

Nadan Petrovic

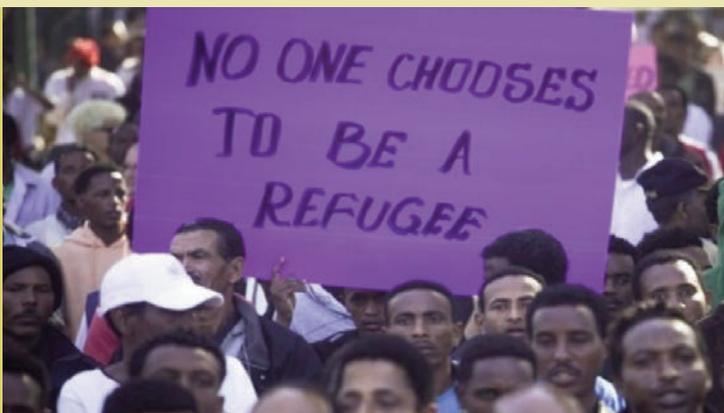
# Storia del diritto d'asilo in Italia (1945-2020)

Le istituzioni, la legislazione,  
gli aspetti socio-politici

STUDI



**Politica**



**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





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

Nadan Petrovic

# **Storia del diritto d'asilo in Italia (1945-2020)**

Le istituzioni, la legislazione,  
gli aspetti socio-politici

 **FrancoAngeli**

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

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

*Ai miei genitori, a Cristina e a Sofia*

*Non c'è più grande dolore al mondo  
della perdita della terra natia  
(Euripide, 431 a.C.).*

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Antonello Folco Biagini</i>	pag.	11
<b>Introduzione</b>	»	15
<b>1. L'evoluzione legislativa e il contesto di riferimento: dalla Costituzione (1948) alla legge Martelli (1990)</b>	»	21
1. La natura giuridica e la condizione dello straniero titolare del diritto d'asilo costituzionale	»	23
2. La Convenzione di Ginevra del 1951	»	24
3. L'applicazione della Convenzione di Ginevra nell'ordinamento italiano	»	27
4. Le conseguenze delle scelte politico-istituzionali sulla procedura di ottenimento dello status di rifugiato in base alla legislazione antecedente alla legge n. 39/90	»	28
5. Le dimensioni della presenza di rifugiati in Italia dai primi anni Cinquanta alla legge Martelli	»	31
6. Gli aspetti assistenziali e organizzativi	»	34
7. La presenza dei rifugiati nelle statistiche ufficiali	»	36
<b>2. L'evoluzione legislativa e il contesto di riferimento dalla legge Martelli alla fine degli anni '90: lento recupero del ritardo istituzionale</b>	»	39
1. La procedura d'asilo ex art. 1 della legge Martelli	»	41
2. Le emergenze dei primi anni '90: dall'instabilità nei Balcani alla crisi somala	»	43
3. L'esodo dalla ex Jugoslavia	»	46
4. Gli aspetti assistenziali	»	48
5. L'emergenza albanese del 1997	»	50
6. L'emergenza kosovara (1998-2000)	»	52

<b>3. L'evoluzione della normativa italiana ed europea tra i primi anni Novanta e il Duemila</b>	pag.	54
1. L'armonizzazione delle politiche d'asilo in Europa: dalle prime politiche e strumenti comuni alla Convenzione di Dublino	»	57
2. Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Amsterdam	»	59
3. La Conferenza di Tampere	»	61
<b>4. L'avvio di alcune sperimentazioni nazionali di accoglienza: politiche di assistenza come laboratorio bottom-up</b>	»	64
1. Il consolidamento di iniziative spontanee di accoglienza	»	64
2. Il progetto Azione comune	»	67
3. Il Programma nazionale asilo (PNA)	»	69
4. La costruzione della rete territoriale	»	70
<b>5. Il dispositivo nazionale in materia d'asilo: dalla legge n. 189/2002 (Bossi Fini) alla Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo</b>	»	74
1. La nuova procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato	»	75
2. Gli aspetti assistenziali: Centri di identificazione e Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)	»	77
3. L'entrata a pieno regime dello SPRAR	»	80
4. La tutela dei minori non accompagnati richiedenti asilo	»	81
5. La Direttiva sui minori stranieri non accompagnati	»	83
<b>6. L'evoluzione della normativa europea e le ricadute sulla realtà italiana</b>	»	86
1. Il Regolamento Dublino	»	87
2. I decreti di recepimento delle Direttive CE in materia d'asilo	»	89
2.1. Il decreto legislativo n. 85	»	89
2.2. Il decreto legislativo n. 140/2005	»	90
2.3. Il decreto legislativo n. 251/2007	»	92
2.4. Il decreto legislativo n. 25/2008	»	94
3. Gli aspetti relativi all'accoglienza e all'integrazione nei decreti di recepimento delle Direttive "procedure" e "qualifiche"	»	98
4. La tutela dei minori nei decreti di recepimento	»	99
5. Il decreto legislativo n. 159/2008 (modifiche al decreto legislativo n. 25/2008)	»	101

<b>7. L’articolazione del sistema nazionale di accoglienza e l’avvio di ulteriori “sperimentazioni istituzionali” a carattere nazionale e comunitario</b>	pag. 103
1. Gli aspetti di <i>governance</i> multilivello nella gestione del fenomeno dell’asilo	» 108
2. La legislazione regionale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione	» 112
<b>8. Gli ulteriori sviluppi nella legislazione europea in materia d’asilo</b>	» 117
1. Dal Programma dell’Aia al Programma di Stoccolma	» 118
2. L’adozione della nuova legislazione comunitaria: dalle nuove direttive al Regolamento Dublino III	» 121
2.1. La Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011	» 123
2.2. La Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013	» 124
2.3. La Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013	» 125
2.4. Il Regolamento Dublino III	» 126
3. Fondi comunitari finalizzati alle politiche di accoglienza, integrazione, rimpatrio volontario assistito e reinsediamento dei cittadini dei Paesi terzi	» 128
4. Gli sviluppi del dispositivo europeo a seguito della crisi migratoria del 2015	» 132
4.1. Agenda europea sulle migrazioni e riforma del sistema di Dublino	» 133
<b>9. I recenti sviluppi di carattere nazionale</b>	» 137
1. Il decreto legislativo n. 18 del 21 febbraio 2014	» 137
2. Il decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015	» 139
3. Le recenti iniziative legislative nazionali: il decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017 e il decreto legge n. 113 del 4 ottobre 2018	» 140
4. Le dimensioni e le caratteristiche delle migrazioni forzate verso l’Italia dagli anni Novanta a oggi	» 142
<b>10. Principali criticità del sistema nazionale d’asilo</b>	» 145
1. Accesso al territorio	» 145
2. Soluzioni “durevoli” nel sistema italiano	» 149
2.1. Reinsediamento e rimpatrio volontario assistito	» 150
2.2. Politiche d’integrazione	» 153
<b>Considerazioni conclusive</b>	» 161

<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	165
<b>Glossario</b>	»	175

## *Prefazione*

di Antonello Folco Biagini\*

Il nuovo libro di Nadan Petrovic, nel quale vengono trattate alcune materie del suo insegnamento presso Sapienza-Università di Roma, dimostra quanto la tematica dell'asilo politico sia divenuta ormai materia di profuso interesse. L'autore ne mostra tutta la complessità analizzando la materia non solo da un punto di vista giuridico – fatto di per sé ineludibile, essendo questo un istituto tutelato sia dalla Costituzione che dalle norme internazionali e comunitarie – ma innanzitutto sotto il profilo storico-istituzionale e non da ultimo socio-politico. Nel volume infatti, in aggiunta agli aspetti giuridici e sociologici del fenomeno – sia a livello nazionale sia in ambito europeo – vengono approfonditi innanzitutto gli aspetti dell'evoluzione storica e storico-istituzionale.

La storia della tutela dell'asilo politico in Italia dopo la Seconda guerra mondiale, ha del resto delle caratteristiche del tutto particolari, anche in chiave comparata. L'ampia definizione del diritto d'asilo presente nella Costituzione del 1948, con ogni evidenza, era il frutto dello slancio dei Padri Costituenti che sentivano l'esigenza di prendere in considerazione un diritto di cui molti di loro avevano usufruito durante il ventennio fascista. Non era mancata qualche voce “prudente” che, pur non negando la validità del principio, faceva notare le possibili conseguenze. La discussione che aveva caratterizzato i lavori dell'Assemblea costituente è da considerarsi di grande attualità, in particolare per quanto concerne i rischi legati ai casi di eventuali esodi di massa. Nel suo intervento, l'on. Nobili, pur riconoscendo che “il diritto d'asilo debba concedersi a rifugiati politici isolati” ammonisce l'Assemblea circa l'eventualità che “domani potrebbero battere

\* Professore ordinario di Storia dell'Europa orientale presso Sapienza Università di Roma, Presidente della Fondazione Roma Sapienza.

alle nostre porte migliaia di profughi politici di altri Paesi e noi saremo costretti a dar loro asilo senza alcuna limitazione, quando restrizioni potrebbero venir consigliate anche da ragioni di carattere economico”.

Fino agli anni Ottanta del Novecento, tuttavia, l'Italia era ancora un Paese di emigrazione piuttosto che di immigrazione e di richiedenti asilo. In seguito, come giustamente ricorda l'Autore, per quasi quattro decenni ricopre un ruolo di mero paese di transito, in prevalenza per chi fuggiva dai paesi di oltrecortina. È solo a partire degli anni Novanta che queste tematiche assumono un rilievo ben diverso, sia a causa della protratta instabilità nella regione balcanica a seguito delle guerre jugoslave degli anni 1991-1995 che al costante aumento delle richieste d'asilo da parte di cittadini di Paesi mediorientali e dell'Africa subsahariana.

Sfogliando le pagine del libro, si ripercorre anche la storia dei conflitti e delle persecuzioni passate e di quelle più recenti nei Paesi limitrofi all'Italia. Gli arrivi dei rifugiati fanno eco all'esperienza franchista per riferirsi in seguito a quella dei regimi socialisti dell'Est europeo, con la fuga dei dissidenti perseguitati in vario modo. Utilizzando fonti diverse, supportate dall'analisi dei dati statistici, l'autore mostra come la presenza dei rifugiati raggiunga livelli elevati dopo il fallimento dei vari tentativi di rivolta collettiva dei Paesi soggetti all'egemonia sovietica: la rivoluzione ungherese del 1956, la “primavera di Praga” del 1968, il colpo di Stato in Polonia a seguito delle manifestazioni del sindacato *Solidarność*, e, ancora di più, il crollo del regime comunista in Albania, la tremenda esperienza dei Paesi della ex Jugoslavia fra guerra civile e conflitti secessionisti che portano alla sua dissoluzione. Le ambizioni personali dei leader politici coinvolti, il contrasto spesso terribile fra etnie e religioni diverse (musulmani e ortodossi), gli interessi contrapposti fra popolazione urbana e rurale, riusciranno a porre fine all'esperienza della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Secondo alcuni autori proprio la ex Jugoslavia a causa della sua particolare posizione di paese comunista non direttamente sotto il controllo sovietico assumeva un ruolo chiave come via di transito per la relativa facilità “con cui russi o rumeni, polacchi o bulgari, ungheresi e cechi potevano entrarvi o anche uscirne, appunto verso l'Austria e l'Italia” (cfr. *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di Hein C., Donzelli, Roma, 2010).

Il volume di Petrovic ripercorre con efficacia tali vicende senza tralasciare qualche riferimento all'instabilità generalizzata nella regione medio-orientale e subsahariana e approfondendo esperienze peculiari come l'asilo concesso in Italia ai cittadini cileni e vietnamiti. Non mancano esempi di accoglienza (temporanea) dei cittadini “asiatici”, dell'Uganda (in fuga dalle persecuzioni di Idi Aman) e dei cittadini di origine ebraica in fuga dall'Unione Sovietica e dalla Libia di Gheddafi.

Tali singoli “episodi” del passato, come noto, nell’ultimo ventennio diventano parte della quotidianità, facendo diventare l’Italia – come testimoniano le statistiche dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati – non solo un paese d’asilo a tutti gli effetti ma, negli anni, addirittura uno dei paesi con maggior numero di richieste d’asilo a livello globale. Il radicale cambio di scenario ha indotto di conseguenza le istituzioni nazionali ad intraprendere nell’ultimo ventennio continue e frequenti riforme – ripercorse nel dettaglio nel volume – sia a livello di legislazione che di prassi operative. Ciò è avvenuto peraltro nel contesto del processo di piena “comunitarizzazione” della tematica: processo analizzato nel libro sia nei suoi punti di forza e debolezza sia, e soprattutto, sotto il profilo della sua importanza nell’evoluzione storica dell’istituto d’asilo in Italia. Se nonostante gli indubbi e numerosi progressi di carattere organizzativo e normativo, il completamento del sistema nazionale d’asilo sia da ritenersi ad oggi tutt’altro che compiuto, tale “imperfezione delle politiche” è dovuta secondo l’autore non solo ai limiti di tale processo di “comunitarizzazione” e una oggettiva divergenza di vedute delle diverse compagini governative, ma anche a un’esperienza storico-politica nazionale del tutto peculiare: esperienza caratterizzata da un approccio “emergenziale” e prevalentemente “assistenziale”, a scapito di strategie finalizzate all’integrazione dei rifugiati.

Un contributo importante – questo di Nadan Petrovic – che fa rivivere la memoria storica di un principio di solidarietà umana e civile oggi “offuscato” dalla strumentalizzazione politica, che sembra perduto di fronte alle continue e numericamente rilevanti emergenze degli ultimi anni che somigliano piuttosto a un vero e proprio esodo che una intera classe politica europea non ha saputo o voluto governare, lasciando i Paesi così detti di prima accoglienza senza un progetto complessivo e senza risorse. In base a un implicito accordo internazionale l’Italia per quasi quarant’anni ricopre, insieme all’Austria e all’ex Jugoslavia – che per la loro posizione geografica e politica costituivano paesi di transito per i rifugiati provenienti dal mondo ex comunista – il ruolo di “primo asilo”. Agli altri Paesi (Germania, Francia e Regno Unito ma innanzitutto Stati Uniti, Canada e Australia) viene invece delegato il compito di predisporre una protezione più stabile e sistemica per i rifugiati provenienti dai Paesi extraeuropei.

La realtà attuale mostra un vero e proprio trauma che si somma a una crisi economica generale e devastante affogata dall’assenza di ogni freno e contrappeso al neoliberalismo più sfrenato e alla speculazione della finanza internazionale. Si distrugge così ogni libertà, la dignità dell’uomo, la dignità del lavoro, e si azzerano conquiste sociali frutto di lotte plurisecolari.

Non ci si deve dunque meravigliare che le buone pratiche (giuridiche, morali e sociali) regrediscano mettendo in crisi i fondamenti su cui si sono basate le società anche nella costruzione dei principi fondanti dell'Europa. La riproposizione dei "muri" e dei confini ne costituiscono il segnale inequivocabile.

Sapienza Università di Roma, maggio 2020

## Introduzione

I primi anni del secondo dopoguerra sono caratterizzati un po' dovunque in Europa dall'esodo di milioni di sfollati e di rifugiati costretti a fuggire per motivi politici o per non soggiacere, con le modificazioni territoriali derivanti dai trattati di pace, sotto la sovranità degli Stati vincitori<sup>1</sup>. Oltre a quelle geopolitiche, le conseguenze giuridiche e sociali provocate da tali eventi portano alla convocazione di una conferenza internazionale, al termine della quale, il 28 luglio 1951, è aperta alla firma la cosiddetta Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato.

La Convenzione rappresenta il primo documento che affronta su scala internazionale e in maniera compiuta la questione dei rifugiati, a partire dalla determinazione delle condizioni per l'attribuzione del relativo status e dai diritti e obblighi scaturenti da tale condizione giuridica. In tal senso, la Convenzione di Ginevra si pone nel solco tracciato da una serie di accordi internazionali precedenti stipulati perlopiù sotto l'egida della Società delle Nazioni che, a partire dall'inizio del secolo e in occasione di eventi bellici di particolare gravità, hanno predisposto normative *ad hoc* per la protezione dei rifugiati che tali conflitti causavano<sup>2</sup>.

Difatti la nascita del sistema internazionale di protezione dei rifugiati risale proprio al periodo immediatamente successivo alla Prima guerra mon-

<sup>1</sup> Secondo le stime, nella sola c.d. Europa occidentale riparano quasi 11 milioni dei rifugiati. Alla fine del 1951 invece si registra la presenza di circa 1.250.000 rifugiati sotto il mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

<sup>2</sup> Si tratta in particolare dell'accordo del 1921 relativo ai rifugiati russi, degli accordi del 1924, 1926 e 1928 in favore dei profughi armeni, assiri, assiro-caldesi, ruteni, montenegrini, ebrei e turchi, nonché di quelli del 1933, adottati sempre sotto l'egida della Società delle Nazioni, per i rifugiati provenienti dalla Spagna e, infine, quelli del 1938 per coloro che fuggivano dalle persecuzioni del regime nazista in Germania e Austria. Per maggiori dettagli, si veda N. Petrovic, *Nascita del sistema internazionale di protezione dei rifugiati*, Romische Historische Mitteilungen, n. 62., Band/2020, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien 2020.

diale, che ha quale diretta conseguenza – oltre a milioni di morti e feriti – anche un imponente flusso migratorio di rifugiati<sup>3</sup>. La necessità di migliorare il sistema tradizionale di accoglienza e tutela dei rifugiati sorge infatti quando il numero dei rifugiati presenti nei territori degli Stati europei ed extraeuropei raggiunge l'ordine di milioni. Il fenomeno dei rifugiati giunti in massa soprattutto nei Paesi europei nel corso del primo dopoguerra, costituisce un'emergenza di dimensioni tanto vaste da non poter essere affrontata autonomamente dai governi degli Stati di accoglienza né dalle organizzazioni che si prodigano da subito nelle attività di soccorso. In altri termini, nonostante anche prima della Grande guerra il fenomeno dei rifugiati (o dei migranti forzati) fosse tutt'altro che sconosciuto, sono proprio le dimensioni del fenomeno degli esodi di massa a seguito della Grande guerra a indurre quella che siamo soliti chiamare la “comunità internazionale” a cercare soluzioni durevoli e universali – anche attraverso l'elaborazione delle regole e comportamenti comuni – nei confronti degli stessi. Il fenomeno della migrazione di massa determina infatti una netta (e necessaria) rottura con il *droit coutumier* che sino ad allora aveva regolato i rapporti tra Stati e individui di cittadinanza straniera e che ben presto si rivela del tutto inadeguato a disciplinare una realtà tanto diversa e complessa.

I soggetti coinvolti nell'emergenza umanitaria, quindi, non possono che fare appello alla Società delle Nazioni, affinché intervenga con un'azione comune secondo i principi previsti dal Preambolo e dagli articoli 23 e 25 del suo Patto istitutivo.

Nonostante l'opera meritoria svolta dalla Società – in particolare tramite il c.d. Alto Commissariato della Società delle Nazioni per i Rifugiati, che agisce sia sul piano di assistenza alle vittime che sul piano di definizione degli standard di tutela universali – le ulteriori crisi dei rifugiati avviate con l'*Anschluss* dell'Austria, la crisi cecoslovacca e la fine della guerra in Spagna portano il continente europeo a vivere, alla fine degli anni Trenta, una crisi

<sup>3</sup> Nel corso e successivamente al conflitto ed agli enormi cambiamenti geopolitici occorsero (*I tre imperi europei sono crollati, erano nati quattordici nuovi Stati, si erano aggiunti undicimila chilometri di nuove frontiere esterne in Europa*, Klaus J. Bade, *L'Europa in movimento, le migrazioni dal Settecento a oggi*, Roma-Bari 2001), vengono meno le dinastie reali che hanno dominato l'Europa per secoli e che avevano definito, in particolare nei Paesi dell'Europa centro-orientale, orientale e sud-orientale, nuovi confini, spesso su basi esclusivamente etniche (“minoranze diventarono maggioranze, esodi e trapianti di popolazioni raggiunsero dimensioni mai viste durante la stessa guerra”, *Ibid*). Tali cambiamenti avvengono spesso attraverso veri e propri scambi di popolazione (caso molto noto riguarda ad esempio lo scambio – ai sensi della Convenzione di Losanna – tra circa un milione di cittadini greci e quasi mezzo milione di cittadini turchi costretti a lasciare rispettivamente l'Asia centrale e la regione della Tracia), intervenendo solo laddove ciò non fosse possibile con gli strumenti di tutela delle minoranze.

dei rifugiati paragonabile a quella della fine della Prima guerra mondiale.

Cionondimeno, l'attività svolta in seno alla Società delle Nazioni costituisce il modello in base al quale viene in seguito definito, in particolare nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il nuovo ordinamento internazionale a tutela dei rifugiati, sancito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>4</sup> e dalla già menzionata Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 28 luglio 1951.

Per quanto riguarda l'Italia, secondo le stime, nel periodo dal 1945 al 1952 sul territorio risiedono circa 120.000 rifugiati. Essi possono contare su una grande apertura da parte delle istituzioni nazionali, sancita anche dalla previsione di una norma costituzionale a tutela del diritto d'asilo, a tutt'oggi tra le più generose a livello globale. Ciò è dovuto innanzitutto a un'esperienza personale diretta di molti protagonisti di primo piano della vita politica nazionale: a partire dagli anni Venti, molti attivisti politici lasciano l'Italia in direzione di altri Paesi europei, principalmente la Francia<sup>5</sup>, sperimentando, peraltro, una grande apertura del Paese d'accoglienza nei loro confronti<sup>6</sup>.

Tuttavia, nonostante il sempre più intenso afflusso di soggetti bisognosi di protezione, per diversi decenni l'Italia continua ad essere considerata dalla comunità internazionale un semplice luogo di smistamento dei rifugiati verso altri paesi terzi. Come sarà illustrato nelle pagine a seguire, la gran parte dei beneficiari di protezione otteneva una sistemazione definitiva nel nord America, in Australia e in Nuova Zelanda. È solo dall'inizio degli anni Novanta che l'Italia registra, parallelamente all'incremento esponenziale del numero di cittadini stranieri residenti<sup>7</sup>, una crescita costante di richieste di protezione internazionale<sup>8</sup>, trasformandosi definitivamente, oltretutto in un Paese d'immigrazione, in una terra d'asilo<sup>9</sup>. Da un'attenta ana-

<sup>4</sup> Che, nell'art. 14, definisce il diritto di ogni individuo di "cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni".

<sup>5</sup> Tra questi vi sono eminenti personalità politiche, quali Don Luigi Sturzo, Giovanni Amendola e l'ex Primo Ministro Francesco Nitti. Si veda M.R. Marius, *Unwanted, Europea Refugees in the Twentieth century*, Oxford University press, New York, 1985.

<sup>6</sup> "No other political emigration has such an advantage in exile", M. R. Marrius, *op. cit.*

<sup>7</sup> Dal mezzo milione circa del 1987 si è passati agli attuali oltre 5 milioni.

<sup>8</sup> In conformità ai due differenti status introdotti dalla c.d. Direttiva "qualifiche" (di cui si parlerà ampiamente nel capitolo 6), la domanda d'asilo, in base al decreto l.gs n. 251/2007, assume la denominazione di «domanda di protezione internazionale» riferendosi alla presentazione di una istanza di protezione diretta a ottenere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria.

<sup>9</sup> Dagli anni '50 al 1989 risultano presentate in Italia solo 188.188 domande d'asilo; di questi pochissimi erano rifugiati residenti (secondo l'UNHCR, al 31 dicembre 1991, soltanto 12.203) stante la scelta, da parte della maggioranza, di re-insediarsi in paesi di vecchia tradizione migratoria (in particolare gli USA, il Canada e l'Australia). La situazione è andata radicalmente cambiando all'inizio degli anni '90, grazie all'accelerazione riconducibile da

lisi delle domande d'asilo pervenute negli ultimi anni emerge, peraltro, un ulteriore aumento del fenomeno, iscrivendo l'Italia tra i Paesi maggiormente esposti ai flussi per richieste di protezione internazionale tra i paesi industrializzati.

Tale radicale cambio dello scenario coincide con il processo di “comunitarizzazione” delle politiche d'asilo nell'Unione europea: processo non privo di contraddizioni, sia a causa di una sempre maggiore pressione migratoria verso l'Unione<sup>10</sup> che in ragione del fatto che il flusso migratorio sia di carattere “misto”, ovvero composto sia dai potenziali richiedenti protezione internazionale che dai migranti economici<sup>11</sup>.

Nel contesto di questo scenario in continua evoluzione, l'Italia cerca di aggiornare le proprie politiche e le prassi operative, avviando anche una profonda riflessione sul funzionamento del proprio sistema d'asilo. Difatti, l'evoluzione delle politiche nazionali, che porta a radicali e frequenti cambiamenti dello scenario, sia sotto il profilo del dinamismo delle migrazioni forzate che delle risposte legislative e istituzionali in materia, sta a testimoniare la crescente sensibilità delle istituzioni e dell'opinione pubblica sulla tematica ed in particolare, sulla necessità di “completare” la costruzione del dispositivo nazionale d'asilo, adeguandolo alle sue attuali sfide.

Considerata l'entità e l'importanza di tali sfide, si ritiene indispensabile avviare una profonda riflessione sull'attuale organizzazione del sistema d'asilo in Italia, messo a dura prova di recente dalle continue emergenze.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, la finalità di questo volume è in-

un lato, all'abolizione della cosiddetta “riserva geografica” prevista dalla legge Martelli (n. 39/1990), dall'altro, al diversificarsi di un crescente flusso delle persone in fuga sia da persecuzioni individuali che da situazioni di violenza generalizzata.

<sup>10</sup> Nel solo 2015 più di un milione di rifugiati è arrivato nell'Unione Europea attraverso le frontiere del Sud e Sud Est. Mentre circa 850.000 di queste persone sono imbarcate in Turchia alla volta della Grecia (per poi proseguire il loro viaggio attraverso i Balcani, in particolare tramite la Macedonia del Nord, la Serbia, la Croazia e la Slovenia, in “transito” verso i Paesi di destinazione finale), il resto degli arrivi via mare in Europa ha riguardato il “fronte sud”, in particolare le coste italiane, per un totale di 153.600 arrivati.

<sup>11</sup> A seguito della c.d. Dichiarazione UE-Turchia del novembre 2015 tale pressione straordinaria è stata parzialmente ridotta. Tuttavia, con ogni evidenza, la “crisi dei migranti e dei rifugiati” nel 2015 non è stata un episodio sporadico ma solo una fase di un processo di medio termine sebbene, al momento, abbia dimensioni leggermente più ridotte. Ancora oggi, nonostante i controlli alle frontiere sempre più severi, migliaia di persone cercano di raggiungere l'UE attraverso vari canali o modi operativi, principalmente attraverso i c.d. “sbarchi” nel Mar Mediterraneo (incluso l'Egeo). Di conseguenza, molti Stati membri dell'UE hanno proceduto alla costruzione di muri, fisici o virtuali, causando un “effetto domino” sui paesi vicini. Questa situazione sta penalizzando fortemente, a lungo termine, i paesi di primo ingresso – in particolare Italia e Grecia – ma sta anche lentamente ma sicuramente contribuendo al progressivo deterioramento dello scenario politico-istituzionale, che sta portando alla potenziale disintegrazione del c.d. Sistema Schengen.

nanzitutto contribuire a tale riflessione, attraverso un contributo di maggiore conoscenza della dimensione storica (sia storico-politica che storico-sociologica) del fenomeno. Per l'autore, che ha seguito l'evoluzione delle politiche e prassi non solo da un punto di vista accademico ma anche in veste di testimone diretto di molti eventi, significa coronare un percorso sia personale che accademico-professionale.