tasso di bengalesi e pakistani che hanno trovato lavoro in Italia in meno di tre mesi dal loro arrivo, che è pari rispettivamente al 30.9% e al 25.8% (incidenza percentuale sul totale) (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2023)⁹⁷.

5.4 Quale integrazione?

I giudici utilizzano l'integrazione all'interno del sistema di aggiudicazione della protezione umanitaria tre logiche: strumentale, compassionevole e morale. Questa classificazione, proposta da Vianelli, Gill et al. (2019), risulta coerente con l'analisi emersa nel presente studio. L'approccio strumentale considera il richiedente un soggetto produttivo e in quanto tale meno oneroso per la società ospitante. L'approccio compassionevole, invece, prende in considerazione le maggiori difficoltà associate all'espulsione per coloro che sono meglio integrati, evidenziando le significative differenze nel tenore di vita tra il paese ospitante e quello d'origine e le sfide legate al riadattamento in un nuovo ambiente problematico da un punto di vista economico e sociale. Infine, con l'approccio morale, i giudici valorizzano gli sforzi compiuti dal richiedente, considerandoli sintomatici di una positiva attivazione. Sentono il dovere di premiarlo, nei limiti della loro discrezionalità, riconoscendo il suo impegno e la sua volontà di integrarsi positivamente nella società.

Per quel che riguarda gli elementi che concorrono a definire l'integrazione si evince chiaramente che il pilastro portante è rappresentato dall'ambito economico, ed in particolare dalla dimensione occupazionale. Questa prospettiva vede l'integrazione principalmente attraverso il contributo economico e lavorativo che il richiedente asilo può offrire alla società ospitante. Si valuta l'integrazione in termini di partecipazione al mercato del lavoro, capacità di autosufficienza economica e contributo al sistema economico del paese, enfatizzando la capacità del richiedente asilo di diventare un membro produttivo della società, riducendo così il peso economico sui servizi sociali.

⁹⁷ In particolare, i bengalesi fanno registrare un tasso di occupazione maschile pari al 79.3%, il terzo tra le varie popolazioni straniere presenti in Italia.

Come evidenziato da uno studio della Commissione europea e dell'Oecd (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) i rifugiati impiegano «fino a vent'anni per arrivare a un tasso di occupazione [formale] analogo a quello dei nativi» (2016, pp. 6). Secondo Sacchetto, la posizione subalterna nel mercato del lavoro di richiedenti e rifugiati si incasella perfettamente nel processo di segmentazione del lavoro che nel caso specifico assume la connotazione di ghettizzazione e inferiorizzazione, cioè di un processo che inquadra lavoratori e lavoratrici in specifiche mansioni sulla base di alcune caratteristiche sociali. La parte del lavoro più semplificato e serializzato, precario, spesso stagionale e quasi ovunque non sindacalizzato è riservata a richiedenti asilo e rifugiati. Si tratta di settori in cui l'esternalizzazione è impossibile o estremamente difficile: costruzione, agricoltura, logistica, lavoro domestico (2018). Nel "travaso" tra il canale delle migrazioni forzate a quello economico avvenuto negli ultimi anni, il lavoro è divenuto il cardine del discorso sull'integrazione. Per i migranti economici l'integrazione era una questione successiva al lavoro, da realizzarsi in tutti gli altri aspetti della vita sociale, culturale e politica. Ambrosini negli anni Novanta sosteneva che i lavoratori migranti in Italia erano soggetti a forme di integrazione subalterna apparentemente insuperabili, poiché si notava uno scollamento tra l'inserimento economico-lavorativo pacifico e funzionale e l'integrazione socioculturale relativamente debole (1995).

In questo scenario va tenuto in considerazione che l'ingresso nel mondo del lavoro italiano per i richiedenti asilo prevede condizioni strutturali di svantaggio molto particolari, che tendono a cronicizzarsi a volte in maniera insuperabile: anni di attesa per capire se la propria vita potrà continuare su quel territorio e con quali diritti, un tempo interminabile vissuto all'interno del circuito dell'accoglienza che, per quanto provveda al sostentamento dei bisogni primari, può generare una forte marginalizzazione, vincoli burocratici che complicano i percorsi di autonomia e zero chance di vedersi riconosciuto il proprio titolo di studio, con conseguente svalutazione delle competenze. Emerge anche una seconda chiave di lettura complementare, che prefigura una visione del criterio integrazione in ottica selettiva in cui solo coloro che dimostrano un elevato grado di adattamento e conformità ai valori e alle norme della società ospitante sono considerati meritevoli di protezione e supporto. Questo principio selettivo pone l'accento su criteri di

merito e di comportamento, valutando la compatibilità del richiedente protezione internazionale con la cultura e le aspettative del paese di accoglienza. Un aspetto centrale che emerge dalla combinazione dei principi meritori e dei principi selettivi è la performance civica (Chauvin et. al 2012) richiesta ai richiedenti asilo per delineare una soglia di legittimità ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria. Nell'esaminare le sentenze, la sensazione è che prevalga un'idea di integrazione declinata in ottica economicista e securitaria, nella quale chi dispone di un reddito e dimostra di non costituire una minaccia per la comunità ha maggiori possibilità di effettuare una transizione dallo status aleatorio di richiedente a una posizione più salda. Il richiamo ad una sorta di buona condotta del rifugiato è, infatti, ripresa in molteplici atti giuridici:

La dimostrazione fornita dall'appellante, di essere stabilmente inserito, con profitto e comportamento specchiato in una associazione sportiva (SSD Porto d'Ascoli), legittima valorizzare l'avvenuto inserimento nel tessuto sociale del paese, come idoneo alla concessione della protezione umanitaria (Corte di Appello Ancona 27 giugno 2017, n. 1595/2017)

Viene enfatizzata una dimensione meritoria e il riconoscimento giuridico e sociale risulta subordinato all'esibizione e alla messa in atto di comportamenti ritenuti idonei ed appropriati. Questo approccio sembra richiamare tutta una serie di qualità quali la responsabilità individuale, la disponibilità all'attivazione, l'essere membri produttivi della comunità come prove tangibili della disponibilità soggettiva all'integrazione.

CAPITOLO VI

Le trasformazioni dei criteri delle protezioni complementari nello scenario del dell'asilo italiano

Dal momento in cui l'Italia è diventata un paese di asilo, si è reso necessario un riassetto delle politiche migratorie e della governance, che ha coinvolto anche strumenti e dinamiche non direttamente legati alle migrazioni forzate. Il contesto in cui si è operato rimanda alla logica dell'emergenza, che ha prodotto continui interventi basati sull'urgenza, sull'immediatezza e sulla tempestività (Pitzalis 2022). Pertanto, è fondamentale indagare come l'introduzione del criterio dell'integrazione nella valutazione delle domande di protezione internazionale si inserisca nella più ampia cornice del sistema di asilo italiano. Si vuole fornire un quadro chiaro anche dei processi macro che hanno favorito la trasformazione delle prassi e degli approcci interpretativi.

In questo capitolo, tramite l'analisi delle interviste in profondità, saranno ricostruite alcune principali questioni strutturali che pur non rientrando direttamente nella valutazione dei giudici tendono ad avere un notevole impatto sulle possibilità dei richiedenti asilo di vedersi riconosciuta una forma di tutela. Quindi l'obiettivo è cogliere il legame tra le trasformazioni in atto, anche macro-strutturali, e l'affermazione di una logica basata sul merito nel diritto d'asilo.

Negli ultimi decenni la maggiore eterogeneità delle provenienze, l'instabilità dell'andamento dell'economia e soprattutto il continuo richiamo alla sicurezza hanno legittimato la diffusione di una logica della meritevolezza in quelle che Baubock definiva regole di transizione (1991), ovvero l'insieme dei requisiti che il migrante deve soddisfare per acquisire uno status di residenza maggiormente sicuro e stabile sul piano dei diritti. L'elemento di novità rispetto al passato è che l'ineluttabilità dell'adesione a certi modelli premiali, già visti in altri tipi di politiche sociali, inizi a far capolino anche nelle dinamiche di un'istituzione, quale l'asilo, che si basa su tutt'altri presupposti. Il problema sorge nel momento in cui si ricorre ad un principio di merito in un'istituzione che non è organizzata e pensata per quello scopo. Nelle pagine precedenti si è evidenziato come l'introduzione

del criterio di integrazione nella valutazione aumenti la discrezionalità giudiziaria. Al contempo, crescono le pressioni e le opportunità per i richiedenti asilo, opportunità che non tutti riescono o possono cogliere a causa di dinamiche strutturali più grandi e complesse, indipendenti dalle loro attitudini personali.

Dalle interviste ai testimoni privilegiati, sono stati individuati due *issues* principali che emergono come cruciali nella comprensione delle politiche migratorie italiane: i tempi di attesa per la valutazione delle domande di asilo e l'impatto del sistema di accoglienza e del contesto territoriale in cui è inserito il ricorrente. Le questioni richiamate si intersecano e influenzano reciprocamente, delineando un quadro complesso e articolato delle sfide presenti nel contesto italiano. Per ciascuno di essi, sono stati identificati diversi sotto-temi.

Successivamente, gli stessi temi sono stati approfonditi anche attraverso le interviste con coloro che sono quotidianamente coinvolti nell'accompagnamento dei richiedenti asilo, ovvero operatori e coordinatori dei centri di accoglienza, nonché gli avvocati che preparano i ricorsi. Questo ha permesso di ottenere una comprensione più completa e sfaccettata delle dinamiche operative e delle pratiche quotidiane, delle difficoltà e delle esigenze riscontrate sul campo.

Inoltre, si è voluto verificare come, nella pratica quotidiana, questi aspetti influenzino la possibilità per i richiedenti di raggiungere un adeguato livello di integrazione, secondo i criteri valutativi degli organi preposti. Questo approccio integrato ha fornito una solida base per le riflessioni conclusive.

Prima di addentrarci nell'analisi degli specifici elementi individuati è necessario ribadire che il tema dell'asilo è diventato cruciale per comprendere l'evoluzione delle politiche di controllo delle migrazioni e delle frontiere negli ultimi quindici anni. In questo periodo, si è assistito a una chiusura progressiva dei principali canali migratori in entrata, che avevano caratterizzato le politiche italiane dei decenni passati. Di conseguenza, una parte significativa delle spinte migratorie si è concentrata su uno dei pochi canali di ingresso ancora disponibili, ovvero l'istituto dell'asilo, che offre ad oggi l'unico percorso di regolarizzazione perseguibile, seppur a lungo termine (Sanguinetti 2019). Pertanto, un primo elemento di complessità che può essere individuato nel rapporto tra il livello strutturale e quello delle prassi è la mancanza di politiche migratorie di ampio respiro che

possano prevedere l'arrivo in Italia di stranieri anche con modalità più regolamentate e meno emergenziali.

6.1. I tempi di attesa

L'attesa è un tratto distintivo delle esperienze dei richiedenti asilo in Europa e ai suoi confini (Tazzioli 2018). La capacità di imporre attese rappresenta una parte importante dell'esercizio del potere (Bourdieu 2000, p. 228) e, d'altro canto, le persone in attesa accordano un valore differente al tempo a seconda del loro posizionamento nella società (Bayart 2007; Schweizer 2008). La letteratura sul tema ha messo in evidenza come le lunghe attese che le persone richiedenti asilo e rifugiate vivono sono le conseguenze dirette di quelle "politiche del tempo" adottate dagli stati nazionali per controllare la vita e la mobilità dei migranti. Tali meccanismi vengono esercitati attraverso l'imposizione di leggi e pratiche burocratiche sempre più complesse, le quali non fanno altro che aumentare la loro condizione di precarietà alimentando una situazione di incertezza cronica (Jacobsen *et al.* 2021; Kirstoglou and Simpson 2020). Non esistono tempi certi da quando lo straniero, arrivato in Italia, formalizza la sua domanda diventando richiedente asilo a quando conclude il suo percorso di verifica dello status. Gli unici aspetti sicuri riguardano il fatto che l'intero processo si protrae per anni e che le tempistiche per l'espletamento dell'iter non sono né omogenee né predeterminate ma dipendono dall'organizzazione interna e dal carico di lavoro di tribunali e commissioni. Risulta quindi difficile stimare il tempo medio che trascorre sino alla risposta ultima del giudice in merito ai ricorsi, la legge infatti non impone un termine entro il quale il giudice deve fissare l'udienza, né un termine entro cui la stessa deve essere celebrata. Ne consegue che la seduta viene fissata a seconda dell'agenda del giudice e quindi le tempistiche variano molto a seconda del livello di congestione dei singoli tribunali, un fattore che sicuramente incide sull'esito dei ricorsi se, come detto, nelle motivazioni può essere preso in considerazione un percorso integrativo di merito. Dalla prima legge italiana in materia di asilo del 1990 fino ai giorni nostri, l'accumulo di ritardi cronici rispetto ai tempi previsti dalle procedure e dal buon senso è stato un elemento costante. Fino agli Ottanta grazie al sistema di reinsediamento

verso i paesi terzi e grazie alla tutela dell'UNHCR non esisteva la figura giuridica e sociale del richiedente asilo, sospeso anni in attesa del giudizio. Dal momento in cui si sono moltiplicati i conflitti bellici e le politiche per le migrazioni economiche hanno subito una svolta restrittiva e selettiva, il sistema burocratico e amministrativo di espletamento delle richieste di asilo è collassato sotto il numero crescente di richiedenti. Il cosiddetto decreto "Minniti-Orlando" del 2017 era intervenuto in questa direzione con una serie di «disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale⁹⁸» che hanno previsto l'eliminazione del secondo grado di giudizio, l'ampliamento delle commissioni e dei tribunali preposti alla valutazione. Appare sintomatico della gravità della situazione che pur di ridurre i tempi di attesa del richiedente e il carico di lavoro dei tribunali si sia deciso di abolire il secondo grado di giudizio e di non prevedere la presenza del ricorrente durante l'audizione di primo grado, generando una palese criticità riguardo al rischio di violazione del principio costituzionale di uguaglianza. In realtà la dilatazione dei tempi di attesa dei richiedenti non è legata solo alla fase di valutazione della domanda di asilo ma coinvolge il richiedente in tutte le tappe burocratiche sin dalla formalizzazione della domanda di protezione. Tale elemento è individuato da alcuni operatori legati intervistati come l'origine delle disfunzioni del sistema asilo italiano:

La legge prevede, a livello europeo e nazionale, che la domanda di protezione venga formalizzata, entro tre giorni lavorativi, oppure per le questure più oberate, tredici giorni lavorativi. A Napoli in questo momento ci vogliono otto mesi, ma è così anche nelle altri grandi città. Questo accade perché c'è troppa richiesta, perché c'è un abuso dello strumento della richiesta di protezione, perché bisogna dire anche che non ci sono altri modi. Quindi c'è una richiesta immensa a fronte invece di un personale che possiamo definire anche non qualificato per fare tante cose [...] si entra in una fase di limbo per cui tu sei per sette-otto mesi un soggetto richiedente asilo in quanto hai manifestato la volontà di fare la protezione internazionale ma non puoi avere un contratto e non hai accesso ai servizi sanitari e all'accoglienza a meno che tu non sia considerato

⁹⁸ Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13.

particolarmente vulnerabile e neanche sottoscrivere un contratto di casa (Avvocato, Napoli).

La testimonianza riportata rende chiare quali siano le difficoltà che un richiedente asilo debba affrontare sin dal principio nel suo percorso a ostacoli. Questa prima sospensione temporale può avere effetti negativi che possono protrarsi oltre l'attesa stessa, come sottolineato da un'operatrice dell'accoglienza:

Vivere in questa condizione porta a rischi criminogeni, secondo me, comporta anche il rischio di sfruttamento lavorativo. Oppure si attiva una macchina per cui la connazionale georgiana si crea la sua associazione e si prende 800 euro per seguirti e farti una finta dichiarazione di ospitalità ingannando lo Stato. Così queste persone devono indebitarsi ulteriormente, oppure devono sperare di rientrare in un circolo che ti dà un supporto gratuito, che è demandato comunque ad associazioni che in qualche modo devono finanziarsi; quindi, diventando un peso economico per noi [cooperativa per la quale lavora] che magari già non abbiamo la possibilità di far funzionare i nostri servizi in un certo modo. (Operatore legale, Roma)

Nei casi citati, è evidente che questa prima forma esperienziale dell'attesa non permetta alcun avanzamento nel percorso integrativo. Al contrario diventa un elemento che ritarda e sospende, implicando una sorta di trattenimento che ne rileva la natura "paralitica" (Crapanzano 1986). Quindi il dilungamento delle tempistiche per l'accesso al diritto di asilo non rappresenta solo una questione relativa al mancato esercizio di un diritto ma crea di fatto una serie di ostacoli che in alcuni casi si traducono in marginalità sociale e invisibilità.

Ai fini del completamento di un percorso di radicamento conforme alle aspettative dei giudici, la prospettiva si ribalta completamente quando si osserva l'attesa che intercorre tra il diniego della commissione territoriale e il giudizio in fase di ricorso. La durata della procedura, in questo caso, diventa un'opportunità. Secondo quanto emerso dalle interviste, l'attesa per la pronuncia del giudice può durare anche quattro o cinque anni, un periodo che, nonostante le numerose difficoltà, è certamente sufficiente per permettere ai

richiedenti di perseguire quegli elementi considerati come indicatori di integrazione sociale.

Considerato che la tendenza per il completamento dei ricorsi prevedeva un periodo più che significativo, perché in quegli anni a Torino si parlava, dal deposito del ricorso all'udienza di circa quattro-cinque anni. La strategia difensiva era di utilizzare il periodo della pendenza del ricorso per rafforzare i motivi di integrazione, con un chiaro il discorso al ricorrente che più elementi di integrazione avesse contribuito a costruire nella pendenza del ricorso e più ovviamente si poteva spuntare almeno la protezione umanitaria. (operatore legale, Torino)

L'obiettivo integrazione da perseguire durante la lunga attesa può assumere in questo caso un ruolo ben preciso nella costruzione dell'identità e delle esperienze del richiedente asilo. Allo stesso modo l'indeterminatezza temporale imposta dal procedimento limita le prospettive progettuali del ricorrente e può generare una spiacevole mancanza di controllo sulla propria vita:

Capita che alcuni richiedenti asilo non colgano l'importanza del tempo in cui sono ancora richiedenti asilo, ma spesso c'è la fretta, anche comprensibilmente, di arrivare ad una decisione, di essere titolari di qualcosa. (Avvocato, Napoli)

Infine, ci sono altre due fattori che intervengono nel delineare la relazione tra i tempi di attesa e la possibilità di valorizzare l'integrazione. Il primo attiene a ciò che i giudici chiamano lo sradicamento dal contesto di origine. Il riferimento è a quelle situazioni in cui, trascorsi molti anni dalla partenza, i legami familiari e le reti di supporto risultano ormai allentati, rendendo il rimpatrio una condizione di sostanziale isolamento sociale. L'altro fattore riguarda una certa narrativa politica e mediatica di stampo utilitarista. Rendere irregolare una persona che è arrivata in Italia da molti, per la quale sono state investite risorse, che ha portato avanti percorso di integrazione e che magari ha trovato un

lavoro, rappresenta nella visione di alcuni un grande spreco, non solo dal punto di vista economico. Inoltre, data l'inefficacia delle politiche di espulsione, questa situazione appare ancor più paradossale e controproducente, in quanto il soggetto probabilmente rimarrebbe sul territorio senza tutele e diritti.

Infatti, la riforma del sistema di accoglienza introdotta dai Decreti sicurezza del 2018 si basava proprio su questa percezione dello spreco di risorse. Tale visione ha portato all'esclusione dei richiedenti asilo dalla rete SAI e, di conseguenza, dalle politiche di integrazione. L'idea sottostante era quella di evitare l'investimento di risorse su individui, come i richiedenti asilo, dallo status giuridico incerto e non ancora definito⁹⁹.

6.2 Il sistema di accoglienza e la dimensione territoriale

Nel secondo capitolo della tesi sono state ampiamente descritte le caratteristiche del sistema di accoglienza, in questo paragrafo invece proverò a ricostruire il nesso che tale strutturazione e le modalità pratiche attraverso cui si sostanziano i servizi di accoglienza possono avere sulle possibilità del beneficiario di ottenere una protezione complementare in ragione del percorso di integrazione. Nel 2015, durante il picco della cosiddetta crisi migratoria europea, il governo italiano ha introdotto una nuova categoria di centri di accoglienza per richiedenti asilo (CAS). Questa soluzione emergenziale è stata adottata per affrontare un problema strutturale ricorrente (Ambrosini 2020), infatti i CAS sono stati creati per sopperire alle carenze di capacità del sistema di accoglienza ordinario. Questa risposta emergenziale si è dimostrata estremamente efficace rispetto agli obiettivi prefissati, poiché, nonostante la loro natura straordinaria, i CAS hanno ospitato la stragrande maggioranza della popolazione totale dei richiedenti asilo in Italia (Actionaid, 2023), diventando una componente fondamentale della dialettica di cura e controllo che caratterizza la gestione umanitaria dei fenomeni migratori (Agier 2011; Novak 2019). Il

⁹⁹ «Coerentemente, la nuova cornice delineata muove dall'esigenza di segnare una netta differenziazione tra gli investimenti in termini di accoglienza e integrazione da destinare a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale rispetto ai servizi di prima accoglienza e assistenza, da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della definizione della loro posizione giuridica». Circolare del Ministero dell'Interno del 18 dicembre 2018, n. 83774

modello parallelo, quello ordinario rappresentato dalla rete SAI, invece rimanda a tutt'altri presupposti, rifacendosi a un mandato istituzionale da applicare attraverso l'azione diretta degli enti locali e dei soggetti del terzo settore e promuovendo la capacità di rispondere ai bisogni dei richiedenti asilo con servizi adeguati. I due modelli appena evocati hanno mantenuto "filosofie" distinte, quando non divergenti (Marchetti 2016). Quando un richiedente asilo è inserito in un Centro di Accoglienza Straordinaria, non ha accesso alle stesse opportunità e risorse disponibili per coloro che sono accolti nella rete SPRAR. Mentre quest'ultima era progettata per fornire un'accoglienza finalizzata all'integrazione sociale e lavorativa, i CAS sono principalmente orientati a rispondere a esigenze basilari. Di conseguenza, gli accolti nei CAS spesso trovano difficoltà ad accedere a servizi essenziali per il loro percorso di integrazione, come i corsi di lingua italiana, il supporto legale, la preparazione al colloquio con la commissione e i programmi di formazione professionale. Questa disparità nelle risorse e nei servizi disponibili significa che i richiedenti asilo nei CAS partono da una posizione di svantaggio rispetto ai loro pari nella rete SPRAR, rendendo più difficile per loro raggiungere un adeguato livello di integrazione sociale e di autonomia. Premiare l'inserimento socio-lavorativo dei richiedenti senza strutturare adeguatamente il sistema d'accoglienza significa, nell'opportunità di accesso alle protezioni complementari, trasformare le notevoli discrepanze esistenti in ingiustizie sistemiche. Una fotografia interessante, per quanto circostanziata ad un determinato contesto territoriale, ci viene offerta da un ex-gestore di un CAS, sito a Napoli, in un'area scarsamente collegata con il centro cittadino e con i punti nevralgici per il lavoro. Nella struttura in questione, classificata come centro medio-piccolo, erano presenti circa 40 persone. L'intervistato ha gestito questo CAS, considerato tra i più virtuosi della cittadina partenopea, fino al 2019, quando la struttura è stata chiusa a causa dei tagli imposti dal nuovo bando di gara. L'intervistato ci tiene immediatamente a sottolineare che:

Il capitolato con la prefettura di Napoli ci diceva solo quante mutande e asciugamani fornire per ogni richiedente, e parlava genericamente di attività che favorissero l'integrazione, ma l'organizzazione di queste era completamente

delegata a noi. Eravamo noi a dover andare a bussare porta per porta ai vari enti di formazione, così anche i CAS più virtuosi non sapevano come muoversi. (Ex gestore CAS, Napoli)

Aggiunge, inoltre, che data la difficoltà del contesto napoletano dal punto di vista occupazionale e l'assenza di risorse per i progetti di integrazione, in tutta la sua esperienza solo tre ragazzi erano riusciti a formalizzare la propria posizione lavorativa, e per tutti il giudice aveva tenuto in grande considerazione il loro percorso integrativo. Un richiedente aveva ottenuto un contratto a tempo indeterminato come giardiniere mentre gli altri due tramite contratti precari presso una ciclofficina ed un rivenditore di biciclette. Inoltre, non essendo possibile attivare corsi di formazione per tutti andava fatta una selezione interna, che premiava coloro che si mostravano più motivati e che già avevano esperienze in quel determinato settore. Un ulteriore criterio che veniva preso in considerazione nella scelta di quali beneficiari inserire nei percorsi formativi riguardava i documenti. Il permesso di soggiorno per chi è in attesa di giudizio ha durata semestrale e quindi va rinnovato periodicamente con tutti i fastidi che comporta e i tempi "scoperti" che intercorrono tra la scadenza e il rinnovo, durante i quali nessun datore o ente di formazione può formalizzare alcun tipo di rapporto lavorativo. Si configura così l'ennesimo dispositivo burocratico vincolante che non facilita l'inserimento dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro e della formazione professionale.

Anche rispetto alla rete SAI, per quanto siano esplicitamente da sempre previsti servizi destinati all'inserimento socioeconomico, la rincorsa ad un'integrazione funzionale all'ottenimento della protezione umanitaria ha generato una serie di ricadute strategiche sull'organizzazione, sulle scelte e sul lavoro del personale addetto.

Aldilà delle progettualità che costruiamo per ciascun beneficiario, ragioniamo anche sui tempi dei ricorsi, dando precedenza per l'attivazione di un tirocinio a chi dovrà affrontare il ricorso e si ritrova con meno possibilità perché alle spalle non ha una storia forte da far valere, in quel caso proviamo anche ad iscriverlo al CPIA, sperando che acquisisca un titolo di studio. (Operatrice SAI, Lecce).

Per concludere il discorso sulle modalità dell'accoglienza e sui relativi processi, riporto le parole tratte dall'intervista a Michele Rossi, direttore di CIAC ETS e membro del Tavolo Asilo e Immigrazione, che a mio avviso sono molto significative:

È chiaramente un percorso che riproduce la selezione migratoria, la porta a sistema, chi è più fortunato ce la fa; invece, c'è chi può non farcela ma dipende solo dall'aleatorietà con cui finisci da una parte piuttosto che un'altra e in certe condizioni piuttosto che in altre. [In riferimento ai CAS] In questo senso la privatizzazione, l'aver consegnato un sistema d'accoglienza in mani private utilizzando anche lo strumento delle gare d'appalto e introducendo tutta una serie di soggetti che non devono presentare nessun requisito è una sconfitta sul quale il mondo dell'accoglienza SAI ha delle responsabilità enormi (Michele Rossi, direttore CIAC, Parma).

Venendo all'impatto che le caratteristiche dei territori nei quali i richiedenti sono inseriti possono avere sul percorso integrativo va ricordato che le prefetture e il Viminale a seconda delle disponibilità e in alcuni casi delle componenti nazionali, hanno il potere esclusivo di decidere a quali strutture su tutto il territorio nazionale assegnare i richiedenti. In linea di massima nelle zone d'Italia in cui il sistema produttivo è più sviluppato, c'è una maggiore domanda occupazionale e minore incidenza del lavoro informale, ottenere un lavoro ed un contratto che possa essere riconosciuto ai fini della protezione umanitaria risulta più facile, così come soggiornare in una struttura situata in zone rurali offre possibilità differenti rispetto ai contesti urbani. Spesso le funzioni dei lavoratori immigrati in Italia sono categorizzate sulla base delle realtà territoriali, sostitutiva dove c'è carenza di manodopera, complementare nel terziario e nel settore turistico e concorrenziale nelle aree afflitte da alti livelli di disoccupazione, come al sud¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Per una disamina più approfondita sulla tipologia di lavoro offerta alla manodopera straniera nei vari modelli territoriali italiani si rimanda, tra gli altri, a Ciniero (2017)

I richiedenti hanno consapevolezza che con un contratto di lavoro possono avere una protezione ma poi entrano in gioco fattori eterodeterminati, c'è sfiducia di fronte ad un mercato del lavoro, soprattutto quello del sud, soprattutto quello campano e soprattutto quello napoletano dove è più difficile per uno straniero avere un contratto. Questo sfiducia le persone, vale per il lavoro così come per la ricerca della casa, almeno a Napoli, cioè non si riesce ad ottenere un contratto di affitto.

(Avvocato, Napoli)

Un altro aspetto che incide sugli elementi valutati dai giudici è la dimensione territoriale in cui i richiedenti asilo sono accolti. Se le grandi città offrono maggiori opportunità lavorative, i piccoli comuni si distinguono per la capacità di facilitare altri tipi di attività integrative, come il volontariato, i progetti sociali e l'inserimento nella comunità locale. In queste realtà più piccole, i richiedenti asilo possono beneficiare di un tessuto sociale meno stimolante ma anche meno dispersivo. I piccoli comuni possono offrire uno scenario più controllato e solidale, dove è più facile stabilire relazioni significative e durature con la comunità locale.

I piccoli progetti sociali o il volontariato nelle grandi città non funzionano, queste dinamiche funzionano nei piccoli posti, come a Procida dove lavoravo prima. In queste piccole realtà i beneficiari conoscono tutti, il sindaco, il parroco. Molte volte si chiedono le relazioni al parroco da allegare al ricorso, in cui si scrive che tizio è un bravo ragazzo. Da noi, nelle grandi città, non esiste proprio un fatto del genere, perché la grande città è dispersiva, si pensa solo al lavoro, lavoro, lavoro! L'indotto del turismo a Napoli ha cambiato tutto, c'è molta richiesta nella ristorazione. Noi come attività di socializzazione abbiamo proposto di tutto, corso di teatro, fotografia con varie associazioni del territorio ma ormai funzionano poco. (Coordinatore centro SAI Napoli).

Infine, su come le pratiche dell'accoglienza e la dimensione territoriale si intreccino nel delineare la buona riuscita dell'integrazione un avvocato di Roma intervistato ha offerto una prospettiva interessante, distinguendo tra spinte interne e spinte esterne. Le prime riguardano la qualità dell'accoglienza all'interno dei centri, che dipende in gran parte dalla professionalità degli operatori e dai servizi offerti. Le spinte esterne invece si riferiscono al contesto più ampio, ovvero la comunità di connazionali presenti sul territorio e le dinamiche del mercato del lavoro locale. Per concludere si può sostenere che le disuguaglianze sia territoriali sia relative all'accoglienza delineano un sistema a geografie variabili che impediscono o consentono selettivamente ai richiedenti di partecipare in modo significativo alla vita sociale ed economica della comunità in cui risiedono.

L'adattamento funzionale, un concetto centrale nella teoria dei sistemi di Niklas Luhmann, può offrire una lente utile per comprendere le evoluzioni nel sistema di protezione internazionale in Italia degli ultimi dieci anni, in particolare rispetto all'introduzione del criterio di integrazione per la concessione delle protezioni complementari. Secondo Luhmann, i sistemi sociali, inclusi i sistemi giuridici e politici, devono costantemente adattarsi alle condizioni ambientali mutevoli per mantenere la loro operatività. Questo processo di adattamento funzionale è necessario per garantire che i sistemi possano continuare a svolgere le loro funzioni specifiche nonostante i cambiamenti e le pressioni esterne (Luhmann 1995).

Negli ultimi anni, il sistema asilo italiano ha affrontato una serie di sfide strutturali e distorsioni operative. L'aumento del numero di richiedenti asilo, i ritardi significativi nell'espletamento delle domande, l'inapplicabilità delle politiche di espulsione, la natura emergenziale del sistema di accoglienza hanno creato un contesto complesso e dinamico. Di fronte a queste pressioni, il sistema di protezione internazionale ha provato ad adattarsi per continuare ad essere operativo in mancanza di una proposta organica di ristrutturazione generale. L'introduzione del criterio di integrazione per la concessione delle protezioni complementari può essere vista come una forma di adattamento funzionale alle *irritazioni* (Luhmann e De Giorgi 1993) rappresentate dalle distorsioni richiamate. Il processo di adattamento non è lineare e può generare tensioni e conflitti, sia a livello individuale che istituzionale. Questo cambiamento riflette una risposta alle

condizioni strutturali e ambientali che influenzano il sistema. In particolare, le interpretazioni giurisprudenziali, che si sono gradualmente stratificate nel tempo, hanno giocato un ruolo cruciale in questi processi adattivi. I giudici, nel valutare le richieste di protezione, hanno dovuto considerare non solo le condizioni di pericolo nei paesi di origine, ma anche il grado di integrazione raggiunto dai richiedenti asilo in Italia ormai da anni e difficilmente espellibili per problemi logistici.

L'aumento del numero di richiedenti asilo e i ritardi nelle procedure hanno messo sotto pressione il sistema giuridico e quello di accoglienza, costringendo a una riformulazione dei criteri di valutazione. Inoltre, l'*irritazione* provocata dalle disfunzioni sistemiche si riflette anche nelle dinamiche tra i vari attori coinvolti nel sistema di accoglienza. Gli operatori, gli avvocati e i gestori dei centri di accoglienza devono continuamente adattare le loro pratiche per rispondere alle nuove esigenze e aspettative.

D'altro canto, l'adattamento non è privo di criticità neanche per i richiedenti asilo. Se da un lato l'integrazione come criterio per la concessione delle protezioni complementari può rappresentare un'opportunità per prolungare la permanenza legale sul territorio, dall'altro lato solleva interrogativi importanti su un possibile approccio meritorio e selettivo. È legittimo chiedersi se questo criterio non finisca per favorire quei richiedenti che hanno avuto la fortuna di trovare contesti maggiormente favorevoli e risorse sufficienti per integrarsi, penalizzando coloro che, a causa di barriere strutturali o contingenze sfavorevoli, non sono riusciti a raggiungere lo stesso livello di integrazione. Questa riflessione critica mette in luce le potenziali disuguaglianze insite nell'applicazione del criterio di integrazione. Se non adeguatamente bilanciato ed esplicitato, l'approccio rischia di creare ulteriori disparità tra i richiedenti asilo, trasformando il sistema di protezione internazionale in un meccanismo selettivo.

In conclusione, l'introduzione del criterio di integrazione per la concessione delle protezioni complementari rappresenta un adattamento (dis)funzionale del sistema di protezione internazionale in Italia. Tale cambiamento evidenzia sia le capacità di adattamento del sistema stesso sia le criticità che ne derivano.

CONCLUSIONI

Alla luce delle analisi dei dati fin qui presentate si può affermare che i risultati ottenuti hanno consentito di rispondere in maniera piuttosto esaustiva agli obiettivi di ricerca da cui questo lavoro ha avuto origine. Con questo studio ho tentato di esplorare uno dei principali dispositivi di aggiudicazione della protezione umanitaria, partendo dall'indagare la natura stessa di tale protezione, non tanto in chiave normativa ma soprattutto rispetto alla centralità strategica che per anni ha avuto nel sistema asilo italiano. Questo ha consentito in prim'ordine di individuare le fonti e i processi, giuridici e sociali, che hanno dato legittimità all'integrazione in quanto strumento per ottenere un permesso regolare sul territorio. I risultati empirici rivelano che il criterio aggiuntivo dell'integrazione è diventato una vera e propria dimensione distintiva altamente considerata tanto dal decisore quanto dagli attori coinvolti nel percorso di sostegno alla persona straniera. Si può affermare che il percorso di ridefinizione dei criteri per la concessione delle protezioni complementari, trattato in questa sede, è il risultato della progressiva sedimentazione di un'interpretazione legislativa, la quale da tribunale a tribunale è divenuta prassi e poi legge. D'altronde non è la prima volta che in ambito migratorio le azioni di attori pubblici, soprattutto a livello locale, determinano un mutamento generale della possibilità di vita delle persone straniere, si pensi all'apertura al diritto all'istruzione per i figli di migranti irregolari o al diritto alla salute per gli stessi irregolari. Appare, inoltre, evidente dalla combinazione tra i vari approcci di analisi la progressiva istituzionalizzazione delle prassi e degli orientamenti che delineano uno strumento fortemente schiacciato sulla dimensione del lavoro. Anche gli aspetti non-economici dell'integrazione, considerati in maniera variabile dai giudici, tendono ad essere proiettati ad una valutazione dell'occupabilità presente o potenziale del soggetto. L'applicazione del criterio relativo all'integrazione dimostra ancora una volta la capacità delle norme di tracciare linee, costruire interni ed esterni, assegnare significato ai confini e alle conseguenze del loro attraversamento. Da questo punto di vista l'evoluzione

giurisprudenziale in materia ha avuto un ruolo nel delineare i comportamenti e le aspettative degli stessi soggetti a cui stava rispondendo.

La valutazione del livello d'integrazione può avere effetti performativi e disciplinanti sulla vita dei richiedenti asilo ma potrebbe potenzialmente segnare un'opportunità e un incentivo strategico per una parte di essi. Va sottolineato che la logica premiale, al pari di quanto avviene per le politiche di attivazione, rischia di svantaggiare proprio i soggetti in condizioni sfavorevoli. Si pensi ai richiedenti asilo in precaria situazione economica e con necessità di inviare rimesse a casa o di pagare i debiti di viaggio oppure ai meno qualificati sul piano educativo e professionale. Costoro rischiano più facilmente di cedere al ricatto del lavoro nero o peggio ancora di attività criminose. Quando un diritto e le prestazioni ad esso connesse vengono subordinate ad un livello di attivazione individuale c'è il rischio di ricondurre il mancato raggiungimento di quella soglia ad una mera mancanza personale, che finisce per colpevolizzare lo stesso richiedente e l'intera categoria. D'altro canto, è innegabile l'opportunità insita in queste trasformazioni, soprattutto in una situazione in cui il diritto alla mobilità, anche per quanto riguarda la protezione internazionale, appare sempre più in pericolo. Per coloro che si trovano in una posizione giuridica debole il merito può rappresentare uno strumento di pressione morale per rivendicare un diritto soggettivo nei confronti delle dure restrizioni delle politiche migratorie. In un'ottica strategica e strumentale anche tra gli addetti ai lavori intervistati emerge una chiave di lettura favorevole nei confronti di queste dinamiche, non interpretabile in un'ottica ideologica o morale ma che si rifà a questioni di tipo pratico. Questi infatti tendono ad accettare, seppur criticandolo, un quadro neoliberale in funzione della finestra di opportunità che genera per quei richiedenti asilo con poche chance di ottenere una forma di protezione maggiore.

Il lavoro proposto partiva dal presupposto che per comprendere cosa e come si decide in un'aula di tribunale si debba guardare primariamente all'esterno di essa. Infatti, da una prospettiva analitica, è emerso che la protezione umanitaria può essere considerata uno strumento per superare alcuni limiti strutturali delle politiche italiane. Nel caso specifico, si potrebbe parlare di un adattamento funzionale in una situazione di estrema complessità, dove la chiusura pressoché totale dei canali di ingresso per motivi di lavoro e le

trasformazioni geopolitiche hanno generato una pressione sul sistema di asilo italiano senza precedenti. La mancanza di politiche migratorie di ampio respiro, una governance dell'accoglienza che non riesce a superare un approccio emergenziale e la produzione sistemica di persone irregolari hanno in parte contribuito ad innescare questi processi.

Una risultante delle disfunzioni del sistema di asilo italiano è l'allungamento smisurato dei tempi di attesa dei richiedenti; in tutte le tappe che affrontano, anche nel periodo del ricorso, sembra che vengano messi alla prova rispetto all'utilizzo di questo tempo. La possibilità di ottenere uno status legale sulla base del percorso di integrazione, come visto nella ricerca, conferisce a quest'attesa nuovi sensi e nuovi orizzonti.

Il lavoro qui proposto descrive solo un punto di partenza dell'indagine e, come ogni disegno di ricerca, presenta limiti e margini di sviluppo. Ad esempio, non è stato possibile cogliere le ricadute performative sui richiedenti protezione internazionale di tali aspettative relative all'integrazione. L'importanza della dimensione lavorativa nell'ottenimento di una forma di protezione potrebbe indirettamente spingere loro ad accettare condizioni lavorative sfavorevoli o viceversa a rifiutare proposte che non prevedono il contratto di lavoro. Si rimanda a future ricerche per approfondire tali aspetti, che potrebbero essere indagati tramite studi di caso a livello territoriale cercando di cogliere l'influenza delle dimensioni contestuali. Manca in questa ricerca la voce dei richiedenti asilo, la cui assenza è dovuta in parte alla difficoltà di rintracciare un numero adeguato di persone provenienti da differenti territori e in parte anche ad una scelta strategica. Ho deciso di concentrarmi sulla declinazione e sulle funzioni che il parametro dell'integrazione assume in relazione alle tensioni e alle distorsioni che da diversi anni attraversano il sistema asilo italiano.

Tra i punti di forza di questo studio vi è la dimensione nazionale e diacronica. Le pochissime ricerche sul tema in Italia si sono concentrate, infatti, esclusivamente su singoli tribunali e su periodi di tempo più brevi. Tuttavia, queste ricerche hanno utilizzato tecniche estremamente funzionali, come ad esempio lo shadowing, che prevede l'osservazione del lavoro dei giudici. Queste tecniche potrebbero essere riproposte e arricchire ulteriormente la mia ricerca futura.

BIBLIOGRAFIA

- Abbamonte, F., Arena, A., & Pacelli, R. (2022). Le relazioni tra infrastruttura urbana e agentività imprenditoriale dei migranti a Napoli. *Le relazioni tra infrastruttura urbana e agentività imprenditoriale dei migranti a Napoli*, (pp 119-125).
- Abbott, K. W., Snidal, D. (2000). Hard and soft law in international governance. *International organization*, 54(3), 421-456.
- Acierno M. (2020), La protezione umanitaria prima e dopo il decreto-legge n. 113 del 2018, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius migrandi: Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano: 805-820.
- ActionAid, (2018). Geografie dell'abitare migrante e diritto alla città. Un'analisi qualitativa del contesto napoletano.
- ActionAid, (2023). Il vuoto dell'accoglienza. In *Rapporto "Centri d'Italia"*.
- Affolter, L. (2021). *Asylum matters: On the front line of administrative decision-making*. Springer Nature, Berlin.
- Agamben, G. (1995). We refugees. In *Symposium: A Quarterly Journal in Modern Literatures* (Vol. 49, No. 2, pp. 114-119). Taylor & Francis.
- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. In *Journal of refugee studies*, 21(2), (pp 166-191).
- Agier M. (2009), Le Camp comme Limite et come Espace Politique ,in Makaremi C., Kobelinsky C. (a curadi), *Enformés dehors. Enquêtes sur le Confinement des Etrangers*, Éditions du Croquant, coll. « Terra », Paris.
- Agier, M. (2008), *On the Margins of the World: The Refugee Experience Today*, John Wiley & Sons, NY.
- Agier, M. (2011). *Managing the undesirables*. Polity Press, Cambridge.
- Akkermann M. (2018), *Expanding the fortress: The policies, the profiteers and the people shaped by EU's*.
- Albano S. (2019), Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria, in *MINORIGIUSTIZIA*, 1: 58-67.

- Allievi S., Dalla Zuanna G. (2016), *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Laterza, Roma.
- Altin R. (2019), Sostare ai margini Richiedenti asilo tra confinamento e accoglienza diffusa, *ANUAC* n. 8: 7-35.
- Altin R., Sanò G. (2017), Richiedenti asilo e sapere antropologico, in
- Amato, F. (2017). Imprenditorialità, mercati e commercio dei migranti in Italia. L'esperienza dell'area napoletana. In *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, (2).
- Amaturo, E., & Punziano, G. (2016). *I Mixed Methods nella ricerca sociale* (pp. 1-198). Carocci editore, Roma.
- Ambrosini M. (2010), *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia come e perché*, Il Saggiatore, Milano.
- Ambrosini M. (2013), *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (2014), Non tutti gli insuccessi regolativi vengono per nuocere: la costruzione di un welfare parallelo e l'immigrazione irregolare, in *SOCIOLOGIA DEL LAVORO*, 135: 109-125.
- Ambrosini M. (2018), *Irregular immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Palgrave Macmillan.
- Ambrosini M. (2021), The battleground of asylum and immigration policies: a conceptual inquiry, *Ethnic and Racial Studies*, 44:3, 374-395.
- Ambrosini M., Lodigiani R., Zandrini S. (1995), L'integrazione subalterna. Peruviani, eritrei e filippini nel mercato del lavoro italiano, *Quaderni Ismu*, n. 3.
- Ambrosini M., Triandafyllidou A. (2011), Irregular immigration control in Italy and Greece: strong fencing and weak gate-keeping serving the labour market, *European Journal of Migration and Law*, 13 (2011), p. 251–273.
- Ambrosini, M. (1995). Immigrati e imprenditori. Un fenomeno emergente nelle economie occidentali. In *Stato e mercato*, (pp 465-484).
- Ambrosini, M. (2015). Networking, protesta, advocacy, aiuto. La società civile italiana e gli immigrati. *Mondi Migranti*, (2014/3).

- Ambrosini, M. (2017). Why irregular migrants arrive and remain: The role of intermediaries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1813-1830.
- Ambrosini, M. (2020). *Altri cittadini: Gli immigrati nei percorsi della cittadinanza*. Vita e Pensiero, Milano.
- Ambrosini, M. (2023). The urban governance of asylum as a “battleground”: Policies of exclusion and efforts of inclusion in Italian towns. In *Cities, Migration, and Governance* a cura di Hillman F., Samers M., (pp. 21-39). Routledge, London.
- Andall J. (2000), *Gender, Migration and Domestic Service The Politics of Black Women in Italy*, Routledge.
- Anderson B. (2010) Mobilizing migrants, making citizens: migrant domestic workers as political agents, *Ethnic and Racial Studies*, 33 n.1.
- Anderson, B. (2013). *Us and them?: The dangerous politics of immigration control*. OUP Oxford.
- Andersson R. (2014), *Illegality, Inc.: Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*, University of California Press.
- Antropologia Pubblica* vol.3 n.1: 8-34.
- Aragona, B. (2013). *Tecniche di analisi multivariata. Alcune applicazioni con SPSS*. Liguori Editore, Napoli.
- Arendt H. (1951), *The Origins Of Totalitarianism*, Le origini del totalitarismo, Trad. it. di A. Guadagni, Einaudi, Torino 2004.
- Artero, M., & Ambrosini, M. (2022). Citizenship beyond the normative script: Young immigrants’ volunteering as a practice of ‘citizenship from below’. *Citizenship Studies*, 26(2), 203-220.
- Atlante SAI 2021, *La buona accoglienza*. ANCI CITTALIA
- Balibar, E. (2001). Outlines of a topography of cruelty: Citizenship and civility in the era of global violence. *Constellations*, 8(1), 15-29.
- Banakar, R., (2010). *Rights in Context: Law and Justice in Late Modern Society*, Routledge, London.
- Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (2004), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna.

- Bascetta, M. (Ed.). (2015). *Economia politica della promessa*. Manifestolibri, Roma.
- Bauböck, R. (1991). Migration and citizenship. In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 18(1), (pp 27-48).
- Bayart, J. F. (2007). *Global subjects: A political critique of globalization*. Polity Press, Cambridge.
- Bean, T. M., Eurelings-Bontekoe, E., & Spinhoven, P. (2007). Course and predictors of mental health of unaccompanied refugee minors in the Netherlands: One year follow-up. *Social science & medicine*, 64(6), 1204-1215.
- Benvenuti M. (2019), Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1: 1-39.
- Betti M. (2023), I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato, *Questione Giustizia, Rubrica Diritti senza confini*.
- Betti M. (2023), I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato, *Questione Giustizia, Rubrica Diritti senza confini*.
- Biffi D. (2017), Fra controllo e abbandono: etnografia da un centro di accoglienza. In Marchetti C., Pinelli B. (a cura di), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*, Milano, Edizioni Libreria Cortina: 135-162.
- Biondi dal Monte, F., Vrenna, M., (2013). L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. In *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di Rossi, E., Biondi dal Monte, F., Vrenna, M. (pp 253-287). Il Mulino, Bologna.
- Boccagni, P., & Kivisto, P. (2019). Introduction: Ambivalence and the social processes of immigrant inclusion. *International Journal of Comparative Sociology*, 60(1-2), 3-13.
- Bonetti P. (2016), Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione, in Woelk J., Guella F., Pelacani G. (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell' "emergenza immigrazione"*. *La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Napoli, Editoriale scientifica: 113-171.

- Bonetti P. (2020). L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi: Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano: 751-804.
- Bonetti P., Neri L. (2004), Il diritto d'asilo, in Nascimbene B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova: 1135-1243.
- Bonizzoni, P. (2017). The shifting boundaries of (un) documentedness: A gendered understanding of migrants' employment-based legalization pathways in Italy. *Ethnic and Racial Studies*, 40(10), 1643-1662.
- Bourdieu, P. (2000). Making the economic habitus: Algerian workers revisited. In *Ethnography*, 1(1), (pp 17-41).
- Brambilla, C. (2016). Borderscaping, o ripensare il nesso frontiere migrazioni nel Mediterraneo. Nuove agency politiche nella frontiera italo-tunisina. *Illuminazioni*, 38, 111-139.
- Burt, C. (1950). The factorial analysis of qualitative data. *British Journal of Statistical Psychology*, 3(3), 166-185.
- Campesi G. (2011), The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis, *EUI RSCAS*, 2011/59, *Mediterranean Programme Series Migration*.
- Campesi G. (2014) Confinati sulla soglia. Etnografia dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo in Puglia, in L. Pannarale (a cura di), *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*, Pacini Editore, Pisa.
- Campomori, F. (2019). La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia. *Le Istituzioni del federalismo*, 1(1), 5-20.
- Caponio T. (2004), *Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (2001-2004) – Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori*, CESPI, Roma.

- Caponio T. (2020), Le politiche migratorie: tra spinte securitarie, emergenze e mancate riforme. In Capano G., Natalini A. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, il Mulino, Bologna, p. 197-212.
- Carbone, V., Gargiulo, E., & Russo Spena, M. (2018). *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti* (pp. 1-208). DeriveApprodi, Roma.
- Casati, N. (2018). How cities shape refugee centres: 'deservingness' and 'good aid' in a Sicilian town. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(5), 792-808.
- Cassese A. (1975), Artt. 10-12, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma: 485-591.
- Castronuovo, E., (2018). Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018. In *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2018, (pp 1-27).
- Catanzaro R., Colombo A. (2011), *Badanti & Co. Il lavoro domestico straniero in Italia*, Il Mulino, coll. Studi e Ricerche, Bologna.
- Cebulla, A. (2018). *Welfare-to-work: New Labour and the US experience*. Routledge, London.
- Chauvin, S., Garcés-Mascareñas, B. (2012). Beyond informal citizenship: The new moral economy of migrant illegality. *International Political Sociology*, 6(3), 241-259.
- Chauvin, S., Garcés-Mascareñas, B. (2014). Becoming less illegal: Deservingness frames and undocumented migrant incorporation. *Sociology compass*, 8(4), 422-432.
- Chauvin, S., Garcés-Mascareñas, B., Kraler, A. (2013). Working for legality: Employment and migrant regularization in Europe. *International Migration*, 51(6), 118-131.
- Churgin, M. J. (1996). Mass exoduses: The response of the United States. *International Migration Review*, 30(1), 310-324.
- Ciabarra L. (2020), *L'imbroglione mediterraneo. Le migrazioni via mare e le politiche della frontiera*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Colamartino, O., (2023). La protezione speciale e il diritto alla vita privata e familiare nell'applicazione della giurisprudenza. In *Questione Giustizia*, n. 3/2023, (pp 17-32).

- Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Colombo A., Dalla Zuanna G. (2019) Immigration Italian Style, 1977–2018, in *Population and Development Review*, 45(3): 585-615.
- Colombo A., Sciortino G. (2004), *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna. Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci editore, Roma.
- Crapanzano, V. (1986). *Waiting: Whites of South Africa*. Paladin, London.
- Crawley, H., Skleparis, D. (2017). Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. *Journal of ethnic and migration studies*, 44(1), 48-64.
- Crozier, M., (1963). *Le phenomene bureaucratique*, Le Seuil, Paris.
- Cuevas M. (2020), Differenze territoriali nell'implementazione dell'accoglienza straordinaria: una mappatura dei casi critici, in *La governance dell'asilo come campo di battaglia: politica, politiche, attori*, Regione Emilia-Romagna, Politiche Sociali 2/2020.
- Cwerner, S. B. (2004). Faster, faster and faster: the time politics of asylum in the UK. *Time & Society*, 13(1), 71-88.
- Dahlstedt, M., & Neergaard, A. (2019). Crisis of solidarity? Changing welfare and migration regimes in Sweden. *Critical Sociology*, 45(1), 121-135.
- Dallara, C., & Lacchei, A. (2021). Street-level bureaucrats and coping mechanisms. The unexpected role of Italian judges in asylum policy implementation. *South European Society and Politics*, 26(1), 83-108.
- De Haas H., Natter H, Vezzoli S. (2016), Growing Restrictiveness or Changing Selection? *International Migration Review* 52(2): 324–367.
- De Waal, T. (2020). Conditional belonging: Evaluating integration requirements from a social equality perspective. *Journal of Intercultural Studies*, 41(2), 231-247.
- Di Cecco, S. (2019). Ringraziare per l'ospitalità? Confini dell'accoglienza e nuove frontiere del lavoro migrante nei progetti di volontariato per richiedenti asilo, in *Lungo i*

- confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, a cura di Fabini G., Firouzi-Tabar O., Vianello F., Manifesto Libri, pp. 211-232, Roma.
- Dines, N., Montagna, N., & Vacchelli, E. (2018). Beyond crisis talk: Interrogating migration and crises in Europe. *Sociology*, 52(3), 439-447.
- Diritto, immigrazione e Cittadinanza*, 1/2018
- Dörrenbächer, N. (2018). Frontline uses of European Union (EU) law: a parallel legal order? How structural discretion conditions uses of EU law in Dutch and German migration offices. *Journal of Public Policy*, 38(4), 455-479.
- Dubois V. (2014), The State, legal Rigor, and the poor: the daily practice of welfare control. *Social Analysis*, 58(3), 38–55.
- Dubois, V. (2014). The state, legal rigor, and the poor: The daily practice of welfare control. *Social Analysis*, 58(3), 38-55.
- Düvell, F. (2011). Paths into irregularity: The legal and political construction of irregular migration. *European Journal of migration and Law*, 13(3), 275-295.
- Dwyer, P. (Ed.). (2019). *Dealing with welfare conditionality: Implementation and effects*. Policy Press, Bristol.
- Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*,
- Evan W. M. (1989), Diritti umani, stato nazione e diritto transnazionale, in Treves R., Ferrari V. (a cura di), *Sociologia dei diritti umani*, Franco Angeli Editore, Milano: 43.
- Fabini G., Tabar O. F., Vianello F. (2019), *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Manifestolibri, Roma.
- Fassin D., Pandolfi M. (2010), *Contemporary State of Emergency. The Politics of Military and Humanitarian Interventions*, New York, Zone Book.
- Fassin, D. (2000). La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence. In *Annales. Histoire, sciences sociales*. (Vol. 55, No. 5, pp. 953-981). Cambridge University Press, CA.
- Fassin, D. (2001). The biopolitics of otherness: Undocumented foreigners and racial discrimination in French public debate. *Anthropology today*, 17(1), 3-7.
- Fassin, D. (2005), *Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France*. *Cultural Anthropology*. 20. 362 - 387.

- Fassin, D. (2010), *Ethics of Survival: A Democratic Approach to the Politics of Life. Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*. 1. 81-95.
- Ferrari M. e Rosso C. (2008), *Interazioni precarie. Il dilemma dell'integrazione dei migranti nelle politiche sociali locali: caso di Brescia*, Messina, Cirsdig n. 26.
- Ferrari, V., (2010). *Prima lezione di sociologia del diritto*, Edizioni Laterza, Roma.
- Ferraris, V. (2019). Se il confine esclude, la giurisdizione non ci potrà salvare. Prime evidenze di uno studio sulle decisioni in materia di protezione internazionale. In *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo* a cura di Fabini G., Firouzi-Tabar O., Vianello F., pp. 87-106. Manifestolibri, Roma.
- Ferraris, V., & Consoli, T. (2022). Asylum adjudication system: A new frontier of legal culture. *Oñati Socio-Legal Series*, 12(6), 1417-1441.
- Ferraris, V., (2022). Metodo e tecniche di ricerca nella sociologia del diritto. In *Comprendere la sociologia del diritto*, a cura di Altopiedi R., De Felice D., Ferraris V., (pp 23-48). Carocci Editore, Roma.
- Ferri M. (2021), La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2021.
- Ferri, M., (2021). La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: L'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale. In *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2021, (pp 77-128).
- Finch, N. (2005). *Seeking asylum alone. The asylum-seeking child in Europe*. Göteborg: Centre for European Research at Göteborg University.
- Fontanari E. (2022), The neoliberal Asylum. The *Ausbildungsduldung* in Germany: rejected asylum-seekers put to Work between control and integration, *Sociologica*. V.16 N.2 (2022).
- Fontanari, E. (2023), Irregular Times: refugees struggles for a temporal justice in the Europe (im) mobility regime in *Research Handbook on Irregular Migration*, 178-189.
- Foucault M. (1976), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino.
- Fricker, M. (2007). *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*. OUP Oxford.

- Gallo F. (2019), La protezione complementare dopo il dl 113/2018: inquadramento sistematico, questioni di legittimità costituzionale, *Questione giustizia*.
- Gallo S. (2016), Profughi e accoglienza. Interpretazioni e percorsi di ricerca,
- Gargiulo, E. (2017). The limits of local citizenship: administrative borders within the Italian municipalities. *Citizenship Studies*, 21(3), 327-343.
- Gargiulo, E. (2019). *Appartenenze precarie. La residenza tra inclusione ed esclusione* (pp. 1-221). Utet.
- Gargiulo, E., (2018). Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti. In *Meridiana*, n. 91, (pp 151-173).
- Giovannetti M. (2019), La frontiera mobile dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2019.
- Giudici D. (2021), Beyond Compassionate Aid: Precarious Bureaucrats and Dutiful Asylum Seekers in Italy, *Cultural Anthropology*, 36: 25-51.
- Golemo K., Kowalska Angelelli K., Pittau F., Ricci A. (2006), *Polonia nuovo paese di frontiera. Da migranti a comunitari*, IDOS, Roma.
- Goodman, S. W. (2019). Indexing immigration and integration policy: Lessons from Europe. *Policy Studies Journal*, 47(3), 572-604.
- Gorman, M. (2017). Development and the rights of older people. In *The ageing and development report* (pp. 3-21). Routledge, London.
- Granovetter, M., (1997). Getting a job, a study of contacts and careers. In *Journal of Labour Research*, n.18, (pp 481-483).
- Guentner, S., Lukes, S., Stanton, R., Vollmer, B. A., & Wilding, J. (2016). Bordering practices in the UK welfare system. *Critical Social Policy*, 36(3), 391-411.
- Guy S. Goodwin-Gill, McAdam J. (2007), *The Refugee in International Law*, 3rd edition, Oxford University Press.
- Hackl, A. (2020). The good Arab: conditional inclusion and settler colonial citizenship among Palestinian citizens of Israel in Jewish Tel Aviv. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 26(3), 594-611.
- Harrell-Bond B. E. (1986), *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*,

- Hayden B. (2006), What's in a Name? The Nature of the Individual in Refugee Studies, *Journal of Refugee Studies*, 19: 471-487.
- Hebebrand, J., Anagnostopoulos, D., Eliez, S., Linse, H., Pejovic-Milovancevic, M., & Klasen, H. (2016). A first assessment of the needs of young refugees arriving in Europe: what mental health professionals need to know. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 25, 1-6.
- Holmes, S. M., & Castañeda, H. (2016). Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death. *American ethnologist*, 43(1), 12-24.
- ICS Consorzio Italiano di Solidarietà (2005), *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, Feltrinelli.
- J. Moore, R. A. Boswell (a cura di), *Refugee Law and Policy*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.
- Jackson, M. (2013). *The wherewithal of life: Ethics, migration, and the question of well-being*. University of California Press, CA.
- Jacobsen, M.C., Karlsen, M.A., & Khosravi, S. (2021). *Waiting and Temporalities of Irregular Migration*. Routledge, NY.
- Joppke, C. (2019). The instrumental turn of citizenship. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(6), 858-878.
- Jubany, O. (2017). Screening asylum in a culture of disbelief. *Truths, Denials and Skeptical Borders. Switzerland*, Palgrave Macmillan, London.
- King R., Ribas-Mateos N. (2002), Toward a diversity of migratory types and contexts in Southern Europe, *Studi emigrazione/Migrations Studies*, 39/145: 5- 25.
- King R., Ribas-Mateos N. (2010), Towards a diversity of migratory types and contexts in Southern Europe, Routledge, Londra.
- Kirstoglou, E., Simpson, B. (2020). Introduction: The Time of Anthropology: Studies of Contemporary Chronopolitics and Chronocracy. In *The Time of Anthropology: Studies of Contemporary Chronopolitics*, a cura di Kirtsoglou E., Simpson B., (pp 1-30). Taylor & Francis, London.

- Klarenbeek, L. M., & Weide, M. (2020). The participation paradox: demand for and fear of immigrant participation. *Critical Policy Studies*, 14(2), 214-232.
- Kostakopoulou, D., (2010). The anatomy of civic integration. In *The Modern Law Review*, vol. LXXIII, n. 6/2010, (pp 933-958).
- Kuboyama R. (2008), *The transformation from restrictive to selective immigration policy in emerging national competition state: Case of Japan in Asia-Pacific Region*. COMCAD Arbeitspapiere — Working papers. Bielefeld: Centre on Migration, Citizenship and Development (COMCAD).
- Lacchei, A., Dallara, C., & Mantovani, D. (2024). The Role of Local Socio-Economic Integration in Italian Asylum Adjudications. In *Past and Present Migration Challenges: What European and American History Can Teach Us* (pp. 299-348). Springer Nature, Switzerland.
- Lahav, G. (2000). The rise of nonstate actors in migration regulation in the United States and Europe: Changing the gatekeepers or bringing back the state?. *Immigration research for a new century: Multidisciplinary perspectives*, 215, 40.
- Lakhani, S. M. (2013). Producing immigrant victims’“right” to legal status and the management of legal uncertainty. *Law & Social Inquiry*, 38(2), 442-473.
- Latcheva R., Herzog-Punzenberger B. (2011), Integration trajectories: A mixed method approach. In Wingens, M., Windzio, M., de Valk, H., Aybek, C. (a cura di), *A life-course perspective on migration and integration* (pp. 121-142). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Laterza, Roma, 2007
- Lebart L., Piron M., Morineau A., (2006). Statistique Exploratoire Multidimensionnelle, Visualisation et Inférence en Fouille de Données. Dunod, Paris.
- Lenzerini F. (2009), *Asilo e diritti umani. L’evoluzione del diritto d’asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè Editore, Milano.
- Lipsky M. (1980), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M., (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, NY.

- Ludi R. (2014), More and less deserving refugees: Shifting priorities in Swiss asylum policy from the interwar era to the Hungarian refugee crisis of 1956. *Journal of Contemporary History*, 49(3), 577–598.
- Ludi, R. (2014). More and less deserving refugees: Shifting priorities in Swiss asylum policy from the interwar era to the Hungarian refugee crisis of 1956. *Journal of Contemporary History*, 49(3), 577-598.
- Luhmann N. (1990), *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, il Mulino, Bologna.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford University Press, CA.
- Maârouf Arnaout G. (2002), Asylum in the Arab-Islamic Tradition, in K. Musalo,
- Maas W. (2010), Unauthorized migration and the politics of regularization, legalization, and amnesty. In Menz G., Caviedes A. (a cura di), *Labour migration in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra, p. 232 – 250.
- Maas W. (2010), Unauthorized Migration and the Politics of Regularization, Legalization, and Amnesty, in Menz G., Caviedes A. (a cura di) *Labour Migration in Europe*, London: Palgrave Macmillan: 232-250.
- Macbeth, D. (2001). On “reflexivity” in qualitative research: Two readings, and a third. In *Qualitative inquiry*, 7(1), 35-68.
- Maciotti M. I., Pugliese E. (2003), *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma.
- Mallki L. (1995), Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things, *Annual Review of Anthropology*, 24: 495-523.
- Maneri M. (2019), «Vengono qui per delinquere»: logiche e cicli di criminalizzazione dell’immigrazione, *Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, 2: 63-84.
- Marchetti C. (2016), Le sfide dell'accoglienza: passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia, *Meridiana: Rivista di storia e scienze sociali*, Viella: 121-143.

- Marchetti C. (2020), (Un)Deserving refugees. Contested access to the “community of value” in Italy, in Gozdziaik, E. M., Main, I. and Suter, B. (a cura di), *Europe and the Refugee Response. A crisis of Values?*, London: Routledge, 236–52.
- Marchetti, C. (2016). Le sfide dell'accoglienza: passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. In *Le sfide dell'accoglienza: passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, (pp 121-143).
- Marchetti, C., Pinelli, B. (2017), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Marengoni V. (2012), Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, IV: 66-67.
- Martone V. (2016), Mafia Capitale: corruzione e regolazione mafiosa nel mondo di mezzo, *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*: 87, 3, 2016.
- Mellino M. (2018), *Governare la crisi dei rifugiati. Sovranismo, neoliberismo, razzismo e accoglienza in Europa*, Derive e approdi, Roma.
- Meridiana. *Rivista di storia e scienze sociali*, Viella, Roma, 86: 21-39. Giovannetti M. (2021), I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari, *Questione Giustizia, Rubrica Diritti senza confini*.
- Meyers MK, Vorsanger S (2007) Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In: Guy Peters B, Pierre J (eds) *The handbook of public administration*. Sage, London, pp 153–163.
- Mezzadra, S. (2013). Moltiplicazione dei confini e pratiche di mobilità. *Ragion pratica*, (2), 413-432.
- Mezzadra, S., (2011). Autonomia delle migrazioni. Lineamenti di un approccio teorico, In *Outis. Rivista di filosofia (post)europea*, 1, (pp 27-49).
- Mezzadra, S., Neilson, B. (2013). *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale* (pp. 1-465). Il Mulino, Bologna.

- Molina-Azorin, J. F., & Fetters, M. D. (2017). The journal of mixed methods research starts a new decade: The first 10 years in review. In *Journal of Mixed Methods Research*, 11(2), 143-155.
- Morandi N. (2017), Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6. D.lgs. n. 286/98, ASGI.
- Morandi N. (2021), La protezione speciale nell'ambito del procedimento di protezione internazionale. La relazione tra la 'vecchia' protezione umanitaria e la nuova protezione speciale nei giudizi pendenti", *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*.
- Morbidegli, G. (2016). Degli effetti giuridici della soft-law. *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 1-10.
- Morissens, A., & Sainsbury, D. (2005). Migrants' social rights, ethnicity and welfare regimes. *Journal of social policy*, 34(4), 637-660.
- Mouritsen, P., Kriegbaum Jensen, K., & Larin, S. J. (2019). Introduction: Theorizing the civic turn in European integration policies. In *Ethnicities*, 19(4), (pp 595-613).
- Neumayer, E. (2005). Bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe. *International studies quarterly*, 49(3), 389-409.
- Novak, P. (2013), Political economy of refugees, In Ness I. (a cura di), *The Encyclopedia of Global Human Migration*, Wiley-Blackwell, Hoboken, NJ. Osservatorio Placido Rizzotto, CGIL-FLAI (2021), *Quinto rapporto Agromafie e caporalato*, Futura Editore, Roma.
- Novak, P. (2019). The neoliberal location of asylum. In *Political Geography*, n. 70, (pp 1-13).
- Novak, P., (2021). *Deservingness and Uneven Geographies of Asylum Accommodation*. Cambridge University press, UK.
- Oorschot, W. V. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In *Policy & Politics*, 28(1), (pp 33-48). Oxford University Press.
- Pacciardi A., Berndtsson J. (2022), EU border externalisation and security outsourcing: exploring the migration industry in Libya, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48:17, 4010-4028.

- Pagni I. (2021), La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione, *Questione Giustizia, Rubrica Diritti senza confini*.
- Pallares, A. (2014). *Family activism: Immigrant struggles and the politics of noncitizenship*. Rutgers University Press, NJ.
- Pasqualetto, M. (2017). Il ‘volontariato’ dei richiedenti asilo in Italia. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25, 233-248.
- Pastore F. (2016), Zombie policy: politiche migratorie tra inefficienti tra inerzia politica e illegalità in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 4: 593-600.
- Pastore F., Salis E., Villosio C. (2013), L'Italia e l'immigrazione low cost: fine di un ciclo?, *Mondi Migranti*, 1(1):151-171.
- Paul, R. (2015). *The political economy of border drawing: arranging legality in European labor migration policies*. Berghahn Books, NY.
- Penasa S., Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza “di emergenza” a una accoglienza “integrata”? Spunti di comparazione tra Italia e Austria, in Woelk J., Guella F., Pelacani G., *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione*, Napoli, Editoriale scientifica: 167-185.
- Permoser, J. M., (2012). Civic integration as symbolic politics: Insights from Austria. In *European Journal of Migration and Law*, 14(2), (pp 173-198).
- Pickering, S. (2001). Common sense and original deviancy: News discourses and asylum seekers in Australia. *Journal of Refugee Studies*, 14(2), 169-186.
- Pierson, P. (2001). Post-industrial pressures on the mature welfare states. *The new politics of the welfare state*, 1, 80-105.
- Pinelli, B. (2014). Campi di accoglienza per richiedenti asilo. In B. Riccio (a cura di), *Antropologia e migrazioni*, CISU Centro Informazione Stampa Universitaria sas: 77-80.
- Pinelli, B. (2018). Control and abandonment: The power of surveillance on refugees in Italy, during and after the Mare Nostrum operation. In *Antipode*, 50(3), (pp 725-747).
- Pinelli, B., (2019). *Migranti e rifugiate. Antropologia, genere e politica*. Raffaello Cortina Editore srl, Milano.

- Pitzalis S. (2020), Il continuum dell'emergenza. Criticità strutturali e mutamenti nel sistema di accoglienza prima e durante la pandemia da covid-19, *Rivista Illuminazioni*, 53: 56-79.
- Pitzalis S. (2022), Eterocronia nell'emergenza migranti: tempo dell'attesa e tempo frenetico nel sistema d'asilo/accolgienza italiano, in *Special focus. La lunga durata delle emergenze, Antropologia. Rivista fondata da Ugo Fabietti*, V. 9 N. 2 N.S.: 123-140.
- Pitzalis, S. (2022). Eterocronia nell'emergenza migranti: tempo dell'attesa e tempo frenetico nel sistema d'asilo/accolgienza italiano. In *Antropologia*, 9(2 NS), (pp 123-140).
- Pugliese, E., (2014). Prefazione. In *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, a cura di Russo Spena, M., Carbone, V. Armando, Roma.
- Pupavac V. (2006), Refugees in the “sick role”: stereotyping refugees and eroding refugee rights,' *New Issues in Refugee Research, UNHCR Working Paper*, 128.
- Ravn, S., Mahieu, R., Belloni, M., & Timmerman, C. (2020). Shaping the “deserving refugee”: insights from a local reception programme in Belgium. *Geographies of Asylum in Europe and the role of European localities*, 135-153.
- Rescigno F. (2011), *Il diritto d'asilo*, Carrocci Editore, Roma.
- Rigo, E. (2016). Postcolonial Citizenships and the “Refugeeization” of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno”. In Ponzanesi S. (a cura di), *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, London, Rowman and Littlefield.
- Rigo, E. (2019). Asilo, ospitalità e diritto al territorio. In *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a eligio resta*, n. 55.
- Ruokonen-Engler M. K., Siouti I. (2010). “Looking back. Looking forth”: Reflections on the meanings of migration experiences of the researcher in a transnational research setting. Paper presented at the XVII. International Sociological Association World Congress of Sociology, Gothenburg, Sweden.
- Ruokonen-Engler M. K., Siouti I. (2013). “Doing biographical reflexivity” as a methodological tool in transnational research settings. *Transnational Social Review: A Social Work Journal*, 4, 247-261.
- Sacchetto, D. (2018). Il ritorno del dormitorio. In *Leggendaria*, n. 131, (pp 29-31).

- Sales, R. (2002). The deserving and the undeserving? Refugees, asylum seekers and welfare in Britain. *Critical social policy*, 22(3), 456-478.
- Salvatici S. (2008), *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, Il Mulino, Bologna.
- Salvatici S. (2015a), Europa, terra di profughi, *La rivista il Mulino*, 6/2015: 980- 988.
- Salvatici S. (2015b), *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Sanguinetti, A., (2019). La transizione migratoria italiana negli anni della crisi. In *La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, n. 2/2019. Futura Editrice, Roma.
- Sassen, S. (2008). *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. Princeton university press.
- Sayad, A., (2002). La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato, Cortina Raffaello, Milano.
- Sayad, A., (2008). *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità. L'illusione del provvisorio*. Ombre Corte, Verona.
- Schmoll C. (2006), Spazi insediativi e pratiche socio-spaziali dei migranti in città. Il caso di Napoli, *Studi emigrazione*, 163: 699-719.
- Sciortino G. (2006), Vent'anni di immigrazioni irregolari, in *il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 6: 1033-1043.
- Sciortino, G. (2015). È possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo stato dell'arte. *Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale*, 63, 1-72.
- Sciurba, A., Starita, M. (2021), Il lato oscuro del diritto nella criminalizzazione del soccorso in mare, *Diritto e questioni pubbliche, Rivista di filosofia del diritto e cultura giuridica*, 21/1.
- Sharples, R., Briskman, L. (2021). Racialized citizenship: Challenging the Australian imaginary. In *Handbook of migration and global justice* (pp. 202-221). Edward Elgar Publishing, MA.
- Sorgoni, B. (2011). Pratiche ordinarie per presenze straordinarie. Accoglienza, controllo e soggettività nei centri per richiedenti asilo in Europa. In *Lares*, 77(1), (pp 15-34).

- Souter, J. (2011). A culture of disbelief or denial? Critiquing refugee status determination in the United Kingdom. *Oxford Monitor of Forced Migration*, 1(1), 48-59.
- Spena, M. R., & Carbone, V. (2018). Management delle migrazioni, regimi discorsivi culturalisti e politiche di workfare. In *I confini dell'inclusione*, 85.
- Spencer, S. (2011). *The migration debate*. Policy Press, Bristol.
- Squire V. (2010), *The contested politics of obility: Borbderzones and irregularity*. London: Routledge.
- Stretmo, L. (2014). *Governing the unaccompanied child–media, policy and practice*, University of Gothenburg.
- Strozza S. (2018), Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, ISTAT:299
- Taylor-Gooby, P. (2013). *The double crisis of the welfare state* (pp. 1-25). Palgrave Macmillan, UK.
- Tazzioli, M. (2018). The temporal borders of asylum. Temporality of control in the EU border regime. In *Political Geography*, 64, (pp 13-22).
- Terranova, S., (1997). *Pedagogia interculturale. Concetti, problemi, proposte*. Guerini e associato, Milano.
- Ticktin, M. (2011), *Casualties of Care: Immigration and the Politics of Humanitarianism in France*, University of California Press.
- Tonolo, S. (2023). La rilevanza degli obblighi internazionali ai fini della tutela della vita privata e familiare dei richiedenti protezione internazionale nella l. 5 maggio 2023, n. 50. *Diritti umani e diritto internazionale*, (2), 353-374.
- Travaglino G. (2022), *La protezione umanitaria tra passato e futuro*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n.1/2022.
- Turner, B. S. (2008). Citizenship, reproduction and the state: International marriage and human rights. *Citizenship studies*, 12(1), 45-54.
- Ugolini F. (2018), *Zone grigie e zone rosse: la capacità delle circolari di incidere sulla sfera giuridica individuale e di limitare le libertà*, *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, VIII n.4.
- UNHCR (2000), *The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action* United Nations High Commissioner for Refugees.

- Unicef. (2017). A familiar face: Violence in the lives of children and adolescents.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2001), *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999*, Geneva.
- Vacchiano D. (2011), Discipline della scarsità e del sospetto: rifugiati e accoglienza nel regime di frontiera, *Lares quadrimestrale di studi demoetnoantropologici*, LXXVII, 1.
- Vacchiano F. (2011), Discipline della scarsità e del sospetto: rifugiati e accoglienza nel regime di frontiera *Lares*, 77(1): 181–198.
- Valbruzzi, M. (2018). L'immigrazione in Italia tra realta, retorica e percezione. *il Mulino*, 67(5), 789-795.
- Valluy, J. (2004). Le fiction juridique de l'Asile. *Plein droit*, (4), 17-22.
- Vanto, J., Saarikkomäki, E., Alvesalo-Kuusi, A., Lepinkäinen, N., Pirjatanniemi, E., & Lavapuro, J. (2022). Collectivized discretion: seeking explanations for decreased asylum recognition rates in Finland after Europe's 2015 "Refugee Crisis". *International Migration Review*, 56(3), 754-779.
- Vianelli, L., Gill, N., Hoeller, N., (2022). Waiting as probation: Selection Self-Disciplining Asily Seekers. In *Journal of etnico e migrazione Studies*, 48:5, (pp 1013-1032).
- Vitiello D. (2020), *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari.
- Walzer, M. (1983), *Spheres of Justice*. Oxford: Martin Robinson.
- Watters, C. (2007). Refugees at Europe's borders: the moral economy of care. *Transcultural psychiatry*, 44(3), 394-417.
- Wernesjö, U. (2021). Across the threshold: Negotiations of deservingness among unaccompanied young refugees in Sweden. In *Children of the Crisis*, a cura di Lems A., Oester K., Strasser S. (pp. 75-90). Routledge, London.
- Whyte Z. (2011), Enter the myopticon: Uncertain surveillance in the Danish asylum system, *Anthropology Today* 27(3):18 – 21.
- Will, A. K. (2018). On "Genuine" and "Illegitimate" Refugees: New Boundaries Drawn by Discriminatory Legislation and Practice in the Field of Humanitarian Reception in Germany. *Social Inclusion*, 6(3), 172-189.

Wouters C. W. (2009), *International legal standards for the protection from refoulement: A legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*, Doctoral Thesis, Institute of Public Law, Leiden University.

Yuval-Davis, N., Wemyss, G., & Cassidy, K. (2018). Everyday bordering, belonging and the reorientation of British immigration legislation. *Sociology*, 52(2), 228-244.

Yuval-Davis, N., Wemyss, G., & Cassidy, K. (2019). *Bordering*. John Wiley & Sons, NJ.

Zorzella N. (2018), La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano.

