

# Chiedere asilo in tempo di crisi

## Accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d'Europa

di Giuseppe Campesi (Università degli Studi di Bari)

Sommario: 1. Introduzione; 2. Controllare e immobilizzare i richiedenti asilo in Europa; 3. L'agenda europea sulle migrazioni; 4. Accoglienza, confinamento e detenzione in Italia; 4.1. L'approccio *hotspot*; 4.2. La riforma del sistema di accoglienza; 4.3. La reinvenzione della detenzione amministrativa; 5. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Molti si sono interrogati sulla natura della “crisi” che investe l'Europa (Lindley 2014; New Keywords Collective 2016; Pallister-Wilkins 2016), domandandosi se essa non debba essere considerata una crisi della politica migratoria piuttosto che una crisi migratoria *tout court*. L'instabilità geopolitica ha certamente alimentato l'attuale emergenza umanitaria, ma il sistema d'asilo europeo non è sembrato all'altezza della sfida facendo emergere tutte le contraddizioni di un modello concepito più per la limitazione dei movimenti di chi fugge da guerre, disordine civile e persecuzioni, che per rispondere alle esigenze di protezione umanitaria e di accoglienza.

Negli ultimi decenni, a fronte di una retorica affermazione dell'inviolabilità del diritto d'asilo, si è registrata la tendenza a restringere le possibilità di accedere alla protezione internazionale da parte di profughi e rifugiati. Ciò è stato realizzato tramite politiche che si muovono in due direzioni differenti: da un lato si limita l'accesso all'accoglienza attraverso procedure di selezione, classificazione e discriminazione tra “autentici” e “falsi” rifugiati (Boswell 2003: 54; Scheel, Squire 2014: 194; Zetter 2007) che fanno in gran parte leva su provvedimenti di limitazione della libertà personale o di circolazione dei richiedenti (Malmberg 2004; O'Nions 2008; Weber and Bowling 2004; Welch and Schuster 2005); dall'altro si cerca di impedire ai potenziali profughi o rifugiati di raggiungere la giurisdizione degli stati in cui intendono chiedere protezione attraverso una serie di politiche di *non-entrée* o di gestione extra-territoriale dei controlli di frontiera (Cremona, Rijpma 2007; Gammeltoft-Hansen 2011: 11; Hathaway 2005: 291). Il sistema europeo d'asilo è un esempio tipico di tale modello di politica restrittiva, essendo fondamentalmente ispirato dall'obiettivo di confinare quanto più possibile i richiedenti ai margini d'Europa, nei paesi terzi o al limite nei paesi di primo arrivo, limitando la loro possibilità di raggiungere lo spazio europeo o muoversi al suo interno in cerca di protezione.

Un simile modello era insostenibile tanto dal punto di vista giuridico, che dal punto di vista politico, ed i segni della sua crisi si erano del resto intravisti ben prima del 2015. Tanto la Corte di giustizia europea che la Corte europea dei diritti dell'uomo avevano minato alcune delle premesse giuridiche fondamentali di tale modello. Ciò è stato fatto affermando, da un lato, che gli obblighi internazionali in materia di protezione dei richiedenti asilo non possono essere aggirati extra-territorializzando i controlli di frontiera (Giuffrè 2013; Slominski 2013) e smentendo, dall'altro lato, la presunzione che il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo fosse adeguato in tutti i paesi europei; presunzione su cui si reggeva l'intero “sistema di Dublino” (Favilli 2015; Mallia 2011; McDonough, Tsourdi 2012). Parallelamente erano emersi anche i limiti politici di tale modello, in particolare per ciò che atteneva alle difficoltà di cooperazione con i paesi terzi nel controllo dei movimenti transfrontalieri, soprattutto in assenza di incentivi adeguati (Adepoju et al. 2009; Cassarino 2014; Trauner and Kruse 2008), e ai crescenti contrasti diplomatici tra i paesi membri relativi alla corretta distribuzione dell'onere dell'accoglienza, contrasti che stavano progressivamente mettendo in tensione gli accordi di Schengen (Cornelisse 2014; Zaiotti 2013).

La crisi del 2015 rappresenta dunque un “punto di svolta” (McAdam 2014) che ha fatto esplodere le tensioni latenti del sistema europeo d’asilo, anche se la risposta sembra andare nella direzione di un trattamento dei sintomi, piuttosto che delle sue cause profonde (Carrera, Lannoo 2015). Tutto suggerisce che i paesi membri stiano disperatamente tentando di rafforzare le vecchie logiche del sistema europeo d’asilo ed, in particolare, di limitare la libertà di movimento dei rifugiati, intrappolandoli in un sistema di accoglienza che serva a tenerli il più possibile lontani dal cuore d’Europa, discriminando al contempo tra “buoni” rifugiati da accogliere e “cattivi” o “falsi” rifugiati da respingere. Ciò è stato fatto senza rivoluzionare le basi legali del sistema d’asilo, ma piuttosto imprimendo una svolta nelle linee di indirizzo politico-amministrativo attraverso l’adozione della cosiddetta agenda europea sulle migrazioni (European Commission 2015e). Essa, pur prevedendo la possibilità di limitati emendamenti ad alcuni dei regolamenti europei in materia di asilo, è stata concepita soprattutto per ridefinire il sistema d’accoglienza in Italia e in Grecia, creando una rete di strutture detentive o di confinamento in cui “intrappolare” la maggior parte dei richiedenti asilo che non possono accedere al programma di ricollocamento avviato con le decisioni del Consiglio n. 2015/1523 e n. 2015/1601. Il caso dell’Italia è particolarmente interessante anche perché l’adozione dell’agenda europea sulle migrazioni è giunta in un momento in cui il paese stava completando un processo di ridefinizione del suo sistema di accoglienza, portando a compimento un percorso avviatosi ai tempi della cosiddetta “emergenza nord-Africa” e accelerato dalla necessità di recepire la Direttiva 2013/33/EU.

In questo contributo cercheremo di valutare gli effetti che l’adozione dell’agenda sulle migrazioni sta avendo sul sistema europeo d’asilo e, in particolare, lo faremo analizzando l’incidenza che essa ha avuto sul processo di riforma del sistema di accoglienza italiano. Dopo una preliminare disamina delle norme europee in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, recentemente riscritte con l’adozione della direttiva 2013/33/UE, analizzeremo in dettaglio alcune delle misure previste dall’agenda europea sulle migrazioni come soluzione per la crisi che nel 2015 ha investito il sistema europeo d’asilo. A seguire, analizzeremo il processo di riforma del sistema di accoglienza italiano, illustrando la sua evoluzione in un modello di “accoglienza repressiva” (Fassin 2005) essenzialmente diretto a scoraggiare i potenziali “falsi rifugiati”, sottoponendoli a stringenti misure di sorveglianza, confinamento e detenzione. In conclusione valuteremo come la svolta impressa dall’agenda europea sulle migrazioni ai sistemi nazionali d’asilo rappresenti un tassello di un disegno più generale volto a rafforzare le misure di controllo della frontiera, confinando profughi e rifugiati ai margini d’Europa e limitando per quanto possibile le loro possibilità di movimento all’interno dello spazio europeo.

## 2. Controllare e immobilizzare i richiedenti asilo in Europa

Lo sviluppo del sistema europeo d’asilo risale all’adozione del programma di Tampere (European Council 1999), all’indomani dell’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Sin dal principio tale progetto è stato afflitto da una insolubile tensione tra universalismo e particolarismo (Pirjola 2009) dato che, accanto all’obiettivo di garantire una migliore protezione dei richiedenti asilo, esso sembrava funzionare come un ulteriore strumento di controllo delle migrazioni irregolari. Come hanno sottolineato in molti, infatti, il sistema era concepito come uno strumento per prevenire gli abusi da parte dei potenziali “falsi rifugiati” e confinare quanto più possibile i richiedenti nei paesi di prima accoglienza, impedendo i loro movimenti secondari (Guild 2003; 2006; Lavenex 2001; Levy 2005). Ciò ha dato luogo all’emergere di un sistema di protezione sostanzialmente schiacciato sulle esigenze di controllo, dove accanto alle norme sugli obblighi di accoglienza venivano previste ampie possibilità di confinamento e detenzione dei richiedenti protezione internazionale, lasciando ai paesi membri una sostanziale discrezionalità nel limitare la libertà personale o di circolazione dei richiedenti asilo all’interno del loro territorio (Hailbronner 2007: 168; Wilsher 2007: 420-421; 2012: 187).

La seconda fase nello sviluppo del sistema europeo d'asilo si è aperta all'indomani dell'approvazione del programma dell'Aia (European Council 2004), con la pubblicazione da parte della Commissione di una serie di documenti in cui si tracciava un bilancio della prima fase e si denunciavano le carenze nel sistema di protezione, imputate in particolare alla differenza con cui le norme europee erano state tradotte in politiche nazionali (European Commission 2007, 2008). L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che sganciava la politica in materia di asilo<sup>1</sup> da quella in materia di immigrazione<sup>2</sup> e di controlli alla frontiera<sup>3</sup>, sembrava inoltre gettare le basi per un approccio libero dalle spinte securitarie che avevano condizionato l'evoluzione delle politiche europee in materia di asilo nel decennio precedente. All'ombra della nuova base giuridica, che invocava adesso lo sviluppo di un'autentica "politica comune", spingendo in direzione di una maggiore armonizzazione, il sistema europeo d'asilo è stato complessivamente ridisegnato con l'adozione delle direttive sulle qualifiche<sup>4</sup>, sulle procedure<sup>5</sup> e sull'accoglienza<sup>6</sup>, nonché l'approvazione dei nuovi regolamenti sui criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale (cosiddetto regolamento "Dublino III")<sup>7</sup> e sulla banca dati Eurodac<sup>8</sup>. Ancora una volta però, l'obiettivo principale del sistema europeo d'asilo sembra quello di limitare quanto più possibile la libertà di movimento dei richiedenti, al punto che le norme europee affermano esplicitamente che la garanzia di condizioni di accoglienza dignitose in tutti i paesi membri serve anche e soprattutto ad evitare che le differenze nei sistemi nazionali stimolino i movimenti secondari, mettendo in tensione le regole del sistema Dublino<sup>9</sup>.

La nuova disciplina dell'accoglienza è adesso tracciata nella direttiva 2013/33/UE, il cui contenuto è significativamente meno garantista rispetto all'originaria proposta della Commissione del 2008 (Velluti 2013: 64). In base alle nuove norme, gli stati membri devono consentire l'accesso alle "condizioni materiali di accoglienza" nel momento in cui lo straniero manifesta la volontà di richiedere protezione<sup>10</sup>. L'accoglienza offerta deve garantire un livello di vita dignitoso ai richiedenti asilo<sup>11</sup>, e in particolare gli Stati membri devono assicurare "un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale"<sup>12</sup>, tenendo in particolare conto delle esigenze delle persone vulnerabili<sup>13</sup>. Su questo la nuova direttiva ha esteso gli obblighi degli stati membri, che prima erano solo vincolati ad offrire uno standard di vita adeguato alle condizioni di salute del richiedente (Toscano 2013: 22). Negli anni si era inoltre sviluppata una vasta giurisprudenza della Corte Edu e della Corte di Giustizia Europea che hanno precisato gli standard cui gli Stati dovrebbero attenersi e, in particolare, sottolineato come la carenza di risorse non li esime dalle responsabilità quando le condizioni di accoglienza danno luogo a violazioni della dignità umana o, peggio, a forme di trattamenti inumani e degradanti (ECRE 2015: 16-18; Velluti 2016).

Come già in base alla disciplina precedente, l'accoglienza può essere offerta sia sotto forma di "sussidi economici" o di "buoni"<sup>14</sup>, sia sotto forma di offerta di vitto e alloggio "in natura"<sup>15</sup>. Ciò

---

<sup>1</sup> Art. 78 TFUE.

<sup>2</sup> Art. 79 TFUE.

<sup>3</sup> Art. 77 TFUE.

<sup>4</sup> Direttiva 2011/95/UE.

<sup>5</sup> Direttiva 2013/32/UE.

<sup>6</sup> Direttiva 2013/33/UE.

<sup>7</sup> Regolamento n. 604/2013.

<sup>8</sup> Regolamento n. 603/2013.

<sup>9</sup> Considerando 12, direttiva 2013/33/UE.

<sup>10</sup> Art. 17(1), direttiva 2013/33/UE.

<sup>11</sup> Considerando 24, direttiva 2013/33/UE.

<sup>12</sup> Art. 17(2), direttiva 2013/33/UE.

<sup>13</sup> Art. 17(3), direttiva 2013/33/UE.

<sup>14</sup> Art. 17(5), direttiva 2013/33/UE.

<sup>15</sup> Art. 18, direttiva 2013/33/UE.

consente in pratica un'ampia discrezionalità nella scelta delle modalità dell'accoglienza, aprendo la possibilità allo sviluppo di sistemi nazionali radicalmente differenti (Toscano 2013: 22). Quando l'accoglienza è offerta in natura, in particolare, essa può essere offerta ospitando il richiedente tanto in "centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata"<sup>16</sup>, che in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio<sup>17</sup>. All'interno di tali strutture dovrebbe essere tutelata la vita familiare dei richiedenti, così come la loro possibilità di comunicare con soggetti che non alloggiano in tali luoghi (quali parenti, avvocati, consulenti legali, organismi internazionali e Ong competenti). Gli Stati possono tuttavia prevedere limitazioni nell'accesso da parte di soggetti esterni laddove sia necessario tutelare "la sicurezza dei locali e dei richiedenti"<sup>18</sup> e ciò significa che i centri di accoglienza continuano ad essere concepiti come luoghi chiusi al mondo esterno, cui solo un numero ristretto di soggetti autorizzati può regolarmente accedere.

Il richiedente asilo non è tuttavia titolare di un assoluto diritto all'accoglienza. Non solo gli Stati hanno un ampio potere di derogare alle norme sulle "condizioni materiali di accoglienza" nei casi in cui, a causa di un afflusso eccezionale, le possibilità di alloggio nelle strutture ordinarie siano temporaneamente esaurite, ma essi sono autorizzati a subordinare il diritto all'accoglienza alla condizione che il richiedente non disponga di mezzi economici<sup>19</sup>. L'accoglienza può inoltre essere revocata in una vasta serie di circostanze che riguardano la genuinità dalla richiesta di protezione internazionale, ovvero la condotta personale del richiedente, cui è fatto obbligo di rispettare le regole di convivenza, di non allontanarsi dalle strutture di alloggio e mantenersi in contatto costante con le autorità competenti<sup>20</sup>. Nonostante la nuova direttiva preveda alcune norme di garanzia<sup>21</sup>, è chiaro che la disciplina della revoca crea un sistema di "dipendenza" dal sistema di accoglienza che rischia di limitare significativamente la libertà di circolazione dei richiedenti asilo assoggettandoli al controllo degli agenti umanitari (Agier 2006; Harrel-Bond 2002; 2005).

Il controllo sui richiedenti asilo può tuttavia essere ancora più esplicito. Nonostante la regola generale imponga di garantire ai richiedenti asilo libertà di circolazione su tutto il territorio nazionale<sup>22</sup>, la medesima direttiva prevede una vasta serie di deroghe a tale principio, disciplinando i casi in cui è concessa la possibilità di limitare tanto la libertà di circolazione<sup>23</sup>, che la libertà personale<sup>24</sup> dei richiedenti. Nel primo caso le norme prevedono un autentico potere di *confinamento* del richiedente asilo, autorizzando gli Stati a vincolare la sua libertà di movimento ad una determinata area del territorio<sup>25</sup>, o addirittura stabilire un luogo di residenza obbligata del richiedente<sup>26</sup>. Tale potere di confinamento può essere esercitato con ampi margini di discrezionalità quando motivi di pubblico interesse lo richiedano, né sono previsti vincoli particolari circa le condizioni materiali dei luoghi o delle zone in cui i richiedenti asilo si trovano confinati. Nel

---

<sup>16</sup> Art. 18(1)b, direttiva 2013/33/UE.

<sup>17</sup> Art. 18(1)c, direttiva 2013/33/UE.

<sup>18</sup> Art. 18(2)c, direttiva 2013/33/UE.

<sup>19</sup> Art. 17(3), direttiva 2013/33/UE. Qualora i richiedenti siano in possesso di sufficienti risorse, è possibile obbligarli a sostenere e/o contribuire ai costi dell'accoglienza e dell'assistenza sanitaria (art. 17(4), direttiva 2013/33/UE), o chiederne il rimborso (art. 17(4), direttiva 2013/33/UE).

<sup>20</sup> Art. 20, direttiva 2013/33/UE.

<sup>21</sup> Ogni decisione sulla riduzione o revoca dell'accoglienza deve essere motivata, individualizzata e proporzionale (art. 20(5), direttiva 2013/33/UE). Avverso tutte le decisioni relative alla concessione, riduzione o revoca dell'accoglienza deve essere concesso ricorso, almeno in ultimo grado anche davanti a un giudice (art. 26, direttiva 2013/33/UE). Se il richiedente che aveva fatto perdere le sue tracce viene rintracciato o si presenta comunque alle autorità, si può valutare il ripristino delle condizioni di accoglienza in base alla circostanze del caso (art. 20(1) direttiva 2013/33/UE). Indipendentemente dai provvedimenti di revoca o riduzione, c'è comunque un minimo di accoglienza che deve in ogni caso essere garantito e riguarda l'accesso all'assistenza sanitaria, che non può essere mai revocato, nonché la garanzia di un "tenore di vita dignitoso" (art. 20(5), direttiva 2013/33/UE).

<sup>22</sup> Art. 7(1), direttiva 2013/33/UE.

<sup>23</sup> Art. 7, direttiva 2013/33/UE.

<sup>24</sup> Art. 8, direttiva 2013/33/UE.

<sup>25</sup> Art. 7(1), direttiva 2013/33/UE.

<sup>26</sup> Art. 7(2), direttiva 2013/33/UE.

secondo caso la direttiva parla esplicitamente di *trattenimento* (*detention* nella versione inglese) dei richiedenti asilo, affermando che i richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento.

Sotto alcuni profili le nuove norme relative alla detenzione dei richiedenti asilo rappresentano un parziale miglioramento rispetto alla disciplina previgente (Toscano 2013: 23). Oltre a ribadire il “principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale”<sup>27</sup>, la direttiva elenca tassativamente i casi in cui è legittimo il ricorso alla detenzione<sup>28</sup>, stabilendo che la privazione della libertà personale del richiedente asilo è legittima solo quando tutte le misure non detentive alternative al trattenimento sono state debitamente prese in considerazione<sup>29</sup>. La durata del trattenimento non dovrebbe inoltre superare “il tempo ragionevolmente necessario per completare le procedure pertinenti”<sup>30</sup> e comunque perdurare solo fintantoché sussistono le ragioni che lo legittimano<sup>31</sup>. In particolare, i ritardi nell’espletamento delle procedure amministrative non giustificano periodi prolungati di trattenimento<sup>32</sup>. La direttiva prevede inoltre una serie di garanzie procedurali a tutela della libertà personale del richiedente asilo, che ha comunque diritto a una verifica giurisdizionale del provvedimento di trattenimento<sup>33</sup>, anche se le nuove norme hanno ampiamente diluito la forza della garanzia dell’*habeas corpus*, lasciando libertà agli Stati di determinare i tempi della verifica dei requisiti del provvedimento detentivo da parte di un’ autorità giurisdizionale (Toscano 2013: 24; Velluti 2013: 68). Riguardo alle condizioni di detenzione, infine, la direttiva specifica che queste dovrebbero rispettare la “dignità” degli interessati e rispondere alle esigenze delle persone vulnerabili<sup>34</sup>. Il richiedente dovrebbe essere alloggiato in “appositi centri di trattenimento”, dove “per quanto possibile” i trattenuti “dovrebbero essere separati dai cittadini di paesi terzi che non hanno presentato domanda di protezione internazionale”<sup>35</sup>. Recependo una prassi invalsa in molti paesi membri, si prevede tuttavia anche la possibilità di ricorrere alle strutture del sistema penitenziario, purché i richiedenti siano separati dai detenuti ordinari<sup>36</sup>.

Nonostante i progressi, la nuova disciplina della detenzione dei richiedenti asilo continua a lasciare ampi margini di discrezionalità agli Stati, non prevedendo peraltro nessun chiaro limite temporale per il periodo di detenzione (Toscano 2013: 24; Velluti 2013: 67-68). I casi che in base all’art. 8(3) legittimano il ricorso alla detenzione coprono una vasta serie di ipotesi, alcune delle quali consentono di considerare la mancanza di documenti un indice dell’atteggiamento non collaborativo del richiedente o, peggio, della sua intenzione di sottrarsi ai controlli dell’autorità. Ciò rischia di legittimare le discutibili prassi di molti paesi membri, che fanno un ricorso a provvedimenti di trattenimento potenzialmente indefiniti dei richiedenti asilo privi di documenti, o la cui domanda d’asilo viene giudicata infondata o fraudolenta (Bloch, Schuster 2005; O’Nions 2008). Altro aspetto estremamente problematico della nuova disciplina, riguarda infine il cosiddetto trattenimento in specifici “locali” predisposti alla frontiera o nelle zone di transito<sup>37</sup>, cui gli Stati possono fare

---

<sup>27</sup> Art. 8(1), direttiva 2013/33/UE.

<sup>28</sup> Art. 8(3), direttiva 2013/33/UE.

<sup>29</sup> Art. 8(2), direttiva 2013/33/UE.

<sup>30</sup> Considerando 16, direttiva 2013/33/UE.

<sup>31</sup> Art. 9, direttiva 2013/33/UE.

<sup>32</sup> Art. 9(2), direttiva 2013/33/UE.

<sup>33</sup> Art. 9, direttiva 2013/33/UE.

<sup>34</sup> Considerando 18, direttiva 2013/33/UE.

<sup>35</sup> Art. 10(1), direttiva 2013/33/UE.

<sup>36</sup> Art. 10(1), direttiva 2013/33/UE. Questa disposizione è in aperto contrasto con gli standard dell’European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Cpt), il quale ha sottolineato che a dispetto delle condizioni di detenzione sovente migliori rispetto a quelle tipiche di molte strutture dedicate agli stranieri, “una prigione non è un posto adatto alla detenzione di chi non è sospettato né condannato per alcun reato” (Cpt 2006: 40).

<sup>37</sup> Art. 18(1)a, direttiva 2013/33/UE.

ricorso quando debbano applicare una delle procedure accelerate alla frontiera previste dall'art. 43 della direttiva 2013/32/UE per il trattamento delle domande manifestamente non ammissibili, infondate, ovvero presentate da chi abbia tentato di fare ingresso irregolarmente sul territorio dello Stato, si rifiuti di sottoporsi ai rilievi dattiloscopici ai sensi del regolamento sulla banca dati Eurodac, o sia da considerarsi una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. La giurisprudenza ha ampiamente evidenziato la problematicità della detenzione dei richiedenti asilo nelle zone di frontiera, dove difficilmente esistono strutture adeguate ad ospitare persone per periodi prolungati di tempo (ECRE 2015: 61), mentre la letteratura sull'argomento ha sottolineato come la creazione di strutture detentive alle frontiere o in luoghi remoti e difficilmente accessibili rischi di produrre un sostanziale svuotamento del diritto alla protezione internazionale (Cornelisse 2010: 214; Levy 2010; Mountz 2011).

### 3. L'agenda sulle migrazioni

L'agenda europea sulle migrazioni (European Commission 2015e) è stata la principale risposta alla cosiddetta crisi migratoria del 2015 (Carrera, Guild 2015; Carrera et al. 2015). Nella sostanza si tratta di un documento di indirizzo politico-amministrativo che, accanto a misure di medio termine che potranno eventualmente portare all'emendamento di alcuni dei regolamenti europei in materia di asilo, contiene una vasta serie di misure che nel breve periodo puntano ad incidere sulle prassi degli Stati, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di accoglienza e la gestione delle domande d'asilo nella attuale fase di "crisi". Secondo il giudizio di alcuni, essa "have given priority to security-driven (home affairs) and military concerns and interests of the EU and its member states, where the focus on border controls, return and readmission and fighting against smuggling have by and large prevailed, instead of first ensuring full compliance with fundamental human rights standards and principles" (Carrera et al. 2015: 4). Sotto ogni profilo l'obiettivo fondamentale dell'agenda europea sulle migrazioni sembra quello di ripristinare il sistema di controllo e confinamento dei richiedenti asilo, arginandone il movimento ai margini d'Europa. Tale obiettivo viene perseguito attraverso due strade: da un lato creando un piano di ricollocamento che possa funzionare come valvola di sicurezza per garantire la tenuta del sistema Dublino, dall'altro invitando i paesi di primo arrivo a ridisegnare il loro sistema di detenzione dei richiedenti asilo.

Il piano di ricollocamento è stato presentato come strumento per alleviare la pressione sui sistemi di accoglienza dei paesi dell'Europa meridionale. Esso è stato annunciato come una misura straordinaria di deroga alle norme del regolamento di Dublino<sup>38</sup> da adottarsi ai sensi dell'art. 78(3) TFEU, il quale stabilisce che "qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio" dei paesi interessati. Nell'immediato il piano di ricollocamento è stato adottato con due decisioni del Consiglio: una prima risoluzione adottata nel luglio 2015<sup>39</sup> che prevedeva il ricollocamento di 40.000 richiedenti asilo, una seconda adottata nel settembre 2015<sup>40</sup>, che prevedeva il ricollocamento di altri 120.000 richiedenti. Negli auspici della Commissione tali misure temporanee di ricollocamento dovrebbero tuttavia trasformarsi in uno strumento ordinario, attraverso l'approvazione della proposta di riforma del regolamento di Dublino presentata nel settembre 2015 (European Commission 2015c). Il piano è sostanzialmente vincolante per i paesi membri, e si basa su un indice costruito a partire da fattori come la popolazione residente, il Pil, il numero di domande d'asilo ricevute nel periodo 2010-2014 e il tasso di disoccupazione. Esso possiede tuttavia due importanti limitazioni. Una prima è di tipo geografico, dato che esso riguarda solo Italia e Grecia; una seconda si riferisce invece alla nazionalità dei richiedenti asilo, dato che il piano si rivolge solo agli stranieri *in clear need of*

<sup>38</sup> In particolare all'art. 13(1) del regolamento 604/2013.

<sup>39</sup> Decisione del Consiglio 2015/1523.

<sup>40</sup> Decisione del Consiglio 2015/1601.

*protection*, vale a dire le nazionalità il cui tasso di riconoscimento della protezione internazionale ha superato il 75% nell'ultimo quadrimestre (Carrera and Guild 2015)<sup>41</sup>.

Ma al di là degli aspetti tecnici, che ne stanno limitando grandemente l'effettività, se è vero che al febbraio 2016 solo 497 dei 160.000 ricollocamenti previsti erano stati effettuati (European Commission 2016a: 11), è la filosofia politica di fondo del piano ad essere profondamente limitata. Il sistema di ricollocamento non mette infatti minimamente in questione la logica del regolamento di Dublino, ma anzi la conferma prevedendo solo un meccanismo di deroga da attivarsi in casi eccezionali. L'idea è che, superata la fase di "crisi", si possa tornare ad un funzionamento ordinario del sistema di protezione europeo, anche se non c'è ragione di prevedere che la pressione migratoria diminuirà nei mesi a venire (Carrera, Lannoo 2015). In breve, il piano di ricollocamento parte dall'assunto che le cause della crisi siano esogene, mentre in realtà essa è in gran parte dovuta all'esplosione delle contraddizioni interne del sistema europeo d'asilo. Un sistema che, oltre a scaricare oneri eccessivi sui paesi frontalieri, finiva per intrappolare i richiedenti asilo nei paesi di primo arrivo, senza nessuna considerazione per le preferenze personali o i legami familiari che questi potevano possedere in Europa.

Oltre ad essere prevalentemente concepito per "salvare", più che per "superare" Dublino, il piano di ricollocamento si basa sulla logica della "condizionalità". Esso funziona come uno strumento di disciplinamento destinato ad ottenere obbedienza e accondiscendenza alle regole di Dublino da parte dei soggetti che più di altri ne hanno messo in crisi la tenuta negli ultimi anni: i paesi meridionali da un lato; i migranti dall'altro. Come sottolinea la Commissione, non solo "the identification, registration and fingerprinting of migrants upon arrival is a precondition for relocation to work" (European Commission 2015f: 3), ma il piano può essere in qualsiasi momento sospeso qualora gli Stati interessati non mettano in campo un efficiente sistema di identificazione, registrazione e foto-segnalamento dei migranti giunti sul loro territorio. La reticenza con cui alcuni paesi applicano le regole sugli obblighi previsti dal regolamento sulla banca dati Eurodac è nota da tempo (Broeders 2007), anche se negli ultimi due anni le accuse si erano fatte più esplicite (Council of the European Union 2014), portando all'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione (European Commission 2015h: 4). Parte del piano tracciato con l'adozione dell'agenda europea sulle migrazioni punta a rendere più efficace il processo di registrazione ed identificazione di migranti e richiedenti asilo facendo leva sul cosiddetto approccio *hotspot*, che viene presentato come uno strumento per "aiutare" i paesi di frontiera nel "swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants" (European Commission 2015e: 6); anche se la retorica della solidarietà è sovente mescolata con il linguaggio assertivo degli obblighi che gli stati devono rispettare.

L'approccio *hotspot* non implica una riforma della base legale relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo, che resta essenzialmente quella tracciata con la direttiva 2013/33/UE. L'idea di fondo è quella di concentrare il "supporto" ai paesi membri nei luoghi dove si concentra la pressione migratoria, inviando sul campo funzionari delle agenzie europee Frontex, Easo, Eurojust ed Europol, che avranno compiti "complementari" e collaboreranno con le autorità del paese membro nella gestione del processo di identificazione, registrazione e foto-segnalamento, nonché all'eventuale ricollocazione o rimpatrio degli stranieri giunti sul suolo europeo.

Those claiming asylum will be immediately channelled into an asylum procedure where EASO support teams will help to process asylum cases as quickly as possible. For those not in need of protection, Frontex will help Member States by coordinating the return of irregular migrants. Europol and Eurojust will assist the host Member State with investigations to dismantle the smuggling and trafficking networks (European Commission 2015e: 6).

---

<sup>41</sup> Essenzialmente Siria, Afghanistan, Eritrea.

Gli esperti delle agenzie interessate comporranno i cosiddetti *Migration Management Support Teams*, che lavoreranno sul campo al fianco delle autorità nazionali. Tecnicamente i funzionari delle agenzie europee non avranno alcuna responsabilità diretta nell'assunzione dei provvedimenti giuridici relativi allo status dei migranti sbarcati, che resta di pertinenza esclusiva delle autorità nazionali (European Commission 2015d: 5). Il loro ruolo è tuttavia tutt'altro che secondario, dato che essi sembrano doversi sostituire alle autorità nazionali nella gestione delle fasi preliminari all'adozione di tali provvedimenti. Fasi in cui, oltre a procedere alla registrazione dei migranti sbarcati, si selezionano coloro che possono presumibilmente accedere alla procedura di ricollocamento in altro paese europeo, coloro la cui domanda di protezione appare manifestamente inammissibile o infondata, coloro che sono da considerarsi migranti irregolari e vanno dunque assoggettati ad un provvedimento di rimpatrio. Frontex, in particolare, sarà incaricata di condurre le interviste dei migranti sbarcati sul suolo europeo e gestire le relazioni con le ambasciate dei paesi d'origine al fine di facilitare la rapida identificazione di "those who are returnable and those who are likely to be in need of international protection" (European Commission 2015b: 8). Il disegno della Commissione sembra in sostanza puntare ad una sorta di commissariamento delle autorità nazionali, dando luogo ad una sostanziale avocazione da parte delle agenzie europee di tutte le operazioni di registrazione, foto-segnalamento e selezione dei migranti sbarcati sul suolo europeo.

Il problema della registrazione e del foto-segnalamento non è tuttavia di facile soluzione, dato che sovente le autorità si trovano costrette a fronteggiare la resistenza dei migranti. L'effettività del disegno tracciato con l'agenda europea sulle migrazioni si basa infatti anche e soprattutto sul ricorso a misure coercitive ed, in primo luogo, alla detenzione di migranti e richiedenti asilo. Nei programmi della Commissione tutte le operazioni di registrazione e foto-segnalamento dei migranti dovrebbero essere svolte all'interno di quelle che i documenti ufficiali definiscono "reception infrastructures" (European Commission 2015d: 5) da crearsi nelle cosiddette "hotspot areas" (European Commission 2015f: 1), strutture da cui coloro che possono accedere alla procedura d'asilo saranno smistati verso i centri di accoglienza sul territorio del paese di primo arrivo o verso un altro paese europeo in base al piano di ricollocamento, mentre coloro che non accedono alla procedura d'asilo dovranno essere rimpatriati. Pur offrendo poche indicazioni circa le caratteristiche di tali centri, che appaiono destinati a svolgere la funzione di *sorting centres*, dalla lettura dei documenti di indirizzo politico-amministrativo sembra che la Commissione immagini la creazione di strutture chiuse, in cui i migranti giunti sul suolo europeo sono trattenuti con la forza per tutta la durata della procedura di registrazione o in attesa dell'esecuzione degli eventuali provvedimenti di rimpatrio.

It is important that the Member States, especially those in the frontline, take the appropriate measures to avoid that the migrants abscond and embark upon secondary movements to other Member States. (European Commission 2015b: 8)

Asylum-seekers need to be informed of the possibility of assisted voluntary return early on and at all stages of the asylum procedure, to provide a sound alternative to rejected asylum-seekers and to those who wish to discontinue their claim to return to their countries in dignity. Where voluntary return is not possible, adequate measures must be taken to prevent absconding by rejected asylum-seekers. (European Commission 2015b: 5)

I documenti pubblicati dalla Commissione suggeriscono inoltre di creare tali nuovi *sorting centres* utilizzando la base legale attualmente esistente nel diritto europeo ed, in particolare, le norme che consentono il trattenimento alla frontiera dei richiedenti asilo nel quadro cosiddette procedure accelerate (su cui cfr. supra, par. 2) (European Commission 2015e: 13), nonché le norme previste dalla direttiva 2008/115/UE per le situazioni in cui i paesi membri si trovino a dover gestire il



rimpatrio di un numero eccezionale di migranti irregolari (European Commission 2015b: 4)<sup>42</sup>. In entrambi i casi, il riferimento è a norme che consentono deroghe al regime ordinario della detenzione per richiedenti asilo e migranti irregolari, autorizzando un allentamento delle garanzie giurisdizionali e un significativo abbassamento degli standard relativi alle condizioni del trattenimento, ma soprattutto consentono la detenzione per periodi prolungati di tempo di coloro che non collaborano alla procedura di identificazione o di rimpatrio.

A completare il quadro delle misure coercitive immaginate dalla Commissione per convincere i migranti a lasciarsi registrare nel sistema Eurodac, o eventualmente rimpatriare, giunge infine un documento di qualche settimana successivo all'adozione dell'agenda europea sulle migrazioni che offre una guida ai paesi membri per affrontare i casi in cui la resistenza dei migranti è più pervicace. Se infatti nemmeno le strategie persuasorie basate sulla minaccia di un prolungato periodo di detenzione, o di essere sottoposti ad una procedura accelerata che porterà con tutta probabilità al rigetto della domanda d'asilo, sortiscono alcun effetto (European Commission 2015a: 3-4), i paesi membri possono informare il soggetto interessato “that coercion may be used in order to take his/her fingerprints. If the data-subject still refuses to cooperate it is suggested that officials trained in the proportionate use of coercion may apply the minimum level of coercion required, while ensuring respect of the dignity and physical integrity of the data-subject, as specified in an approved procedure for taking fingerprints” (European Commission 2015a: 4). La raccolta forzata dei dati biometrici viene descritta come *ultima ratio*, la soglia oltre la quale la violenza istituzionale non può spingersi e contro la quale i migranti hanno come unica strategia di resistenza quella di rendere il proprio corpo illeggibile ai dispositivi di sorveglianza. Di fronte a questi casi estremi di resistenza, l'apparato di cattura disegnato dalla Commissione non può far altro che limitarsi al trattenimento forzoso del migrante, ma solo nei limiti in cui “there is a reasonable prospect that within a short period of time it will be possible to take such fingerprints” (European Commission 2015a: 5). Anche se, com'è evidente, arbitro assoluto di tale “ragionevole prospettiva” restano le autorità di polizia di frontiera.

#### 4. Accoglienza, confinamento, detenzione in Italia

L'Italia, insieme alla Grecia, è stata l'epicentro della cosiddetta crisi migratoria. Stando alle cifre rese note alla fine del 2015, essa aveva accolto oltre 153.000 migranti, un numero che pur segnando una riduzione rispetto al 2014 rappresenta un aumento del 565% rispetto alla media degli arrivi del decennio 2003-2013. Secondo i dati Eurostat, inoltre, l'Italia è il paese che in termini assoluti ha segnato la crescita maggiore nel numero delle richieste d'asilo nel (+142% nel 2014), situandosi al terzo posto della graduatoria dei paesi Europei (dopo Germania e Svezia).

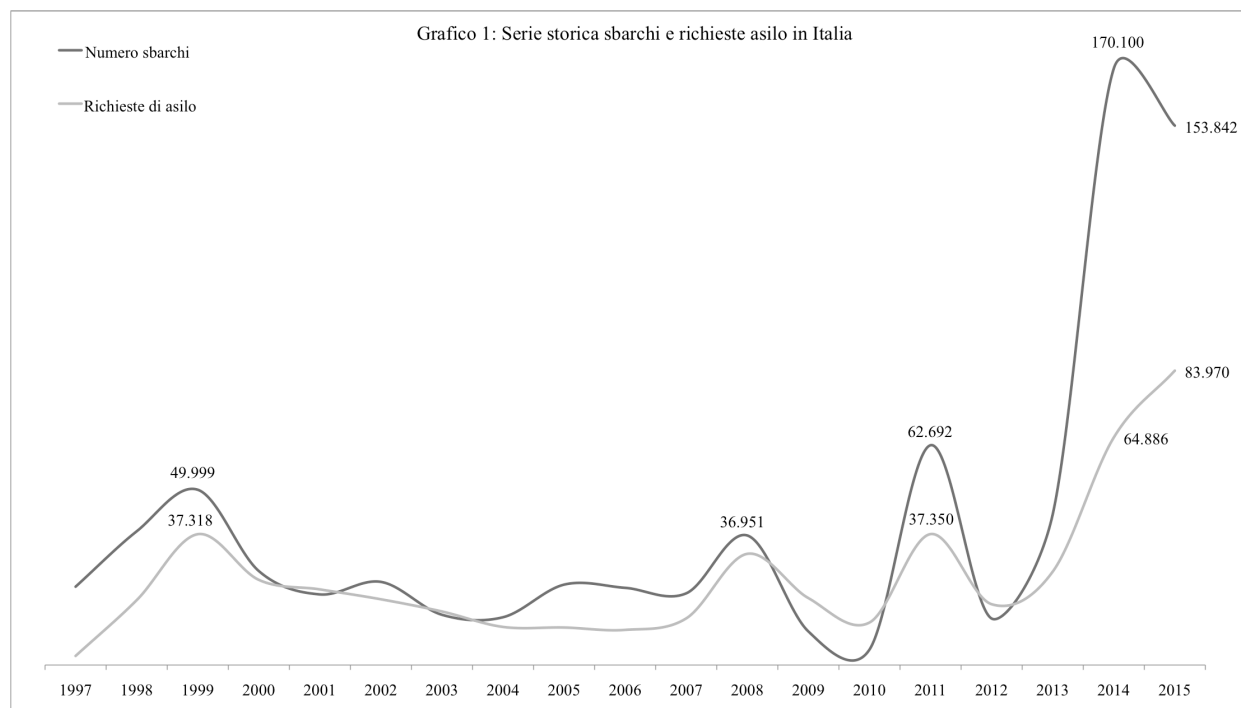
Come mostrano i dati, tuttavia, la crisi del sistema di accoglienza Italiano è cominciata già nel 2011, in coincidenza con l'erompere delle cosiddette “primavere arabe” (cfr. grafico 1). Già all'epoca un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 febbraio 2011 dichiarava lo stato di emergenza umanitaria, autorizzando l'apertura di strutture di accoglienza straordinarie su tutto il territorio nazionale<sup>43</sup>. Come ha ammesso qualche anno dopo il medesimo Ministero dell'Interno, l'emergenza del 2011 fu essenzialmente dovuta alle carenze strutturali del sistema d'accoglienza italiano, che non era pensato per gestire l'afflusso di decine di migliaia di potenziali richiedenti asilo (Ministero dell'Interno 2015b: 23). All'epoca esistevano solo i centri di accoglienza governativi, nati nella metà degli anni novanta sotto forma di Centri di prima accoglienza (Cda) e affiancati a partire dal 2004 dai Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara), nonché i piccoli centri del sistema Sprar, nato nel 2002 allo scopo di gestire progetti di accoglienza e integrazione di

---

<sup>42</sup> Art. 18, direttiva 2008/115/UE.

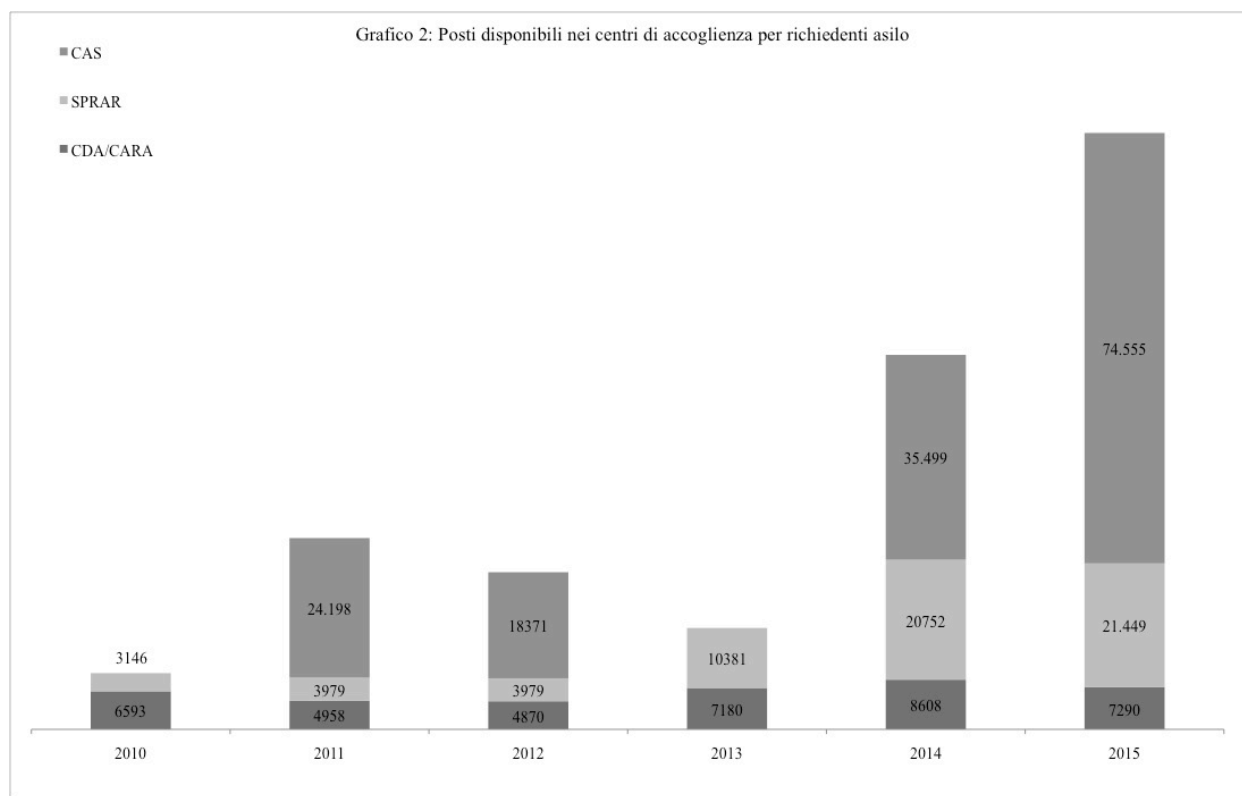
<sup>43</sup> Lo stato d'emergenza, inizialmente dichiarato fino al 31 dicembre 2011, fu prorogato sino alla fine del 2012 e affidò la gestione dell'accoglienza di profughi e richiedenti asilo alla responsabilità della Protezione Civile. Sulla gestione della cosiddetta emergenza nord-Africa cfr. Giovannetti (2013).

coloro che erano già titolari di protezione internazionale (Accorinti 2015; Campesi 2013; Marchetti 2011). Tali strutture davano vita a una rete di accoglienza che alla fine del 2010 poteva contare solo su poco meno di 10.000 posti (cfr. grafico 2) e che, a causa delle sue carenze strutturali, costringeva molti richiedenti asilo a vivere per strada o in sistemazioni di fortuna (ECRE 2015: 31).



Fonte: ISMU 2016.

A partire dal 2011, il sistema di accoglienza italiano ha conosciuto una profonda evoluzione. Per evitare di dover ricorrere in futuro alla creazione di nuove strutture di accoglienza straordinarie improvvisate simili a quelle utilizzate tra 2011 e 2012, il Governo italiano aveva deciso un progressivo potenziamento della rete Sprar, la cui capacità doveva essere portata a 20.000 posti per il periodo 2014-2016 (ECRE 2015: 22; Sprar 2014: 11). A partire dal 2014 l'emergenza divenne tuttavia permanente e il Governo fu costretto a creare una nuova rete di Centri di accoglienza straordinari, portando il numero delle persone in accoglienza dalle 17.000 presenze di fine 2013, alle oltre 70 mila presenze di fine 2014 (Anci et al. 2015: 84). Il processo di riforma avviatosi nel 2011 aveva in sostanza dato luogo ad una rapida e caotica evoluzione del sistema di accoglienza italiano, che nel 2015 si basava essenzialmente su tre tipologie di strutture: i Centri di accoglienza governativi (Cda/Cara), in genere strutture di grandi dimensioni organizzate con moduli abitativi prefabbricati; i progetti di accoglienza della rete Sparar (Centri Sprar), che utilizzavano appartamenti o strutture di accoglienza di piccole dimensioni; la vasta rete dei Centri di accoglienza straordinari (Cas), ubicati in alberghi, villaggi turistici, o altre strutture di accoglienza improvvisate alla bisogna. Tra le diverse strutture non esisteva nessuna chiara distinzione funzionale e i richiedenti venivano distribuiti nella rete di accoglienza a seconda delle disponibilità, dando luogo a sostanziali disparità di trattamento.



Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti in *Anci, et. al 2010; 2011; 2015; Giovannetti 2013; Ministero dell'Interno 2015b*.

Anche a causa di tali incongruenze, il Governo italiano aveva adottato un programma di riforma complessiva del sistema di accoglienza (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2014), le cui basi legali sarebbero state infine totalmente ridefinite con l'adozione del D.lgs 142/2015, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2013/33/UE. In base al nuovo disegno, il sistema di accoglienza italiano dovrebbe essere articolato secondo una chiara distinzione funzionale tra:

- (a) fase di "primo soccorso" in cui rispondere nell'immediatezza alle esigenze di coloro che giungono sulle coste meridionali del paese, da svolgersi in quelli che sono definiti "Centri di primo soccorso e assistenza" dall'art. 8(2) D.lgs 142/2015;
- (b) fase di prima accoglienza e "qualificazione", da svolgersi in quelli che il piano definisce "Centri-Hub" regionali e/o interregionali e l'art. 9, D.lgs 142/2015 "Centri di prima accoglienza";
- (c) fase di "seconda accoglienza", che dovrebbe svolgersi nei centri della rete Sprar, disciplinati adesso dall'art. 14, D.lgs 142/2015.

L'adozione dell'agenda europea sulle migrazioni, recepita in Italia con la pubblicazione della *Roadmap* del settembre 2015 (Ministero dell'Interno 2015a), si è inserita in questo contesto, stimolando una parziale ridefinizione del ruolo e delle caratteristiche dei centri destinati all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. Ciò sembra aver impresso un significativo cambio di direzione al processo di riforma che era stato avviato negli ultimi anni, dando luogo ad un complessivo rafforzamento delle misure di controllo, confinamento e detenzione cui possono essere assoggettati i richiedenti asilo.

#### 4.1. L'approccio *hotspot*

L'Italia era dotata di strutture di primo soccorso sin dalla metà degli anni novanta, quando il D.l. n. 451/1995, convertito dalla Legge n. 56/1995, aveva creato i cosiddetti Centri di accoglienza (Cda),

poi rinominati Centri di primo soccorso e assistenza (Cpsa). Le norme vigenti non definivano i tempi di permanenza, né le caratteristiche di tali strutture, che in teoria avrebbero dovuto ospitare i migranti sbarcati sulle coste meridionali del paese per il tempo strettamente necessario alle operazioni di soccorso e prima identificazione. In realtà, negli anni i Cpsa avevano assunto le caratteristiche di veri e propri centri di detenzione, dove i migranti sbarcati aspettavano anche diverse settimane prima di poter essere rilasciati o trasferiti verso altre strutture di accoglienza. Ciò avveniva in assenza di qualsiasi garanzia procedurale e giurisdizionale, al punto che molti hanno descritto tali strutture come luoghi di detenzione *extra-ordinem*, o buchi neri del diritto in cui anche la garanzia dell'*habeas corpus* era sistematicamente violata (Campesi 2013: 219; Vassallo Paleogolo 2012: 69). La nuova disciplina non sembra modificare lo scenario, limitandosi a suggerire che le funzioni di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione, continuano ad essere svolte nelle strutture già allestite ai sensi delle norme varate nella metà degli anni novanta<sup>44</sup>. Stando inoltre alla *Roadmap* del settembre 2015, sono queste le strutture destinate a diventare i futuri centri di accoglienza nelle cosiddette aree *hotspot*. L'intenzione del Governo è infatti quella di canalizzare gli arrivi verso tali centri situati nei pressi di alcuni "porti di sbarco" in cui effettuare tutte le procedure previste, vale a dire: screening sanitario, pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e selezione tra coloro che hanno intenzione di richiedere protezione internazionale e possono accedere al programma di ricollocamento; coloro che pur manifestando intenzione di chiedere protezione non possono accedere al programma di ricollocamento e devono essere trasferiti presso le strutture di prima accoglienza; coloro infine che sono da considerarsi migranti irregolari e vanno dunque respinti verso il paese di provenienza, ovvero trasferiti in un Cie in attesa di essere espulsi (Ministero dell'Interno 2015a: 6-7).

Al settembre 2015 il governo aveva già individuato la sede di quattro "hotspots chiusi" a Ragusa Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e Lampedusa, per una capacità complessiva di circa 1.500 posti, anche se l'obiettivo dichiarato era quello di aprire altre due strutture ad Augusta e Taranto per giungere ad una capacità di 2.500 posti entro fine 2015 (Ministero dell'Interno 2015a: 6). Ad inizio 2016 solo due strutture avevano aperto i battenti, a Lampedusa e Porto Empedocle, dove esistevano già dei Cpsa che è stato possibile riadattare più rapidamente alle nuove esigenze. Secondo i dati della Commissione, presso tali centri erano già operativi i *Support Teams* europei, che facevano leva sulla presenza stabile tra gli altri di 52 ufficiali Frontex e 19 funzionari Easo (European Commission 2015g: 6). L'apertura degli altri "centri hotspot" procede invece a rilento, anche perché tali strutture devono essere dotate di "security features" (European Commission 2015h: 2-3) che richiedono complessi lavori adeguamento strutturale dei luoghi. Tuttavia, come ha sottolineato il capo della Polizia italiana, prefetto Alessandro Pansa, durante l'audizione di fronte alla Commissione parlamentare d'inchiesta sui centri per migranti, la creazione dei nuovi "centri hotspot" non pone solo problemi logistici, ma anche e soprattutto questioni di natura giuridica (Camera dei Deputati 2016: 27).

La Commissione ha ripetutamente invitato il Governo italiano a riformare la base legale che disciplina il trattenimento nei centri di prima accoglienza e le procedure di foto-segnalamento "to allow the use of force for fingerprinting and to include provisions on longer term retention for those migrants that resist fingerprinting" (European Commission 2015h: 4; 2016b: 2). In base alle norme vigenti, infatti, i migranti sbarcati sulle coste italiane dovrebbero permanere in tali strutture un tempo minimo, per poi essere dirottati verso altri centri a seconda della loro posizione giuridica. Periodi di permanenza prolungati non sono consentiti dalla legge italiana, tanto meno nei casi in cui il trattenimento viene utilizzato come strumento per ottenere la cooperazione dei migranti nel processo di foto-segnalamento. Da quello che si apprende, invece, nei primi mesi di operatività del nuovo "approccio hotspot" è sovente capitato che i migranti finissero per attendere anche 50 o 60 giorni prima di poter lasciare il centro di Lampedusa, in evidente violazione delle norme vigenti (Camera dei Deputati 2016: 34-37). Norme che il Governo immagina di riscrivere quanto prima per

---

<sup>44</sup> Art. 8, D.lgs 142/2015.

fornire di una base legale più solida alla detenzione che si svolge in tali strutture e consentire prolungati periodi di trattenimento in centri che, come ha recentemente denunciato l'Ong "Medici senza frontiere", non sono in alcun modo attrezzati ad ospitare persone a lungo (Medici senza frontiere 2015).

Altro aspetto estremamente problematico della cosiddetta "procedura *hotspot*" riguarda la questione dell'uso della forza per la raccolta dei dati biometrici. Stando a quello che si apprende dalle dichiarazioni del prefetto Pansa alla Commissione parlamentare sui centri per migranti, la polizia italiana ha fino a questo momento aggirato il problema utilizzando un metodo che potremmo definire del *divide et impera*. Pur rivendicando esplicitamente la legittimità dell'uso della forza, i vertici della polizia italiana ammettono che una simile strategia rischia di rivelarsi del tutto controproducente di fronte alle forme più estreme di resistenza. Per tali motivi la risposta delle autorità italiane è stata quella di dividere in piccoli gruppi i migranti che attuavano forme di resistenza più pervicaci, dislocandoli presso caserme o strutture della polizia sparse sul territorio italiano.

Oggi le persone che sbarcano generalmente si fanno fotosegnalare e i gruppi che rifiutano il fotosegnalamento – essenzialmente oggi solo gli eritrei – riusciamo a fotosegnalarli perché li dividiamo in piccoli gruppi o singolarmente e li distribuiamo sul territorio. Come vi è stato detto, a Lampedusa questa resistenza accadeva una volta su tre, ma adesso è molto meno perché li dividiamo in gruppi da dieci o da cinque e li distribuiamo. Il fatto è che cento persone non si fanno fotosegnalare, ma, presi dieci per volta in questura, si fanno fotosegnalare perché non hanno più la forza del gruppo e hanno la possibilità anche di capire l'inutilità del loro atteggiamento, quindi alla fine vengono foto segnalati (Camera dei Deputati 2016: 26).

Il problema di una simile strategia risiede naturalmente nel fatto che, salvo la possibilità di attuare un fermo di polizia per identificazione della durata massima di 24 ore prevista dall'art. 11 della Legge n. 191/1978, che obbliga in ogni caso la polizia a dare avviso del provvedimento all'autorità giudiziaria, il trasferimento e la detenzione presso i locali delle Questure dei migranti che resistono al foto-segnalamento avviene in assenza di qualsiasi copertura giuridica, come ha incidentalmente ammesso anche il prefetto Giovanni Pinto, responsabile della polizia di frontiera italiana.

Poiché ce lo chiedono, noi stiamo valutando la possibilità di introdurre nell'ordinamento una norma che consenta l'uso della forza per coloro che si rifiutano. Naturalmente, è un concetto che postula anche un periodo di trattenimento ai fini identificativi. Bisogna trovare una copertura giuridica per questa operazione (Camera dei Deputati 2015: 12).

L'approccio *hotspot* rischia, infine, di dare luogo ad un sostanziale svuotamento del diritto alla protezione internazionale anche a causa delle procedure che le autorità seguono al momento dello sbarco degli stranieri. Tutti i centri di primo soccorso attualmente attivi in Italia si trovano in luoghi remoti o scarsamente accessibili, al cui interno è concesso l'ingresso solo ad un limitato numero di organizzazioni e associazioni (Acnur, Oim, Save the children, Croce Rossa). Stando alle cronache, la fase più delicata sembra essere quella immediatamente successiva allo sbarco, che precede il momento in cui gli stranieri avranno l'occasione di incontrare un membro delle organizzazioni presenti nella struttura e, dunque, ricevere una informativa legale da fonti indipendenti. In questa fase le forze di polizia coadiuvate da Frontex consegnano agli stranieri il cosiddetto "foglio notizie", un questionario a risposte multiple che raccoglie informazioni sui motivi del viaggio. La compilazione del foglio notizie è molto delicata, poiché di fatto sembra che la polizia adotti i provvedimenti di respingimento già in conseguenza delle dichiarazioni rilasciate dallo straniero con la compilazione di quel documento, in particolare quando lo straniero non dichiara in prima battuta la sua intenzione di chiedere asilo o appartenga ad una delle nazionalità che non possono accedere

al piano di ricollocamento perché non *in clear need of protection*. Una prassi che, come ha confermato il medesimo prefetto Pansa nella sua audizione alla Camera, nelle fasi più concitate può aver portato all'emanazione di provvedimenti di respingimento senza che i migranti siano stati messi in condizione di esercitare il loro diritto alla protezione internazionale (Camera dei Deputati 2016: 6-8) e che una Circolare del Ministero dell'Interno cerca da ultimo di arginare, ribadendo a tutte le Questure interessate le garanzie previste dalla legge a tutela del "diritto all'informazione dei migranti e del diritto di presentare domanda d'asilo", indipendentemente dal momento in cui questa sia presentata o dalla nazionalità dello straniero (Ministero dell'Interno 2016). È evidente infatti che, indipendentemente dalla circostanza che lo straniero resti sempre in condizione di inoltrare una domanda di protezione internazionale anche successivamente, il fatto di aver ricevuto un decreto di respingimento peggiora notevolmente la sua posizione, esponendolo al rischio di prolungati periodi di trattenimento in un Centro di identificazione ed espulsione (su cui cfr. oltre par. 4.3). La sua domanda di protezione apparirà in breve pretestuosa e dilatoria, indirizzando il richiedente verso un regime di "accoglienza" in cui le esigenze di controllo e sorveglianza prevalgono sulla sua libertà personale e di circolazione.

#### 4.2. La riforma del sistema di accoglienza

Superata la fase del primo soccorso, gli stranieri dovrebbero transitare in quelli che il Piano nazionale del 2014 definisce centri di "prima accoglienza e qualificazione". L'obiettivo è quello di sostituire gli attuali Cara con strutture dislocate su tutto il territorio nazionale in cui accogliere gli stranieri già sottoposti a foto-segnalamento e primo screening sanitario che hanno espresso volontà di richiedere protezione internazionale (Anci et al. 2015: 25; Ministero dell'Interno 2015b: 45; Presidenza del Consiglio dei Ministri 2014: 6). L'art. 9 del D.lgs 142/2015 stabilisce infatti che lo straniero è accolto in tali centri per le esigenze della prima accoglienza e "per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica", mentre la *Roadmap* chiarisce che il sistema di "prima accoglienza" è composto dai vecchi Cda e Cara che si stanno riconfigurando come *regional hubs*. Il documento aggiunge che il governo sta pianificando un potenziamento del sistema di prima accoglienza e una più equa redistribuzione territoriale dei centri, storicamente concentrati nelle regioni meridionali (Ministero dell'Interno 2015a: 4), anche si registra una certa resistenza da parte di diversi Enti locali ad individuare i luoghi in cui aprire le nuove strutture di accoglienza, determinando in sostanza l'impossibilità di uscire dalla fase emergenziale che fa in gran parte leva sui Cas (Anci et al. 2015; Ministero dell'Interno 2015b: 29). Non a caso, come accennato, quando la disponibilità di posti nelle strutture di prima accoglienza è esaurita a causa di "arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti", il D.Lgs 142/2015 autorizza le prefetture a disporre che la prima accoglienza sia effettuata in "strutture temporanee, appositamente allestite", ciò per il tempo "strettamente necessario" al trasferimento del richiedente in una delle strutture ordinarie<sup>45</sup>.

Fino ad oggi i Cara sono state le strutture più problematiche da gestire. Le condizioni di accoglienza al loro interno erano generalmente pessime e molto spesso l'accoglienza veniva offerta in condizioni di sovraffollamento all'interno di centri che potevano giungere ad ospitare migliaia di persone contemporaneamente (ECRE 2015: 28). Tali strutture hanno inoltre storicamente svolto una funzione di "confinamento umanitario" dei richiedenti asilo, i quali finivano per subire un processo di segregazione ed esclusione sociale che li rendeva sostanzialmente dipendenti dal sistema di accoglienza, oltre che meglio controllabili da parte delle autorità di polizia (Campesi 2015; Marchetti 2011). Le condizioni di accoglienza sono adesso regolate dall'art. 10, D.lgs 142/2015 e non differiscono sostanzialmente dalla disciplina previgente. In particolare, tanto nei nuovi *regional hubs* che nelle strutture di accoglienza straordinarie, il richiedente ha facoltà di uscita diurna e può allontanarsi per più di 24 ore previa autorizzazione concessa del Prefetto<sup>46</sup>. Tali

---

<sup>45</sup> Art. 11, D.lgs 142/2015.

<sup>46</sup> Art. 10(2), D.lgs 142/2015.

strutture continuano dunque a configurarsi come centri “aperti”, di carattere non detentivo, anche se nel complesso la nuova disciplina sembra peggiorativa rispetto al passato e lascia pensare che il legislatore avesse in mente di rafforzare il “vincolo” che lega il richiedente asilo al centro in cui alloggia, alimentando quegli aspetti di controllo poliziesco che in precedenza apparivano più sfumati.

Ciò si evince in particolare dall'analisi delle norme relative al periodo di residenza obbligatorio nelle strutture di prima accoglienza e/o di accoglienza straordinaria. A differenza che nella disciplina previgente<sup>47</sup> non sono infatti più previsti termini massimi oltre i quali il richiedente asilo deve in ogni caso ricevere un permesso di soggiorno ed è conseguentemente libero di scegliere se lasciare il centro o meno, mentre si afferma genericamente che questi risiede in tali centri per il tempo “necessario” all'espletamento delle procedure di identificazione ed all'avvio della procedura di esame della domanda di protezione<sup>48</sup>. La *Roadmap* sembra suggerire che il periodo di permanenza non dovrebbe superare idealmente i 30 giorni (Ministero dell'Interno 2015a: 4), ma è evidente che, nelle fasi di maggiore afflusso, i rallentamenti delle procedure amministrative o l'impossibilità di essere trasferiti verso una delle strutture di “seconda accoglienza” potrebbero prolungare il periodo di residenza forzato per mesi. Ciò non è di poco conto, soprattutto se si considera che la nuova disciplina prevede adesso conseguenze più stringenti nei casi di allontanamento ingiustificato, conseguenze che vanno ben oltre la semplice perdita del diritto all'accoglienza prevista dalla normativa previgente. In particolare, l'art. 13 D.lgs 142/2015 prevede che in caso di allontanamento ingiustificato dai centri di prima accoglienza o di accoglienza straordinaria prima di aver sostenuto il colloquio personale con la Commissione territoriale previsto dall'art. 12 del D.lgs 25/2008, l'esame della domanda sia “sospeso”. La procedura può essere riaperta per una sola volta se il richiedente si presenta entro i 12 mesi, trascorsi i quali il procedimento viene dichiarato estinto.

Una volta avviata la procedura di protezione internazionale, il richiedente riceve un permesso di soggiorno temporaneo e, qualora sia sprovvisto di mezzi di sussistenza, può eventualmente chiedere di essere ammesso all'interno di una delle strutture di “seconda accoglienza” che fanno capo alla rete Sprar<sup>49</sup>. A differenza dei centri di prima accoglienza, che fanno direttamente capo al Ministero dell'Interno, il sistema di seconda accoglienza è gestito dagli Enti locali, che richiedono l'accesso al finanziamento per la creazione di progetti di accoglienza. La rete dei centri Sprar era stata originariamente creata dalla Legge n. 189/2002 con l'obiettivo essenziale di avviare programmi per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale, anche se nel tempo essa si è infine trasformata in un sistema di accoglienza per richiedenti. Il D.Lgs 142/2015 non ha fatto altro che certificare tale evoluzione realizzatasi nella prassi ed innescata dalla necessità di rispondere alle esigenze di accoglienza nella lunga fase emergenziale che si è aperta a partire dal 2011. Se, infatti, nel 2012 il numero di richiedenti protezione accolti nella rete Sprar rappresentava il 30% del totale, a fronte di un 70% di titolari di una qualche forma di protezione internazionale, nel 2014 il rapporto si era praticamente invertito, mentre oltre il 70% degli ospiti aveva fatto ingresso sul territorio italiano via mare (Anci et al. 2015: 107; Ministero dell'Interno 2015b: 31).

Tutti i documenti di indirizzo politico-amministrativo adottati negli ultimi anni ribadiscono l'intenzione di fare della rete dei centri Sprar il perno del sistema di accoglienza, anche se è evidente come la realizzazione di un simile obiettivo passi sostanzialmente da un processo di “uscita dall'emergenza” che si sta tentando senza successo sin dal 2012. Parte del problema risiedeva senza dubbio nella lentezza con cui le Commissioni territoriali trattavano le richieste di protezione internazionale, questione che il Governo ha cercato di risolvere aumentando il numero delle Commissioni esistenti<sup>50</sup>. È chiaro però che la possibilità di riassorbire gli oltre 70.000

<sup>47</sup> Cfr. l'art. 20 del D.lgs 20/2008, adesso abrogato.

<sup>48</sup> Artt. art. 9(4), e 11(3), D.lgs 142/2015.

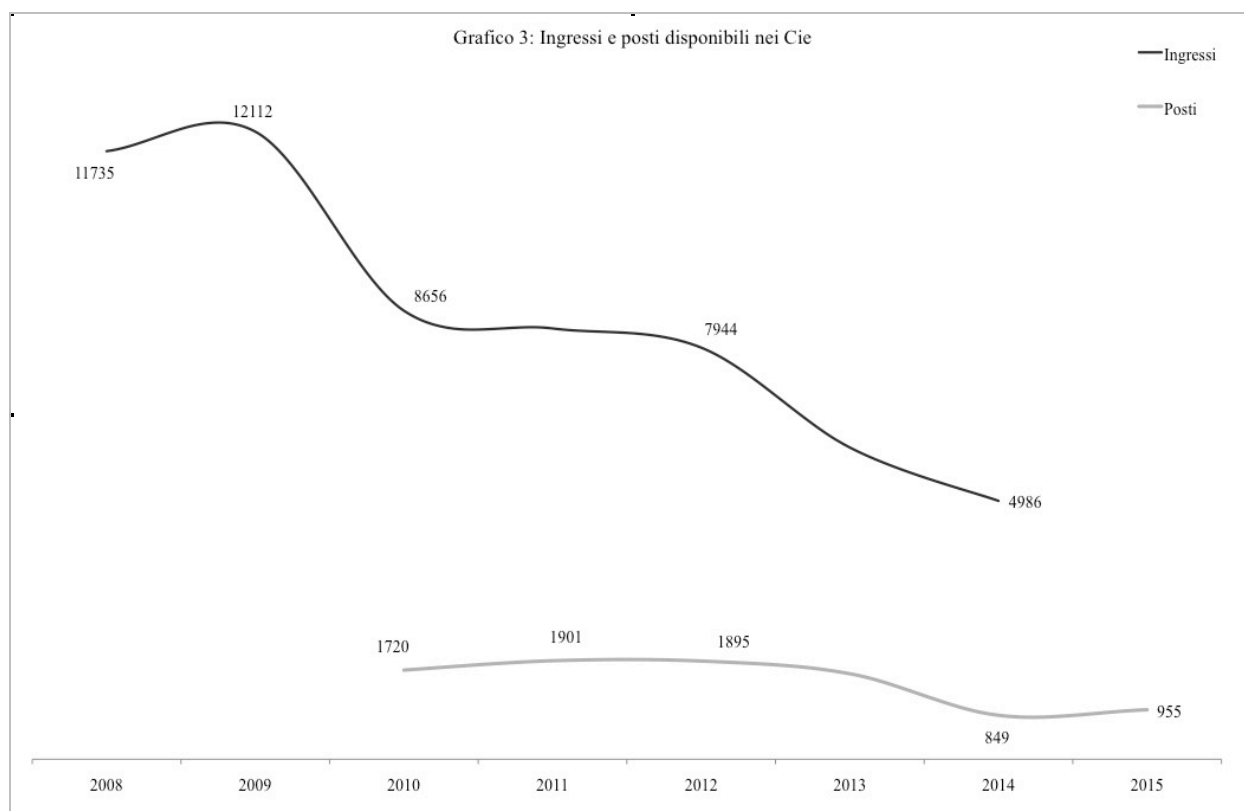
<sup>49</sup> Art. 9(5), D.lgs 142/2015.

<sup>50</sup> Attualmente le Commissioni territoriali attive sono 41.

richiedenti asilo che sono attualmente ospitati nelle strutture improvvisate dei Cas necessiti anche di un significativo potenziamento della rete dei centri Sprar, in questo senso è da salutarsi positivamente l'annuncio di voler portare entro il 2017 tale rete ad una capacità di 40.000 posti (Ministero dell'Interno 2015a: 5).

#### 4.3. La reinvenzione della detenzione amministrativa

L'adozione dell'agenda europea sulle migrazioni sta infine inducendo il Governo italiano ad un'autentica reinvenzione della detenzione amministrativa degli stranieri, su cui negli ultimi anni si era registrato un sostanziale disinvestimento politico. In particolare, un rapporto del Ministero dell'Interno pubblicato nel 2013 aveva descritto i Centri di identificazione ed espulsione (Cie), creati nel 1998 per il trattenimento degli immigrati irregolari, come strutture inefficaci e diseconomiche (Ministero dell'Interno 2013)<sup>51</sup>, mentre dal 2012 in poi il numero dei posti disponibili e degli ingressi era andato inesorabilmente calando anche a causa della chiusura di numerose delle strutture detentive esistenti (cfr. grafico 3). In parallelo, una stagione di lotte dei migranti, accompagnati e supportati dai movimenti della società civile all'esterno, aveva alla fine del 2014 portato ad una storica riforma, con la riduzione dei termini massimi di detenzione a tre mesi (Cossiri 2015). Sotto ogni profilo il Governo italiano sembrava deciso a ridurre il ruolo della detenzione nel processo di rimpatrio degli immigrati irregolari, facendone uno strumento residuale da utilizzarsi solo nei casi in cui fosse impossibile ricorrere ad altre misure di controllo meno afflittive.



Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti in: *Asgi 2010*; *A buon diritto 2012*; *Medici per i diritti umani 2013*; *Senato della Repubblica 2014*; *Ministero dell'Interno 2015a*.

<sup>51</sup> Sulla storia dei Cie in Italia, cfr. Campesi 2013: 196-203.



Tale scelta politica è stata chiaramente criticata dalla Commissione, che nei suoi documenti di accompagnamento all'attuazione della agenda europea ha esplicitamente invitato l'Italia a potenziare la sua rete di centri di detenzione per stranieri e a rivedere le norme sui termini massimi di detenzione.

Italy should ensure full use of the existing detention capacity to ensure compliance with the rules on identification and should open further places in detention centres to provide the capacity needed for an effective identification and return process. (...) Italy should consider reforms of existing norms concerning detention, to ensure that longer-term detention is possible where this is essential for identification to be completed in difficult cases (European Commission 2015i: 2).

Dal punto di vista della Commissione, la possibilità di ricorrere a prolungati periodi di detenzione è uno degli strumenti più rilevanti per gestire una efficace politica di identificazione dei migranti sbarcati sul territorio europeo e di rimpatrio di coloro che non possono accedere ad una qualche forma di protezione internazionale. Ciò si riflette in un disegno politico volto ad ampliare il carattere coercitivo delle procedure di controllo della frontiera messe in campo per la gestione della crisi migratoria.

La risposta del governo italiano non si sta facendo attendere. Mentre la *Roadmap* annuncia la prossima riapertura di strutture detentive chiuse da diversi anni, come i Cie di Milano e di Gradisca d'Isonzo, che dovrebbe portare la ricettività del sistema a 1252 posti (Ministero dell'Interno 2015a: 14), il D.Lgs 142/2015 amplia significativamente la possibilità di ricorrere alla detenzione amministrativa dei richiedenti asilo, estendendo il numero di circostanze che la legittimano. Oltre ai casi che erano già disciplinati dall'art. 21 del D.lgs 25/2008 adesso abrogato<sup>52</sup>, le autorità di pubblica sicurezza possono adesso richiedere il trattenimento del richiedente asilo anche quando questi non presenti sufficienti credenziali di "affidabilità sociale". In particolare, quando ci sono motivi per ritenere che questi rappresenti un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero è probabile che faccia perdere le sue tracce<sup>53</sup>. Ciò consente ampi margini di discrezionalità per trattare i casi in cui i richiedenti asilo rifiutano di farsi identificare, anche se allo stato attuale il periodo massimo di detenzione rimane quello di 90 giorni previsto nell'art. 14 D.lgs 286/1998; anche se, come accennato, il governo sta pensando ad una riforma che consenta periodi di trattenimento più prolungati a copertura della prassi adottata con il cosiddetto "approccio *hotspot*". Unica eccezione riguarda il caso delle richieste d'asilo presentate da chi sia già trattenuto all'interno di un Cie in esecuzione di un provvedimento di allontanamento. In questi casi, infatti, i termini massimi di trattenimento possono spingersi fino ad un massimo di 12 mesi<sup>54</sup>, scaduti i quali il richiedente può essere obbligato a risiedere, dunque *confinato*, in uno dei centri di prima accoglienza fino alla definizione della sua domanda di protezione internazionale<sup>55</sup>.

## 5. Conclusioni

L'agenda europea sulle migrazioni ha inciso profondamente sulla ridefinizione del sistema di accoglienza, confinamento e detenzione di migranti e richiedenti asilo in Italia, spingendo verso la creazione di un dispositivo istituzionale concepito per distinguere tra richiedenti "a rischio", che

---

<sup>52</sup> Il richiedente asilo poteva essere trattenuto qualora fosse sospettato di aver commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o contro l'umanità; di aver commesso un crimine grave di diritto comune fuori dal paese ospitante; o si fosse reso colpevole di atti contrari ai principi delle nazioni Unite; qualora fosse stato già espulso in quanto ritenuto persona pericolosa per la sicurezza nazionale, o pericolosa socialmente; qualora, infine, fosse stato condannato per un grave reato sul territorio italiano.

<sup>53</sup> Art. 6(2), D.lgs 142/2015.

<sup>54</sup> Art. 6(7) e (8), D.lgs 142/2015.

<sup>55</sup> Art. 14(5)(6), D.lgs 142/2015.

vengono dirottati verso strutture in cui prevale la dimensione del controllo, e richiedenti “affidabili” che vengono indirizzati verso il sistema di accoglienza. Mentre a questi ultimi viene rilasciato un permesso di soggiorno semestrale “per richiesta d’asilo” rinnovabile fino alla decisione finale<sup>56</sup>, che consente loro di circolare liberamente sul territorio nazionale e accedere al mercato del lavoro qualora dopo 60 giorni non abbiano ancora ricevuto una risposta, i richiedenti “a rischio” ricevono solo un “attestato nominativo” che non vale come documento di identità e non gli consente di circolare liberamente sul territorio nazionale. Al contrario, essi sono assoggettati ad un dispositivo di controllo poliziesco che l’adozione dell’agenda europea sulle migrazioni ha reso ancora più stringente.

La distinzione tra richiedenti “a rischio” e richiedenti “affidabili” viene infatti svolta nei centri di “primo soccorso”, all’interno dei quali gli stranieri devono essere identificati, registrati e foto-segnalati. In Italia tali strutture hanno storicamente avuto uno statuto ibrido, a cavallo tra assistenza e controllo, anche se l’agenda europea sulle migrazioni sembra spingere nella direzione di un accentuazione della funzione di controllo poliziesco. In particolare, i cosiddetti “centri *hotspot*” sono chiaramente concepiti come luoghi in cui le autorità devono riuscire ad estorcere la collaborazione dei migranti al processo di identificazione e foto-segnalamento. Al loro interno deve in sostanza esercitarsi un certo coefficiente di violenza istituzionale nei confronti dei più recalcitranti, esposti al rischio di prolungati periodi di detenzione o di subire provvedimenti rilevamento forzoso dei dati biometrici. La Commissione ha esplicitamente invitato l’Italia ad “attrezzarsi” per offrire una copertura giuridica all’esercizio di misure coercitive nei confronti dei richiedenti asilo meno collaborativi, anche se appare evidente che, indipendentemente dalle ulteriori misure che si vorranno adottare, l’esercizio effettivo del diritto d’asilo è già seriamente messo in discussione da un modello di accoglienza la cui “porta di accesso” è rappresentata dai cosiddetti “centri *hotspot*”. Tale modello costringe, infatti, coloro che giungono sul suolo italiano a prendere delle decisioni fondamentali per il loro destino nell’immediatezza dello sbarco, quando presumibilmente sono ancora provati e in una condizione di fragilità psicologica. Ciò avviene peraltro in strutture remote, lontane dallo sguardo dell’opinione pubblica, situate su isole, in zone militari, dove il rischio di pratiche abusive nella gestione delle situazioni più critiche è evidentemente maggiore.

Una volta superata la fase del primo soccorso e dell’identificazione, coloro che hanno manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale subiscono quello che appare a tutti gli effetti come un provvedimento di domicilio coatto. Questi vengono letteralmente confinati nei centri di prima accoglienza (o accoglienza straordinaria), dai quali possono allontanarsi solo al rischio di compromettere la loro richiesta di protezione. Il sistema dei centri di “prima accoglienza” sembra in sostanza concepito per mantenere sotto stretta sorveglianza di polizia i richiedenti asilo “a rischio”, prevenendo i loro eventuali movimenti secondari. Preoccupa, in particolare, la circostanza che tale modello di accoglienza basato sul confinamento coatto del richiedente asilo valga anche per le fasi di afflusso straordinario, durante le quali la permanenza in tali strutture potrebbe perdurare a lungo senza che le norme vigenti pongano un limite temporale all’obbligo di residenza in tali strutture. Mentre all’ombra delle norme previgenti il “confinamento umanitario” (Campesi 2015) dei richiedenti asilo appariva un effetto del processo di produzione di dipendenza dal sistema di accoglienza, le riforme degli ultimi mesi hanno invece inteso accentuare le funzioni di controllo poliziesco assegnate ai centri di prima accoglienza. Il sistema italiano si muove in sostanza nella direzione di un modello di “accoglienza repressiva” (Fassin 2005) destinato a scoraggiare con ogni mezzo l’abuso della procedura d’asilo da parte di potenziali profittatori, ciò è testimoniato anche dal complessivo ampliamento della possibilità di ricorrere al trattenimento dei richiedenti, che lascia supporre una sostanziale reinvenzione del ruolo dei Cie. Se infatti la loro utilità quale strumento di gestione di una efficace politica di rimpatrio degli immigrati irregolari intercettati sul territorio italiano era stata negli ultimi anni messa seriamente in discussione, i centri di detenzione per

---

<sup>56</sup> Art. 4(1), D.lgs 142/2015.

stranieri potrebbero negli anni a venire trasformarsi in uno dei cardini del nuovo modello di gestione repressiva dell'accoglienza.

L'agenda europea sulle migrazioni sembra in sostanza voler trasformare i sistemi di accoglienza dei paesi situati ai "margini" d'Europa in un dispositivo di controllo delle frontiere chiamato a imbrigliare coloro che giungono irregolarmente nello spazio europeo in un apparato di sorveglianza che ne limiti per quanto possibile la libertà di movimento e ne scoraggi gli eventuali tentativi di resistenza. L'accoglienza di migranti e potenziali richiedenti asilo deve svolgersi in luoghi di confinamento e detenzione, strettamente sorvegliati dalla polizia, all'interno dei quali gli stranieri possono essere sottoposti ad un complesso di misure coercitive che li induca ad assumere un atteggiamento docile e collaborativo. Oltre agli enormi problemi etico/giuridici sollevati da un disegno politico esplicitamente concepito per esercitare un certo coefficiente di violenza istituzionale su persone estremamente vulnerabili, occorre domandarsi quale sarà l'agibilità del diritto di chiedere protezione internazionale nel quadro di un sistema di accoglienza guidato dalla logica del sospetto e concepito a partire dal presupposto che dietro ogni richiedente si nasconda un potenziale falso rifugiato da tenere sotto stretta sorveglianza di polizia. Ancora una volta, la priorità che ispira le politiche europee sembra il controllo dei movimenti indesiderati, più che l'effettiva accoglienza delle persone in stato di bisogno.

## Bibliografia

- A Buon Diritto (2012), *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte d'Italia*, a cura di Anastasia Stefano, Manconi Luigi, Roma.
- Accorinti Marco (2015), Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato, *La Rivista delle Politiche Sociali*, (2-3), 179-200.
- Adepoju Aderanti, Van Noorloos Femke, Zoomers Annelies (2009), Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review, *International Migration*, 48 (3), 42-75.
- Agier Michel (2006), Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés, in Laurence Cornu, Patrice Vermeren (a cura di), *La philosophie déplacée: Autour de Jacques Rancière*, Colloque de Cerisy, (Paris: Horlieu Editions).
- Anci, et al. (2011), *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2010/2011*, Roma.
- Anci, et al. (2012), *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2011/2012*, Roma.
- Anci, et al. (2015), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, Roma.
- Asgi (2010), *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia, quale futuro? Studio sullo stato del sistema d'asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Progetto cofinanziato dall'Unione Europea e dal Ministero dell'Interno.
- Bloch Alice, Schuster Liza (2005), At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal, *Ethnic and Racial Studies*, 28 (3), 491-512.
- Boswell Christina (2003), *European Migration Policies in Flux. Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, London: Blackwell.
- Broeders Dennis (2007), The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants, *International Sociology*, 22 (1), 71-92.

- Camera dei Deputati (2015), *Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione*, Resoconto Stenografico della seduta n. 28, giovedì 29 ottobre 2015, Roma.
- (2016), *Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione*, Resoconto Stenografico della seduta n. 37, Mercoledì 20 gennaio 2016, Roma.
- Campesi Giuseppe (2013), *La detenzione amministrativa degli stranieri: storia, diritto, politica*, Roma: Carocci.
- Campesi Giuseppe (2015), Humanitarian Confinement: an Ethnography of Reception Centres for Asylum Seekers at Europe's Southern Border, *International Journal of Migration and Border Studies*, 1(4), 398-418.
- Carrera Sergio, Guild Elspeth (2015), *Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU*, Brussels: CEPS.
- Carrera Sergio, Lannoo Karel (2015), *Treat the root causes of the asylum crisis, not the symptoms*, Brussels: CEPS.
- Carrera Sergio, et al. (2015), *The EU's Response to the Refugee Crisis. Taking Stock and Setting Policy Priorities*, Brussels: CEPS.
- Cassarino Jean-Pierre (2014), A Reappraisal of the EU's Expanding Readmission System, *The International Spectator*, 49(4), 130-45.
- Cornelisse Galina (2010), *Immigration Detention and Human Rights. Rethinking Territorial Sovereignty*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- (2014), What's Wrong with Schengen? Border Disputes and the Nature of Integration in the Area Without Internal Borders, *Common Market Law Review*, 51(3), 741-770.
- Cossiri Angela (2015), Cambio di stagione? Rilevanti novità in tema di detenzione amministrativa degli stranieri, *Quaderni costituzionali*, 35(2), 430-432.
- Council of the European Union (2014), *Council conclusions on Taking action to better manage migratory flows*, Luxembourg 10 October 2014.
- Cremona Marise, Rijpma Jorrit (2007), *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, European University Institute (EUI), Department of Law.
- ECRE (2015), *Reception and Detention Conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, Brussels: European Council on Refugees and Exiles.
- European Commission (2007), *Green Paper on the future Common European Asylum System*, COM(2007)301; Brussels.
- (2008), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Policy Plan on Asylum an Integrated Approach to Protection across the EU*, COM(2008)360; Brussels.
- (2015a), *Commission Staff Working Document on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints*, SWD(2015)150; Brussels.
- (2015b), *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council. Eu Action Plan on Return*, COM(2015)453; Brussels.

- (2015c), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person*, COM(2015)450; Brussels.
  - (2015d), *Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration*, COM(2015)490; Brussels.
  - (2015e), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, COM(2015)240; Brussels.
  - (2015f), *Annex to the Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration*, COM(2015)490 Annex 2; Brussels.
  - (2015g), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy*, COM(2015)679 final, Annexes; Brussels.
  - (2015h), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy*, COM(2015)679; Brussels.
  - (2015i), *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, COM(2015) 510 final; Annex3; Brussels.
  - (2016a), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, COM(2016)85 final; Brussels.
  - (2016b), *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. Italy - State of Play Report*, COM(2016)85 final, Annex 3; Brussels.
- Cpt (2006), *The CPT standards. "Substantive" sections of the CPT's General Reports*, Strasbourg: Council of Europe.
- European Council (1999), *Presidency Conclusions*, Tampere, 15-16 October 1999.
- (2004), *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, 16054/04; Brussels.
- Fassin Didier (2005), *Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France*, *Cultural Anthropology*, 20(3), 362-387.
- Favilli Chiara (2015), *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, *Rivista di diritto internazionale*, (3), 701-747.
- Gammeltoft-Hansen Thomas (2011), *Access to Asylum: International refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Giovannetti Monia (2013), *L'infinita emergenza*, Roma: Anci, Cittalia.
- Giuffré Mariagiulia (2013), *State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-backs to Libya?*, *International Journal of Refugee Law*, 24(4), 692-734.

- Guild Elspeth (2003), International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001, *European Foreign Affairs Review* 8, 331-46.
- (2006), The Europeanisation of Europe's Asylum Policy, *International Journal of Refugee Law*, 18(3-4), 630-651.
- Hailbronner Kay (2007), Detention of Asylum Seekers, *European Journal of Migration and Law*, 9(2), 159-172.
- Harrel-Bond Barbara (2002), Can humanitarian work with refugees be human, *Human Rights Quarterly*, 24, 51-85.
- (2005), L'esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d'aiuto, *Annuario di Antropologia*, 5(5), 15-48.
- Hathaway James C. (2005), *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ISMU (2016), *Irregolari e sbarchi in Europa e in Italia - presenze*, <http://www.ismu.org/irregolari-e-sbarchi-presenze/> (ultimo accesso: 10 marzo 2016).
- Lavenex Sandra (2001), The Europeanization of refugee policies: normative challenges and institutional legacies, *Journal of Common Market Studies*, 39(5), 851-874.
- Levy Carl (2005), The European Union after 9/11: The demise of a liberal democratic asylum regime?, *Government and Opposition*, 40(1), 26-59.
- (2010), Refugees, Europe, Camps/State of Exception: "Into The Zone", the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice), *Refugee Survey Quarterly*, 29(1), 92-119.
- Lindley Anna (2014), Exploring crisis and Migration: Concepts and Issues, in Lindley Anna (a cura di), *Crisis and migration: Critical perspectives*, London: Routledge.
- Mallia Patricia (2011), *Case of MSS v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-thinking of the Dublin II Regulation*, *Refugee Survey Quarterly*, 30(3), 107-128.
- Malmberg Mari (2004), *Control and Deterrence. Discourses of detention of asylum-seekers*, Sussex Migration Working Paper no. 20, University of Sussex.
- Marchetti Chiara (2011), Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia, *La Società degli Individui*, 14(2), 57-72.
- McAdam Jane (2014), The concept of crisis migration, *Forced Migration Review*, (45), 10-11.
- McDonough Paul, Tsourdi Evangelia Lilian (2012), The "Other" Greek Crisis: Asylum and Eu Solidarity, *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), 67-100.
- Medici per i diritti umani (2013), *Arcipelago CIE. Indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*, Roma.
- Medici senza frontiere (2015), *Rapporto di Medici Senza Frontiere sulle condizioni di accoglienza nel CPSA Pozzallo*. Presentato all'attenzione della Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione e trattenimento dei migranti, Roma 17 novembre 2015.
- Ministero dell'Interno (2013), *Documento programmatico sui Centri di identificazione ed espulsione*, Roma.
- (2015a), *Roadmap italiana*, 28 settembre 2015, Roma.
- (2015b), *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma: Gruppo di studio sul sistema di accoglienza.

- (2016), *Accesso alle procedure d'asilo. Garanzie e modalità*. Circolare urgente a vista del 20 gennaio 2016, Roma: Dipartimento per le libertà civili.
- Mountz Alison (2011), The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands, *Political Geography*, 30(3), 118-128.
- New Keywords Collective (2016), *Europe/Crisis: New Keywords of "the Crisis" in and of "Europe"*, Zone Book, Near Future On Line.
- O'Nions Helen (2008), No Right to Liberty: The Detention of Asylum Seekers for Administrative Convenience, *European Journal of Migration and Law*, 10(2), 149-185.
- Pallister-Wilkins Polly (2016), Interrogating the Mediterranean 'Migration Crisis', *Mediterranean Politics*, (1), 1-5.
- Pirjola Jari (2009), European Asylum Policy-Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language, *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 347-366.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2014), *Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari*, Roma: Conferenza Unificata.
- Scheel Stephan, Squire Vicki (2014), Forced Migrants as Illegal Migrants, in Elena Fiddian-Qasmiyeh, et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press.
- Senato della Repubblica (2014), *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione in Italia*. Commissione Straordinaria per la Promozione e la Tutela dei Diritti Umani, XVII Legislatura, Roma.
- Slominski Peter (2013), The Power of Legal Norms in the EU's External Border Control, *International Migration*, 51(6), 41-53.
- Sprar (2014), *Rapporto annuale Sprar. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Roma: Ministero dell'Interno, Anci.
- Toscano Federica (2013), *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, Brussels: IES Working Paper No. 7.
- Trauner Florian, Kruse Imke (2008), *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*, Brussels: CEPS.
- Vassallo Paleogolo Fulvio (2012), *Diritti sotto sequestro. Dall'emergenza umanitaria allo stato di eccezione*, Roma: Aracne.
- Velluti Samantha (2013), *Reforming the Common European Asylum System. Legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg: Springer.
- (2016), The revised Reception Conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection, *International Journal of Migration and Border Studies*, Forthcoming.
- Weber Leanne, Bowling Benjamin (2004), Policing Migration: A Framework for Investigating the Regulation of Global Mobility, *Policing and Society*, 14(3), 195-212.
- Welch Michael, Schuster Lisa (2005), Detention of asylum seekers in the US, UK, France, Germany, and Italy: A critical view of the globalizing culture of control, *Criminology and Criminal Justice*, 5(4), 331-355.
- Wilsher Daniel (2007), Immigration Detention and the Common European Asylum Policy, in Baldaccini Annelise, Guild Elspeth, Toner H. (a cura di), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford: Hart Publishing.

Draft forthcoming in:

Marchetti Chiara, Pinelli Barbara (a cura di), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali* (titolo provvisorio), Raffaello Cortina, Milano 2016.

Wilsher Daniel (2012), *Immigration detention. Law, history, politics*, Cambridge: Cambridge University Press

Zaiotti Ruben (2013), The Italo-French Row over Schengen, Critical Junctures, and the Future of Europe's Border Regime, *Journal of Borderlands Studies*, 28(3), 337-354.

Zetter Roger (2007), More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization, *Journal of Refugee Studies*, 20 (2), 172-92.