ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Confinare il diritto d'asilo: i richiedenti protezione internazionale tra disciplinamento e invisibilità

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/830083 since: 2021-08-22

Published:

DOI: http://doi.org/10.1447/101458

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

27 April 2024

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Ivana Acocella, Enrico Gargiulo (2021): Confinare il diritto d'asilo: i richiedenti protezione internazionale tra disciplinamento e invisibilità, *Autonomie locali e servizi sociali*, (2): 335-354

The final published version is available online at:

https://doi.org/10.1447/101458

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it)

When citing, please refer to the publisher version.

Confinare il diritto d'asilo:
I richiedenti protezione internazionale tra disciplinamento e invisibilità

1. L'estensione del confine come nuovo dispositivo di frontierizzazione

Il diritto all'asilo è un «diritto di confine» (Sciurba 2018). Non solo perché i rifugiati sono costretti a varcare un confine per fuggire dal proprio Paese e chiedere protezione in un altro, ma anche perché tale diritto – per essere goduto e tutelato – necessita del riconoscimento da parte dello Stato cui è stato richiesto asilo, che deciderà se attribuire a uno specifico fenomeno migratorio un carattere volontario oppure una valenza politica e forzata. Il riconoscimento dello status di rifugiato è, dunque, frutto di un processo di «frazionamento burocratico» (Zetter 2007) finalizzato a distinguere la condizione di chi necessita di protezione da quella di altre categorie di migrante.

È indubbio che, nonostante la difficoltà di stabilire un significato risolutivo per una condizione così fluttuante da non poter essere essenzializzata, la definizione di rifugiato ha assunto un potere performativo considerevole, poiché non descrive solo una condizione (presuntivamente) oggettiva, ma delinea soprattutto i confini della categoria di tale status. La necessità che gli stati intervengano sui movimenti di persone in ingresso allo scopo di discernere chi necessita di protezione da altre categorie di straniero è un fatto considerato ormai talmente "normale" da essere raramente oggetto di discussione. Peraltro, occorre considerare che tale frazionamento burocratico è frutto di scelte governative che risentono del contesto politico e delle pratiche di riconoscimento sociale entro cui sono generate, producendo un ampliamento o un restringimento delle modalità formali e delle possibilità sostanziali di poter fruire di una forma di protezione.

In particolare, a seguito della «crisi dei rifugiati» del 2014, nel *framework* delle politiche sull'asilo, tale frazionamento burocratico sembra essersi riconfigurato in termini più escludenti, esacerbando, sullo sfondo della continua emergenza, pratiche di categorizzazione che rafforzano lo stigma del cosiddetto *bogus refugee*: il «finto rifugiato» che sfrutta il canale privilegiato dell'asilo per garantirsi un lasciapassare verso un Paese dell'Unione e spesso anche solo per motivi economici. L'estetica stessa degli arrivi via mare è stata costantemente usata per alimentare l'angoscia dell'invasione di migranti non meritevoli di protezione e per costruire un sostegno popolare all'inasprimento delle leggi sull'immigrazione e l'asilo (Campesi 2018; Mellino 2018). Ciò ha prodotto la ridefinizione del richiedente asilo da persona *bisognosa di protezione* a persona che *deve provare l'autenticità* della propria condizione, influenzando anche le politiche di protezione internazionale e accoglienza sul territorio.

In questo contributo esploreremo come, in Italia, tali pratiche di categorizzazione – che portano a classificare i migranti forzati prima di tutto come *illegali* – hanno alimentato nel corso degli ultimi anni la sperimentazione e l'istituzionalizzazione di *varie strategie di riconfigurazione del confine e del controllo sulla mobilità umana*, sovrapponendo e confondendo l'obbligo inviolabile di tutelare il diritto di asilo con misure di sicurezza volte a salvaguardare l'ordine pubblico e perfino la sovranità nazionale (Glick Schiller e Salazar 2013; Ambrosini e Van Der Leun 2015; Cuttitta 2018). In particolare, un nuovo regime di controllo della mobilità si è esteso *oltre i confini degli stati nazionali* in termini di dispositivi di contenimento e filtraggio dei migranti in arrivo in cerca di protezione (come l'approccio hotspot e i processi di esternalizzazione del controllo delle frontiere). Allo stesso modo, sono state intensificate le misure di confinamento *interno* rivolte a coloro che sono comunque riusciti a chiedere asilo, con il pretesto che lo status giuridico ancora incerto e sempre reversibile rende necessaria un'azione di controllo capillare nei loro confronti. Ne è derivata una progressiva metamorfosi del sistema di accoglienza, che ha assunto tratti minimali e sempre più segreganti e ha prodotto *un'estensione del confine*: gli effetti del suo attraversamento si sono andati prolungando nel tempo e nello spazio, al punto che la categoria del richiedente asilo come soggetto empirico e giuridico rischia di scomparire. Le misure di confinamento interno, inoltre, hanno assunto anche una

forma meno visibile, apparentemente «amministrativa» più che «politica», traducendosi in restrizioni, o comunque in rimodulazioni, del diritto all'*iscrizione anagrafica*.

Scopo dell'articolo è esplorare alcune delle strategie del nuovo *regime di frontierizzazione interno* che, estendendosi dal momento dell'inserimento nel sistema di accoglienza fino a quello della registrazione anagrafica, si configurano sempre più come dispositivi di controllo dello spazio, sociale e amministrativo. Questi dispositivi, come si cercherà di mostrare, hanno lo scopo di tradurre la condizione di «eccezionalità» del richiedente asilo in una condizione «ordinaria» di sospensione e attesa rispetto all'effettiva possibilità di beneficiare delle tutele e dei diritti connessi a tale status, e mirano a ridurre il grado di autonomia decisionale dei migranti rendendoli più ricattabili e dipendenti dagli attori che governano e gestiscono il sistema di accoglienza.

2. Il sistema di accoglienza come «forma politica» per ridefinire (o negare) la soggettività del richiedente asilo

Didier Fassin (2005; 2010), sviluppando il tema delle economie morali in termini di nuove biopolitiche contemporanee, sottolinea come compassione e sorveglianza siano caratteristiche endemiche delle politiche in materia di protezione internazionale, con l'esito di aver alimentato varie forme di potere sulla vita dei migranti forzati attraverso la produzione di dinamiche di assoggettamento e inferiorizzazione in funzione ora di interventi umanitari ora di logiche di controllo.

Su assunti di eccessiva vittimizzazione e spersonalizzazione della figura del migrante forzato è infatti prevalsa una *governance* del sistema di protezione entro cui il richiedente asilo è definito prevalentemente attraverso la categoria dell'assistenza, diventando l'emblema della nuda vita (*zoë*) spogliata della dimensione del *bios* – cioè di una vita piena e di una presenza sociale nel mondo (Agamben 1995). Si pensi alle geografie forzate stabilite dal Regolamento di Dublino che – seppur legittimate su ragioni umanitarie – sottraggono al richiedente asilo il controllo sulla scelta del paese in cui vivere. L'idea di vittima mal si adatta alla capacità di resistenza del richiedente asilo, senza che ciò lo trasformi in un falso vulnerabile. È più confacente sostenere che lo sradicamento a seguito di una fuga improvvisa – più naturalmente ascrivibile alla condizione delle migrazioni forzate – inevitabilmente indebolisca la capacità del richiedente asilo di gestire in modo autonomo la propria vita, anche in relazione al luogo di destinazione valutato più strategico per la presenza di familiari o collettività affini che potrebbero peraltro facilitare percorsi di inserimento anche al di fuori delle mediazioni istituzionalizzate (Marchetti 2016). Ragioni umanitarie fondate su tali assunti palesano così la propria ambiguità, poiché, mobilitando la compassione e l'empatia piuttosto che il riconoscimento dei diritti, contribuiscono a legittimare un regime di controllo sulla mobilità del richiedente asilo riducendo l'efficacia dei suoi stessi interventi (Mellino 2018).

Condizioni analoghe si riscontrano anche per l'uso dei centri di accoglienza come «forma politica» prioritaria per assistere, gestire e controllare le migrazioni per motivi di asilo (Pinelli 2014). Infatti, per la riproposizione dell'idea stereotipata del richiedente asilo come vittima da salvare e bisognosa di aiuto prevale un modello di accoglienza entro cui la soggettività del migrante è ridotta a una mera «identità burocratica» (Zetter 2007) la cui responsabilità ricade interamente su agenti esterni che ne definiscono il corredo delle potenziali necessità; nel linguaggio burocratico, la «storia» del migrante diventa un «caso» (Beneduce 2015), con la conseguenza di spersonalizzare le sua singolarità in un processo di designazione eterodiretta di bisogni definiti su un modello immaginato – a-storico e a-situato – della figura del richiedente asilo. In tal modo, lo status del richiedente asilo è tradotto in una condizione ordinaria di espropriazione di sovranità sulla propria vita e di continuo asservimento, legittimando la sua reclusione «a scopi umanitari» in un sistema di accoglienza entro cui politiche e pratiche di *care, cure and control* si sovrappongono e si confondono, palesando nuovamente le ambiguità sottese a tali strategie di risposta umanitaria (Harrell-Bond 2002; Agier 2011).

Ripercorrendo la storia italiana, alcune contro tendenze a tali forme di intervento sono emerse. Ad esempio, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) di competenza comunale mirava a superare un modello di accoglienza di mero assistenzialismo. Fin dalla sua genesi, infatti, i

due principi ispiratori dello SPRAR sono stati: la progettazione di un sistema di accoglienza decentralizzato, diffuso e integrato con i servizi del territorio; lo sviluppo di interventi finalizzati a bilanciare misure di protezione con percorsi di (ri)conquista dell'autonomia e integrazione nel tessuto sociale. Peraltro, anche se a seguito del recepimento della nuova Direttiva Ue «accoglienza» (2013/33/UE) con il D.lgs. 142/2015, lo SPRAR è confermato come sistema unico e ordinario, negli anni successivi prevale un orientamento diverso. Si assiste infatti a una rapida metamorfosi del sistema di accoglienza entro cui il dovere e l'obbligo di salvaguardare la vita umana è progressivamente sostituito da altre priorità quali il confinamento e la segregazione del richiedente asilo, che – a causa del suo status giuridico sempre reversibile *fino a prova contraria* – deve essere tenuto sotto sorveglianza in uno spazio «eccezionale» riservato a chi non appartiene ad alcuna comunità politica. Tale metamorfosi si sostanzia con il rafforzamento di un sistema parallelo a quello comunale tramite l'istituzionalizzazione del *Centro di accoglienza straordinaria* (CAS) che rapidamente diviene il luogo ordinario per ospitare il richiedente asilo e per il quale sono prevalsi anche parametri di gestione molto distanti da quelli ricercati nello SPRAR – che ne frattempo è stato fortemente depotenziato a seguito della sua ristrutturazione in SIPROIMI.

2.1 *Dalla riduzione a "nuda vita" alla minaccia per l'ordine pubblico*

Il CAS è introdotto nel 2014 dal Ministero dell'Interno per far fronte all'aumento degli arrivi via mare e alle relative richieste di protezione sopraggiunte, poiché la capacità dello SPRAR era insufficiente[1]. La priorità di distribuire rapidamente i richiedenti asilo in tutto il paese ha dunque spinto il Governo ad affidare strutture di accoglienza *di emergenza* a cooperative o associazioni private attraverso gare di appalto predisposte dalle prefetture sulla capacità degli Enti gestori di garantire vitto, alloggio e beni di prima necessità[2].

A differenza dello SPRAR, dunque, fin dalla sua origine, il sistema CAS è riservato esclusivamente al richiedente asilo ed è gestito in maniera più centralizzata. Inoltre, proprio a causa della sua genesi emergenziale, soprattutto nei primi anni (2014-16), il quadro normativo di riferimento per tale centro è molto scarno. Il Ministero dell'Interno fornisce una convenzione generale che elenca i servizi da garantire (vitto e alloggio, orientamento sul territorio, assistenza nella mediazione culturale, assistenza sanitaria e supporto psicologico), assegnando all'Ente gestore una quota di 35 euro al giorno per ogni persona accolta, senza tuttavia prevedere standard minimi da rispettare nella erogazione di tali servizi o sul personale da coinvolgere in queste strutture, a eccezione di alcune indicazioni generali contenute in circolari ministeriali[3]. L'assenza di una chiara regolamentazione è stata accompagnata anche dalla priorità attribuita ad altri criteri per l'aggiudicazione di tali servizi, come, ad esempio, l'offerta economicamente più vantaggiosa o la possibilità di includere tra gli Enti gestori anche operatori economici[4]. Su tali premesse, il panorama che si delinea sul territorio è molto disomogeneo con il rischio di affidare i servizi di accoglienza a gestioni improvvisate prive di una adeguata esperienza per intervenire sulle esigenze specifiche del

---

[1] Nel paragrafo, si prenderanno in considerazione alcuni aspetti considerati rilevanti del processo di sviluppo e istituzionalizzazione del sistema CAS, articolandoli in tre fasi: 2014-16 quando i centri di accoglienza straordinari sono regolamentati soprattutto attraverso circolari ministeriali; 2017 con l'entrata in vigore del DM del 7 marzo 2017 (primo capitolato CAS); 2018-2020, con l'entrata in vigore della legge n. 132/2018 e del DM del 20 novembre 2018 (secondo capitolato CAS).

[2] Circolare MI n. 104/2014 e n. 2204/2014. Nel 2014, gli arrivi via mare sono 170.100 e le domande d'asilo 63.456, triplicandosi rispetto all'anno precedente (Fonte: Ministero dell'Interno).

[3] Inoltre, i parametri indicati per la fornitura di tali servizi si riferivano, inizialmente, ai requisiti tecnici delle strutture governative di prima accoglienza per i richiedenti asilo (allora denominati CARA) e successivamente agli standard promossi nello SPRAR (Circolari MI n. 104/2014, n. 2204/2014 e n. 5484/2015). Si tratta dunque di strutture molte diverse: le prime funzionali ad accogliere i migranti per il tempo necessario per avviare le procedure d'asilo e che hanno assunto dimensioni anche molto grandi e una collocazione extra-urbana; le seconde finalizzate a ospitare i migranti sul territorio privilegiando strutture di piccole dimensioni e dislocate in centri abitati per favorire percorsi di (ri)conquista della autonomia e integrazione nel contesto sociale.

[4] Circolari MI n. 2284/2014, n. 12506/2015.

richiedente asilo. Inoltre, per la priorità di reperire velocemente posti di accoglienza, non si esclude la possibilità di predisposte strutture grandi e per questo isolate rispetto ai centri urbani, con il rischio di alimentare forme di accoglienza assistenzialistiche e segreganti (Pastore 2015).

È dunque evidente che la risposta governativa di fornire in via prioritaria vitto, alloggio e beni di prima necessità nei centri di accoglienza straordinaria ripropone per il richiedente asilo la distinzione tra nuda vita (*zoë*) e *bios* che lo SPRAR aveva cercato di superare. Seppur giustificato da ragioni umanitarie ed emergenziali, un sistema di accoglienza mosso su tali assunti può più facilmente tradursi in un regime chiuso e istituzionalizzante, imprigionando il richiedente asilo in relazioni di aiuto profondamente asimmetriche entro cui la gestione della nuda vita rischia di far sparire la sua soggettività, alimentando allo stesso tempo varie forme persistenti di dipendenza dalla carità istituzionale. A supporto di ciò si può osservare che, a differenza dello SPRAR, nelle circolari ministeriali riferibili al CAS non è previsto alcun servizio di inclusione nel mercato del lavoro, anche se già in questi anni il CAS ha generalmente ospitato il richiedente asilo per l'intero processo di valutazione della sua domanda di asilo (Marchetti 2016). Peraltro, un sistema di accoglienza senza integrazione può essere molto debilitante per una persona costretta in una condizione prolungata di immobilismo e disorientamento. In tal modo, la riduzione della figura del migrante forzato da «soggettività storica e politica» a «oggetto di cura» (Agamben 1995) finisce per riprodurre lo stato di emergenza che ha legittimato proprio la nascita del sistema CAS, dove la reificazione dell'idea del richiedente asilo come «figura umana» bisognosa di aiuto diviene il principio ontologico entro cui si ascrive la sua stessa discriminazione (Fassin 2010; Agier 2011). Si palesano nuovamente, in definitiva, le contraddizioni di una risposta umanitaria che, negando la singolarità del richiedente asilo, così come la sua capacità di sopravvivenza o potenziale *agency*, lo priva di una biografia storica, politica e sociale riducendolo a un corpo da «amministrare» confinato in un «presente senza fine», mentre il centro di accoglienza diventa il principale luogo simbolico attraverso cui tali processi di categorizzazione sono legittimati e oggettivati.

A marzo 2017 il Ministero dell'Interno – sotto la guida di Marco Minniti – ha emanato norme più dettagliate per il CAS prevedendo, per la prima volta, uno specifico schema di capitolato[5]. Tuttavia, sebbene l'obiettivo fosse superare le vaghezze del precedente *frame* normativo, le nuove linee guida ministeriali prospettano per tali strutture un modello organizzativo centralizzato ed eterodiretto, discostandolo ulteriormente da quello decentrato, diffuso e integrato con i servizi del territorio promosso nell'accoglienza ordinaria di competenza comunale. Nel nuovo capitolato CAS, ad esempio, sono stabilite regole precise inerenti ai servizi per centri fino a 1800 persone e, pur prevedendo alcune deroghe per i CAS al di sotto delle 50 unità[6], ciò non esclude la possibilità che, in caso di necessità, si possano predisporre strutture anche molto più grandi. Allo stesso modo, sebbene in termini migliorativi si introduce la presenza obbligatoria dell'assistente sociale, dello psicologo e del mediatore linguistico, il prezzo posto alla base delle gare di appalto rimane pari a 35 euro *pro die/pro capite*, scoraggiando dal rimanere nel sistema di accoglienza gli Enti gestori più piccoli. Si fa riferimento, inoltre, al servizio di fornitura pasti o all'obbligo di insegnare la lingua italiana attraverso corsi da predisporre preferibilmente nel centro di accoglienza, promuovendo in tal modo per il sistema CAS un modello organizzativo più autosufficiente ma anche più segregante (Campesi 2018).

Le nuove linee guida ministeriali sottendono anche un approccio più securitario nei confronti del richiedente asilo. Nel nuovo capitolato CAS, infatti, si introduce l'obbligo di garantire un servizio H24 con la presenza di operatori anche notturni che, se predisposto in un piccolo appartamento destinato alla vita quotidiana, rimanda inevitabilmente a compiti di mera sorveglianza, così come si

[5] Decreto MI del 7 marzo 2017.

[6] Ad esempio, oltre all'assistenza sanitaria da attuarsi tramite presidi medici interni alle strutture oppure in alternativa per i CAS al di sotto delle 50 unità tramite la reperibilità di medici e infermieri il raccordo con il Snn, in riferimento alla dotazione minima di personale sono previsti: l'assistente sociale, lo psicologo e il mediatore linguistico, con un *range* di presenza settimanale variabile, rispettivamente, tra le 18-132 ore, le 18-144 ore, le 54-348 ore settimanali per le strutture tra le 50-1800 unità, con la possibilità di ridurre tale *range* a 6-24 ore per le attività di sostegno socio-psicologico e 18-54 ore per la mediazione linguistica nelle strutture tra le 20 e 50 unità.

ampliano gli strumenti di monitoraggio in entrata e in uscita dei migranti o di eventuali visitatori esterni. Inoltre, nello stesso anno in cui è predisposto il nuovo schema di capitolato, il responsabile del CAS è riconosciuto, a ogni effetto di legge, come un pubblico ufficiale, per la funzione a lui attribuita di notificare al richiedente asilo le comunicazioni e gli atti riferiti alla sua richiesta di protezione internazionale[7]. Tale scelta ministeriale peraltro rischia di ledere il rapporto di fiducia del gestore della struttura con le persone accolte, compromettendo il suo ruolo di terzietà rispetto alle funzioni svolte dalle Questure, dalle Prefetture e, in ultima istanza, dallo Stato nell'iter burocratico relativo alla procedura di formulazione e valutazione della richiesta d'asilo (Autore 2019).

Come approfondito, le politiche rivolte al richiedente asilo si sono contraddistinte anche in passato per la coesistenza di interventi umanitari e logiche di controllo. Tuttavia, a partire dal 2017, la propensione al controllo è notevolmente aumentata, sottendendo anche finalità differenti. Infatti, se in precedenza il controllo era legittimato come misura per «proteggere» la vita del richiedente asilo, ridotto a un corpo bisognoso di cure, ora sembra esprimersi prevalentemente in termini di salvaguardia dell'ordine pubblico (Sorgoni 2017). In definitiva, le linee governative del 2017 sembrano sottendere un uso diverso del centro di accoglienza non più dettato da esigenze di emergenza (anche a causa del calo degli arrivi via mare)[8], ma come luogo in cui sperimentare nuovi *dispositivi di potere associati al controllo del tempo* (Whyte 2011) che confinano il richiedente asilo in uno spazio liminale di incertezza e di attesa entro cui le pratiche di sottomissione e assoggettamento non possono che aumentare.

A sostegno di tale considerazione, si segnala che nel nuovo capitolato CAS ancora una volta non si menzionano servizi per l'integrazione nel mercato del lavoro. Piuttosto, nello stesso periodo, si istituzionalizza con legge la pratica – già diffusa in molti contesti locali in modo informale – di inserire il richiedente asilo accolto nel CAS in lavori gratuiti di pubblica utilità[9]. Seppur giustificata per facilitarne l'inserimento nei contesti sociali, tale scelta contribuisce di fatto a rafforzare l'idea di subalternità del richiedente asilo, entro cui il dovere di accoglierlo sancito da obblighi internazionali è interpretato secondo *logiche di concessione* a partire dalle quali si richiede alle persona *generosamente ospitata* di ricambiare tale benevolenza *dimostrando la propria utilità* per il contesto autoctono e, dunque di meritare l'accoglienza accordatagli (Autore 2018). La dimensione biopolitica del controllo si estende quindi oltre il confinamento nei centri di accoglienza in un misto di pratiche discorsive e politiche di accoglienza che sperimentano ulteriori dispositivi di ridefinizione o negazione della soggettività del richiedente asilo, rivelando anche la natura etica e morale di un progetto politico più ampio che – oscillando tra sentimenti di pietà e controllo – mira a disciplinare corpi confinati a posizioni di inferiorizzazione in specifici rapporti di potere.

2.2 *La riconfigurazione dell'accoglienza in un non-luogo per non-soggetti*

Le misure di segregazione per il richiedente asilo si intensificano nel 2018. Infatti, la legge 132/2018 (che converte il Decreto 113/2018, emanato dall'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini) ridisegna nuovamente il sistema di accoglienza, riservando l'ospitalità nello SPRAR (da ora SIPROIMI) ai titolari di protezione internazionale ed ai minori stranieri non accompagnati, mentre il CAS è definitivamente istituzionalizzato come sistema ordinario di accoglienza per il richiedente asilo. È anche predisposto un nuovo schema di capitolato per il CAS[10], che distingue i centri di accoglienza straordinaria in «singole unità abitative», con un massimo di 50 ospiti e dove è prevista una maggiore autonomia nella gestione dei pasti e delle pulizie interne alla struttura da parte dei migranti, e «centri collettivi» che potranno invece ospitare fino a 1800 persone e dove quindi tutti i servizi sono erogati dall'Ente gestore. Il nuovo capitolato prevede anche la riduzione della quota *pro die/pro capite* a un *range* che andrà da 21 a 26 euro secondo le dimensioni della struttura. La drastica

[7] Articolo 6 della legge n. 46/2017 che introduce il comma 3-sexies all'articolo 11 del D.lgs. 25/2008.
[8] Dal 2015 al 2018 gli arrivi via mare decrescono da 153.842 a 23.370 (Fonte: Ministero dell'Interno).
[9] Art. 8 della legge n. 46/2017 (conversione del c.d. Decreto Minniti) che introduce l'art. 22bis al D.lgs. 142/2015.
[10] Decreto MI del 20 novembre 2018.

revisione a ribasso della quota *pro die/pro capite* deriva dal fatto che le nuove linee ministeriali predispongono due livelli di prestazioni, riservando al richiedente asilo ospitato nel CAS servizi minimali di prima assistenza, mentre le attività di integrazione sociale sono destinate esclusivamente ai beneficiari di protezione accolti nel SIPROIMI. A seguito dei tagli, infatti, nel sistema CAS sono soppressi i corsi di lingua italiana e i servizi volti all'orientamento sul territorio. È inoltre eliminata l'assistenza psicologica (lasciando un sostanziale vuoto in materia di sostegno alle categorie più vulnerabili) e diminuiscono, rispetto al precedente capitolato del 2017, le ore destinate all'assistenza sanitaria e quelle relative alla presenza dell'operatore, dell'assistente sociale e del mediatore culturale[11]. Oltre a escludere la possibilità di offrire qualsiasi servizio volto all'orientamento e all'integrazione del richiedente asilo sul territorio, le nuove linee ministeriali rendono anche più difficile la partecipazione ai bandi da parte dei piccoli e dei medi operatori per l'insostenibilità economica legata alle nuove condizioni di erogazione dei servizi, così come scoraggiano dal rimanere nel sistema di accoglienza gli Enti gestori abituati a lavorare con appartamenti di piccole dimensioni o che ricercano una certa qualità dei servizi offerti. Sulla base del taglio delle risorse, infatti, l'unica soluzione possibile sembra essere optare per strutture più grandi che consentano economie di scala non realizzabili in piccoli appartamenti o predisporre strutture più piccole in contesti degradati e in grado di offrire solo servizi minimali (Pilotto 2019).

Precarizzando ulteriormente la condizione di chi è ancora in attesa di valutazione della domanda di protezione internazionale per l'incertezza e la sempre possibile reversibilità di tale status, le nuove linee ministeriali sembrano dunque sottendere la volontà politica di riconfigurare i centri di accoglienza straordinaria in luoghi di mera «sopravvivenza», trasformando in via definitiva il sistema CAS – anche attraverso la legge – in uno spazio di confinamento e mera attesa dall'effettiva possibilità di godere delle tutele e dei diritti connessi alla richiesta di asilo fino a quando l'autenticità di tale condizione non sarà dimostrata. Si giunge in tal modo all'apice dell'involuzione dell'ordinamento italiano in materia di protezione internazionale, entro cui il sistema di accoglienza assume la forma di un *non-luogo* per *non-soggetti*, traducendo una volta per tutte l'eccezionalità dello status giuridico del richiedente asilo in una condizione ordinaria di asimmetria istituzionale e discriminazione realizzata attraverso regole formali del sistema di accoglienza. In definitiva, un *non-luogo* per *non soggetti* entro cui istituzionalizzare in via definitiva pratiche di deumanizzazione, segregazione e assoggettamento per il richiedente asilo e dove dunque varie forme di violenza materiale e simbolica, lungi dall'essere ascrivibili esclusivamente a una dimensione temporale passata, investono la vita del migrante forzato anche in Italia, che dovrebbe invece essere un luogo «sicuro» dove trovare protezione.

La legge 132/2018 non si limita a riconfigurare il sistema di accoglienza ma, invocando i medesimi assunti stigmatizzanti, agisce anche sul «frazionamento burocratico» di chi necessità protezione in termini più escludenti. La legge infatti abolisce la protezione umanitaria, sostituendola con altre forme di protezione (per cure mediche, calamità naturali, atti di particolare valore civico e protezione speciale[12]) finalizzate – come sostenuto dal Ministro dell'Interno – a concedere tutele complementari ma più specifiche. Peraltro, le nuove tutele (tranne quella per atti di valore civico) hanno una durata circoscritta all'eccezionalità dei motivi che permettono l'ingresso del richiedente asilo nel Paese, senza che ciò si possa tradurre in un progetto più lungo di permanenza (Favilli 2019).

In definitiva, nel 2018, l'ossessione securitaria prevale sulla ragione umanitaria a tal punto che in nome della prima si sopprime la seconda (Fassin 2010). Il diritto «eccezionale» per il richiedente asilo di poter attraversare, anche in modo irregolare, la frontiera di uno Stato diverso dal proprio in cerca di protezione e di non essere respinto verso un Paese considerato pericoloso per la sua vita sembra perdere rilevanza, mentre prioritaria diviene soprattutto la sua condizione di presunta

---

[11] Ad esempio, in centri che ospitano sino a 50 persone è richiesta la presenza dell'operatore per solo 8 ore di giorno e 4 ore di notte, mentre le ore settimanali riservate all'assistenza sociale e alla mediazione linguistica diminuiscono rispettivamente a 6 e a 10.

[12] La *protezione speciale* è concessa se esiste il rischio di persecuzione o tortura in caso di rimpatrio (ai sensi dell'art.19 del D.lgs. n. 286/1998) pur non riscontrandosi i motivi per riconoscere una forma di protezione internazionale.

«illegalità fino a prova contraria», legittimando la produzione e la reificazione di un processo di gerarchizzazione di categorie definite artificialmente per il migrante forzato, cui sono associati specifici confini amministrativi e livelli differenziati di accesso ai diritti. In una commistione di politiche e pratiche sempre più segreganti e repressive, è dunque implementato e istituzionalizzato un nuovo regime di *frontierizzazione* interno, con l'effetto di produrre un'estensione del confine – prolungandone nel tempo e nello spazio gli effetti del suo attraversamento – e l'inevitabile svuotamento del significato del diritto di asilo.

Nel 2019, molti bandi prefettizi vanno deserti per l'insostenibilità economica legata alle nuove condizioni del sistema CAS (Autore 2020). La situazione peggiora nel 2020, quando l'emergenza COVID-19 evidenzia come l'involuzione della politica governativa in materia di asilo abbia di fatto alimentato processi di *incorporazione negativa sul territorio nazionale*, contraddicendo gli stessi presupposti di sicurezza pubblica che l'hanno legittimata. Il rischio di compromettere seriamente il percorso di integrazione di un migrante forzato dopo anni di segregazione anche qualora ottenga una qualche forma di protezione, così come l'incremento di migranti irregolari al di fuori di ogni circuito di accoglienza a causa dell'abolizione della protezione umanitaria, sono solo alcuni esempi di processi di incorporazione negativa. Di recente, per le criticità riscontrate, è iniziato in Parlamento un iter di revisione di alcuni dispositivi introdotti dalla legge 132/2018. La legge 173 approvata il 18 dicembre 2020 ha, ad esempio, ampliato le condizioni per ottenere un permesso di soggiorno per *protezione speciale*, includendo situazioni in cui l'allontanamento comporterebbe *una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare* e, dunque, permettendo di valutare ai fini del suo rilascio i legami affettivi, sociali, lavorativi sorti durante la permanenza sul territorio; in modo analogo, decade l'inconvertibilità di tale titolo, incrementando dunque la possibilità di ricorrervi per strutturare percorsi di permanenza più stabili nel lungo periodo. Lo stesso provvedimento sostituisce il SIPROIMI con il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), reintroducendo per il richiedente asilo la possibilità di essere ospitato nel circuito di accoglienza comunale, seppur – si noti – escludendo per questi percorsi di inclusione lavorativa, che rimangono riservati ai beneficiari di protezione. Seppur innovativo, tale provvedimento non sembra peraltro produrre una cesura con il passato, ma solo un mero aggiustamento per evitare il collasso del sistema di accoglienza dopo le restrizioni introdotte nel 2018. Per interrompere il processo di invisibilità sociale alimentato anche attraverso dispositivi normativi per molti uomini e molte donne considerati/e indesiderati/e, occorre promuovere un reale cambio di tendenza nella gestione della politica sull'accoglienza e in materia di protezione internazionale, superando l'attuale approccio securitario che rimane invece ancora prevalente e intatto nell'ordinamento italiano.

3. La residenza come confine amministrativo

La riconfigurazione dei confini e del controllo della mobilità può assumere forme meno visibili rispetto alla cancellazione degli status giuridici e all'attacco al sistema di accoglienza. Le restrizioni al diritto alla residenza costituiscono una manifestazione emblematica del processo di frazionamento burocratico e di estensione interna dei dispositivi di confinamento.

La vicenda dell'iscrizione anagrafica, e in particolare dei suoi usi e abusi politici, dice qualcosa di molto interessante su come le dinamiche della *stratificazione civica* (Morris 2002) siano complicate ed esasperate dalla presenza di status legali di livello locale, come la residenza, e di strumenti burocratici, come l'anagrafe. Ricostruire brevemente quanto accaduto con riferimento alle persone richiedenti asilo è particolarmente illuminante. Da un lato, infatti, emergono le poste in gioco politiche di questioni a prima vista tecniche, e dall'altro si fanno evidenti le ambivalenze strutturali legate a dispositivi burocratici apparentemente banali ma, in realtà, complessi e strategici.

3.1 *Un diritto conteso*

Negli ultimi anni, il diritto alla residenza è stato sottoposto a continue limitazioni. Basti pensare a questo proposito al Pacchetto sicurezza di Maroni del 2009, al decreto Lupi del 2014 (il cosiddetto «Piano casa») e al già citato decreto Salvini. Se le prime due norme hanno come oggetto categorie della popolazione definite non sulla base dello status formale ma dei comportamenti o delle condizioni di vita – rispettivamente, le persone senza fissa dimora e le/gli occupanti – la terza si è concentrata in maniera specifica sulle e sui richiedenti asilo. Provando a negare loro il diritto alla residenza, il decreto Salvini ha istituito, per legge, una disparità di trattamento giuridico tra differenti tipi di non cittadini: escludendo dal diritto alla registrazione una specifica categoria di persone, ha introdotto una differenza di trattamento ingiustificata, violando l'art. 3 della Costituzione.

Le critiche all'iniziativa dell'ex ministro dell'interno non si sono fatte attendere: all'inizio del 2019, alcuni sindaci – in particolare, i primi cittadini di Palermo e Napoli – hanno avviato al riguardo azioni non soltanto simboliche ma anche materiali, dando disposizioni agli uffici anagrafici di non applicare il decreto e, al contempo, rivolgendosi al giudice civile[13] oppure emanando una direttiva, rivolta al dirigente dell'anagrafe, che prescrive l'iscrizione dei richiedenti asilo nel registro della popolazione temporanea[14].

Le forme di resistenza contro la misura voluta da Salvini hanno presto beneficiato di un altro elemento. Come è stato evidenziato da più parti, il modo in cui la norma è stata scritta ha prodotto una discrasia evidente tra la sua realizzazione tecnico-giuridica e le intenzioni politiche del legislatore (Santoro 2019; Zorzella e Consoli 2019). Secondo diverse interpretazioni, di conseguenza, la regolarità della presenza in Italia avrebbe continuato a essere condizione necessaria e sufficiente per il riconoscimento della residenza, potendo essere dimostrata non attraverso il titolo di soggiorno ma mediante altri documenti – come il "modello C3" o la ricevuta dell'identificazione effettuata dalla questura – che danno prova dell'avvio del procedimento per la protezione internazionale.

Diversi amministrazioni locali hanno fatto proprie queste interpretazioni, iscrivendo in anagrafe le persone richiedenti asilo. La sindaca di Crema, ad esempio, ha emanato una apposita circolare che ha ripreso gli argomenti richiamati in precedenza[15]. Poco dopo, alcuni tribunali – Firenze, Bologna e Genova – sono andati nella stessa direzione, accogliendo ricorsi da parte di immigrate e immigrati a cui la residenza era stata negata.

La strategia escludente contenuta nel decreto Salvini è stata così, almeno in parte depotenziata senza che però venisse abrogata. Si è dovuto attendere il 9 luglio del 2020 perché la Consulta, sollecitata da diversi tribunali, la giudicasse incostituzionale in quanto viola l'art. 3 della Costituzione, in un duplice senso: «per irrazionalità intrinseca, poiché […] non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per irragionevole disparità di trattamento, perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti»[16].

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale, il governo – con un certo ritardo, dovuto all'attesa delle elezioni regionali di fine settembre e a mediazioni e tensioni nella maggioranza – è intervenuto. Il diritto alla residenza è stato reintrodotto e, inoltre, è stato ripristinato un altro elemento cancellato dal decreto Salvini: l'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015, il cosiddetto «decreto accoglienza», una norma quadro che ha attuato due diverse direttive europee in materia di riconoscimento della protezione internazionale e di misure assistenziali per richiedenti asilo.

L'art. 5-bis, non previsto nel testo del 2015, era stato aggiunto nel 2017 dal già citato decreto Minniti allo scopo di istituire una procedura di registrazione semplificata e accelerata che, a differenza del percorso ordinario, non implicasse la dichiarazione di residenza e gli accertamenti relativi alla sua

---

[13] https://www.corriere.it/cronache/19_gennaio_02/palermo-sindaco-orlando-disobbedisce-salvini-non-applico-suo-decreto-155631c8-0e7e-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml. L'azione di Orlando, come si evince dall'articolo, era stata in parte anticipata dalle e dagli amministratrici/ori locali di Bologna, Parma e Torino.

[14] La direttiva è disponibile al seguente indirizzo: https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/direttiva_sindaco_anagrafe.pdf

[15] Il testo della circolare è disponibile al seguente indirizzo: https://www.asgi.it/discriminazioni/iscrizione-anagrafica-richiedenti-asilo-crema/.

[16] https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200709165957.pdf.

veridicità. Si trattava dunque di una sorta di «iscrizione d'ufficio» (Santoro 2019), fondata su una semplice comunicazione da parte del responsabile del centro di accoglienza e attuabile prima che fossero trascorsi i tre mesi necessari affinché la struttura potesse essere considerata quale luogo di dimora abituale.

3.2 *Stratificare, precarizzare, disciplinare*

Negare la residenza alle persone richiedenti asilo ha un significato politico molto forte. Una discriminazione netta e difficilmente sostenibile sul piano giuridico come quella introdotta dal decreto Salvini esprime una visione del tutto esplicita della società e del modo in cui deve essere costituita: per alcune categorie di immigrati non c'è spazio, al punto tale che chi ne fa parte si vede rifiutato un diritto normalmente associato al soggiorno legale nel territorio.

La negazione dell'iscrizione anagrafica, più in dettaglio, agisce come un dispositivo di esclusione di ultima istanza nei confronti di individui che è difficile respingere o allontanare. Costituisce un atto che veicola un messaggio preciso: se proprio non è possibile evitare l'ingresso nel territorio statale da parte delle persone richiedenti asilo, allora si introducono ostacoli burocratici che rendano loro la vita difficile e, al contempo, consentano all'amministrazione di risparmiare risorse impiegabili per altre categorie della popolazione. Scelte di questo tipo presuppongono un certo livello di consenso sociale e mirano a rafforzarlo: attraverso la negazione selettiva della residenza, il confine che separa i membri legittimi della comunità dai suoi abitanti «spuri» – ossia da coloro che, seppur presenti, non sono riconosciuti come formalmente appartenenti – viene consolidato, simbolicamente e materialmente.

L'iscrizione anagrafica agisce dunque come un dispositivo di confinamento, che opera non sul piano fisico ma su quello burocratico. I confini amministrativi che separano i residenti in senso formale dalle persone spazialmente incluse ma non registrate si intrecciano con i meccanismi, descritti in precedenza, che operano a monte, frammentando e indebolendo gli status con cui la presenza delle persone sul territorio statale è legalmente riconosciuta. Condividono lo stesso carattere performativo e producono effetti tra loro indipendenti che, però, si vanno combinando. La cancellazione della protezione umanitaria e la sua sostituzione con forme di tutela più specifiche provoca un indebolimento della posizione, formale e sostanziale, di chi non può più beneficiare della prima e, nel migliore dei casi, riesce a ottenere una delle seconde. Allo stesso modo, la mancanza della residenza ha come conseguenza l'impossibilità di esercitare numerosi diritti, peraltro pienamente riconosciuti dalla legge. L'intersezione tra le due «carenze» – di un titolo di soggiorno forte e di un riconoscimento locale – acuisce gli effetti di entrambe.

Un «oggetto» giuridico apparentemente banale riveste dunque un ruolo assolutamente strategico nell'aumentare il grado di differenziazione e gerarchizzazione del sistema di appartenenze formali e nel *precarizzarlo* (Autore 2019). Oltre a rafforzare la distanza tra status diversi – rendendo il cittadino ancora più «lontano» dallo straniero e il titolare della protezione internazionale sempre più separato da chi dispone della protezione speciale –, crea differenze anche all'interno del medesimo status. Due persone che possiedono lo stesso titolo di riconoscimento – entrambe cittadine o titolari dello stesso permesso di soggiorno – si trovano a occupare posizioni diverse se la prima è iscritta in anagrafe mentre la seconda no. Quest'ultima risulta essere spazialmente inclusa in un dato contesto locale ma in una posizione di svantaggio, essendo privata dei diritti per il cui godimento la registrazione è necessaria. La sua è dunque una condizione di *inclusione differenziale* (Mezzadra e Neilson 2013) – è presente in maniera subordinata –, particolarmente vulnerabile e ricattabile.

Da questa prospettiva, il destino mutevole dell'art. 5-bis, se a prima vista appare come una questione di scarsa rilevanza, interessante soltanto per gli «addetti ai lavori», a uno sguardo più attento assume una valenza ben diversa, comunicando qualcosa di estremamente rivelatore sulle dinamiche di inferiorizzazione e subordinazione dei richiedenti asilo. La sua introduzione a opera di Minniti aveva già in origine un significato ambivalente: semplificava e accelerava le procedure burocratiche ma, allo stesso tempo, aumentava il potere di controllo riconosciuto ai gestori dei Cas.

L'ambivalenza dell'«iscrizione d'ufficio», anche nella sua formulazione iniziale, era dovuta a una ragione banalmente «tecnica»: il regolamento anagrafico dispone che la registrazione possa avere luogo in forma individuale o collettiva e che, in quest'ultimo caso, possa seguire la modalità della *famiglia* anagrafica oppure quella della *convivenza*, pensata per individui che coabitano per motivi militari, religiosi, di cura, di studio, di assistenza, di pena, ecc. Se il primo criterio prevede che ciascun componente sia «responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà», il secondo introduce la figura del «responsabile», che va individuato in colui che riveste un ruolo direttivo. Di conseguenza, a questa figura – interpretata da un operatore, non da un «ospite» del centro – è attribuito un potere discrezionale enorme, che può facilmente trasformarsi in arbitrio e tradursi in atti ricattatori, anche in considerazione del fatto che, come già evidenziato, chi la riveste agisce come pubblico ufficiale.

L'abrogazione dell'art. 5-bis voluta da Salvini certamente non aveva l'obiettivo di limitare il potere di ricatto attribuito alle e ai responsabili delle convivenze, ma mirava soltanto ad aggiungere ostacoli burocratici al percorso legale delle persone richiedenti asilo. Ciò nonostante – e del tutto involontariamente – aveva in qualche modo ripristinato il sistema di assoluta parità tra le diverse tipologie di stranieri regolarmente soggiornanti e i cittadini italiani creato dal T.U.I. (Santoro 2019).

La reintroduzione dell'art. 5-bis operata da Lamorgese ha aumentato – è difficile dire se in maniera intenzionale o meno – il potere ricattatorio nelle mani delle operatrici e degli operatori (Autore 2020). Anche questa scelta, dunque, ha un significato politico molto forte. Prima dell'intervento di Salvini, l'iscrizione secondo il criterio della convivenza era una possibilità, non un percorso obbligato. La persona richiedente poteva essere registrata in modalità collettiva «ove non iscritt[a] individualmente». Nella formulazione attuale, la seconda opzione è venuta meno: la convivenza sembra essere adesso l'unica via percorribile, almeno per i migranti «ospitati» nei centri di prima accoglienza e accoglienza straordinaria[17]. Al potere di ricatto attribuito al responsabile si aggiunge così la negazione dell'autonomia individuale: la possibilità di interfacciarsi direttamente e personalmente con la pubblica amministrazione non è accordata agli «ospiti» dei centri. Controllo e paternalismo, dimensioni centrali e gemelle sia del servizio sociale in generale (Dominelli 2005) sia dell'assistenza rivolta in maniera specifica alle e ai richiedenti asilo (Benard 1986; Malkki 1996; Marchetti 2020) vanno così a rafforzarsi e a integrarsi in maniera ancora più stretta: il rapporto con le istituzioni deve essere per forza mediato dagli operatori. Soggetti, peraltro, che non necessariamente dispongono di una formazione professionale adeguata nel campo assistenziale e in quello migratorio.

3.3 *Controllare il movimento, vedere la presenza*

La residenza, in quanto confine amministrativo, oltre a esasperare le differenze di status precarizzando le appartenenze formali, produce effetti rilevanti sulla *mobilità* spaziale e sulla *visibilità*, fisica e amministrativa, delle persone. Diversamente dal periodo storico in cui erano in vigore le leggi contro l'urbanesimo (Gallo 2012), la mancanza di iscrizione anagrafica non prelude automaticamente all'allontanamento dal territorio comunale. Ciò nonostante, può fungere da fattore di spinta indiretta allo spostamento verso comuni meno escludenti, inducendo un movimento del tutto indesiderato ma necessario per chi intende provare a esercitare altrove i diritti negati nel luogo di dimora effettiva.

Nel caso delle persone richiedenti asilo, tuttavia, la mobilità, oltre a essere non voluta e «costretta», è particolarmente complicata. L'art. 5 del già citato «decreto accoglienza» del 2015 prevede che «il prefetto competente in base al luogo di presentazione della domanda ovvero alla sede della struttura

[17] La legge n. 173/2020, che converte il Decreto Lamorgese, aggiunge infatti qualche elemento specificando che i migranti ospitati in una struttura afferente al sistema di accoglienza e integrazione e quelli che dispongono di una dimora abituale diversa da un centro di prima accoglienza o di accoglienza straordinaria o da una struttura afferente al sistema di accoglienza e integrazione possono essere iscritti sia in convivenza anagrafica sia nelle forme ordinarie (Buzzi e Conte 2021).

di accoglienza può stabilire – con atto scritto e motivato comunicato al richiedente – un luogo di residenza o un'area geografica ove il richiedente può circolare». Quello attribuito alle prefetture è un potere discutibile sul piano formale, caratterizzato da ampi margini di illegittimità (Veglio 2018), ma che di fatto risulta vincolante e si traduce, nei centri di assistenza, in restrizioni negli orari di uscita e nella continua richiesta di autorizzazioni. Non rispettare le regole imposte significa rischiare di incorrere nella revoca delle misure assistenziali.

Nuovamente, il potere di ricatto che gli operatori possono esercitare fa sì che l'obbedienza all'autorità costituisca una pre-condizione della «sopravvivenza» amministrativa: rimanere all'interno del confine del riconoscimento formale e dell'assistenza significa accettare passivamente e acriticamente i comandi che provengono dagli attori istituzionali legittimati, seppur in maniera discutibile, a emanarli. Oltrepassarlo equivale invece a trovarsi in una condizione di *invisibilità amministrativa*, per cui alla presenza sul territorio non corrisponde una piena registrazione burocratica.

Quello del «fantasma burocratico» – ossia del soggetto che vive materialmente in un dato ambito spaziale ma in assenza di un riconoscimento formale – è uno stato dalle caratteristiche ambivalenti, sia dalla prospettiva delle istituzioni sia da quella delle persone interessate. Nel testo della sentenza della Corte costituzionale relativa al decreto Salvini, il diniego dell'iscrizione anagrafica è giudicato «irrazionale» in quanto va a limitare «le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica su una categoria di stranieri», ostacolando così la conoscenza puntuale dei soggetti presenti sul territorio italiano» e vanificando gli obiettivi di sicurezza connessi alla residenza[18]. La Consulta, in altre parole, ricorda che l'anagrafe è prima di tutto un dispositivo di controllo, ossia di monitoraggio dello spazio e di chi lo occupa abitandolo e muovendosi al suo interno.

Se una delle esigenze primarie degli stati è rendere *leggibile* la società (Scott 1990), identificando chi ne fa parte (Noiriel 1998; Torpey 2000), i registri della popolazione rappresentano allora uno strumento strategico nel rendere le persone visibili agli occhi delle istituzioni. Impedire l'iscrizione significa perciò rendere invisibili in senso amministrativo singoli individui e interi gruppi sociali materialmente presenti sul territorio, performando una popolazione *di diritto* che si discosta volutamente da quella *di fatto*. Vuol dire, in altre parole, mettere in atto un processo di costruzione sociale della realtà selettivo e asimmetrico, che non si basa sulla mera rilevazione della presenza ma si fonda piuttosto su criteri di preferenza politica e morale.

Le modifiche alla normativa anagrafica apportate dal decreto Salvini e, successivamente, dalla Corte costituzionale e dal decreto Lamorgese mostrano come libertà e autonomia siano esiti niente affatto scontati dei percorsi di accoglienza e integrazione delle persone richiedenti asilo. Anche quando sono perseguiti con dedizione e in totale buona fede, costituiscono obiettivi di *policy* inestricabilmente intrecciati ad altre finalità. Aiuto e controllo, più che mai, sono processi in costante tensione: prestare il primo implica sempre esercitare il secondo. Nel caso dell'anagrafe, rendere visibili attraverso la registrazione, garantendo di conseguenza l'esercizio dei diritti, significa tenere traccia degli spostamenti individuali, anche con l'obiettivo di monitorarli e a volte, come si è cercato di mostrare, di vincolarli.

Alcune categorie di persone possono quindi ragionevolmente percepire questo tipo di azione amministrativa come una forma di controllo e sorveglianza. Chi si trova a transitare in Italia con l'obiettivo di raggiungere un altro paese può vedere nel contatto con le istituzioni, e in particolare in qualsiasi tipo di *iscrizione burocratica* (Horton e Heyman 2020), una minaccia al suo legittimo progetto di vita. Può quindi sviluppare diffidenza nei confronti delle autorità che cercano di registrare e tracciare, anche quando le loro intenzioni non sono esplicitamente dirette al controllo. In Spagna, dove l'iscrizione nei registri del *padròn municipal* – uno strumento molto simile all'anagrafe italiana – è estesa anche ai migranti irregolari, il rischio che sia impiegata per scopi securitari, ossia per individuare situazioni di «illegalità» dei titoli di soggiorno, si è più volte dimostrato realistico nel corso del tempo (De Cortázar e Nebreda, 2000). In Italia, dove le regole del gioco sono diverse e la

[18] https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2020:186.

registrazione è preclusa a chi non è autorizzato al soggiorno, il discorso è certamente diverso ma rimane, comunque, ambiguo anche per le persone che si trovano in condizione di regolarità. Soprattutto nei confronti di coloro che, per ragioni di necessità economiche, sono costretti a occupare un immobile e a cercare di ottenere lì la residenza. Per effetto del Piano casa, infatti, se la vedono sistematicamente rifiutata. Ciò non significa, tuttavia, che il monitoraggio istituzionale della loro posizione e della loro condizione abitativa sia sospeso. Forme di «censimento sociale» finalizzate a intercettare le situazioni di fragilità e a determinare l'intensità e il grado legittimo di «delicatezza» delle azioni di sgombero sono piuttosto diffuse in alcune città italiane, e trovano il loro fondamento operativo in una circolare del Ministero dell'interno del 2018[19] (Autore 2021).

Nell'attuale fase pandemica, il tema della visibilità dei richiedenti asilo si fa ancora più delicato, anche al di là dell'ambito anagrafico. La non tracciabilità di popolazioni mobili quale quella costituita dai migranti «forzati» rappresenta una questione delicata nella gestione della salute pubblica e rischia di innescare circoli viziosi: l'atmosfera politica già ostile e la xenofobia dilagante possono scoraggiare dal rivolgersi alle strutture sanitarie ufficiali; al contempo, la vulnerabilità economica spinge a cercare lavoro e dunque favorisce l'esposizione al rischio, attivo e passivo, di contagio (Milan, Pelizza e Lausberg 2020). In uno scenario del genere, l'attenzione delle istituzioni, anche se benevola e apparentemente improntata all'assistenza, può facilmente essere interpretata come un elemento repressivo.

4 Conclusioni

Come si è cercato di mostrare in queste pagine, il percorso di frazionamento burocratico e di estensione interna dei dispositivi di confinamento assume forme e segue traiettorie piuttosto diversificate. I processi di criminalizzazione e stigmatizzazione incentrati sulla categoria di «falso rifugiato» vanno di pari passo con un approccio sempre più securitario alla gestione dei centri di accoglienza e con la contrazione, se non addirittura con la distorsione, delle misure di integrazione. La vicenda dell'iscrizione anagrafica si inserisce in questa tendenza, evidenziando come la dimensione del controllo tenda a prevalere su quella dei diritti.

Il percorso descritto e analizzato nelle pagine precedenti è reso possibile dall'impiego di strumenti legali e amministrativi che, per via della loro natura tecnica, risultano difficilmente comprensibili a chi non ha una preparazione specifica sul tema, e si concretizza in azioni che non sempre presentano un carattere apertamente ostile. In altre parole, soltanto in alcuni casi assume una forma esplicitamente politica, mentre segue spesso traiettorie di tipo burocratico-amministrativo, meno visibili e leggibili. Ne consegue che i diversi interventi normativi su materie a prima vista specialistiche nascondono, in realtà, implicazioni politiche molto ampie, con cui è necessario fare i conti in maniera articolata se si vuole comprendere lo stato attuale delle politiche restrittive nei confronti delle persone richiedenti asilo.

Le trasformazioni del sistema di accoglienza mostrano tutta l'ambiguità di un percorso di «inclusione» la cui posta in gioco effettiva, al di là delle retoriche, sembra essere quella di negare la soggettività e l'autonomia delle persone che vi rientrano e di controllarne e disciplinarne i comportamenti in modo capillare. Nei confronti di chi richiede asilo, un frazionamento burocratico sempre più marcato ha consentito di realizzare maniera ancora più precisa e selettiva strategie e tecniche di gerarchizzazione e stratificazione sociale, oltre che giuridica. Le dinamiche del diritto all'iscrizione anagrafica vanno nella stessa direzione, alimentando un percorso di de-autonomizzazione e continua ricattabilità, in cui i bisogni e i desideri delle persone interessate scompaiono del tutto, schiacciati dal ruolo ingombrante del «responsabile» della struttura di accoglienza.

[19] Si tratta della circolare n. 11001/2018, firmata dall'allora capo di gabinetto del ministro, Matteo Piantedosi, e volta a dare istruzioni sulla gestione delle occupazioni «arbitrarie» di immobili.

Il percorso di frazionamento burocratico e di estensione interna dei dispositivi di confinamento descritto in queste pagine costituisce dunque una rappresentazione efficace delle visioni di fondo alla base delle strategie legali e amministrative volte all'esclusione o all'inclusione differenziale dei migranti. Analizzarlo ha contribuito a svelare alcune della ambiguità strutturali che caratterizzano l'amministrazione della macchina statale e il modo in cui questa si relaziona a categorie della popolazione marginali o percepite come tali. Inoltre, ha permesso di mettere in luce un altro aspetto rilevante delle politiche di assistenza e integrazione: il punto di vista delle persone che subiscono processi di esclusione tende a scomparire, sia dal piano strettamente decisionale sia da quello della rappresentazione pubblica del richiedente asilo. Da una prospettiva di questo tipo, i vincoli alla mobilità e gli effetti ambivalenti in termini di visibilità associati ai fenomeni qui discussi costituiscono, come si è cercato di mostrare, un osservatorio del tutto privilegiato su dinamiche e processi di più ampia portata.

Riferimenti bibliografici

Agamben G. (1995). *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Torino: Einaudi.

Agier M. (2011). *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*. Cambridge: Polity Press.

Ambrosini M. e Van Der Leun J. (2015). Implementing Human Rights: Civil Society and Migration Policies. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13 (2): 103-115.

Benard C., (1986). Politics and the Refugee Experience. *Political Science Quarterly*, 101: 617-636.

Beneduce R., (2015). The Moral Economy of Lying: Subjectcraft, Narrative Capital, and Uncertainty in the Politics of Asylum. *Medical Anthropology*, 34: 551-571.

Buzzi A. e Conte F. (2021). L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo prima e dopo il "Decreto Lamorgese". *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1: 111-119.

Campesi G. (2018). Between Containment, Confinement and Dispersal: The Evolution of the Italian Reception System Before and After the "Refugee Crisis". *Journal of Modern Italian Studies*, 23 (4): 490-506.

Consoli D. e Zorzella N., (2019). L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo. Q*uestione giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php (ultimo accesso: 12/12/2020).

Cuttitta P., (2018). Delocalization, Humanitarianism, and Human Rights: The Mediterranean Border Between Exclusion and Inclusion. *Antipode*, 50 (3): 783-803.

De Cortázar G. e Nebreda C., (2000). La situación de los extranjeros ante el sistema de protección social español, *Foro de Seguridad Social*, 2: 58-72.

Dominelli L., (2005). *Il servizio sociale. Una professione che cambia*, Erickson, Trento.

Fassin D. (2005). Compassion and Repression: the Moral Economy of Immigration Policies in France. *Cultural Anthropology*, 20 (3): 362-387.

Fassin D. (2010). *La raison humanitaire: Une histoire morale du temps présent*. Paris: Éd. de l'EHESS.

Favilli C. (2019). Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari. *Rivista di Diritto Internazionale*, 1: 164-172.

Gallo S., (2012). *Senza attraversare le frontiere. Le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari.

Glick Schiller N. and Salazar N. B. (2013). Regimes of Mobility Across the Globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39 (2): 183–200.

Harrell-Bond B.E. (2002). Can Humanitarian Work with Refugees be Humane?. *Human Rights Quarterly*, 24 (1): 51–85.

Horton S.B. e Heyman J. a cura di (2020), *Paper trails. Migrants, Documents, and Legal Insecurity*, Duke University Press, Durham.

Malkki L., (1996). Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization. *Cultural Anthropology*, n. 11, pp. 377-404.

Marchetti C. (2016). Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. *Meridiana*, 17 (86): 121–143.

Marchetti C., (2020). *Cities of Exclusion: Are Local Authorities Refusing Asylum Seekers?*, in Ambrosini M., Cinalli M. e Jacobson D., (a cura di), *Migration, Borders and Citizenship* (pp. 237-274). Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Mellino M.A. (2018). Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova "economia politica morale" di gestione delle migrazioni. *Mondi Migranti*, 2: 39-60.

Mezzadra S. e Neilson B., (2013), *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Duke University Press, Durham.

Milan S., Pelizza A. e Lausberg Y., (2020). Making migrants visible to COVID-19 counting: the dilemma. *Open Democracy*, https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/making-migrants-visible-covid-19-counting-dilemma/ (ultimo accesso: 12/12/2020).

Morris L., (2002), *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, London.

Noiriel G., (1998). Surveiller les déplacements ou identifier les personnes? Contributions à l'his torie du passeport en France de la Ier a la IIIe république. *Genèses: Sciences so ciales et histoire*, n. 30: 77-100.

Pastore F. (2015). The Forced, the Voluntary and the Free. Migrants' Categorisation and the Tormented Evolution of the European Migration and Asylum Regime. *Studi di Emigrazione*, 52 (200): 569-586.

Pilotto C. (2019). Politiche dell'accoglienza. *Antropologia Pubblica*, 4 (2): 157-166.

Pinelli B. (2014). Campi di accoglienza per richiedenti asilo. In Riccio B., ed., *Antropologia e Migrazioni* (pp. 69-79). Roma: Cisu.

Santoro E. (2019). In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini. *L'altro diritto*, http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm (ultimo accesso: 12/12/2020).

Sciurba A. (2018). Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale. *Questione Giustizia*, 2: 145-157.

Scott J.C., (1990). *Lo sguardo dello stato*, Elèuthera, Milano.

Sorgoni B. (2017). Narrazioni, rituali burocratici, violenza istituzionale. In Pinelli B. and Ciabarri L., a cura di, *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia* (pp. 157-183). Firenze, Editpress.

Torpey J., (2000), *The invention of the passaport. Surveillance, Citizenship and the State*, University Press, Cambridge.

Veglio M., (2018). La restrizione amministrativa della libertà personale del richiedente asilo, prima, durante e dopo il processo di protezione. *Questione giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-restrizione-amministrativa-dellaliberta-persona_543.php (ultimo accesso: 12/ 12/2020).

Zetter R. (2007). More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20 (2): 172-192.