
IL DIRITTO D'ASILO

REPORT 2021

Gli ostacoli verso
un noi sempre più grande



Fondazione
Migrantes

ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

Il Diritto d'Asilo. Report 2021.

Gli ostacoli verso un noi sempre più grande

a cura di Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

Ente Titolare del Progetto

Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana

Autori che hanno collaborato ai saggi:

Paolo Bonetti, Francesco Paolo Campione, Giuseppe Ciccone, Giovanni Godio, Yagoub Kibeida, Giuseppe Laterza, Chiara Marchetti, Indira Meza, Mariacristina Molfetta, Michele Rossi, Elena Rozzi, Gianfranco Schiavone, Mirtha Sozzi, Ulrich Stege, Tiziana Tarsia, Maurizio Veglio.

Doveroso ringraziamento al fotografo:

Alessio Mamo

In copertina

Un uomo al lavoro in un cantiere in una delle colline che circondano la città di Kabul all'ora del tramonto. Ph. Mamo

PER ORDINAZIONI E PRESENTAZIONI

Fondazione Migrantes

Via Aurelia, 796 - 00165 Roma - Tel. 06.6617901 - Fax 06.66179070

segreteria@migrantes.it

© Editrice Tau, 2021

Via Umbria 148/7 - 06059 Todi (PG)

Tel. 075.8980433

www.taueditrice.it - info@editricetau.com

Proprietà letteraria riservata.

Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro senza l'autorizzazione scritta dei proprietari dei diritti e dell'editore.

L'editore è a disposizione degli eventuali detentori di diritti che non sia stato possibile rintracciare.

INDICE

Introduzione

Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti 7

PRIMA PARTE - Dal mondo con lo sguardo rivolto all'Europa

2020-2021: il Covid 19 non ferma le guerre e mette in fuga ancora più persone nel mondo, *Mirtha Sozzi* 19

Ultima fermata Schengen? Diritto d'asilo e gestione interna delle frontiere nell'UE, *Ulrich Stege* 37

La proposta di Patto europeo su immigrazione ed asilo. Una (non) riforma che gioca (pericolosamente) con le nozioni di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati, *Gianfranco Schiavone* 57

Le politiche europee e il nuovo Patto sulla Migrazione e l'asilo: il punto di vista dei rifugiati, Yagoub Kibeida 74

I Numeri 1, a cura di *Giovanni Godio* 79

SECONDA PARTE - Tra l'Europa e l'Italia

L'affido omoculturale dei minori stranieri non accompagnati: un confronto tra il sistema olandese e quello italiano, *Giuseppe Ciccone* 165

Pagella in tasca. Canali di studio per minori rifugiati, Elena Rozzi 182

La fame di aria. La fine della primavera araba nel C.P.R. di Torino, *Maurizio Veglio* 187

I Numeri 2, a cura di *Giovanni Godio* 199

TERZA PARTE - Guardando all'Italia

Il sistema di accoglienza tra distruzioni e riforme a pezzi: a che punto siamo?, *Michele Rossi* 219

Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il d.l. n. 130/2020: una importante innovazione nel diritto degli stranieri, *Paolo Bonetti* 245

Una riflessione a viva voce. La dignità come fondamento dei diritti umani dei rifugiati, Indira Meza 277

I Numeri 3, a cura di *Giovanni Godio* 281

Arte, pratiche e saperi: l'esperienza di «Trame migranti» a Messina, Tiziana Tarsia e Francesco Paolo Campione 314

QUARTA PARTE - Approfondimento teologico	
"Fratelli tutti" migranti, <i>Giuseppe Laterza</i>	325
CONCLUSIONI	
<i>Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti</i>	347
Abstract dei diversi saggi	349
Le immagini del volume	359

INTRODUZIONE

Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

*Di fronte alla tragedia di decine di migliaia di profughi
che fuggono dalla morte per la guerra e la fame,
e sono in cammino verso una speranza di vita, il Vangelo ci chiama, ci chiede
di essere prossimi dei più piccoli ed abbandonati.
A dare loro una speranza concreta.
papa Francesco¹*

Siamo arrivati alla quinta edizione del rapporto specifico che la Fondazione Migrantes dedica al mondo dei richiedenti asilo e dei rifugiati e qui ne vogliamo assieme ripercorrere brevemente la storia e il filo conduttore che ci ha guidato.

Nel 2017 ha visto la luce il primo dei rapporti, dal titolo *Il Diritto d'asilo*, che ha cercato di rispondere a quanto richiesto da papa Francesco, ovvero dare un volto alle storie senza fermarsi ai numeri e alla loro gestione, per concentrarsi sui soggetti indicati dal Pontefice nel suo *Messaggio per la Giornata Mondiale dei Migranti e del Rifugiato (GMMR) 2017*, cioè sui più vulnerabili, i minori non accompagnati, che non devono mai rimanere senza voce.

Nel 2018 ci è sembrato fondamentale portare avanti questa attenzione verso i richiedenti asilo e i rifugiati, facendoci guidare e interrogare ancora da papa Francesco che nel Messaggio per la GMMR del 2018 ha proposto quattro verbi-azione molto significativi: Accogliere, Proteggere, Promuovere e Integrare. Abbiamo provato a chiederci quanto queste azioni fossero delle esigenze per i governi europei ed italiani, non solo a parole ma nelle pratiche politiche che si stavano realizzando: non abbiamo trovato delle risposte molto incoraggianti, ma notato purtroppo un divario crescente tra i principi e le pratiche.

¹ Frase pronunciata nell'Angelus del 6 settembre 2015.

Nel 2019 abbiamo mantenuto il nostro impegno e la nostra attenzione rispetto alla protezione internazionale e il diritto d'asilo in Unione Europea e nel nostro paese: più che tutelati, ci sono sembrati "sotto attacco" a causa di circolari, norme e leggi che hanno mirato a rendere l'accesso all'Unione Europea sempre più difficile (pratiche di esternalizzazione), mentre nel nostro paese (i due decreti sicurezza ed immigrazione) hanno ristretto sempre di più l'esigibilità dei diritti e hanno di molto tagliato e ridotto i servizi collegati all'accoglienza, alla protezione, all'integrazione e alla promozione proprio dei richiedenti asilo. Il discorso del Pontefice per la GMMR 2019 ci aveva guidato e fornito un monito fondamentale sin dal titolo: "Non si tratta solo di Migranti", ma appunto di tutti noi e dell'idea di società, umanità, comunità, città e paese che abbiamo e che vogliamo costruire assieme.

Nel 2020 abbiamo visto gli effetti delle politiche poco solidali verso i richiedenti asilo e i rifugiati sia in Unione Europea che nel nostro paese, mentre nel frattempo la pandemia del Covid-19 faceva chiudere ancora di più le frontiere e portava, se possibile, maggiori ostacoli e difficoltà per chi si trovava comunque nella situazione di dover lasciare la propria casa. Mentre nello stesso anno il papa dedica il suo messaggio per la GMMR proprio agli sfollati interni usando già nel titolo un'immagine estremante pregnante, *Come Gesù Cristo costretti a fuggire*.

Ed eccoci al 2021: da una parte abbiamo negli occhi le scene alle diverse frontiere sia terrestri che marittime dei paesi occidentali ed europei. Le carovane di persone che dal Centro America provano a trovare una speranza di vita negli Stati Uniti, le persone in fuga da Stati al collasso (Siria, Iraq, Afghanistan) che non riescono a trovare neanche accoglienza lungo la rotta balcanica, le navi con le persone appena salvate in mare tenute fuori dai porti, e ora le persone in fuga prigioniere tra la frontiera della Bielorussia e quella della Polonia. Adirittura "usate" all'interno di tensioni tra Unione Europea e la Bielorussia a cui la Polonia nega ogni aiuto schierando 12.000 militari ai confini e arrivando ad usare idranti e lacrimogeni per rimandarle indietro. Come è stato possibile in così pochi anni che l'Unione Europea si trasformasse da terra pensatrice e promotrice dei diritti umani a terra che li viola così palesemente arrivando ad "attaccare" poche centinaia di persone in cerca di protezione ed aiuto?

E dall'altra parte abbiamo il messaggio di papa Francesco (che riportiamo integralmente di seguito) per la giornata del migrante e del rifugiato 2021 dal titolo "Verso un noi sempre più grande" dove ci invita a camminare insieme per raggiungere pace e giustizia e che individua proprio nell'abbattimento nei muri e nella capacità invece di saper costruire legami e ponti uno degli strumenti più efficaci per la salvezza umana: «...*le migrazioni contemporanee ci offrono*

l'opportunità di superare le nostre paure per lasciarci arricchire dalle diversità del dono di ciascuno. Allora, se lo vogliamo possiamo trasformare le frontiere in luoghi privilegiati di incontro, dove può fiorire il miracolo di un noi sempre più grande».

Difficilmente si potrebbe immaginare un contrasto più evidente tra le parole del papa e le richieste di costruire muri sempre più alti e fortificati lungo i confini di molti Stati europei non per difendersi da eserciti minacciosi, ma per impedire l'ingresso di poche centinaia di persone che hanno già perso il proprio paese e la propria casa, e stanno solo cercando un luogo sicuro dove poter sopravvivere e ricominciare a sperare.

In mezzo, lo sgomento di tanti cittadini che come noi sono stati educati negli anni passati a considerare un crimine l'omissione di soccorso e che ora vedono invece sempre di più criminalizzare l'empatia e la solidarietà, mentre si sta normalizzando l'uso di violenza e aggressività nei confronti di persone inermi da parte di forze di polizia di paesi che fanno parte dell'Unione Europea e che si dichiarano cattolici.

Il volume, come negli anni passati, è scritto da un'équipe di persone che, oltre ad essere seri studiosi di questi temi, nel corso degli anni hanno seguito e continuano a seguire direttamente e concretamente i richiedenti asilo e i rifugiati nei loro percorsi e nel nostro paese. Si tratta di autrici ed autori che si lasciano "toccare e interrogare" dalle sofferenze e dalle contraddizioni che le persone in fuga nel mondo raccontano o portano scritte nei loro volti e nei loro corpi. E che con loro fanno assieme un pezzo di strada, riuscendo anche a dividerne le gioie.

Il volume è articolato al suo interno in quattro sezioni che spaziano dalla dimensione mondiale a quella europea, da quella nazionale a quella etica.

La prima sezione ha uno sguardo che partendo dal mondo ci porta in Europa. Si ricostruisce il quadro delle guerre, di situazioni di tensioni, di disegualianze, di attentati terroristici e disastri naturali che portano il numero delle persone in fuga nel mondo ad aumentare e nello stesso tempo si mostra come siano sempre meno i migranti che ottengono protezione in Europa ed in Italia (Mirtha Sozzi); poi si entra nel merito di come il rifiorire delle frontiere anche interne all'Unione Europea metta in discussione proprio uno dei capisaldi su cui l'Unione si è costruita, cioè Schengen (Ulrich Stege). Ed infine si provano a rendere palesi le evidenti e pericolose ambiguità che il patto europeo su migrazione ed asilo sta giocando, specie rispetto ai due concetti di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati (Gianfranco Schiavone), chiudendo con la delusione che gli stessi rifugiati esprimono a riguardo di questa riforma (Yagoub Kibeida).

La seconda sezione ha uno sguardo tra l'Europa e l'Italia. Propone un interessante approfondimento sull'affido omoculturale dei minori stranieri non accompagnati tra l'Italia e l'Olanda (Giuseppe Ciccone), una scheda sull'innovativa esperienza del permesso di studio per far arrivare i minori stranieri non accompagnati dal Niger all'Italia (Elena Rozzi), a cui segue l'analisi di come non solo non abbiamo colto e capito le richieste espresse durante le primavere arabe, ma addirittura l'unica alternativa che diamo alle persone in fuga da quei paesi sia il centro di permanenza per i rimpatri (Maurizio Veglio).

La terza sezione ci porta in Italia, a cui anche quest'anno abbiamo voluto dedicare ampio spazio. Un primo pezzo ci accompagna nell'analisi del nostro sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati che non riesce ancora a fare un salto di qualità, ma che continua ad essere precario tra emergenze e tagli delle risorse: questo contributo offre delle piste per uscire finalmente dall'*impasse* (Michele Rossi). Il secondo analizza a fondo lo strumento normativo più innovativo che negli ultimi anni è stato adottato nel nostro paese, ovvero la protezione speciale, illustrando le potenzialità e gli ostacoli che ha sino ad ora incontrato sul cammino della sua applicazione (Paolo Bonetti). La sezione è anche arricchita da due schede: una riflessione offerta dai rifugiati su come la loro dignità dovrebbe essere rimessa al centro per riuscire a rispettare i diritti umani (Indira Meza) e la presentazione di un'esperienza partecipativa portata avanti a Messina, "Trame Migranti" (Tiziana Tarsia e Francesco Paolo Campione).

La quarta sezione è la prosecuzione di una importante novità introdotta lo scorso anno: un approfondimento teologico che quest'anno è stato fatto in maniera molto profonda sull'Enciclica *Fratelli Tutti* (Giuseppe Laterza).

Come ogni anno, ogni sezione è anche accompagnata da approfondimenti statistici precisi e articolati (Giovanni Godio) rispetto ai richiedenti asilo e rifugiati nel mondo in Europa, in Italia, con un'attenzione specifica anche ai dati sui minori stranieri non accompagnati.

L'augurio è che questo volume possa anche quest'anno aiutare a costruire un sapere fondato rispetto a chi è in fuga, a chi arriva a chiedere protezione nel nostro continente e nel nostro paese, che ci aiuti a restare o ritornare "umani", capaci di rimuovere - come diciamo nel titolo - *gli ostacoli verso un noi sempre più grande*.

Mariacristina Molfetta

Antropologa culturale, ha lavorato dal 1992 al 2008 nella protezione dei diritti umani e nella cooperazione internazionale. Ha vissuto all'interno di campi profughi nei Balcani, in Centro America nelle aree tribali del Pakistan, nel Kurdistan iracheno e in Darfour nel Sudan. È attualmente la referente della sezione protezione internazionale e diritto d'asilo dell'area ricerca e documentazione della Fondazione Migrantes e dell'Osservatorio permanente sui rifugiati *Vie di Fuga* (www.viedifuga.org). È stata redattrice, per la Fondazione Migrantes, del Rapporto sulla *Protezione Internazionale in Italia* (dal 2014 al 2018) è curatrice dei Volumi: *Il Diritto d'asilo report 2017 - Minori rifugiati vulnerabili e senza Voce*; *Il Diritto d'asilo report 2018 - Accogliere, Proteggere, Promuovere, Integrare*; *Il Diritto d'asilo report 2019 - Non si tratta solo di migranti: l'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*; *Il Diritto d'asilo report 2020 - Costretti a fuggire... ancora respinti* e ora *Il Diritto d'asilo report 2021 - Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*.

Chiara Marchetti

PhD Sociologia, dal 2014 lavora a Parma con l'ass. Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione Internazionale (CIAC) dove è responsabile dell'area progettazione, ricerca e comunicazione. È una delle fondatrici di *Escapes Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate* e conduce attività di ricerca e formazione sui temi delle migrazioni internazionali, con particolare attenzione al diritto d'asilo, al ruolo del terzo settore nell'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, alle seconde generazioni e alle nuove sfide della cittadinanza e della partecipazione nelle comunità interculturali. Per la Fondazione Migrantes ha co-curato i volumi: *Il Diritto d'asilo report 2018 - Accogliere, Proteggere, Promuovere, Integrare*; *Il Diritto d'asilo report 2019 - Non si tratta solo di migranti: l'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*; *Il Diritto d'asilo report 2020 - Costretti a fuggire... ancora respinti* e ora *Il Diritto d'asilo report 2021 - Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*.

Qui di seguito proponiamo integralmente il Messaggio per la 107ma Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2021 di Papa Francesco (26 settembre 2021)

"Verso un noi sempre più grande"

Cari fratelli e sorelle!

Nella Lettera Enciclica *Fratelli tutti* ho espresso una preoccupazione e un desiderio, che ancora occupano un posto importante nel mio cuore: «Passata la crisi sanitaria, la peggiore reazione sarebbe quella di cadere ancora di più in un febbrile consumismo e in nuove forme di auto-protezione egoistica. Voglia il Cielo che alla fine non ci siano più "gli altri", ma solo un "noi"»².

Per questo ho pensato di dedicare il messaggio per la 107a Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato a questo tema: "Verso un *noi* sempre più grande", volendo così indicare un chiaro orizzonte per il nostro comune cammino in questo mondo.

La storia del "noi"

Questo orizzonte è presente nello stesso progetto creativo di Dio: «Dio creò l'uomo a sua immagine; a immagine di Dio lo creò: maschio e femmina li creò. Dio li benedisse e disse loro: "Siate fecondi e moltiplicatevi"»³. Dio ci ha creati maschio e femmina, esseri diversi e complementari per formare insieme un *noi* destinato a diventare sempre più grande con il moltiplicarsi delle generazioni. Dio ci ha creati a sua immagine, a immagine del suo Essere Uno e Trino, comunione nella diversità.

E quando, a causa della sua disobbedienza, l'essere umano si è allontanato da Dio, Questi, nella sua misericordia, ha voluto offrire un cammino di riconciliazione non a singoli individui, ma a un popolo, a un *noi* destinato ad includere tutta la famiglia umana, tutti i popoli: «Ecco la tenda di Dio con gli uomini! Egli abiterà con loro ed essi saranno suoi popoli ed egli sarà il Dio con loro, il loro Dio»⁴.

²N.35

³Gen 1,27-28

⁴Ap 21,3

La storia della salvezza vede dunque un *noi* all'inizio e un *noi* alla fine, e al centro il mistero di Cristo, morto e risorto «perché tutti siano una sola cosa»⁵. Il tempo presente, però, ci mostra che il *noi* voluto da Dio è rotto e frammentato, ferito e sfigurato. E questo si verifica specialmente nei momenti di maggiore crisi, come ora per la pandemia. I nazionalismi chiusi e aggressivi⁶ e l'individualismo radicale⁷ sgretolano o dividono il *noi*, tanto nel mondo quanto all'interno della Chiesa. E il prezzo più alto lo pagano coloro che più facilmente possono diventare gli *altri*: gli stranieri, i migranti, gli emarginati, che abitano le periferie esistenziali.

In realtà, siamo tutti sulla stessa barca e siamo chiamati a impegnarci perché non ci siano più muri che ci separano, non ci siano più gli *altri*, ma solo un *noi*, grande come l'intera umanità. Per questo colgo l'occasione di questa Giornata per lanciare un duplice appello a camminare insieme verso a un *noi* sempre più grande, rivolgendomi anzitutto ai fedeli cattolici e poi a tutti gli uomini e le donne del mondo.

Una Chiesa sempre più cattolica

Per i membri della Chiesa Cattolica tale appello si traduce in un impegno ad essere sempre più fedeli al loro essere *cattolici*, realizzando quanto San Paolo raccomandava alla comunità di Efeso: «Un solo corpo e un solo spirito, come una sola è la speranza alla quale siete stati chiamati, quella della vostra vocazione; un solo Signore, una sola fede, un solo battesimo» (*Ef* 4,4-5).

Infatti la cattolicità della Chiesa, la sua universalità è una realtà che chiede di essere accolta e vissuta in ogni epoca, secondo la volontà e la grazia del Signore che ci ha promesso di essere con noi sempre, fino alla fine dei tempi (cfr *Mt* 28,20). Il suo Spirito ci rende capaci di abbracciare tutti per fare comunione nella diversità, armonizzando le differenze senza mai imporre una uniformità che spersonalizza. Nell'incontro con la diversità degli stranieri, dei migranti, dei rifugiati, e nel dialogo interculturale che ne può scaturire ci è data l'opportunità di crescere come Chiesa, di arricchirci mutuamente. In effetti, dovunque si trovi, ogni battezzato è a pieno diritto membro della comunità ecclesiale locale, membro dell'unica Chiesa, abitante nell'unica casa, componente dell'unica famiglia.

⁵ *Gv* 17,21

⁶ Cf Fratelli tutti, 11

⁷ Cf *ibid.*,105

I fedeli cattolici sono chiamati a impegnarsi, ciascuno a partire dalla comunità in cui vive, affinché la Chiesa diventi sempre più inclusiva, dando seguito alla missione affidata da Gesù Cristo agli Apostoli: «Strada facendo, predicate, dicendo che il regno dei cieli è vicino. Guarite gli infermi, risuscitate i morti, purificate i lebbrosi, scacciate i demòni. Gratuitamente avete ricevuto, gratuitamente date»⁸.

Oggi la Chiesa è chiamata a uscire per le strade delle periferie esistenziali per curare chi è ferito e cercare chi è smarrito, senza pregiudizi o paure, senza proselitismo, ma pronta ad allargare la sua tenda per accogliere tutti. Tra gli abitanti delle periferie troveremo tanti migranti e rifugiati, sfollati e vittime di tratta, ai quali il Signore vuole sia manifestato il suo amore e annunciata la sua salvezza. «I flussi migratori contemporanei costituiscono una nuova “frontiera” missionaria, un’occasione privilegiata di annunciare Gesù Cristo e il suo Vangelo senza muoversi dal proprio ambiente, di testimoniare concretamente la fede cristiana nella carità e nel profondo rispetto per altre espressioni religiose. L’incontro con migranti e rifugiati di altre confessioni e religioni è un terreno fecondo per lo sviluppo di un dialogo ecumenico e interreligioso sincero e arricchente»⁹.

Un mondo sempre più inclusivo

A tutti gli uomini e le donne del mondo va il mio appello a camminare insieme verso un *noi* sempre più grande, a ricomporre la famiglia umana, per costruire assieme il nostro futuro di giustizia e di pace, assicurando che nessuno rimanga escluso.

Il futuro delle nostre società è un futuro “a colori”, arricchito dalla diversità e dalle relazioni interculturali. Per questo dobbiamo imparare oggi a vivere insieme, in armonia e pace. Mi è particolarmente cara l’immagine, nel giorno del “battesimo” della Chiesa a Pentecoste, della gente di Gerusalemme che ascolta l’annuncio della salvezza subito dopo la discesa dello Spirito Santo: «Siamo Parti, Medi, Elamiti, abitanti della Mesopotamia, della Giudea e della Cappadocia, del Ponto e dell’Asia, della Frigia e della Panfilia, dell’Egitto e delle parti della Libia vicino a Cirene, Romani qui residenti, Ebrei e proseliti, Cretesi e Arabi, e li udiamo parlare nelle nostre lingue delle grandi opere di Dio»¹⁰.

⁸ Mt 10,7-8

⁹ Discorso ai Direttori Nazionali della Pastorale per i Migranti, 22 settembre 2017.

¹⁰ At 2,9-11

È l'ideale della nuova Gerusalemme¹¹, dove tutti i popoli si ritrovano uniti, in pace e concordia, celebrando la bontà di Dio e le meraviglie del creato. Ma per raggiungere questo ideale dobbiamo impegnarci tutti per abbattere i muri che ci separano e costruire ponti che favoriscano la cultura dell'incontro, consapevoli dell'intima interconnessione che esiste tra noi. In questa prospettiva, le migrazioni contemporanee ci offrono l'opportunità di superare le nostre paure per lasciarci arricchire dalla diversità del dono di ciascuno. Allora, se lo vogliamo, possiamo trasformare le frontiere in luoghi privilegiati di incontro, dove può fiorire il miracolo di un *noi* sempre più grande.

A tutti gli uomini e le donne del mondo chiedo di impiegare bene i doni che il Signore ci ha affidato per conservare e rendere ancora più bella la sua creazione. «Un uomo di nobile famiglia partì per un paese lontano, per ricevere il titolo di re e poi ritornare. Chiamati dieci dei suoi servi, consegnò

loro dieci monete d'oro, dicendo: "Fatele fruttare fino al mio ritorno"¹². Il Signore ci chiederà conto del nostro operato! Ma perché alla nostra Casa comune sia assicurata la giusta cura, dobbiamo costituirci in un *noi* sempre più grande, sempre più corresponsabile, nella forte convinzione che ogni bene fatto al mondo è fatto alle generazioni presenti e a quelle future. Si tratta di un impegno personale e collettivo, che si fa carico di tutti i fratelli e le sorelle che continueranno a soffrire mentre cerchiamo di realizzare uno sviluppo più sostenibile, equilibrato e inclusivo. Un impegno che non fa distinzione tra autoctoni e stranieri, tra residenti e ospiti, perché si tratta di un tesoro comune, dalla cui cura come pure dai cui benefici nessuno dev'essere escluso.

Il sogno ha inizio

Il profeta Gioele preannunciava il futuro messianico come un tempo di sogni e di visioni ispirati dallo Spirito: «Io effonderò il mio spirito sopra ogni uomo e diverranno profeti i vostri figli e le vostre figlie; i vostri anziani faranno sogni, i vostri giovani avranno visioni»¹³. Siamo chiamati a sognare insieme. Non dobbiamo aver paura di sognare e di farlo insieme come un'unica umanità, come compagni dello stesso viaggio, come figli e figlie di questa stessa terra che è la nostra Casa comune, tutti sorelle e fratelli¹⁴.

¹¹ cfr *Is* 60; *Ap* 21,3

¹² *Lc* 19,12-13

¹³ 3,1

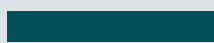
¹⁴ Cf. Enc. *Fratelli tutti*, 8

Pregiera

Padre santo e amato,
il tuo Figlio Gesù ci ha insegnato
che nei Cieli si sprigiona una gioia grande
quando qualcuno che era perduto
viene ritrovato,
quando qualcuno che era escluso, rifiutato o
scartato viene riaccolto nel nostro *noi*,
che diventa così sempre più grande.
Ti preghiamo di concedere a tutti i discepoli di
Gesù e a tutte le persone di buona volontà
la grazia di compiere la tua volontà nel mondo.
Benedici ogni gesto di accoglienza e di
assistenza che ricolloca chiunque sia in esilio
nel *noi* della comunità e della Chiesa,
affinché la nostra terra possa diventare,
così come Tu l'hai creata, la Casa comune di tutti i fratelli e le sorelle.
Amen.

*Roma, San Giovanni in Laterano,
3 maggio 2021, Festa dei Santi Apostoli Filippo e Giacomo*

Francesco



PRIMA PARTE

**DAL MONDO
CON LO
SGUARDO
RIVOLTO
ALL'EUROPA**



Un uomo al lavoro in un cantiere in una delle colline che circondano la città di Kabul all'ora del tramonto.

2020-2021: Il COVID-19 non ferma le guerre e mette in fuga ancora più persone nel mondo

Mirtha Sozzi

«Il COVID-19 è stato paragonato a raggi X che svelano le fratture presenti nel fragile scheletro delle società che abbiamo costruito. Mette in luce errori e falsità dovunque: la menzogna secondo cui i liberi mercati possono offrire assistenza sanitaria a tutti, la finzione che il lavoro di cura non retribuito non sia lavoro, l'illusione di vivere in un mondo post-razzista, il mito secondo cui siamo tutti sulla stessa barca. È vero che galleggiamo tutti sullo stesso mare, ma è altrettanto chiaro che alcuni viaggiano in super yacht mentre altri sono aggrappati a rottami alla deriva».

António Guterres, Segretario generale delle Nazioni Unite¹

Riflettere sui motivi di fuga delle persone nell'arco di tempo fra la primavera 2020 e l'estate 2021 non può prescindere dalla consapevolezza che la pandemia da COVID-19 ha aggravato qualsiasi motivo, qualsiasi spinta a lasciare la propria abitazione, la propria terra. Dai conflitti alla fame, all'accesso alle cure mediche fino alla possibilità di frequentare una scuola, il COVID-19 ha inasprito il divario fra una parte di mondo che si sta curando, tutelando e sopravvivendo e una parte di mondo che soccombe, schiacciata da una disparità crudele. La pandemia ha reso ancora più complicato l'avvio o il proseguimento di qualsiasi processo di pace e l'accesso ai diritti democratici fondamentali. Mentre in molti

¹ ANTÓNIO GUTERRES, *ONU Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era*, 19 luglio 2020, <https://www.un.org/africarenewal/web-features/%E2%80%9Ctackling-inequality-pandemic-new-social-contract-new-era%E2%80%9D>

hanno dichiarato che il mondo sarebbe cambiato in meglio, dopo 18 mesi di emergenza sanitaria l'unica certezza è che la pandemia si è rapidamente trasformata in una crisi economica, politica e sociale di portata globale.

1. Guerre e crisi nel 2020-2021

La forma dei conflitti armati è profondamente mutata negli ultimi decenni: dai tradizionali conflitti che vedevano opporsi due o più Stati, si è passati a un moltiplicarsi di guerre civili per l'indipendenza e a scontri interni agli Stati stessi. Inoltre, il concetto di sicurezza e di insicurezza dei Paesi è sempre più intrecciato con questioni che riguardano la fragilità, la sfera umanitaria, la violazione dei diritti umani fondamentali, dei sistemi di *governance*; ovvero l'insieme di regole, ad ogni livello, che disciplinano la gestione e la direzione di un sistema-Stato.

Durante il 2020 e nei primi mesi del 2021 il rinvigorirsi di conflitti congelati² e il protrarsi di guerre come in Siria o in Libia suggeriscono quanto la situazione nei territori interessati da fattori di instabilità sia in continua evoluzione e sia difficile tracciarne un quadro esaustivo. I risultati del Global Peace Index 2021³ evidenziano per il 2020 un deterioramento della pace globale. Rispetto all'anno precedente (2019) si è registrato un calo dello 0,07% e, nonostante sia il secondo deterioramento più basso da quando viene realizzata la ricerca, si tratta del nono peggioramento in 13 anni. Il livello medio globale di pace non ha mai smesso di erodersi e in poco più di un decennio la stima vede una perdita pari al 2%. Secondo i curatori del rapporto, l'ennesimo deterioramento è dovuto a un aumento della militarizza-

² Nel 2020 sono ricominciati gli scontri in Nagorno-Karabakh, il territorio conteso tra Armenia e Azerbaigian dal 1988. Il conflitto tra la maggioranza armena e la minoranza azera in Nagorno-Karabakh ha radici antiche ma ad alimentarlo alla fine del Novecento sono state l'implosione dell'URSS e la conseguente nascita delle Repubbliche indipendenti di Armenia e Azerbaigian. Fra il 1991 e il 1994 si è infatti combattuta una guerra che ha causato circa 300 mila vittime e più di un milione di sfollati fra le due popolazioni. La situazione è in stallo da allora, maggio 1994, quando con la mediazione di Mosca è stato raggiunto un cessate il fuoco che però non ha scongiurato la ripresa delle ostilità negli anni successivi e non ha soddisfatto né Yerevan né Baku.

³ Il Global Peace Index, a cura dell'Institute for Economics and Peace (IEP), è il principale documento che misura il livello di pace e serenità nel mondo. Attraverso 23 indicatori qualitativi e la classificazione di 163 Stati, il Rapporto copre il 99,7% della popolazione mondiale e misura lo stato della pace considerando tre settori distinti: livello di sicurezza e protezione della società, conflitti nazionali e internazionali in corso e grado di militarizzazione. Il rapporto 2021 è consultabile on-line al seguente link: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web.pdf>

zione, tanto che in ben 105 Paesi si è assistito a un aumento del PIL legato alle spese militari.

Questo dato sembrerebbe in controtendenza con quanto monitorato dal SIPRI⁴ che, per il quinquennio 2016-2020, registra un calo dello 0,5% nel volume dei trasferimenti globali di armi rispetto al quinquennio 2011-2015, ma al tempo stesso registra una crescita pari al 12% rispetto al periodo 2006-2010. Quindi negli ultimi 15 anni il volume dei trasferimenti globali di armi non ha fatto altro che aumentare, bloccato nell'ultimo anno dall'impatto economico della pandemia da COVID-19. Nel mondo, durante il quinquennio 2016-2020, i cinque maggiori esportatori di armi sono stati Stati Uniti (37%), Russia (20%), Francia (8,2%), Germania (5,5%) e Cina (5,2%), mentre i cinque maggiori importatori sono stati Arabia Saudita, India, Egitto, Australia e Cina. La maggiore crescita delle importazioni si registra in Medio Oriente, dove gli Stati della regione hanno acquistato il 25% in più rispetto al periodo 2011-2015. L'Arabia Saudita nello specifico ha aumentato le sue importazioni del 61%, il Qatar del 361%.

Le spese militari intercettano e “ingoiano” risorse che dovrebbero (e potrebbero) essere usate per affrontare il cambiamento climatico, per aumentare le possibilità della giustizia globale e per promuovere la risoluzione pacifica dei conflitti; ma le scelte operate dai governi di quasi tutti gli Stati del mondo sono molto differenti.

Queste scelte innescano situazioni di instabilità e scenari di guerra in cui noi non siamo esenti da responsabilità e speculazioni⁵. Le conseguenze che ne

⁴ SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute è un istituto internazionale indipendente, fondato nel 1966 per commemorare i 150 anni di pace ininterrotta in Svezia. Conduce ricerche scientifiche in materia di conflitti e cooperazione aventi la finalità di favorire la comprensione delle condizioni necessarie per giungere a soluzioni pacifiche ai conflitti nazionali e internazionali. Per un quadro esaustivo rispetto ai trasferimenti globali di armi del quinquennio 2016-2020 si può consultare il rapporto *Trends in international arms transfers* pubblicato nel marzo 2021, https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020_v2.pdf

⁵ L'Italia, con una percentuale del 2,2%, si colloca al decimo posto fra gli esportatori mondiali di armi e i nostri principali Paesi importatori sono Turchia (18%), Egitto (17%) e Pakistan (7,2%). Come evidenziato dalle stime del SIPRI sull'export mondiale per il 2020, anche l'Italia ha conosciuto un calo pari al 10,18% rispetto al 2019 ma, ciò nonostante, abbiamo realizzato consegne rilevanti, come quella da 991 milioni di euro connessa alle due fregate FREMM vendute all'Egitto. Continuiamo a vendere armi anche a Paesi che o non rispettano i diritti umani o sono impegnati in conflitti. Per avere una panoramica generale delle politiche del nostro Paese rispetto alla vendite delle armi, si può consultare il link: <https://www.archiviadisarmo.it/view/9uYPmHIMSDCnXNIWQJNAeuWSo00PmZjc17U9EqZGtjM/analisi-iriad-relazione-export-2020.pdf>, dove si può scaricare il report *Export italiano di armamenti nel 2020: una prima analisi*.

derivano, sia sul breve che nel medio-lungo termine, sono innanzitutto il numero delle vittime e il numero delle persone che, sopravvivendo, sono costrette a fuggire. Il numero delle persone in fuga è tanto maggiore quanto più lungo e cruento diventa il conflitto, o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza, violenze e violazioni dei diritti umani.

Secondo ACLED⁶, il progetto di raccolta, analisi e mappatura interattiva delle crisi armate nel mondo⁷, il numero delle persone morte a causa di conflitti e di situazioni di violenza nei confronti di civili tra giugno 2020 e giugno 2021 è stato di circa 110.000 persone. Afghanistan, Yemen, Nigeria, Siria insieme a Messico e Brasile sono i Paesi in cui si è registrato il più alto numero di morti. In assoluto i due Paesi più pericolosi al mondo rimangono l'Afghanistan e lo Yemen, dove i numeri dei morti sono stati rispettivamente 26.622 e 14.303.

I dati del Global Peace Index si soffermano inoltre sulle situazioni di crisi e conflitto innescate dalla pandemia da COVID-19. Un crescente disagio, fra *lockdown* e accresciuta incertezza economica, ha portato all'aumento dei disordini civili nel 2020. Tra gennaio 2020 e aprile 2021 sono stati registrati oltre 5.000 eventi violenti legati alla pandemia. È ancora troppo presto per valutare gli effetti a lungo termine della pandemia sulla pace. Tuttavia, le mutevoli condizioni economiche aumentano in molte nazioni la probabilità di instabilità politica e di manifestazioni violente.

2. I motivi di fuga oltre ai conflitti armati

Le migrazioni forzate sono per lo più innescate dalle situazioni di instabilità dovute a guerre, siano esse di portata internazionale o locale. Vi sono però altri fattori che agiscono spesso in concomitanza. Su scala internazionale, negli ultimi anni le migrazioni sono aumentate per una serie di fattori, fra cui rientrano ovviamente i conflitti, ma a cui bisogna aggiungere la globalizzazione e le crescenti disparità nelle condizioni di vita all'interno dei vari Paesi e fra uno Stato e l'altro.

Si fugge da disuguaglianze economiche spaventose. Secondo Oxfam, entro il 2030 mezzo miliardo di persone in più vivrà in povertà. Come ogni anno la ONG inglese ha redatto un rapporto annuale che analizza il divario tra

⁶ Cf. <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>

⁷ A giugno 2019 i conflitti del mondo erano 30 e le situazioni di crisi 18, situazione rimasta pressoché inalterata nell'anno 2020. Per approfondimenti consultare AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo*, Terra Nuova, Firenze, 2019.

poveri e ricchi nel mondo⁸. **Nel 2020 il divario già enorme si è acuitizzato a causa della pandemia da COVID-19** e gli analisti di Oxfam prevedono che si potrebbe registrare un aumento della disuguaglianza economica in quasi tutti i Paesi contemporaneamente. Evento quanto mai eccezionale da quando viene analizzata e monitorata la disuguaglianza sociale ed economica nel mondo.

Nei primi mesi della pandemia il mercato azionario ha subito un crollo che ha causato una drastica riduzione della ricchezza anche dei miliardari. Questa battuta d'arresto è stata però di breve durata grazie al sostegno che i diversi governi hanno dato al mercato (soprattutto azionario) e, nel giro di nove mesi, i 1.000 miliardari più ricchi (doveroso sottolineare che si tratta principalmente di uomini bianchi) hanno recuperato tutta la ricchezza che avevano perso. Si tratta dell'1% più ricco del pianeta che assorbe e controlla quasi la metà delle risorse disponibili. «Qualsiasi Paese si prenda in esame, sono sempre i più abbienti ad essere meno colpiti dalla pandemia e a recuperare più velocemente i propri livelli di ricchezza; rimangono però tra i maggiori responsabili delle emissioni di carbonio e contribuiscono in maniera più incisiva alla crisi climatica»⁹.

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo. C'è stato un drammatico peggioramento della situazione della fame nel mondo nel 2020 e ciò è da ricollegarsi, in larga misura, alle ricadute della pandemia da COVID-19. Ciò che desta maggiore preoccupazione è l'aumento repentino in termini assoluti e proporzionali della fame nel mondo nel 2020: secondo le stime, **lo scorso anno le persone sottoalimentate hanno rappresentato circa il 9,9%** della popolazione mondiale, contro l'8,4% del 2019. A dichiararlo è l'ultimo rapporto FAO¹⁰, frutto della collaborazione con altre agenzie delle Nazioni Unite. Più della metà di tutte le persone sottoalimentate (418 milioni) vive in Asia, oltre un terzo (282 milioni) in Africa e una quota più esigua (60 milioni) in America latina e nei Caraibi. La fame però è cresciuta soprattutto in Africa, dove si stima che la prevalenza della sottoalimentazione sia di oltre due volte superiore a quella di ogni altra regione (21% della popolazione).

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso all'acqua. Il sesto obiettivo dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite è garantire un equo, corretto e partecipato accesso all'acqua attraverso la fornitura di acqua potabile e servizi igie-

⁸ OXFAM (a cura di), *Il virus della disuguaglianza*, gennaio 2021, https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/Sintesi_report_-Il-Virus-della-Disuguaglianza_FINAL.pdf

⁹ Ivi, p. 12.

¹⁰ L'ultimo rapporto integrale sulla sicurezza alimentare globale, intitolato *The State of Food Security and Nutrition in the World* e pubblicato nel luglio 2021, è disponibile al seguente link: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en>

nico-sanitari. Un obiettivo quanto mai necessario visto che oltre la metà della popolazione mondiale (4,2 miliardi di persone) non dispone di servizi igienici sicuri e di un accesso a fonti sicure¹¹. UN-Water, l'organismo di coordinamento tra agenzie delle Nazioni Unite per tutte le questioni relative all'acqua, ha pubblicato, come da consuetudine, il rapporto *World Water Development*¹². Secondo i curatori, sono circa due miliardi le persone (pari al 26% della popolazione mondiale) che non hanno accesso all'acqua in maniera sicura e continuativa; 2,3 miliardi di persone non hanno possibilità di lavarsi le mani e assicurarsi così un'igiene quotidiana e personale, indispensabile nel contesto della pandemia globale. E oltre due miliardi di persone al mondo vivono in Paesi con problemi di approvvigionamento idrico, di cui 733 milioni in Paesi dove i problemi di approvvigionamento sono gravissimi. Nel mondo, quindi, una persona su tre continua a soffrire di scarso accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, con tutte le conseguenze che da questo derivano: malattie, alta mortalità materno-infantile, indebolimento delle economie, scarsità dei raccolti ecc.

Si fugge dal fenomeno del “land grabbing”. Ovvero si fugge da un fenomeno che vede coinvolti Paesi che possono permettersi di acquistare, direttamente o tramite fondi di investimento privato, terre assolate e produttive e Paesi che per povertà o per altre motivazioni si trovano a perdere milioni di ettari fertili, soprattutto in Africa. I terreni sono usati per coltivare e poi esportare cibo, per il biodiesel o come nuovo strumento per macinare profitti. Ma anche per progetti di estrazione mineraria, progetti industriali e turistici, urbanizzazione. A farne le spese, molto spesso, sono il manto forestale e la biodiversità. Gli investitori che comprano o affittano queste terre trasformano radicalmente il territorio; spesso convertono le produzioni in monoculture utili per la vendita nei loro Paesi di origine, ma che non servono a nutrire la popolazione locale.

¹¹ Il fenomeno della contaminazione delle fonti è particolarmente diffuso nel continente africano, dove molte famiglie non hanno accesso all'acqua nelle proprie case e non dispongono nemmeno di un pozzo vicino al luogo in cui vivono. Si dissetano, spesso, attingendo da fonti d'acqua non trattata e, di conseguenza, contribuiscono a indebolire gli organismi già minati dall'assenza di cibo e nutrienti essenziali. Secondo i dati riportati dalla ONG Water for Africa, decine di migliaia di persone muoiono ogni anno a causa di malattie legate all'acqua o ad altri problemi igienico-sanitari; fra le vittime, fino al 90% sono bambini di età inferiore ai cinque anni. Circa 180 mila minori sotto i cinque anni muoiono ogni anno – circa 500 al giorno – nell'Africa subsahariana a causa di malattie diarroiche legate a inadeguatezze idriche e igieniche.

¹² Per accedere al rapporto sulla situazione globale di accesso all'acqua pubblicato nel marzo 2021 e intitolato *Valuing Water*, e agli aggiornamenti del luglio 2021, sono disponibili i seguenti link: <https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2021/> e <https://www.unwater.org/publications/summary-progress-update-2021-sdg-6-water-and-sanitation-for-all/>

La FOCSIV denuncia nel suo rapporto 2021 *I padroni della Terra*¹³ che si è arrivati a 93 milioni di ettari sotto il controllo di multinazionali, governi e fondi di investimento (contro gli 88 del 2019). Secondo i dati forniti dalla piattaforma Land Matrix, che monitora i contratti fondiari, si parla di oltre 2.300 accordi conclusi nel 2020. La Cina si trova al primo posto fra i Paesi che stanno investendo nel *land grabbing*; seguono poi Canada, Stati Uniti, Regno Unito, Svizzera e Singapore. Nella città-Stato del Sudest asiatico, infatti, hanno sede molte società che operano nei Paesi vittime del *land grabbing* globale. Tra gli investitori non mancano nemmeno Paesi dell'Unione Europea.

Si fugge a causa della desertificazione. Spesso la desertificazione viene confusa con l'espansione dei deserti esistenti. In realtà il termine identifica il degrado del suolo nelle aree aride, semiaride e subumide secche, causato dalle attività antropiche e dalle variazioni climatiche. L'Unesco prevede che a causa della desertificazione, entro i prossimi 10 anni, oltre 135 milioni di persone saranno costrette alla migrazione¹⁴. La desertificazione, infatti, condiziona non solo le attività agricole ma anche le attività socio-economiche, specialmente nei Paesi del sud del mondo. Il continente più colpito è quello africano, dove ogni anno cala drasticamente la disponibilità di acqua per l'irrigazione, per gli allevamenti e per la lavorazione dei prodotti. In Africa il 65% dei terreni agricoli è in via di deterioramento; seguono l'America latina, che ha già raggiunto il 51%, e l'Asia, attestata al 38%¹⁵. A livello mondiale le zone aride rappresentano oltre il 40% della superficie terrestre, con due miliardi di persone che vivono in zone vulnerabili alla desertificazione¹⁶.

Si fugge a causa della difficoltà di accesso alle cure mediche. Nel 2021 quasi due miliardi di persone non hanno accesso ai farmaci di cui hanno bisogno, per curare malattie croniche o per mantenersi in salute. Uno dei motivi principali è il prezzo elevato, insostenibile per una larga fetta di popolazione mondiale. Le aziende farmaceutiche giustificano l'alto costo dei farmaci con

¹³ La FOCSIV (Federazione degli organismi cristiani servizio internazionale volontario) dedica il rapporto del 2021 ai 331 leader indigeni assassinati nel 2020 per essersi opposti alla devastazione e all'esproprio di terre e acqua e all'ambasciatore italiano Luca Attanasio, ucciso nella Repubblica Democratica del Congo.

¹⁴ Secondo la dichiarazione rilasciata da Irina Bokova, direttore generale dell'UNESCO, in occasione del "World Day to Combat Desertification and Drought" (17 giugno 2021).

¹⁵ AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo*, cit., p. 18.

¹⁶ Per approfondire l'argomento è possibile consultare il seguente link: <https://wad.jrc.ec.europa.eu/>, l'Atlante mondiale della desertificazione (WAD, World Atlant of Deserification), realizzato dal Centro comune di ricerca (JRC), il servizio della Commissione Europea per la scienza e la conoscenza. L'Atlante contiene la prima valutazione completa basata su dati concreti del degrado del suolo a livello mondiale.

gli importi che affermano di dover investire per il loro sviluppo, ma secondo quanto dichiara Medici senza frontiere, «le aziende farmaceutiche non aprono i libri contabili per rivelare gli importi effettivamente spesi» ed è noto «che molte aziende spendono di più nel marketing dei prodotti che nel loro sviluppo».

Alla difficoltà di accesso alle cure mediche generali va aggiunta la difficoltà di accesso alle cure da infezione da COVID-19 e ai vaccini come forma di prevenzione. Nonostante molti Paesi a basso e medio reddito siano colpiti da nuove pericolose varianti e debbano far fronte all'incremento dei decessi causati dal virus, alla carenza di ossigeno e dei posti letto in ospedale, l'accesso ai vaccini utile a proteggere dalla malattia e a ridurre il rischio di svilupparla in forma grave in questi contesti resta spaventosamente limitato.

Si fugge dalla crisi dell'istruzione. Secondo l'UNICEF, nonostante che un miliardo di bambini oggi possa avere accesso alla scuola, 617 milioni di loro non riescono a raggiungere livelli minimi di competenza e autonomia in lettura e matematica¹⁷ e 27 milioni, nelle zone di conflitto, non possono frequentare le lezioni.

Inoltre, la pandemia da COVID-19 ha portato nel 2020 e nei primi mesi del 2021 alla chiusura delle scuole per contenere il contagio. Secondo l'UNICEF, 600 milioni di bambini e adolescenti si ritrovano ancora con le scuole chiuse e, a livello globale, uno scolaro su tre non ha potuto accedere all'apprendimento da remoto. In generale, la metà dei Paesi a basso reddito ha riferito di non disporre di fondi adeguati per applicare le misure di sicurezza come il lavaggio delle mani, il distanziamento sociale o i dispositivi di protezione individuale per studenti e insegnanti¹⁸.

Alla luce delle informazioni fornite e delle cause esposte, si può comprendere l'entità degli spostamenti forzati tra le popolazioni coinvolte. Secondo il più recente rapporto dell'UNHCR *Global Trends*¹⁹, alla fine del 2020 si contavano complessivamente 82,4 milioni di persone sradicate dalle loro abitazioni e dai loro luoghi di vita. Di questi 82,4 milioni, 26,4 milioni sono rifugiati e 48 milioni sono sfollati interni; a queste cifre bisogna aggiungere 4,1 milioni di

¹⁷ Questo dato si deve far ricondurre alla mancanza di insegnanti qualificati, a materiali di apprendimento inadeguati, alle classi di fortuna e alla scarsità di strutture igieniche che rendono l'apprendimento molto difficile per i bambini e gli adolescenti.

¹⁸ UNESCO - UNICEF - WORLD BANK, *What have we learnt? Overview of findings from a survey of ministries of education on national responses to COVID-19*, ottobre 2020, <https://www.datocms-assets.com/30196/1607941039-nationaleducationresponsestocovid-19.pdf>

¹⁹ UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2020*, 20 giugno 2021, <https://www.unhcr.org/pl/wp-content/uploads/sites/22/2021/06/2020-global-trends.pdf>

richiedenti asilo e 3,9 milioni di venezuelani che hanno dovuto lasciare il loro Paese.

Nonostante la pandemia e l'appello per un cessate il fuoco globale, il 2020 detiene il triste primato per il numero di persone in fuga da guerre, violenze, persecuzioni e violazioni dei diritti umani. Si è registrato un aumento pari al 4% rispetto alle cifre, già spaventose, del 2019. Oggi si trova in fuga l'1% della popolazione mondiale e il numero delle persone costrette ad abbandonare le proprie case è raddoppiato rispetto al 2010.

3. Da quali Paesi arrivano in Italia e in Europa le persone in fuga e quali rotte hanno dovuto seguire nel 2020 e nei primi mesi del 2021

La maggioranza delle persone che sono costrette a lasciare la propria abitazione rimane, o cerca di rimanere, il più possibile vicino a casa²⁰. Solo una esigua parte sceglie di affrontare un viaggio di migliaia di chilometri per raggiungere altri Paesi e presentare domanda d'asilo. E un numero ancora più esiguo usufruisce dei pochi programmi esistenti di reinsediamento (*resettlement*) o dei canali umanitari.

Nel 2020, come riportano i dati UNHCR, a fronte di un bacino di 1,4 milioni di persone in necessità di essere reinsediate nel 2020, solo 34.400 hanno usufruito di questa possibilità. Un terzo rispetto ai due anni precedenti, in cui erano state reinsediate 107.700 persone (nel 2019) e 92.400 (nel 2018). Questo drastico calo si deve riportare all'emergenza sanitaria globale, che ha di fatto bloccato gli spostamenti e sospeso i programmi di *resettlement* da metà marzo a metà giugno 2020. Quindi solo il 2,4% delle persone riconosciute bisognose a livello mondiale è stato reinsediato con successo.

L'esiguità dei canali umanitari e dei programmi di reinsediamento che l'Europa offre e mantiene aperti con stabilità, obbliga le persone in fuga ad affidarsi a organizzazioni criminali ormai ben radicate lungo le rotte di migrazione. Queste ultime stabiliscono i prezzi, le condizioni, i percorsi e i tempi dei viaggi.

L'agenzia Frontex²¹ registra sette rotte usate dai trafficanti verso l'Unione Europea nel 2020 e nei primi mesi del 2021, concentrate quasi tutte nel bacino

²⁰ Il rapporto *Global Trends*, cit., segnala che quasi nove rifugiati su dieci (86%) sono ospitati da Paesi vicini alle aree di crisi. Per il settimo anno consecutivo la Turchia ha ospitato il numero più alto di rifugiati a livello mondiale, seguita da Colombia, Pakistan e Uganda.

²¹ FRONTEx, *Risk analysis for 2021*, giugno 2021, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_2021.pdf, rapporto in cui si possono reperire i dati

del mar Mediterraneo e nelle regioni adiacenti. Per il quinto anno consecutivo si è assistito a una diminuzione significativa di persone che sono entrate irregolarmente attraverso i confini esterni dell'Unione Europea. Nel 2020 si è verificato un calo del 12% rispetto al 2019: le persone entrate irregolarmente sono state 125.226 rispetto alle 141.846 dell'anno precedente.

La situazione è mutata nell'anno in corso: già nei soli primi cinque mesi (gennaio-maggio) le entrate irregolari totali si sono attestate a 47.100, il 47% in più rispetto al 2020²².

1) Via del Mediterraneo centrale. Secondo Frontex, nel 2020 hanno usato questa rotta 35.673 persone; le prime tre nazionalità sono state quella tunisina (12.985), quella bangladese (4.447) e quella ivoriana (2.065). **Su questa rotta si è assistito a un aumento importante rispetto al 2019** (anno in cui erano approdate solo 14.003 persone), che ne ha fatto **la prima rotta di ingresso in Europa per numero di arrivi**. Si tratta di una via storica caratterizzata da luoghi di partenza multipli, collocati in Africa settentrionale (Egitto, Tunisia, Algeria e Libia ma anche Turchia e Grecia). Per diversi anni i luoghi di partenza erano concentrati nel nord della Libia e la rotta consolidata puntava alle coste italiane. Ad oggi, secondo l'ISPI, si sta strutturando un altro *trend*, connesso alla pandemia e alle sue ripercussioni su vasta scala, che è quello della *regionalizzazione* delle rotte irregolari nel Mediterraneo centrale: «I migranti irregolari tendono a compiere tragitti più brevi rispetto a prima. Per l'Italia, infatti, l'aumento più consistente è stato quello dei migranti arrivati dalla Tunisia, e [...] anche gli sbarchi di chi proviene dalla Libia riguardano sempre più spesso persone che si trovano nel Paese africano da molto tempo, spesso da anni, e non arrivi recenti»²³. Per quanto riguarda i primi mesi del 2021, **Frontex ha dichiarato che da gennaio a maggio gli sbarchi sono aumentati del 151% rispetto al 2020, attestandosi su 15.757 persone.**

Per tutto il 2020 la via del Mediterraneo centrale è rimasta la più pericolosa: su 1.448 morti e dispersi in tutto il Mediterraneo, 999 si sono

relativi al 2020.

²² FRONTEx, *Situation at UE external borders. Detections rise from record lows a year ago*, 22 giugno 2021, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-eu-external-borders-detections-rise-from-record-lows-a-year-ago-AvxIbX>

²³ ISPI, *Le migrazioni nel 2021*, luglio 2021, https://www.ispionline.it/sites/default/files/media/ispifact_checking_migrazioni_luglio_2021_def.pdf, p. 11.

avuti su questa sola rotta²⁴. Il dato più preoccupante si sta registrando nell'anno in corso, dove solo fra gennaio e agosto nel Mediterraneo centrale si è registrato un aumento vertiginoso di morti e dispersi, arrivati a 1.128 secondo il monitoraggio del progetto "Missing migrants". Sono ancora moltissime le persone che perdono la vita, sia perché le operazioni di soccorso in mare organizzate dai singoli governi o a livello europeo praticamente vengono a mancare, sia perché le ONG e le navi mercantili presenti in quel tratto di mare vengono ostacolate in tutti i modi possibili attraverso meccanismi di delegittimazione e di criminalizzazione²⁵. Tutto ciò nonostante negli anni si siano accumulate le evidenze in favore dell'ipotesi che le attività delle ONG di fronte alle coste libiche non incidono in misura significativa sul numero di migranti che partono²⁶.

- 2) **Via del Mediterraneo orientale.** Si tratta di una rotta mista, in parte via terra e in parte via mare, e che ha conosciuto negli anni picchi considerevoli. **Nel 2020 i numeri sono drasticamente scesi, passando dalle 83.333 persone (nel 2019) a 20.282.** Secondo Frontex le tre nazionalità più frequenti risultano quella siriana, con 4.669 ingressi, seguita da quella afghana con 3.876 e da quella turca con 3.660. La rotta del Mediterraneo orientale ha conosciuto un forte contenimento dal 2016, anno dell'accordo fra Turchia e UE, ispirato a una «politica di deterrenza, non ingresso ed esternalizzazione della responsabilità»²⁷. **Tale contenimento viene confermato**

²⁴ Dati del progetto "Missing Migrants" dell'OIM, https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376&migrant_route%5B%5D=1377&migrant_route%5B%5D=1378. Rispetto al 2019 si è registrato un calo di morti e dispersi, che si erano attestati per quanto riguarda la rotta del Mediterraneo centrale a 1.262. L'OIM ha però specificato che questa contrazione (sia nel Mediterraneo centrale che sulle altre rotte migratorie) non è necessariamente un indicatore del fatto che nel 2020 il numero di vite perdute sia effettivamente diminuito. Questo perché il COVID-19 ha ridotto anche la capacità dell'organizzazione di raccogliere i dati sui migranti morti e dispersi durante le traversate e di monitorare rotte specifiche.

²⁵ Nell'aprile 2021 alcune ONG (Alarm Phone, Emergency, Medici Senza Frontiere, Mediterranea, Open Arms, ResQ-People Saving People, Sea Watch, SOS Méditerranée) hanno lanciato un appello al presidente del Consiglio italiano Mario Draghi, ricordando che il soccorso in mare è un obbligo giuridico degli Stati e non un «*optional*». Non solo l'appello è caduto nel vuoto, ma la situazione generale sta peggiorando, dal momento che molte navi delle ONG non riescono neppure più a lasciare i porti italiani a causa di continui fermi amministrativi.

²⁶ Secondo l'ISPI, quasi nove migranti su 10 raggiungono le coste italiane senza l'aiuto delle imbarcazioni delle ONG: cf. ISPI, *Le migrazioni nel 2021*, cit., p. 9.

²⁷ MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2020*, Tau Editrice, Todi, 2020, cit., 2020, p. 323.

anche dai numeri di Frontex²⁸ per i primi mesi del 2021, che registrano un calo del 47%, con 6.215 arrivi.

- 3) **Rotta Balcanica.** È la via di terra che parte dalla Grecia e, passando attraverso la Macedonia, la Serbia o la Bosnia-Erzegovina, ha come meta finale i paesi dell'UE. Anche questa rotta ha subito una drastica riduzione a seguito dell'accordo fra Turchia e UE: dai 700 mila passaggi del 2015 ai **26.969 del 2020**. Le tre nazionalità più frequenti risultano quella siriana con 16.644 ingressi, seguita da quella afghana con 5.251 e da quella irachena con 749. **Così come il Mediterraneo centrale, anche la rotta balcanica²⁹ ha visto nei primi mesi del 2021 un incremento pari al 104%, con 14.723 ingressi irregolari registrati da Frontex.**
- 4) **Via circolare dall'Albania e dalla Grecia.** Nel 2020 Frontex conta attraverso questa rotta 1.365 persone. Dal 2018 è caratterizzata da una costante decrescita (si è passati dai 4.550 passaggi del 2018 ai 1.994 del 2019). Sempre secondo Frontex, il 97% dei passaggi irregolari riguarda cittadini albanesi.
- 5) **Via del Mediterraneo occidentale.** Si tratta della rotta che si riferisce agli arrivi irregolari in Spagna, sia attraverso il Mediterraneo verso la Spagna continentale sia via terra verso le *enclave* spagnole di Ceuta e Melilla nell'Africa settentrionale. I migranti per giungere in UE transitano attraverso Marocco e Algeria. Nel 2018 è stata la rotta maggiormente utilizzata, sia dagli adulti che dai minori stranieri non accompagnati, con 57.034 persone registrate. Il numero degli arrivi è diminuito costantemente nel 2019 e nel 2020 anche a seguito di operazioni marittime congiunte in cui la Spagna è stata sostenuta dall'Agenzia europea della guardia di frontiera³⁰. Nel 2020 si attesta come quarta rotta di ingresso e Frontex conteggia 17.228 ingressi, di cui 11.457 di nazionalità algerina, 3.528 marocchina e 2.008 persone di varie nazionalità sub-sahariane. **Nei primi mesi del 2021 secondo Frontex si sono registrati 4.497 ingressi irregolari**, numero che mantiene invariata la tendenza rispetto al 2020.

²⁸ FRONTEx, cit.

²⁹ Per approfondire: RIVOLTI AI BALCANI, *La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, Altreconomia, Milano, 2021.

³⁰ Per maggiori informazioni sulle operazioni Minerva e Indalo: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operations-minerva-indalo-spain/>

- 6) **Rotta atlantica o via dell’Africa occidentale.** Questa rotta conduce dalle coste del Marocco, della Mauritania e del Senegal, attraverso le acque dell’Oceano Atlantico, all’arcipelago delle isole Canarie, divenute una porta d’accesso preferenziale per i migranti diretti verso l’Europa nel 2020. I motivi sono eterogenei, ma si possono ricondurre a tre motivazioni generali: l’intensificarsi dell’instabilità politica, le dure condizioni di vita e i trattamenti inumani a cui sono sottoposti i migranti e i rifugiati nelle carceri della Libia post-Gheddafi e la pandemia da COVID-19. Queste motivazioni stanno spingendo i popoli africani a cercare percorsi alternativi, talvolta ancor più pericolosi, per raggiungere le coste europee e i dati delle Canarie per il 2020 lo confermano ampiamente. La rotta è stata per alcuni anni quella meno seguita dai richiedenti asilo: nel 2017 solo 421 persone sono arrivate in Europa tramite questa via. **Il numero degli ingressi però è in continuo aumento, e infatti si è passati dalle 2.718 persone del 2019 alle 23.029 del 2020³¹**, collocando questa rotta in terza posizione, preceduta solo dalla rotta del Mediterraneo centrale e da quella balcanica. Le principali nazionalità registrate da Frontex sono quella marocchina con 11.759 ingressi, quella maliana con 290 ingressi, mentre 10.620 ingressi riguardano persone provenienti da altri Paesi sub-sahariani non specificati. **Nei primi sei mesi del 2021, secondo l’OIM si è registrato un ulteriore aumento di arrivi pari al + 156% rispetto allo stesso periodo del 2020³²; + 112%**, invece, il numero di barche approdate. Sempre secondo l’OIM, i dati sui naufragi e sulle vittime in questo tratto di mare rimangono probabilmente incompleti.
- 7) **Rotta dei confini orientali.** Attraversa la lunga frontiera che separa Bielorussia, Moldavia, Ucraina e Russia dai Paesi orientali dell’UE (con la Norvegia, Paese “associato” all’Unione in quanto aderente allo “spazio Schengen” e confinante con la Russia nell’estremo Nord). **Negli ultimi anni ha visto una progressiva riduzione nei numeri registrati da Frontex³³, passando dai 1.084 ingressi scoperti nel 2018 ai 722 del 2019 e ai 677 del 2020** (anno in cui le persone in fuga che hanno attraversato questa frontiera di terra erano perlopiù russi, 109, turchi, 67, e ucraini, 54). Tuttavia il **2021**

³¹ FRONTEX, *Risk analysis for 2021*, cit.

³² OIM, *Afrique de l’Ouest et du Centre. Routes de la migration irrégulière vers l’Europe. Route Atlantique (Janvier- Juin 2021)*, luglio 2021, <https://migration.iom.int/reports/afrique-de-l-ouest-et-du-centre-routes-de-la-migration-irr-afrique-de-l-ouest-et-du-centre-routes-de-la-migration-irr>

³³ FRONTEX, *Risk analysis for 2021*, cit.

ha visto una vera e propria *escalation*, con ben **6.200** attraversamenti scoperti fra gennaio e settembre, di cui 4.170 lungo il solo tratto di confine che separa **Bielorussia e Lituania**; 1.380, invece, quelli contati al confine fra **Bielorussia e Polonia**. Le autorità dell'UE e alcuni governi hanno accusato il regime di Minsk di "spingere" i migranti verso i confini in ritorsione alle sanzioni decise dall'Unione Europea contro il regime del presidente Viktor Lukashenko. Ma le frontiere militarizzate e i gruppi di migranti bloccati in "**terra di nessuno**", costretti a sopravvivere in **condizioni disumane** (mentre si aveva già notizia di una decina di vittime) o **illegalmente respinti** in Bielorussia hanno alimentato una nuova **emergenza umanitaria** ai confini dell'Unione.

Riassumendo, il calo generale degli ingressi "irregolari" di rifugiati e migranti nell'Unione Europea registrato negli ultimi anni è proseguito nel 2020 pandemico. In questo anno le vie maggiormente utilizzate sono state quelle del Mediterraneo centrale, la rotta balcanica e, con una crescita impressionante rispetto al 2019, la rotta atlantica; invece, il maggior decremento ha riguardato la via del Mediterraneo orientale, dove il calo è stato pari al 75%. Tutto ciò mentre il numero di persone in fuga a livello globale non faceva che aumentare: una tendenza che nel 2021 ha ricominciato ad avere i suoi effetti anche in Europa, sia pure a livelli incomparabilmente inferiori a quelli registrati durante l'"emergenza" europea del 2015.

4. Le richieste di protezione nel mondo e in Europa e il caso Italia

Le cause che ormai da anni stanno spingendo le persone alla fuga non sono diminuite nel 2020 e nei primi mesi del 2021, anzi si sono acuite, anche in conseguenza della pandemia da COVID-19. Il quadro che si delinea è quello di un aumento delle persone in fuga che alla fine del 2020, come abbiamo visto, erano secondo i dati dell'UNHCR poco più di 82 milioni. Quante di queste persone nell'anno hanno fatto domanda di asilo nell'Unione Europea?

I dati forniti da Eurostat rivelano che **le domande di asilo registrate nel 2020 sono diminuite del 34%, passando da 631.300 a 416.600**³⁴ (di cui 13.600 sono state fatte da minori soli non accompagnati, pari al 9,6% del totale

³⁴ EUROSTAT, *Asylum statistics*, estr. dati 16 marzo 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_decrease_in_2020

dei minori). Secondo Eurostat, tale diminuzione potrebbe essere totalmente attribuita alla pandemia da COVID-19 e alle relative restrizioni alla circolazione imposte da tutti i Paesi membri dell'UE. Germania, Francia e Spagna sono i primi tre Paesi dell'UE per numero di domande di protezione internazionale registrate. Seguono Grecia e Italia.

In generale tutti i Paesi dell'UE³⁵ che hanno registrato più di 10 mila domande nel 2020 hanno visto una netta diminuzione rispetto all'anno precedente: Germania -28%, Francia -40,9%, Spagna -25%, Grecia -49,5%, Italia -39,4% solo per citare i primi Paesi per numero di richieste. L'Italia quindi per il terzo anno consecutivo ha visto un calo drastico delle domande di asilo (nel 2018 53.596, nel 2019 43.783 e nel 2020 26.963³⁶). A fare domanda in Italia nel 2020 sono stati soprattutto pakistani con 5.515 richieste, seguiti da nigeriani con 3.199 e bangladesi con 2.745. I minori non accompagnati che hanno chiesto asilo in Italia nel 2020 sono stati 520³⁷.

I principali Paesi di provenienza di chi ha cercato protezione in Europa non sono cambiati rispetto al 2019: si è trattato soprattutto di siriani (15,2%), afgani (10,6%), venezuelani (7,3%), colombiani (7%), iracheni (3,9%) e pakistani (3,8%)³⁸.

Per quanto riguarda gli esiti delle domande di asilo a livello europeo, sul totale di 521.000 decisioni prese (a cui bisogna aggiungere 232.000 decisioni derivanti da ricorsi), 211.800 persone hanno ottenuto una forma di protezione (a cui bisogna aggiungere 69.200 persone che hanno ricevuto protezione a seguito di ricorso). **Durante il 2020 le domande che sono state esaminate e hanno ricevuto un esito positivo sono il 40,7%** del totale. Nello specifico, a 106.200 persone è stato riconosciuto lo status di rifugiato, a 50.300 persone la protezione sussidiaria e a 55.400 la protezione per motivi umanitari. La percentuale di esiti positivi a seguito di ricorso è invece più bassa ed è pari al 29,7% (21.600 status di rifugiato, 22.400 protezioni sussidiarie e 25.300 protezioni umanitarie)³⁹.

In Italia le domande d'asilo esaminate nel 2020 sono state 42.604 a fronte delle 26.963 richieste presentate (a causa degli arretrati degli anni

³⁵ Con la sola eccezione dell'Austria, che invece ha registrato un incremento rispetto al 2019 pari al 17,5%.

³⁶ COMMISSIONE NAZIONALE ASILO, *Scheda di confronto delle richieste di asilo presentate. Anno 2019/2020, 2021*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/confronto_dati_2019_-_2020_.pdf

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ EUROSTAT, *Asylum statistics*, cit.

³⁹ *Ibidem*.

precedenti) e gli esiti positivi sono pari al 24% mentre il 76% pari a 32.297 persone ha avuto in prima istanza un esito negativo e non si è visto riconoscere alcuna forma di protezione. I rifugiati sono stati 4.582, i titolari di protezione sussidiaria 4.968 e i titolari di protezione speciale 757⁴⁰.

Ancora nel 2020, così come nel 2019, l'Italia rappresenta un'eccezione in controtendenza rispetto alla situazione globale: mentre nel mondo il numero delle persone in fuga continua ad aumentare, in Italia non solo si registrano meno domande d'asilo, ma sono sempre meno le richieste accolte con un esito positivo in prima istanza, anche se nel 2020 e poi nel 2021 si è registrato un lieve miglioramento rispetto agli anni precedenti.

5. Ancora COVID-19

La pandemia da COVID-19 ha colpito e sta continuando a colpire tutto il mondo, ma dopo 18 mesi di convivenza con il virus è chiaro e netto che le comunità povere e vulnerabili, comprese le persone in fuga e i rifugiati, lottano, soffrono e pagano in misura maggiore le conseguenze di vasta portata della pandemia. «L'impatto devastante del COVID-19 su rifugiati, sfollati interni e apolidi è messo a nudo dai dati globali che mostrano gli effetti della pandemia su posti di lavoro, redditi, sicurezza alimentare e altro ancora»⁴¹.

A livello europeo la crisi sanitaria globale ha avuto riflessi sull'attuazione del diritto di asilo, mettendo nuovamente in luce le contraddizioni e le fragilità del sistema europeo e dei sistemi di asilo nazionali, ma anche la difficoltà di pervenire a soluzioni coordinate.

Il 23 settembre 2020 la Commissione Europea ha pubblicato il Patto europeo su migrazione e asilo⁴², un documento programmatico in cui sono state esposte le linee guida alla base dei lavori in tema di migrazione per il prossimo quinquennio. Contestualmente al Patto sono state proposte una serie di riforme volte a modificare in maniera sostanziale il sistema europeo di asilo. Secondo l'ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione), «se queste riforme venissero adottate così come sono state proposte, assisteremmo a una

⁴⁰ COMMISSIONE NAZIONALE ASILO, cit.

⁴¹ UNHCR ITALIA, *I dati rivelano l'impatto del COVID-19 sui mezzi di sussistenza e sul futuro dei rifugiati*, 2 febbraio 2021, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/storie/i-dati-rivelano-limpatto-del-covid-19-sui-mezzi-di-sussistenza-e-sul-futuro-dei-rifugiati/>

⁴² Si vedano più avanti il contributo di Schiavone, pp. XX, e la scheda di Kibeida, pp. XX.

contrazione radicale dei diritti dei cittadini stranieri in arrivo in Europa, e di quanti siano già presenti nell'Unione»⁴³.

Gli approcci, le responsabilità, le scelte che deriveranno dal Patto europeo su migrazione e asilo sono di primaria importanza perché porranno le basi per le politiche migratorie europee dei prossimi anni. Si auspica quindi che i diversi Paesi dell'UE, partendo innanzitutto da una riflessione sullo scenario creato dalla pandemia da COVID-19, declinino le scelte per i prossimi cinque anni, ponendo al centro il concetto di solidarietà. Una solidarietà reale e concreta che si faccia carico sia di chi è in fuga sia di chi si trova già nel territorio dell'Unione.

Mirtha Sozzi

Laureata in Conservazione dei Beni Culturali a Parma nel 2006, insegna oggi italiano, storia e geografia nella secondaria di primo grado. Nel 2009 si trasferisce da Parma a Torino dove comincia a collaborare con l'Ufficio Pastorale Migranti e dal 2009 al 2014 lavora come operatrice legale, in uno dei suoi servizi, "Il punto di domande", sportello di consulenza per richiedenti asilo. Nel 2015 entra nell'équipe del progetto SPRAR della Cooperativa Stranaidea come operatrice legale e vi lavora fino al 2019.

Ha collaborato al libro «La frontiera addosso» (Luca Rastello, *La frontiera addosso*, Laterza, Bari 2010) realizzato grazie alla collaborazione dell'Ufficio Pastorale Migranti e della Caritas di Torino e dalla cui esperienza è nato, come naturale proseguimento, Vie di fuga – Osservatorio permanente sui rifugiati (supportato dalla Migrantes nazionale). Redattrice dell'Osservatorio dalla sua nascita a oggi ha collaborato anche alla redazione del «Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia».

⁴³Dalla sezione su Internet dell'associazione di studi giuridici che offre un costante monitoraggio sul tema: <https://www.asgi.it/patto-ue-migrazione-e-asilo/>



Un palazzo danneggiato dall'esplosione di un'autobomba che ha causato circa 50 vittime e un centinaio di feriti.

ULTIMA FERMATA SCHENGEN?

Diritto d'asilo e gestione delle frontiere interne nella politica dell'UE

Ulrich Stege

Lo spazio Schengen è una delle conquiste più care dell'integrazione europea e il prezzo della sua disintegrazione sarebbe considerevole. Dobbiamo [...] porre fine all'attuale mosaico di decisioni unilaterali e sostituirlo con un approccio europeo coordinato alla reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere, inquadrato dalle regole di Schengen. (Frans Timmermans)¹

Lo “spazio Schengen”, con la sua visione di uno spazio senza controlli alle frontiere, è senza dubbio uno dei risultati più preziosi dell'integrazione europea. Tuttavia, ora più che mai, questo spazio è in pericolo. Un'Europa debole, non solidale e senza un coordinamento chiaramente riconoscibile non è attualmente in grado di stabilire le condizioni quadro necessarie per contrastare gli interessi nazionali di alcuni Stati membri.

Questo contributo si propone di mostrare le connessioni storiche e fattuali che hanno portato a questa crisi del sistema Schengen. In primo luogo, saranno discusse le origini dell'area Schengen e la sua connessione con la politica d'asilo. A seguire verranno analizzate le varie crisi degli ultimi anni, che - a parte

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Revenir à l'esprit de Schengen: la Commission propose une feuille de route pour rendre le système de Schengen à nouveau pleinement fonctionnel*, Comunicato stampa, IP/16/585, 4 marzo 2016 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_585

le chiusure delle frontiere dovute alla pandemia degli ultimi due anni - hanno quasi sempre avuto a che fare con la questione dell'asilo e della migrazione. Infine, le conseguenze di queste crisi verranno esaminate dal punto di vista giuridico e pratico, facendo particolare riferimento all'esempio della frontiera italo-francese a Ventimiglia.

1. La creazione di uno spazio di libera circolazione senza controlli alle frontiere

Quando si sono incontrati a Schengen (Lussemburgo) il 14 giugno 1985, i segretari di Stato di Germania, Belgio, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi avevano come primo obiettivo l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere tra i loro territori. L'abolizione di questi controlli avrebbe dovuto rendere più fluido il transito alle frontiere e promuovere lo scambio di beni e servizi. I tre paesi del Benelux avevano già abolito questi controlli tra i loro territori, e il governo tedesco si era rivolto a tutti i suoi vicini dell'Europa occidentale - dalla Danimarca all'Austria - per fare lo stesso.

L'accordo di Schengen faceva parte del più ampio quadro di negoziati sul mercato unico tra i dodici Stati allora membri della Comunità Economica Europea previsto dall'Atto Unico Europeo del febbraio 1986². Il progetto del mercato unico è stato una risposta all'aumento delle barriere al commercio tra gli Stati membri della Comunità negli anni '70, anche se si sono astenuti dall'imporre tariffe doganali. Queste barriere derivavano da differenze negli standard di produzione o da rigidi controlli alle frontiere che ostacolavano il commercio all'interno della Comunità e avevano lo scopo di proteggere le imprese meno competitive dalla concorrenza europea.

Nei casi di traffico transfrontaliero intenso, tali controlli rappresentavano l'unica ragione per cui i viaggiatori si dovevano fermare, comportando a volte lunghi ingorghi. Questi ingorghi, a loro volta, hanno ostacolato significativamente gli scambi economici transfrontalieri. La convenzione firmata a Schengen (Lussemburgo) il 14 giugno 1985³ ha quindi previsto la soppressione di questi controlli, con riserva del loro trasferimento effettivo alle frontiere esterne

² L'Atto unico europeo, 1° luglio 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISUM:xy0027>.

³ Acquis di Schengen - Accordo fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, 14 giugno 1985: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)).

del gruppo costituito dai territori dei cinque Stati firmatari. La convenzione distingue così le frontiere interne, che corrono tra i territori degli Stati firmatari, e le frontiere esterne, che corrono tra questi territori e i territori di paesi terzi. I controlli alle frontiere interne dovevano essere aboliti e trasferiti alle frontiere esterne. Tuttavia, finché questo trasferimento non è stato efficace, nessun controllo è stato abolito.

Per esempio, si temeva che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne avrebbe incoraggiato l'immigrazione irregolare e quindi messo in pericolo il controllo dell'immigrazione. In particolare, i funzionari francesi non avevano fiducia nella capacità degli altri paesi europei di controllare le loro frontiere esterne. Alla fine degli anni '80, per esempio, il ministero dell'Interno francese era allarmato dalla presenza di circa un milione di migranti africani e asiatici che vivevano irregolarmente in Italia. Altri immigrati irregolari sono stati fermati alla frontiera franco-italiana. Anche le pressioni migratorie alle frontiere esterne della Comunità aumentarono, con il numero di richieste d'asilo in Europa occidentale che passò da meno di 70.000 nel 1983 a quasi 700.000 nel 1992⁴. L'affermazione del Front National nelle elezioni francesi negli anni Ottanta, con un programma di intensificazione della retorica anti-immigrazione, mise ulteriore pressione sull'allora governo socialista di Michel Rocard⁵.

Questa sfiducia reciproca tra gli Stati membri ha anche impedito che le discussioni con tutti gli allora Stati membri della Comunità sull'abolizione delle frontiere interne giungessero a una conclusione. Tuttavia, l'insistenza della Germania e dei paesi del Benelux sull'abolizione dei controlli alle frontiere ha reso possibile il proseguimento degli sforzi per la creazione di uno spazio di libera circolazione delle persone e ha anche portato a un secondo accordo, con il coinvolgimento anche della Francia. È così che gli stessi cinque Stati hanno stabilito l'attuazione esatta dell'abolizione dei controlli alle frontiere e il relativo rinvio dei controlli alle frontiere esterne nella convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 19 giugno 1990⁶.

⁴ UNHCR, "The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action", 1 gennaio 2000, pp. 157-158, <https://www.unhcr.org/3ebf9bb10.html>.

⁵ BRÉCHON, PIERRE - SUBRATA KUMAR MITRA, "The National Front in France: The Emergence of an Extreme Right Protest Movement.", *Comparative Politics* 25, no. 1 (1992): 63-82, <https://doi.org/10.2307/422097>.

⁶ Acquis di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, 19 giugno 1990: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(02)).

Oltre all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, questo accordo prevedeva anche un regime comune di visti per i cittadini dei paesi non membri dell'UE. Inoltre, la convenzione dava agli Stati firmatari la possibilità di ripristinare i controlli alle loro frontiere per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza.

Di fondamentale importanza per l'accordo sulla convenzione di Schengen era la questione del trattamento dei richiedenti asilo da parte degli Stati firmatari. Anche a causa del crescente numero di richiedenti asilo in Europa in quel periodo, questa questione era più facile da risolvere in modo congiunto da parte di tutti dodici gli Stati membri della Comunità europea: l'accordo è stato raggiunto individuando lo Stato responsabile del trattamento di una domanda d'asilo da parte di una persona proveniente da un paese terzo. Lo stretto legame tra questa cosiddetta convenzione di Dublino e la convenzione di Schengen è già dimostrato dal fatto che la convenzione di Dublino è stata firmata il 15 giugno 1990, ovvero solo quattro giorni prima che i cinque Stati membri firmassero la seconda convenzione di Schengen. L'accordo di Schengen ha poi ripreso parte delle disposizioni contenute nell'accordo di Dublino. Tra le altre cose, ha stabilito che lo Stato responsabile della procedura d'asilo è quello attraverso cui il richiedente asilo è entrato legalmente o illegalmente nella Comunità⁷.

Anche prima che i controlli alle frontiere fossero effettivamente aboliti (nel 1995), la convenzione di Schengen poteva essere estesa ad altri Stati membri della Comunità (dal 1993 Unione Europea). Tuttavia, un prerequisito per aderire alla convenzione di Schengen era l'accettazione completa delle sue disposizioni. Inoltre, l'estensione dipendeva anche dagli Stati contraenti coinvolti fino ad allora che dovevano valutare positivamente l'efficacia dei controlli alle frontiere del paese candidato. Questo è stato, per esempio, anche un motivo per cui nel novembre 1990 l'Italia ha intrapreso nuove misure legali per soddisfare le richieste - soprattutto - francesi. Come segno della propria determinazione in tal senso, le autorità italiane, per esempio, hanno rimandato nel loro paese i 25.000 immigrati albanesi arrivati nel porto di Bari nell'agosto 1991⁸.

Così, l'accordo di Schengen è stato esteso a Italia, Spagna e Portogallo, Grecia e più tardi ai nuovi Stati membri dell'UE. Il regime comune dei visti è stato incorporato nel diritto comunitario nel 1992 dal trattato di Maastricht. Il trattato di Amsterdam del 1997 ha poi integrato gli accordi di Schengen nel

⁷ ULRICH STEGE, "I miseri vent'anni di attuazione del sistema Dublino in Europa... e ora?", in Fondazione Migrantes, *Il Diritto Asilo – Report 2018*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2018, pp.39-59.

⁸ ORKIDA MEHILLAJ, "L'immigrazione albanese in Italia: profili sociologici e politiche di controllo", *L'Altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità*, Pacini Giuridica Editore, 2010, <http://www.adir.unifi.it/rivista/2010/mehillaj/index.htm>.

diritto comunitario. Le istituzioni europee (compresa la Corte di giustizia europea) sono così diventate competenti per le questioni rilevanti di Schengen. Gli Stati membri, tuttavia, hanno mantenuto la sovranità per le questioni relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla protezione della sicurezza interna. D'altro canto, il Regno Unito e l'Irlanda, in parte a causa della loro insularità, sono rimasti fuori dallo "spazio Schengen".

Da allora, sempre più Stati membri dell'UE hanno gradualmente abolito le frontiere interne e creato un insieme uniforme di regole per i controlli alle frontiere esterne. Attualmente, l'area Schengen comprende 26 stati: 22 membri dell'UE e quattro non membri dell'UE⁹.

2. L'influenza dell'asilo e della migrazione sullo spazio Schengen

Come si può vedere da quanto sopra, la questione dell'asilo e della migrazione ha giocato un ruolo importante fin dall'inizio nella creazione e poi anche nella pratica successiva dello spazio Schengen. Ciò può essere visto in modo particolarmente chiaro nelle varie crisi che negli ultimi anni hanno messo sotto pressione il progetto europeo di uno spazio senza controlli alle frontiere interne.

2.1. L'affare franco-italiano nel 2011

Dopo un inizio relativamente tranquillo¹⁰, Schengen ha dovuto affrontare la sua prima vera crisi nel 2011 nel contesto del cosiddetto affare franco-italiano. Questa vicenda è stata innescata dall'arrivo di un elevato numero di migranti tunisini in Italia a seguito della primavera araba. L'Italia ha rilasciato permessi di soggiorno temporanei a un certo numero di questi migranti, permettendo loro di muoversi liberamente all'interno dell'area Schengen.

L'allora ministro dell'Interno italiano, Roberto Maroni, giustificò l'azione italiana dicendo che il suo paese era stato lasciato solo con il "peso dell'immi-

⁹ Cf. per più informazioni sul Spazio Schengen: <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/>.

¹⁰ Secondo la Commissione europea, tra ottobre 2006 e giugno 2015, gli Stati hanno notificato il ripristino dei controlli alle frontiere interne 36 volte. Due volte in casi urgenti a causa della minaccia terroristica e altrimenti a causa di eventi prevedibili (riunioni e visite di capi di stato, eventi politicamente sensibili, eventi sportivi, ecc.). Tuttavia, nessuna di queste notifiche ha portato al ripristino dei controlli alle frontiere per più di 30 giorni.

grazione”¹¹. Quando i migranti hanno deciso di andare oltre e lasciare l'Italia, la Francia ha chiuso unilateralmente le sue frontiere a Mentone/Ventimiglia. Queste azioni e controazioni nazionali hanno portato a forti tensioni politiche, che alla fine si sono diffuse a livello di tutta l'UE.

Sia la politica dell'Italia che la reintroduzione unilaterale dei controlli alle frontiere da parte della Francia hanno esercitato quindi anche una pressione sul diritto europeo¹². Il conflitto ha portato alla fine a una riforma del Codice delle frontiere Schengen, che è stata completata nel 2013 e che ha introdotto un nuovo articolo 26 (adesso articolo 29)¹³. Ciò ha permesso agli Stati membri di reintrodurre i controlli alle frontiere interne in caso di “gravi carenze nell'attuazione dei controlli alle frontiere esterne”.

2.2. Crisi della politica migratoria 2015-2016

Un altro esempio determinante è rappresentato dalla crisi della politica migratoria del 2015-2016, che ha reso evidente i problemi del sistema Schengen e della politica europea di asilo e migrazione. Di fronte alle immagini di gruppi di numerosi richiedenti asilo in arrivo in Ungheria e Slovacchia, e alle prove crescenti di problemi strutturali rispetto alla capacità di accoglienza lì e in altri Stati di primo arrivo, alla fine dell'estate 2015 il governo tedesco ha sospeso unilateralmente i rinvii dei rifugiati siriani ai sensi di Dublino¹⁴. Due settimane dopo, tuttavia, in presenza di un elevato numero di arrivi in Baviera, la Germania ha ripreso i controlli al confine terrestre con l'Austria sotto la pressione della politica interna¹⁵.

¹¹ «EUobserver», *Italian Minister Questions Value of EU Membership*, 11 aprile 2011, <https://euobserver.com/justice/32155>; «Il Fatto Quotidiano», *Migranti, Maroni: “Francia ostile” - Parigi risponde: “No all'ondata dall'Italia”*, 7 aprile 2011, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/04/07/migranti-maroni-in-aula-da-inizio-anno-390-sbarchi/102765/>.

¹² SERGIO CARRERA - ELSPETH GUILD - MASSIMO MERLINO - JOANNA PARKIN, “A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, 1° aprile 2011, <https://www.ceps.eu/?p=7018>.

¹³ Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1051&from=FR>.

¹⁴ ULRICH HERBERT - JAKOB SCHÖNHAGEN, “Vor dem 5. September. Die „Flüchtlingskrise“ 2015 im historischen Kontext”, in *Aus Politik und Zeitgeschichte, Wir schaffen das*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2020, <https://www.bpb.de/apuz/312832/vor-dem-5-september-die-fluechtlingskrise-2015-im-historischen-kontext>.

¹⁵ «Der Spiegel», *Grenze zu Österreich Deutschland führt Grenzkontrollen ein- das müssen Sie wissen*, 14 settembre 2015, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/grenzkontrollen-an-grenzen>.

Ne è seguita una reazione a catena. A partire dall'Austria e dalla Slovacchia nel settembre 2015, anche altri Stati hanno reintrodotta i controlli alle frontiere per evitare che diventassero - almeno inizialmente - dei vicoli ciechi in cui i richiedenti asilo potevano rimanere bloccati. Tra ottobre e dicembre 2015, anche Francia, Ungheria, Svezia e Norvegia hanno reintrodotta i controlli alle frontiere. Danimarca e Belgio hanno seguito l'esempio all'inizio del 2016, portando a nove il numero totale di paesi che hanno reintrodotta i controlli alle frontiere. Da allora, sei di questi nove paesi originali hanno esteso ulteriormente i controlli: Germania, Francia, Austria, Norvegia, Svezia e Danimarca¹⁶.

Tali controlli continui sono stati oggetto di molte controversie. La ragione principale addotta per giustificare la reintroduzione dei controlli alle frontiere è la minaccia posta dai cosiddetti "movimenti secondari" di richiedenti asilo dagli Stati sul confine esterno dell'UE verso l'Europa nord-occidentale. Altre ragioni per la continua reintroduzione dei controlli alle frontiere si riferiscono a più generali "deficit alle frontiere esterne". Tuttavia, le cifre degli arrivi sono diminuite significativamente dalla metà del 2016¹⁷. Le cifre sui movimenti secondari correlati sono più difficili da ottenere, ma la Commissione europea ha riferito già nell'autunno 2017 che questi movimenti erano "limitati", come evidenziato dalla «tendenza a un calo delle domande di asilo pervenute alle frontiere interne degli Stati membri interessati»¹⁸.

Tuttavia, anche di fronte a cifre storicamente basse sulla mobilità dovute alla crisi di COVID-19, Austria, Germania e Norvegia hanno continuato a citare esplicitamente le preoccupazioni sui movimenti secondari, mentre la Svezia ha fatto riferimento a "carenze alle frontiere esterne".

Nel caso della Francia, tuttavia, nel 2015 la situazione era - almeno a prima vista - un po' diversa. Sconvolta dagli attacchi terroristici del novembre 2015, la Francia aveva reintrodotta i controlli alle frontiere interne. L'obiettivo iniziale era quello di inviare un segnale alla propria popolazione in termini di politica

ze-zu-oesterreich-das-wichtigste-im-ueberblick-a-1052744.html.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Temporary Reintroduction of Border Control*: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en

¹⁷ EUROSTAT, "580 800 First-Time Asylum Seekers Registered in 2018, Down by 11% Compared with 2017", in *Eurostat Newsreleases*, No. 46/2019, 14 March 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION, *On Preserving and Strengthening Schengen*, COM/2017/570, 27 September 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0570&from=en>.

di sicurezza¹⁹. Tuttavia, è stato subito chiaro che la principale preoccupazione della Francia era quella di prevenire i movimenti secondari dei migranti, così come accaduto negli altri paesi che avevano reintrodotta i controlli alle frontiere interne. Ciò è reso evidente anche dal fatto che la Francia ha mantenuto in modo continuativo i controlli alle frontiere dal 2015 in avanti, in parte anche con giustificazioni diverse e senza una concreta minaccia terroristica.

Che si trattasse degli attentati o delle migliaia di persone partite a piedi dal sud verso il nord dell'Europa, i cittadini europei si sono trovati di fronte a fenomeni e immagini che potevano risultare molto inquietanti. Di riflesso, il confine nazionale è apparso a molti di essi come l'unico baluardo efficace contro eventi percepiti come minacciosi. Reintroducendo i controlli alle frontiere interne, gli Stati hanno dato una risposta concreta e immediata a questi sentimenti e paure.

In più, è interessante di notare che i sei Stati membri che effettuano questi controlli nel quadro di Schengen sembrano mantenere un certo grado di coordinamento multilaterale tra loro. Ciò può essere dedotto dalla sincronizzazione dei messaggi inviati ogni sei mesi da questo gruppo di Stati. Tuttavia, il coordinamento a livello europeo è estremamente carente. In effetti, i continui controlli alle frontiere sono noti per essere una fonte di attrito all'interno del Consiglio. Come rivelano i commenti dei media, gli Stati dell'Europa orientale in particolare denunciano da tempo questi controlli, anche perché il loro settore del trasporto merci soffre delle conseguenze negative²⁰. Anche gli Stati dell'Europa meridionale hanno espresso delle critiche. Per esempio, il Non-Paper 2020 sulla riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) di Cipro, Grecia, Spagna, Italia e Malta afferma²¹:

«È possibile ricorrere alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne solamente come ultima risorsa eccezionale, proporzionata e temporanea. L'immagine dei controlli tradizionali alle nostre frontiere interne ci riporta indietro di decenni nel progetto europeo e potrebbe compromettere la fiducia tra [gli Stati membri]. Sono possibili misure meno coercitive e più efficaci per rafforzare la sicurezza nel nostro territorio».

¹⁹ YVES PASCOUAU, "La Disparition de Schengen?", in *Plein droit*, 2018/1 N° 116, GISTI, pp 12-15.

²⁰ «Reuters, Hungary», *Austria Squabble about Border Controls Causing Traffic Jams*, 7 July 2016, <http://reut.rs/29ogIru>.

²¹ CYPRUS, GREECE, SPAIN, ITALY AND MALTA, *Non-Paper on the Reform of the Common European Asylum System in the Perspective of an EU Migration and Asylum Policy*, April 2020, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/apr/eu-ceas-cy-el-es-it-mt-non-paper-4-20.pdf>

La Commissione ha già chiesto pubblicamente in diverse occasioni agli Stati membri che mantengono i controlli di eliminarli. Finora, tuttavia, la Commissione non ha avviato una procedura d'infrazione, perché ciò potrebbe rischiare di politicizzare ulteriormente e di inasprire la situazione politica già molto tesa.

2.3. Considerazioni che derivano dalle crisi

Per lo meno dal 2015, da quando cioè sono stati introdotti i controlli alle frontiere interne di vari Stati dello spazio Schengen, giustificati tra l'altro dall'arrivo di numerose persone intenzionate a chiedere protezione internazionale, è emerso un conflitto tra la libertà di circolazione nello spazio Schengen, che deve in linea di principio essere garantita, e l'attuazione di un sistema di determinazione della responsabilità in materia di asilo ("sistema di Dublino"). Ha senso a questo punto guardare più da vicino la relazione tesa tra questi due strumenti giuridicamente molto diversi ma in realtà strettamente legati.

A parte il fatto che l'area Schengen (composta da 26 stati) e l'area Dublino (composta da 32 stati) non sono spazialmente congruenti e quindi l'area di libera circolazione non corrisponde geograficamente all'area di distribuzione delle responsabilità, il sistema Schengen e il sistema Dublino sono strutturalmente molto diversi. Mentre il sistema di Dublino assegna la responsabilità dell'accoglienza, delle procedure d'asilo e del futuro soggiorno o rimpatrio a un solo Stato, l'art. 22 del Codice frontiere Schengen stabilisce che le frontiere interne «possono essere attraversate in qualsiasi punto senza controllo delle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità»²². Ciò significa che la struttura spaziale dell'area Schengen assomiglia a quella di uno Stato costituito a livello federale, mentre il sistema asilo assume una responsabilità nazionale.

I controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen sono limitati a circostanze eccezionali e possono essere solo di breve durata per non mettere in pericolo gli obiettivi dello spazio. L'introduzione dei controlli alle frontiere interne dal 2015 può quindi essere certamente descritta come un malfunzionamento strutturale. Ciononostante, questi controlli alle frontiere per prevenire i cosiddetti movimenti secondari e per ristabilire la sicurezza nello spazio Schengen si svolgono senza interruzione da diversi anni.

²² Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399>.

L'attenzione alla prevenzione dei movimenti secondari, a sua volta, ha molto a che fare con il tentativo di far rispettare la determinazione della responsabilità nel sistema di Dublino. Questo si spiega forse meglio con il fatto che in pratica la responsabilità è generalmente stabilita dalla presentazione della domanda d'asilo e non dall'applicazione dei criteri di responsabilità²³. Da un lato, questo ha a che fare con le difficoltà nel fornire prove, ma dall'altro lato, è anche in gran parte dovuto al basso tasso di trasferimento. I controlli alle frontiere interne sono stati quindi utilizzati anche per impedire ai richiedenti asilo di spostarsi, evitando così la loro stessa responsabilità.

Le misure prese nel corso della realizzazione dei trasferimenti nella procedura di Dublino illustrano anche le difficoltà. In linea di principio, un trasferimento secondo l'articolo 7 (1) del regolamento di Dublino²⁴ può avvenire in tre modi diversi, cioè volontario, controllato o scortato. I trasferimenti volontari sono raramente utilizzati, tuttavia, poiché comportano notevoli difficoltà di prova per lo Stato trasferente. Perciò, in molti casi, gli Stati ricorrono a trasferimenti controllati o addirittura scortati. Tuttavia, questi trasferimenti in definitiva non impediscono alle persone trasferite di tornare in un altro Stato (che non è responsabile ai sensi del regolamento) dopo il trasferimento.

In definitiva, è quindi molto discutibile che i deficit di applicazione del sistema di Dublino possano essere compensati dalle restrizioni nello spazio Schengen. Piuttosto, l'esperienza insegna che il sistema di determinazione della responsabilità secondo il regolamento Dublino non ha solo deficit di applicazione, ma anche evidenti deficit strutturali che impediscono una chiara determinazione della responsabilità. Tuttavia, questi sono la chiave per un sistema

²³ In effetti, la maggior parte delle domande d'asilo non sono presentate o esaminate negli stati di confine esterno. La Germania da sola ha registrato quasi altre tante domande di asilo nel 2020 (121.955) che la Grecia (40.560), l'Italia (26.535) e la Spagna (88.530) messe insieme (cf. https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_en.html#filter=2020). L'effetto diventa ancora più chiaro quando si guarda alle decisioni di asilo. Il maggior numero di decisioni (sia di prima che di ultima istanza) è stato emesso in Germania, con il 24,7% del totale delle decisioni di prima istanza e il 43,0% del totale delle decisioni finali nell'UE nel 2020 (cf. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications).

²⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>.

comune europeo di asilo più efficiente e non sono purtroppo fondamentalmente affrontati dalle proposte di riforma della Commissione europea²⁵.

3. Conseguenze giuridiche e fattuali della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne

3.1. Valutazione giuridica dei controlli alle frontiere interne

I continui controlli alle frontiere nell'area Schengen, che comprende attualmente cinque Stati membri dell'UE (Germania, Francia, Austria, Danimarca e Svezia) e la Norvegia, sono effettivamente molto discutibili da un punto di vista giuridico perché potenzialmente violano i trattati dell'UE²⁶.

In più, e come già accennato sopra, i controlli alle frontiere nello spazio Schengen sono previsti solo in casi eccezionali e per periodi di tempo molto brevi. Il capitolo II del titolo III del Codice frontiere Schengen (art. 25-35) regola quando, in quale forma e per quanto tempo possono essere effettuati i controlli alle frontiere interne. Secondo l'art. 25 (1) Codice frontiere Schengen, i controlli possono essere introdotti solo "in circostanze eccezionali" e se, senza controlli, «l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro [è] seriamente minacciato». I controlli devono soddisfare i criteri dell'art. 26 Codice frontiere Schengen e - se non c'è un caso di necessità di azione immediata (art. 28) - seguire la procedura dell'art. 27 Codice frontiere Schengen. Questi controlli alla frontiera sono limitati a un massimo di sei mesi (art. 25 comma 4) e possono essere prorogati al massimo tre volte (cioè fino a un massimo di due anni). La portata e la durata non possono superare ciò che è «strettamente necessario per affrontare la grave minaccia» (art. 25 comma 1).

Inoltre, l'art. 29 del Codice frontiere Schengen permette l'introduzione, basata su una decisione del Consiglio su proposta della Commissione UE, di controlli alle frontiere interne «in circostanze eccezionali quando, a causa di gravi e persistenti carenze nei controlli alle frontiere esterne di cui all'articolo 21, il funzionamento dello spazio senza controlli alle frontiere interne nel suo insieme è compromesso e nella misura in cui tali circostanze costituiscono una

²⁵ ULRICH STEGE, "Sbarchi e porti chiusi, tra covid-19 e la "pavida" solidarietà in unione europea", in Fondazione Migrantes, *Il Diritto Asilo – Report 2020*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2020, p. 54; cf. anche in questo volume il contributo di GIANFRANCO SCHIAVONE, pp. 57-73.

²⁶ PETER HOBGING, "A farewell to open borders? The Danish approach", *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, N° 45, novembre 2011, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2011/11/No%2045%20Hobbing%20on%20Farewell%20to%20Open%20Borders.pdf>.

minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio senza controlli alle frontiere interne o in parti di tale spazio».

La legalità dei controlli alle frontiere interne è attualmente oggetto di casi interessanti portati davanti alla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE)²⁷. I casi in questione riguardano la legalità dei controlli di frontiera che l'Austria ha introdotto al suo confine meridionale con la Slovenia nel 2015 e ha prolungato fino ad oggi. I due casi pendenti davanti alla CGUE riguardano essenzialmente l'equilibrio tra la libertà di movimento e la sicurezza nazionale. Da un lato, la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone resa possibile dall'assenza di frontiere interne. D'altra parte, la sicurezza nazionale ch'è strettamente legata alla sovranità degli Stati membri. Le minacce alla sicurezza nazionale invocate dagli Stati membri per giustificare la reintroduzione dei controlli alle frontiere includono la cosiddetta crisi migratoria, la prevenzione del terrorismo e, più recentemente, la pandemia di COVID-19.

I casi congiunti sono un perfetto esempio di contenzioso strategico. Il ricorrente è uno studioso di diritto comunitario e internazionale all'Università di Amsterdam. Il 16 novembre 2019 ha rifiutato di mostrare i suoi documenti ad un passaggio di frontiera tra la Slovenia e l'Austria ed è stato multato di conseguenza. In seguito ha impugnato sia la multa di 36 euro che il controllo di frontiera stesso davanti al tribunale amministrativo regionale della Stiria. Il 5 agosto 2020 la corte austriaca ha sottoposto alla CGEU una serie di questioni pregiudiziali sulla conformità dei decreti austriaci che estendono i controlli alle frontiere con il diritto dell'UE.

La Commissione europea e diversi Stati membri in cui si effettuano anche controlli alle frontiere (Danimarca, Francia e Germania) si sono uniti al procedimento come intervenienti.

La principale questione giuridica qui è se il ripristino dei controlli alle frontiere interne può durare più di due anni. La risposta dipende se questo limite si applica solo a una minaccia continua dello stesso tipo o anche alla reintroduzione cumulativa di nuove misure dovute a nuove minacce.

C'è una forte argomentazione a favore di un limite di tempo rigoroso di due anni, che si applica sia alle estensioni che alle reintroduzioni cumulative, perché altrimenti l'efficacia del diritto dell'UE sarebbe compromessa. Altrimenti si darebbe carta bianca agli Stati membri e ci sarebbe il rischio di esagerare la flessibilità di Schengen e di compromettere effettivamente l'acquis comunitario.

²⁷ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE, Cause riunite C368/20 e C369/20, *NW contro Landespolizeidirektion Steiermark (C368/20) e NW contro Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C369/20)*.

Gli Stati membri, d'altra parte, hanno sostenuto la possibilità di estendere i controlli alle frontiere oltre il limite dei due anni. In particolare, tale limite non si applicherebbe alle reintroduzioni successive per contrastare nuove minacce. La capacità degli Stati membri di affrontare minacce serie e spesso dinamiche alla sicurezza nazionale sarebbe altrimenti compromessa. Questo ragionamento è anche in linea con una decisione del Consiglio di Stato francese che, in una sentenza del 28 dicembre 2017, ha confermato la legalità della reintroduzione francese dei controlli alle frontiere, distinguendo tra una “nouvelle menace” e una “menace renouvelée”²⁸.

L'opinione dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe del 6 ottobre 2021²⁹ mostra un alto grado di rispetto per gli Stati membri con i loro interessi di sicurezza nazionale nell'area Schengen, pur insistendo su alcuni fermi limiti ai poteri nazionali di reintrodurre i controlli alle frontiere. L'avvocato generale contesta lo status di emergenza eccezionale della crisi migratoria come circostanze eccezionali che mettono in pericolo il funzionamento generale dello spazio senza controlli alle frontiere interne (art. 29 Codice frontiere Schengen), assoggettando così il ripristino dei controlli alle frontiere in Austria al termine più severo di sei mesi. Il parere propone anche che i controlli alle frontiere nello spazio Schengen sono legittimi solo se rispettano il requisito della proporzionalità. Nel caso di un'estensione dei controlli oltre i sei mesi in caso di una minaccia persistente alla sicurezza nazionale, lo standard di proporzionalità diventa più severo.

Il parere dell'AG Saugmandsgaard Øe può essere inteso come un campanello d'allarme per gli Stati membri. Se la Corte di giustizia dovesse seguirlo nella sua sentenza finale, l'attuale pratica dei controlli alle frontiere all'interno dello spazio Schengen potrebbe probabilmente non essere più ammissibile secondo il diritto dell'UE³⁰. Questo si applicherebbe non solo all'Austria, lo stato in questione, ma anche a tutti gli altri Stati membri dell'UE della area Schen-

²⁸ CONSEIL D'ÉTAT (FRANCIA), Decisione, N°415291, 28 dicembre 2017 *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres* : <https://www.conseil-etat.fr/site/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-28-decembre-2017-association-nationale-d-assistance-aux-frontieres-pour-les-etrangers-et-autres>

²⁹ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE, *According to Advocate General Saugmandsgaard Øe, a Member State faced with persistent serious threats to public policy or internal security may reintroduce controls at its internal borders for longer than only six months*, Comunicato Stampa, No 177/21, 6 ottobre 2021.

³⁰ POLA CEBULAK & MARTA MORVILLO, “The Writing is on the Wall: Proportionality of Border Controls within the Schengen Area”, *VerfBlog*, 11 ottobre 2021, <https://verfassungsblog.de/the-writing-is-on-the-wall/>.

gen. Tuttavia, è il giudice nazionale che valuta in ultima analisi la proporzionalità dei controlli alle frontiere. Pertanto, dipenderà da quanto concretamente la CGCE si esprimerà sul contenuto del test di proporzionalità e sulla sua applicazione al caso specifico.

Nel frattempo, sta crescendo la pressione sia sul Consiglio dell'UE che sul Parlamento europeo per adottare alcune revisioni del Codice frontiere Schengen che sono ancora fermo nella procedura legislativa³¹. Inoltre, sta crescendo anche la pressione sulla Commissione UE affinché adempia finalmente al suo ruolo di custode dei trattati UE e prenda provvedimenti contro i controlli alle frontiere interne che sono ormai in vigore da più di sei anni (per esempio, attraverso una procedura di infrazione contro questi Stati membri ai sensi dell'articolo 258 del TFUE). Il fatto che la Commissione non l'abbia fatto finora si spiega in definitiva solo con il fatto che un'interpretazione rigorosa della legge avrebbe esposto Schengen a un rischio ancora maggiore. Vista la situazione politica tesa, gli Stati avrebbero probabilmente respinto gli argomenti della Commissione e reintrodotta i controlli senza tener conto della disposizione. Avrebbero semplicemente fatto saltare Schengen. La Commissione era consapevole di questo rischio e ha accettato di interpretare le disposizioni del Codice frontiere Schengen in modo ampio per mantenere i controlli all'interno di un quadro giuridico, anche se in qualche maniera svuotato.

Resta da vedere se la CGCE chiederà alla Commissione di mantenere il suo ruolo nel controllare la reintroduzione dei controlli alle frontiere nell'ambito di Schengen, o se i giudici assumeranno loro stessi questo ruolo.

3.2. Impatto dei controlli alle frontiere interne sui migranti. L'esempio di Ventimiglia

Nel frattempo, però, questi controlli alle frontiere continuano a creare problemi concreti alle frontiere interne dell'UE, soprattutto per i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti in transito, e lo fanno ormai da sei anni. È quindi importante concentrarsi anche sui problemi concreti che questi controlli alle frontiere contribuiscono a creare.

Un esempio molto eclatante è la situazione alla frontiera franco-italiana di Mentone/Ventimiglia³². Ventimiglia si trova sulla Riviera italiana nella regione

³¹ Cf. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662622/EPRS_BRI\(2021\)662622_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662622/EPRS_BRI(2021)662622_EN.pdf).

³² La maggior parte di queste informazioni sono state raccolte attraverso l'esperienza personale dell'autore attraverso il suo coinvolgimento nel progetto MEDEA dell'Associazione per gli Studi

Liguria, a circa dieci chilometri dal confine francese. Da quando la Francia ha dichiarato lo stato di emergenza nel 2015 e la relativa introduzione di controlli alla frontiera franco-italiana, molte persone di passaggio sono rimaste bloccate nella città. Ventimiglia è diventata così un collo di bottiglia, con persone in transito verso la Francia bloccate al confine per giorni, settimane e mesi.

Da allora sono stati segnalati respingimenti e detenzioni alla frontiera franco-italiana di Ventimiglia. Questi abusi sono continuati durante la pandemia di COVID-19, anche se le persone che viaggiavano in questo periodo hanno affrontato rischi e vulnerabilità supplementari. Negli ultimi sei anni, questi respingimenti sono diventati una pratica sempre più frequente e radicata.

La frontiera italo-francese a Ventimiglia è costituita da due valichi di frontiera ufficiali: quello basso di Ponte San Ludovico, che si trova appena sopra il livello del mare, e quello alto di Ponte San Luigi. Le persone senza documenti validi vengono fermate e portate alla polizia di frontiera di Mentone (*'Police aux frontières'*, PAF), dove viene dato un *'refus d'entrée'* (rifiuto d'ingresso). Il *'refus d'entrée'* è una procedura accelerata di frontiera utilizzata dalla polizia francese per rifiutare l'ingresso alle persone che vogliono entrare dall'Italia direttamente alla frontiera o per rimandarle in Italia. Questo è possibile solo finché si effettuano controlli alle frontiere interne.

Queste persone vengono poi rimandate alla polizia di frontiera italiana, che ne notifica il rientro in territorio italiano e chiede loro di fornire i propri dati personali e talvolta l'identificazione tramite foto e impronte digitali.

La polizia francese pattuglia tutti i passaggi di frontiera con il territorio francese: strade, treni e ferrovie, stazioni ferroviarie come quella di "Menton Garavan", e pericolosi sentieri di montagna come il famigerato "Sentiero della morte", dove diverse persone hanno tragicamente perso la vita nel corso degli anni.

È anche importante richiamare l'attenzione sulla pratica giuridicamente molto discutibile della privazione temporanea della libertà da parte delle autorità francesi. Dopo essere state arrestate nella zona di confine, le persone sono tenute in tre container fuori dal PAF per un periodo che va da tre ore a una notte intera. Secondo quanto riferito, questi container assomigliano a celle di prigione e non sembrano soddisfare gli standard minimi di igiene, spazio perso-

Giuridici sull'Immigrazione (cf. <https://medea.asgi.it/>). Ulteriori informazioni sono disponibili: DILETTA MASTRIA - JEAN DANIEL PATIERNO, *The Exacerbation of a Crisis - The impact of Covid-19 on people on the move at the French-Italian border*, RRE-Progetto20K, Report, luglio 2021: https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2021/07/RRE-Progetto20k_TheExacerbationOfACrisis.pdf; oppure cf. <https://italyfrance.hypotheses.org/>.

nale e spazi sicuri per donne e bambini. Durante la pandemia del COVID-19, le persone hanno continuato ad essere detenute qui nonostante i maggiori rischi per la salute che tale privazione di libertà comporta.

Questi respingimenti sono ulteriormente problematici per due gruppi di persone particolarmente vulnerabili: richiedenti asilo e minori non accompagnati. Entrambi i gruppi di persone sono specificamente protetti e non dovrebbero in ogni caso essere rimandati direttamente in Italia non appena sono sul territorio francese e si identificano come tali. Secondo i rapporti - nonostante un chiaro divieto legale³³ - accade quotidianamente che persone appartenenti a questi gruppi vengano anche respinte.

Un altro grave problema è la crescente militarizzazione della frontiera. A differenza della visione originale di uno spazio Schengen aperto senza barriere, la frontiera franco-italiana a Ventimiglia assomiglia sempre più a una reliquia dei vecchi tempi. I controlli sui treni e nei punti di transito sono una pratica standard. Ciò ha anche portato sempre più persone a tentare la fortuna su sentieri pericolosi nelle catene montuose delle Alpi Marittime e delle Alpi Liguri, spesso rischiando la vita.

Questa situazione si è esacerbata durante la pandemia. La città di Ventimiglia nel suo insieme ha vissuto un'ondata di quella che si potrebbe chiamare "militarizzazione": militari e polizia hanno unito le loro forze per sorvegliare molti punti strategici della città. Dal 14 dicembre 2020, in base a un nuovo accordo di polizia franco-italiano, pattuglie miste di polizia italiana e francese sono state schierate su entrambi i lati del confine per impedire l'attraversamento. La cooperazione tra la polizia francese e quella italiana si basa in gran parte sull'accordo di Schengen e sull'accordo di Chambéry.

Il numero sproporzionato di poliziotti e militari ha creato una barriera sempre più invalicabile al confine con lo scopo di controllare, dissuadere e allontanare le persone che viaggiano in treno tra Genova e Ventimiglia. Inoltre, dall'inizio del 2021, la polizia ha ulteriormente aumentato i controlli dei documenti all'esterno della stazione e sulla piattaforma dove arrivano i treni da Ventimiglia a Mentone. Il nuovo accordo permette a squadre congiunte di polizia francese e italiana di lavorare insieme nelle operazioni di respingimento che si svolgono quotidianamente alla stazione di Ventimiglia.

³³ ELEONORA CELORIA - GIULIA VICINI, *Due decisioni del Consiglio di Stato francese in tema di respingimenti alla frontiera e diritto d'asilo*, 29 Marzo 2021, <https://medea.asgi.it/due-decisioni-del-consiglio-di-stato-francese-in-tema-di-respingimenti-alla-frontiera-e-diritto-dasilo/>.

La situazione delle persone bloccate nel ciclo dei respingimenti a questo passaggio di frontiera è spesso drammatica. Molte persone che sono state respinte hanno riferito di aver affrontato la violenza della polizia su entrambi i lati del confine. L'ambiente ostile di Ventimiglia fa sì che gli sfollati si sentano spesso insicuri e minacciati. Negli ultimi mesi ci sono stati anche casi di migranti picchiati dai locali³⁴. Oltre a questi problemi preesistenti, la pandemia di COVID-19 ha esacerbato una crisi di lunga data. Le persone in movimento, che già prima della pandemia stavano lottando per accedere all'assistenza sanitaria e a condizioni di vita decenti e sono state respinte alla frontiera, sono state particolarmente colpite dalla pandemia e hanno affrontato il deterioramento delle condizioni in tutti i settori vitali.

La chiusura di Campo Roya, un tempo l'unico centro di accoglienza della zona, ha rappresentato la più grande sfida legata alla pandemia. Due casi positivi al campo nell'aprile 2020 hanno portato a un periodo di quarantena, seguito dalla chiusura completa del centro alla fine di luglio 2020. Il campo aveva una capacità fino a 500 persone ed è stato aperto dalla Croce Rossa Italiana nel 2016 a causa del gran numero di migranti senza riparo nella regione. Originariamente inteso come soluzione a breve termine, la funzione del campo è cambiata nel marzo 2017 ed è diventato un centro di accoglienza permanente, ospitando persone in transito verso la Francia e coloro che hanno deciso di richiedere la protezione internazionale in Italia. La chiusura ha esacerbato le inadeguatezze esistenti nella fornitura di rifugi, il che significa che molte persone hanno dovuto passare il tempo all'aperto in insediamenti informali senza riscaldamento, elettricità o strutture igieniche. Cibo, assistenza legale e cure mediche sono state distribuite da attivisti e organizzazioni locali, che hanno potuto coprire solo le necessità di base. Finora non sono state create soluzioni alternative.

Inoltre, il COVID-19 ha esacerbato la già precaria situazione di donne e ragazze in movimento. Durante l'isolamento, le prospettive di rilevare la vulnerabilità, la violenza e il traffico sono diminuite. Un fattore cruciale è la difficoltà

³⁴ Si richiama l'attenzione sulla tragica morte di Moussa Balde, il 23 maggio 2021, nei così detti "ospedaletti" del Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) di Torino, dopo essere stato condotto presso gli uffici di polizia di Ventimiglia (e poi trattenuto nel CPR di Torino), perché cittadino straniero irregolare, subito dopo aver subito una selvaggia aggressione da parte di tre italiani, a Ventimiglia, il 9 maggio 2021; più informazioni sono disponibili in: ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, "Fuggire dalla miseria, cercare rifugio in Italia, essere distrutti dallo stato: quando l'Europa nega l'umano. Libro nero sul Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) di Torino – Corso Brunelleschi", giugno 2021, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/cpr-torino-libro-nero-inglese-francese/>. Cf. anche il contributo di MAURIZIO VEGLIO nel presente volume, p. 192.

di accesso a luoghi importanti dove le donne in difficoltà possono incontrarsi, come le associazioni e le organizzazioni della società civile che possono offrire loro assistenza. Il Campo Roya ha fornito uno spazio dove i membri dell'associazione potevano raggiungere le donne e le ragazze per offrire loro aiuto e protezione. Dalla chiusura del campo l'anno scorso, il processo per raggiungere le vittime è diventato più complicato perché i trafficanti le tengono il più lontano possibile dalle organizzazioni. Non essendoci una casa sicura per le donne, esse sono esposte alla violenza sessuale e allo sfruttamento da parte dei trafficanti al confine.

Nonostante tutte queste condizioni difficili, l'afflusso di migranti a Ventimiglia non è diminuito. In media, si parla di circa 200-300 nuovi arrivi al giorno (a seconda della stagione meteorologica). Le persone arrivano attraverso la rotta balcanica e quella mediterranea. Vengono principalmente da Afghanistan, Pakistan, Iraq, Kurdistan e Bangladesh, così come da Marocco, Tunisia, Algeria, Mali, Sudan ed Eritrea.

4. Osservazioni conclusive

Più di 30 anni dopo il secondo accordo di Schengen, le frontiere aperte sono certamente una delle conquiste più preziose dell'Europa. Il fatto che questa conquista stia minacciando di finire bruscamente deve essere visto come un pericolo reale. L'evoluzione verso controlli nazionali delle frontiere ormai permanenti in Europa è già iniziata. Bisogna essere consapevoli di questo pericolo e rendersi conto dei costi politici, economici, diplomatici e sociali di una tale fine di Schengen.

La visione di uno spazio Schengen in cui le frontiere interne possono essere attraversate in qualsiasi punto senza controlli sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità (cfr. art. 22 del Codice delle frontiere Schengen) è effettivamente lontano dalla realtà europea in alcune regioni. La moderna cooperazione di polizia per stabilire la sicurezza è all'ordine del giorno, non i controlli politici alle frontiere interne. Questo mette solo in pericolo un'importante conquista europea e forse anche l'idea europea in quanto tale.

Ciò che sarebbe importante qui è che gli Stati membri ritornino a un rispetto generale del diritto alle frontiere (sia alla frontiera interna che a quella esterna). Chiaramente i "giochi" giuridici, spesso anche non legali, comportano danni ad altri Stati (membri) e hanno il potenziale non solo di violare i diritti umani individuali (come il diritto di un singolo richiedente asilo di accedere a una procedura di asilo), ma anche di mettere in pericolo lo spazio comune europeo di libertà di movimento nel suo complesso.

Si può solo sperare che la Corte di giustizia europea abbia il coraggio di definire chiaramente il quadro giuridico a discipline di queste questioni, che la Commissione europea adempia ancora una volta al suo ruolo di custode dei trattati UE, denunciando chiaramente le violazioni della legge da parte degli Stati membri, e che gli stessi Stati membri mettano in pratica tali requisiti.

Inoltre, è necessario identificare chiaramente la connessione tra i controlli delle frontiere interne reintrodotte e i movimenti secondari nel settore dell'asilo e della migrazione e cercare soluzioni praticabili che tengano conto anche degli interessi di coloro che sono coinvolti in prima persona: i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti stessi.

Ulrich Stege

Ulrich Stege è il direttore del programma di Cliniche Legali presso l'International University College di Torino (www.iuctorino.it) ed è un avvocato qualificato in materia di diritto dell'immigrazione in Italia e in Germania. Inoltre, è stato nel 2017/2018 docente presso la Clinica legale dell'Università di Pretoria (Sudafrica). Ha partecipato come relatore, formatore, consulente legale ed esperto a diverse conferenze e gruppi di esperti internazionali (soprattutto in materia di diritto europeo, diritto dell'immigrazione, diritto d'asilo e Clinical Legal Education), ed è fondatore e membro del consiglio di ENCLE (European Network for Clinical Legal Education) e membro del comitato direttivo di GAJE (Global Alliance of Justice Education), dell'ASGI (Associazione per Gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), e del Network sul Diritto dell'Immigrazione in Germania (Netzwerk Migrationsrecht).



Una famiglia si scatta una foto all'ingresso del parco cittadino di Kabul.

LA PROPOSTA DI PATTO EUROPEO SU IMMIGRAZIONE ED ASILO

**Una (non) riforma che gioca
(pericolosamente) con le
nozioni di solidarietà e di
equa distribuzione delle
responsabilità tra gli Stati**

Gianfranco Schiavone

1. La proposta di Patto sull'immigrazione e l'asilo: un approccio regressivo

Nella proposta di Patto europeo su immigrazione ed asilo¹ la Commissione Europea opera in parziale continuità ma anche con alcuni significativi cambiamenti di prospettiva rispetto all'Agenda sulle migrazioni del 2015². Le misure contenute nell'Agenda europea sulla migrazione erano ispirate al cosiddetto

¹ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Bruxelles, 23.9.2020 COM(2020) 609 final.

² COMMISSIONE EUROPEA, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE, BRUXELLES 13.05.2015 COM(2015) 240 FINAL.

“approccio globale alla migrazione”, che consiste in una combinazione di strumenti che riguardano:

a) azioni nell'ambito della dimensione interna della politica di migrazione;
b) attività alle frontiere esterne dell'UE e rafforzamento generale dell'azione esterna che si è tradotto in iniziative politiche nei riguardi dei principali Stati terzi di origine o di transito dei migranti che hanno puntato ad una sempre maggiore esternalizzazione delle frontiere³ con l'obiettivo di impedire od ostacolare in ogni modo l'arrivo dei rifugiati in Europa. Si è trattato di una politica spregiudicata i cui altissimi prezzi in termini di sgretolamento del sistema giuridico di tutela dei diritti fondamentali in Europa hanno iniziato ad essere molto visibili negli ultimi anni⁴.

Per ciò che riguarda la dimensione interna e più precisamente la riforma del cosiddetto Regolamento Dublino III, ovvero di quel Regolamento dell'Unione oggetto da anni di innumerevoli rilievi critici che fissa i criteri per stabilire quale sia lo Stato membro competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di uno stato membro o da un apolide, l'approccio che la Commissione di allora (a guida Juncker) proponeva di adottare consisteva nel mantenimento del criterio che assegna allo Stato membro di primo ingresso irregolare del richiedente protezione la competenza all'esame della sua domanda, temperato tuttavia da un meccanismo correttivo per la redistribuzione delle domande di asilo tra Stati membri al fine di sostenere i Paesi UE i cui sistemi di protezione internazionale subissero pressioni considerate sproporzionate⁵. La timida proposta della Commissione venne profondamente modificata dal Parlamento Europeo che a novembre 2017 votò un progetto di risoluzione legislativa⁶ nel quale proponeva un meccanismo di ricollocazione permanente e automatico che cancellava del tutto il criterio del primo paese di ingresso irregolare. Il meccanismo previsto dal Parlamento non prevedeva soglie per i richiedenti che hanno familiari in un determinato Stato membro o legami

³ ASGI, “L'esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti: politiche migratorie dell'Unione europea ed effetti giuridici”, 2.01.2020 in www.asgi.it.

⁴ Cf. ex multis, PIETRO DEROSI, “Il diritto alla protezione internazionale è naufragato al confine tra Unione Europea e Turchia?”, in FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo, Report 2020*, pagg.319 - 335 e il recentissimo saggio AA.VV, *Vite sospese, Profughi, rifugiati e richiedenti asilo dal Novecento ad oggi*, a cura di Enrico Miletto e Stefano Tallia, ed. Il Mulino, 2021.

⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), Bruxelles, 4.5.2016 COM(2016) 270 final.

⁶ Progetto di Risoluzione Legislativa del Parlamento Europeo (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)).

con lo stesso, poiché per esempio vi hanno abitato o studiato in precedenza. Solamente i richiedenti che non hanno legami di questo tipo con uno specifico Stato membro avrebbero dovuto essere ricollocati tramite il meccanismo correttivo di assegnazione da applicarsi in ogni momento, non solo in periodi di crisi, senza dunque che fosse necessario raggiungere una soglia di crisi, come proposto dalla Commissione Europea.

Sulla base del progetto del Parlamento un richiedente avrebbe avuto la possibilità di scegliere tra i quattro Stati membri che avessero ricevuto il numero più basso di richiedenti in rapporto alla loro quota di partecipazione al sistema di accoglienza europeo, quota definita sulla base di una “chiave di distribuzione” la cui base di calcolo poggiava sul numero di richiedenti asilo da assegnare ad ogni Stato dell’Unione sulla base di due criteri: il numero di abitanti e il PIL (prodotto interno lordo). Poiché gli Stati membri con il numero più basso di richiedenti cambiano costantemente man mano che si procede alla registrazione dei richiedenti nel sistema, non dovrebbe essere possibile per un richiedente conoscere i quattro Stati membri disponibili per la scelta nel momento in cui chiede protezione in Europa. Il sistema di redistribuzione non dovrebbe pertanto costituire un “fattore di attrazione”, ma nello stesso tempo la scelta limitata dovrebbe comunque permettere al richiedente, in una certa misura, di avere voce in capitolo nella procedura riducendo così il rischio di movimenti secondari. Nella proposta del Parlamento agli Stati membri che avessero deciso di non accettare la ricollocazione dei richiedenti nel loro territorio sarebbero stati imposti limiti all’accesso ai fondi dell’UE e sarebbe stato impedito l’uso di fondi UE per il rimpatrio dei richiedenti le cui domande di asilo erano state rifiutate. La proposta di riforma votata dal Parlamento si scontrò con la dura ostilità di molti Stati; nessun dialogo venne realmente avviato e la scorsa legislatura europea finì senza alcuna riforma del sistema comune di asilo.

Il mancato accordo sulla riforma del Regolamento Dublino III, chiave di volta dell’intero sistema d’asilo nell’Unione, portò infatti alla caduta uno dietro l’altro, come birilli in fila, degli altri testi su cui la Commissione aveva presentato le sue proposte di riforma, ovvero:

- la proposta di sostituzione della Direttiva qualifiche n. 95/2011/CE con un Regolamento che fissi norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti loro riconosciuti;
- la proposta di sostituzione della Direttiva procedure n. 32/2013/UE con un nuovo Regolamento che preveda nuove procedure di frontiera e con un ruolo molto forte attribuito alle procedure di inammissibilità e

- alla procedura accelerata e una parallela riformulazione in senso restrittivo delle nozioni di “Paese di origine sicuro” e di “Paese terzo sicuro”;
- una proposta di Regolamento finalizzato ad istituire un quadro strutturato per il reinsediamento di rifugiati da Paesi terzi;
 - una nuova rifusione della Direttiva 33/2013/UE che nelle intenzioni della Commissione doveva essere finalizzata ad armonizzare le condizioni di accoglienza a livello europeo, al fine di aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e ridurre i movimenti secondari tra gli Stati. Il fatto che della sola Direttiva sull'accoglienza non si proponesse la modifica in Regolamento era tuttavia un chiaro segno della difficoltà di andare verso una reale diminuzione delle gigantesche differenze di impostazione dei sistemi di accoglienza degli Stati membri.

La nuova Commissione Europea a guida Von Der Leyen ha presentato il 23 settembre 2021 la sua nuova proposta di riforma del sistema europeo d'asilo⁷ sostenendo che *«il nuovo patto ha cercato di mantenere il più possibile i progressi compiuti e i compromessi raggiunti tra il Parlamento europeo e il Consiglio»*⁸. Si tratta di un'affermazione alquanto arida perché invece, quantomeno sui dossier sui quali nella scorsa legislatura non si era giunto ad alcun compromesso, la nuova Commissione ha scelto, per le ragioni che illustrerò, una svolta di netta chiusura. La Commissione ha proposto *«un approccio globale che riconosca le responsabilità collettive, risponda alle fondamentali preoccupazioni espresse nei negoziati svoltisi dal 2016 a oggi (in particolare in relazione alla solidarietà) e colmi il divario di attuazione. Tale approccio si baserà sui progressi compiuti dal 2016 ma prevede anche un quadro comune europeo e una migliore governance della migrazione e dell'asilo nonché un nuovo meccanismo di solidarietà»*⁹.

“Approccio globale” e “nuovo meccanismo di solidarietà” sono infatti le parole chiave per comprendere l'impostazione della proposta di Patto nonché i suoi punti di differenza con l'Agenda sulle migrazioni del 2015. L'approccio globale invocato dalla Commissione è quello *«che contempla le politiche nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione e della gestione delle frontiere, riconoscendo che l'efficacia complessiva dipende dai progressi compiuti su tutti i fronti»*¹⁰. L'espressione “approccio globale” appare suggestiva e sembra rinviare

⁷ Per un'analisi complessiva della proposta di Patto vedasi anche l'interessante contributo di CHIARA FAVILLI, “Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: “c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico””, in «Questione Giustizia», 2.10.2020.

⁸ COMMISSIONE EUROPEA, Un nuovo Patto su immigrazione ed asilo, cit. nota 1, p.3.

⁹ Ivi, p.3.

¹⁰ Ivi, p.2.

a una concezione che riconosce che le migrazioni sono un fenomeno complesso che va affrontato riconoscendo le interazioni profonde tra le diverse forme di migrazioni con la conseguente conclusione dell'importanza di non elaborare ed attuare politiche che si muovano a compartimenti stagni. Non è però affatto questo l'approccio contenuto nella proposta di Patto; scavando appena sotto la superficie si scopre come le proposte concrete avanzate dalla Commissione mescolano e sovrappongono ambiti di azione legislativa che dovrebbero rimanere distinti, dando vita a continui giochi linguistici dove alle parole vengono attribuiti significati quanto mai particolari ed indefiniti, generando una incessante confusione concettuale. Questo gioco linguistico è particolarmente visibile nella ridefinizione della nozione di solidarietà. Si possono leggere ad esempio passaggi come il seguente:

«Il nuovo meccanismo di solidarietà si concentrerà principalmente sulla ricollocazione o sui rimpatri sponsorizzati. Nell'ambito della "sponsorizzazione dei rimpatri", gli Stati membri fornirebbero allo Stato membro sotto pressione tutto il sostegno necessario per rimpatriare rapidamente coloro che non hanno il diritto di soggiornarvi, mentre lo Stato membro "sponsor" si assumerebbe la piena responsabilità se il rimpatrio non fosse effettuato entro un periodo stabilito. Gli Stati membri possono incentrare la loro azione nei confronti dei cittadini di quei paesi terzi verso i quali ritengono di avere più probabilità di effettuare efficaci rimpatri. Sebbene ciascuno Stato membro debba contribuire alla ricollocazione e/o alla sponsorizzazione dei rimpatri e si applichi una chiave di distribuzione, gli Stati membri avranno la flessibilità di decidere se e in quale misura ripartire il proprio impegno tra i due tipi di misure. Vi sarebbe anche la possibilità di contribuire attraverso altre forme di solidarietà, quali lo sviluppo di capacità, il sostegno operativo, le competenze tecniche e operative nonché il sostegno agli aspetti esterni della migrazione. Pur lasciando sempre agli Stati membri alternative percorribili alla ricollocazione, una rete di sicurezza garantirà che la pressione su uno Stato membro sia efficacemente attenuata dalla ricollocazione o dalla sponsorizzazione dei rimpatri»¹¹.

Nelle parole sopraccitate emergono, in sintesi, tutti gli obiettivi politici che la proposta di Patto si prefigge ovvero: la solidarietà e l'equa condivisione delle responsabilità non riguardano se non in modo secondario l'effettiva distribuzione dei richiedenti asilo in tutti gli Stati membri sulla base di parametri equi ed oggettivi. La divergenza dalla proposta del Parlamento UE che prevedeva, come si è visto, l'adozione di un meccanismo vincolante di distribuzione delle presenze e sanzioni per gli Stati non ottemperanti, è radicale. L'approccio

¹¹ Ivi, p.6.

dell'attuale Commissione è però totalmente diverso e confliggente anche con l'approccio seguito dalla precedente Commissione che, pur mantenendo il criterio del radicamento della competenza all'esame della domanda di asilo nel primo Paese di ingresso irregolare del richiedente, aveva comunque previsto un meccanismo di solidarietà vincolante (con attribuzione delle relative competenze all'esame della domanda di protezione ai diversi Stati) laddove uno Stato membro fosse stato soggetto ad una pressione eccessiva in termini di numero di arrivi di richiedenti protezione internazionale. Come evidenziava nel 2016 la Commissione Europea, *«l'applicazione del meccanismo correttivo a beneficio di uno Stato membro è attivata automaticamente quando il numero di domande di protezione internazionale per cui uno Stato membro è competente supera il 150% della cifra individuata nella chiave di riferimento»*¹².

La Commissione aveva previsto la possibilità che uno Stato membro potesse astenersi temporaneamente dall'attuazione nei suoi confronti del meccanismo correttivo ma per un periodo massimo di 12 mesi e comunque *«lo Stato membro che temporaneamente non partecipa all'assegnazione correttiva deve versare un contributo di solidarietà di 250.000 EUR per richiedente allo Stato membro che è stato designato come competente per l'esame di tali domande»*¹³. Si può criticare l'impostazione scelta a suo tempo dalla Commissione, sia sotto il profilo del mantenimento della competenza all'esame della domanda di protezione internazionale nello Stato di primo ingresso irregolare da parte del richiedente, fatta salva l'applicazione del meccanismo correttivo, sia la scappatoia fornita agli Stati con la monetizzazione del rifiuto a prendersi quote di richiedenti, ma va riconosciuto che quella impostazione riconosceva la necessità che il sistema europeo di asilo fosse improntato ad un certo rispetto, almeno minimo, del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità, ovvero di redistribuzione delle presenze, e parimenti va riconosciuto che l'onere economico imposto agli Stati per sottrarsi temporaneamente all'obbligo di ricollocazione era talmente oneroso da risultare quasi insostenibile.

L'attuale Commissione Europea, all'opposto, rassicura subito gli Stati membri che intende lasciare *«sempre agli Stati membri alternative percorribili alla ricollocazione»* che dunque non diviene mai vincolante, neppure nelle più acute situazioni di crisi. Il meccanismo privilegiato da parte della Commissione

¹² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione), cit., p.19.

¹³ Ivi, p.19

è, come si vedrà, quello della “*sponsorizzazione dei rimpatri*” (nel testo della proposta di Patto, le parole “rimpatrio/rimpatri” ricorrono 94 volte in un testo che consta di un totale di 33 pagine).

2. Le principali proposte di riforma legislativa

Facendo seguito alla proposta di Patto sulle migrazioni e l’asilo che rappresenta il documento politico generale nel quale la Commissione ha delineato la sua strategia e seguendo la cosiddetta tabella di marcia¹⁴ allegata alla proposta di Patto, la Commissione ha già presentato le principali proposte di riforma legislativa di vigenti Direttive o Regolamenti. In particolare:

- 1) la già accennata proposta di un Regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione, che comprende un nuovo meccanismo di solidarietà, abrogando il vigente Regolamento (UE) n.604/2013 (Regolamento Dublino III);
- 2) la proposta di una nuova normativa (consistente in un Regolamento cosiddetto Regolamento screening) per istituire una procedura di accertamenti pre-ingresso alle frontiere esterne¹⁵;
- 3) la proposta di nuovo Regolamento sulle procedure di asilo per includervi una nuova procedura di frontiera, abrogando la vigente Direttiva 2013/32/UE¹⁶.

Per ragioni di spazio esaminerò di seguito solo la prima delle tre proposte di riforma raccomandando comunque di leggersi tutte i tre testi¹⁷; essi infatti non possono essere considerati a compartimenti stagni, bensì come proposte di modifica normativa che hanno forti interazioni tra loro, tanto che ogni eventuale rilevante modifica di una proposta, ed in particolare di quella sul nuovo meccanismo di solidarietà, comporta rilevanti modifiche anche sugli altri testi. Ciò che è indispensabile richiamare brevemente in questa sede è l’importanza

¹⁴ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (Ce) N. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 E (UE) 2019/817 Com/2020/.

¹⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

¹⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE COM/2016/0467 final - 2016/0224 (COD).

¹⁷ Per una prima analisi della proposta del cosiddetto Regolamento screening si rinvia ad ASGI, “Proposta di Regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi. Osservazioni e proposte”, 2021.

che la Commissione assegna al tema delle procedure di frontiera. Nella stessa proposta di Patto si può infatti leggere:

«È alla frontiera esterna che l'UE deve colmare le lacune esistenti tra i controlli di frontiera alle frontiere esterne e le procedure di asilo e di rimpatrio. Tale processo dovrebbe essere veloce, con norme chiare ed eque per ottenere l'autorizzazione all'ingresso e per accedere alla procedura appropriata. La Commissione propone di istituire una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano senza autorizzazione, comprendente accertamenti preliminari all'ingresso, una procedura di asilo e, se del caso, una procedura di rimpatrio rapido, combinando in tal modo processi attualmente distinti. [...] Le procedure di frontiera consentono di mettere il trattamento di una domanda su una corsia rapida, analogamente ai motivi di esame accelerato quali i concetti di "paesi di origine sicuri" o "paesi terzi sicuri"»¹⁸.

Scopo prioritario della proposta di riformare la Direttiva 2013/32/UE (procedure) trasformandola in un Regolamento (strumento legislativo che, diversamente dalle Direttive, è direttamente applicabile negli ordinamenti dei diversi Stati membri) è infatti quello di ampliare il più possibile l'ambito di applicazione delle procedure di frontiera le quali consentono di applicare assai bassi standard di garanzie per i richiedenti protezione internazionale agevolando un loro rapido allontanamento dal territorio dello Stato di primo ingresso nel quale si trovano. La Commissione altresì ritiene che andrebbero applicate le procedure di frontiera anche «a richiedenti che tentino di ingannare le autorità, da richiedenti provenienti da paesi con bassi tassi di riconoscimento che probabilmente non necessitano di protezione o da richiedenti che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale»¹⁹, ovvero una miscellanea incoerente di situazioni che, sul piano giuridico, nulla hanno a che fare tra di loro. Infine i meccanismi di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale dallo stato membro di primo ingresso agli altri Stati che esamineremo tra poco non si applicherebbero ai richiedenti protezione internazionale sottoposti alla procedura di frontiera.

3. La nuova concezione della solidarietà

Secondo le intenzioni della Commissione la «proposta di un nuovo Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione intende sostituire l'attuale Regolamento Dublino e rilancia la riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) median-

¹⁸ Proposta di nuovo Patto, cit., p. 4.

¹⁹ Ivi, p. 5.

te l'istituzione di un quadro comune che contribuisca all'approccio globale alla gestione della migrazione attraverso l'elaborazione integrata delle politiche nel settore della gestione dell'asilo e della migrazione, comprese le sue componenti interna ed esterna». Per realizzare tale obiettivo è necessario definire «un meccanismo di solidarietà nuovo e più completo per garantire il normale funzionamento del sistema migratorio, nonché criteri razionali e meccanismi più efficienti per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale»²⁰. Si tratta, come già anticipato, di una proposta che «abroga e sostituisce il regolamento (UE) n. 604/2013 e amplia il campo di applicazione per includervi un quadro comune che contribuisca all'approccio globale alla gestione della migrazione, oltre a introdurre un approccio più ampio alla solidarietà» da adottarsi «sulla base giuridica appropriata, vale a dire l'articolo 78, secondo comma, lettera e), e l'articolo 79, secondo comma, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)»²¹,

La proposta di Regolamento riprende, anche se molto timidamente, alcuni aspetti contenuti nella proposta di riforma approvata dal Parlamento Europeo nel 2017, ampliando in tal modo rispetto alla normativa vigente le ipotesi nelle quali è la condizione soggettiva del richiedente o i suoi legami significativi con un dato Stato dell'Unione a determinare lo Stato competente ad esaminare la sua domanda di protezione internazionale. Si prevede infatti che «*se un familiare del richiedente ha presentato in uno Stato membro una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una prima decisione di merito, l'esame della domanda di protezione internazionale compete a detto Stato membro*» (art.17); la previsione non sarebbe in sé innovativa se non fosse per la modifica della nozione di familiare che viene estesa anche ai «*fratelli e sorelle del richiedente*» (art.2). Si riconosce altresì l'esistenza di un legame significativo di un richiedente con un dato Stato dell'Unione nel quale vi ha concluso un ciclo di studi prevedendo che «*Se il richiedente è in possesso di un diploma o di una qualifica rilasciati da un istituto di istruzione stabilito in uno Stato membro e la domanda di protezione internazionale è stata registrata dopo che il richiedente ha lasciato il territorio degli Stati membri al termine degli studi, lo Stato membro in cui ha sede tale istituto di istruzione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale*» (art.20).

²⁰ Proposta di Regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente, cit., p.1.

²¹ Ivi, p. 7.

Tale positiva previsione avrebbe dovuto portare la Commissione a riconoscere che v'è un evidente analogo legame significativo con un dato Stato membro nel caso il richiedente vi abbia in precedenza soggiornato, magari a lungo, per motivi di lavoro; nulla purtroppo viene proposto in tal senso, né tanto meno viene ripreso l'orientamento espresso dal Parlamento Europeo che introduceva alcune limitate forme di sponsorizzazione del richiedente. Nessuna sostanziale variazione neppure viene inserita per ciò che attiene le clausole discrezionali già previste nel vigente Regolamento Dublino III, ma la cui applicazione è sempre stata di minimo impatto, prevedendo che *«ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale di un cittadino di paese terzo o un apolide registrata nel suo territorio, anche se non è competente per tale esame in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento»* (art.25, par. 1).

Per ciò che riguarda i minori non accompagnati la proposta della Commissione segna un netto arretramento rispetto ai testi discussi nella precedente Legislatura prevedendo che, laddove non vi siano famigliari o parenti in grado di farsene carico, *«è competente lo Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale del minore non accompagnato è stata registrata per la prima volta, salvo se si dimostri che ciò è contrario all'interesse superiore del minore»* (art. 15, par. 5). Nel caso un minore straniero non accompagnato abbandoni lo Stato membro nel quale ha fatto la domanda di protezione e si rechi in un altro Stato potrà essere ricondotto coattivamente nel primo Stato membro mentre la precisazione in merito alla previa valutazione del suo superiore interesse appare più una formula di stile piuttosto che una procedura che pone delle garanzie effettive. Sulla necessità di non sottoporre il minore non accompagnato privo di famigliari a trasferimenti da uno Stato ad un altro era intervenuta anche la Corte di Giustizia dell'Unione che nell'interpretare alcune disposizioni vigenti nell'attuale Regolamento Dublino III che si prestavano ad applicazioni non univoche aveva chiarito che *«L'articolo 6, secondo comma, del [Regolamento Dublino] deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle del procedimento principale, nelle quali un minore non accompagnato, sprovvisto di familiari che si trovino legalmente nel territorio di uno Stato membro, ha presentato domanda di asilo in più di uno Stato membro, designa come "Stato membro competente" lo Stato membro nel quale si trova tale minore dopo avervi presentato una domanda di asilo»*²².

Alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia la Commissione attuale avrebbe dovuto presentare un testo di riforma che adottasse l'orientamento della Corte precisando che il criterio da applicare per la determinazione della

²² Corte di Giustizia dell'UE, causa C-648/11 (MA, BT, DA)

competenza è quello dello stato membro nel quale il minore si trova. Purtroppo invece la Commissione ha testardamente insistito per mantenere un criterio ambiguo e potenzialmente lesivo del superiore interesse del minore.

La proposta di Regolamento mantiene infine, come già anticipato, il criterio che radica la competenza all'esame della domanda nello Stato membro di primo ingresso qualora è provato che *«il richiedente ha varcato illegalmente la frontiera di uno Stato membro, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo»* (art.21). La Commissione pertanto decide di preservare proprio il criterio più controverso contenuto nel vigente Regolamento Dublino III, lo stesso che sta alla base delle distorsioni profonde del sistema d'asilo europeo. Come si è visto il Parlamento Europeo nella scorsa Legislatura aveva tentato di cambiare il paradigma di fondo prevedendo che il richiedente asilo va considerato una persona che fa ingresso nello spazio comune europeo e non in un singolo Stato, ritenendo pertanto che un criterio che imponga la competenza all'esame della domanda per il solo fatto che l'ingresso (determinato quasi sempre da una mera condizione geografica) sia avvenuto in un dato Stato non possa considerato un criterio adeguato e conforme al principio di responsabilità di cui all'art. 78 del T.F.U.E. (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

Già nell'aprile 2016 in una Risoluzione²³ (nota come la risoluzione Kyenge-Metsola dal nome delle due relatrici, afferenti rispettivamente al gruppo dei socialisti e a quello dei popolari) che aveva trovato larghissimo consenso politico trasversale, il Parlamento ribadiva *«le sue riserve circa l'attuale criterio in base al quale, attualmente, è lo Stato membro di primo ingresso a essere determinato come lo Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, e ritiene che tale criterio debba essere riveduto»*.

Dal momento che la nuova Commissione abbandona del tutto questo disegno riformatore, come intende affrontare dunque il nodo della ripartizione dei richiedenti protezione nei diversi Stati membri, almeno in situazioni di crisi? Chiedo a questo punto al lettore di armarsi di pazienza e di seguire l'esposizione che farò nel modo più sintetico delle principali proposte della Commissione la quale delinea un meccanismo di solidarietà che rinomina in modo significativo "contributo di solidarietà" prevedendo che:

«I contributi di solidarietà a favore di uno Stato membro soggetto a pressioni migratorie o a sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso assumono le seguenti forme:

²³ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)).

(a) ricollocazione di richiedenti che non sono sottoposti alla procedura di frontiera per l'esame di una domanda di protezione internazionale istituita dall'articolo 41 del [regolamento sulla procedura di asilo];

(b) rimpatri sponsorizzati di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

(c) ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale cui è stata concessa protezione internazionale meno di tre anni prima dell'adozione di un atto di esecuzione a norma dell'articolo 53, paragrafo 1;

(d) misure di sviluppo delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio, sostegno operativo e misure volte a rispondere alle tendenze migratorie che hanno ripercussioni sullo Stato membro beneficiario attraverso la cooperazione con i paesi terzi» (art.45).

Si prevede altresì che «Nel solo caso di operazioni di ricerca e soccorso che generano arrivi ricorrenti di cittadini di paesi terzi o apolidi nel territorio di uno Stato membro» (art.47, par. 1) la Commissione indica «il numero totale di richiedenti che ciascuno Stato membro è tenuto a ricollocare sotto forma dei contributi di solidarietà di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettera a), calcolati secondo la chiave di distribuzione di cui all'articolo 54. La chiave di distribuzione include la quota degli Stati membri beneficiari» (art. 47, par. 3).

Potrebbe sembrare emergere un approccio che riprende quanto meno l'impostazione data dalla precedente Commissione in merito al riconoscimento di un principio generale di redistribuzione basato su criteri oggettivi (la chiave di distribuzione) da applicarsi verso tutti gli Stati membri; subito dopo però si precisa che entro un mese dall'avvio della procedura di crisi «gli Stati membri notificano alla Commissione i contributi che intendono fornire completando il piano per la risposta di solidarietà in materia di ricerca e soccorso» (art. 47, par. 4) optando o per la ricollocazione dei richiedenti, anche vulnerabili, o attraverso le misure di sostegno allo stato membro per ciò che attiene il rimpatrio e la gestione generale dei flussi migratori attraverso la cooperazione con paesi terzi o attraverso una combinazione di entrambe le misure. Se le proposte avanzate dai singoli stati non sono adeguate a risolvere la situazione di crisi, la Commissione convoca un "Forum della solidarietà" invitando gli Stati ad adeguare le proprie proposte alla situazione e solo qualora, nuovamente, le proposte pervenute fossero «ancora significativamente inferiori al totale dei contributi di solidarietà indicati nella relazione sulla gestione della migrazione, generando una situazione in cui la riserva di solidarietà non è in grado di fornire una base affidabile di sostegno [...] la Commissione adotta, entro due settimane dalla fine del Forum sulla solidarietà, un atto di esecuzione» (art. 48, par. 2) che indica il numero totale dei cittadini da ricollocare e la quota per ogni Stato membro.

A questo punto potrebbe nuovamente sembrare che, pur sulla base di un meccanismo di dialogo piuttosto complesso e di ardua applicazione (la crisi alla quale si deve porre rimedio presumibilmente nel frattempo proseguirebbe), si preveda comunque che una certa quota di ricollocazioni venga effettivamente attuata. Non è così perché come in un gioco di prestigio nel quale la realtà rimane celata fino alla fine la Commissione precisa che qualora *«dalle indicazioni fornite dagli Stati membri risulti un deficit superiore al 30% del numero totale di ricollocazioni individuate nella relazione sulla gestione della migrazione. In tali casi, i contributi stabiliti nell'atto di esecuzione sono adeguati in modo che gli Stati membri che indicano tali misure siano tenuti a coprire il 50 % della loro quota calcolata secondo la chiave di distribuzione di cui all'articolo 54 mediante la ricollocazione o la sponsorizzazione dei rimpatri di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettera b), o una combinazione di entrambi. Gli Stati membri interessati indicano immediatamente alla Commissione in che modo intendono coprire la loro quota a tale riguardo. La Commissione adegua di conseguenza i contributi stabiliti nell'atto di esecuzione per quanto riguarda la ricollocazione, la sponsorizzazione dei rimpatri e le misure di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettera d), per tali Stati membri»* (art.48, par. 2).

Cosa avviene se invece la pressione migratoria non deriva dagli sbarchi ma da arrivi via terra? La Commissione prevede una diversa procedura che non analizziamo nel dettaglio, anche perché, al netto della farraginosità del testo proposto, le differenze sono alquanto contenute in quanto, laddove la Commissione comunichi l'esistenza di una situazione di pressione migratoria in un uno o più Stati membri, *«gli altri Stati membri che non sono Stati membri beneficiari contribuiscono mediante i contributi di solidarietà di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettere a), b) e c). Gli Stati membri danno la priorità alla ricollocazione dei minori non accompagnati»* (art.52, par. 2).

4. Conclusioni

Quali conclusioni possiamo trarre dopo avere esaminato le proposte della Commissione?

Il primo elemento che appare con netta evidenza è un forte slittamento dall'obiettivo di fornire una risposta alla pressione su uno Stato membro derivante dall'arrivo di un numero rilevante di richiedenti protezione internazionale sul suo territorio, verso un obiettivo radicalmente diverso di gestire con un unico approccio qualsiasi pressione migratoria su uno Stato membro. In questa nuova ottica la nozione di solidarietà assume un significato non più connesso ad una condivisione delle responsabilità nella gestione di un sistema di asilo

comune in Europa regolato da precise normative, bensì assume significati del tutto diversi e altresì indefiniti. In primo luogo assume le sembianze di iniziative politiche imprecise ma ben finalizzate ad ostacolare o impedire l'accesso dei rifugiati in Europa, dando quasi dignità di norma valida per tutti a un pensiero politico forse al momento dominante, ma certo che non può essere contrabbandato con il rispetto di normative alle quali i diversi Stati sono vincolati. Cosa è infatti il *«sostegno operativo e misure volte a rispondere alle tendenze migratorie che hanno ripercussioni sullo Stato membro beneficiario attraverso la cooperazione con i paesi terzi»*? Cosa vuol dire partecipare con il proprio contributo di solidarietà fornendo *«sostegno operativo e misure volte a rispondere alle tendenze migratorie»*? In quali contesti, con quali procedure e con quali controlli democratici tutto ciò avviene? E come si quantificano (o forse sarebbe meglio dire si barattano) tali interventi con le quote di reinsediamento dei richiedenti asilo da altro stato membro? Ad esempio un corso di addestramento alle guardie di frontiera del Niger per controllare i flussi migratori verso Nord fatto da un dato Stato membro vale quanti richiedenti asilo che non si intende ricollocare? Il lettore scuserà la ruvidezza di questo paragone, ma confido comprenderà che non si tratta affatto di esempi bizzarri, bensì di quesiti che permettono di mettere in luce quanto discutibile nei suoi presupposti sia l'approccio usato dalla Commissione laddove invoca l'applicazione di criteri e procedure del tutto indeterminate in violazione del principio di tassatività che deve caratterizzare ogni normativa.

Come si è visto, seppure attraverso una procedura tortuosa, ogni Stato membro può sempre scegliere di sponsorizzare dei rimpatri invece di attuare dei ricollocamenti dei richiedenti asilo. Ogni Stato membro può infatti decidere di sostenere un altro Stato membro nella realizzazione di operazioni di rimpatrio di cittadini di paesi terzi presenti in quello Stato e il cui soggiorno è irregolare. Tale supporto può assumere forme diverse: dalla consulenza allo Stato membro interessato, all'assistenza logistica e finanziaria per effettuare i rimpatri, alla collaborazione con lo Stato di rimpatrio con il quale lo Stato che effettua la sponsorizzazione ha rapporti privilegiati che mette a disposizione. Se gli stranieri oggetto di tale iniziative non sono rimpatriati né allontanati entro 8 mesi, lo Stato membro che provvede ai rimpatri sponsorizzati è tenuto a trasferire le persone interessate nel proprio territorio ovviamente per proseguire i tentativi di rimpatrio dal proprio territorio.

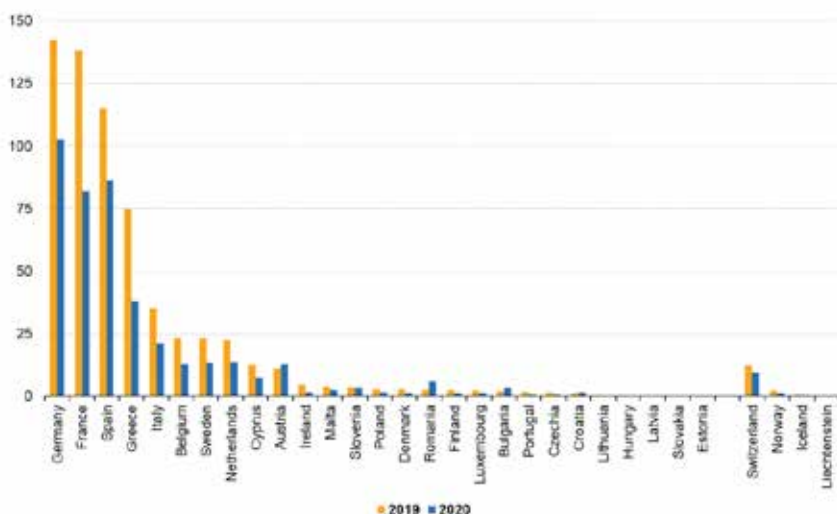
Di complesse e delicate questioni che tale ipotesi solleva relativamente a quali siano i diritti degli espellendi durante tutta questa fase, ovvero di come possa realmente agire l'autorità giudiziaria chiamata a verificare se vi sono o meno le condizioni per convalidare o prolungare una detenzione amministra-

tiva per l'esecuzione del rimpatrio sulla base dell'attività messa in atto dallo Stato di espulsione nonché da quello di sponsorizzazione, la Commissione Europea non si cura in alcun modo. Difficile, almeno per chi scrive, nell'esaminare queste proposte, sfuggire all'amara sensazione che le persone oggetto di questi interventi di "solidarietà" interstatale siano in fondo un po' come degli ostaggi o semplicemente della povera merce di scambio.

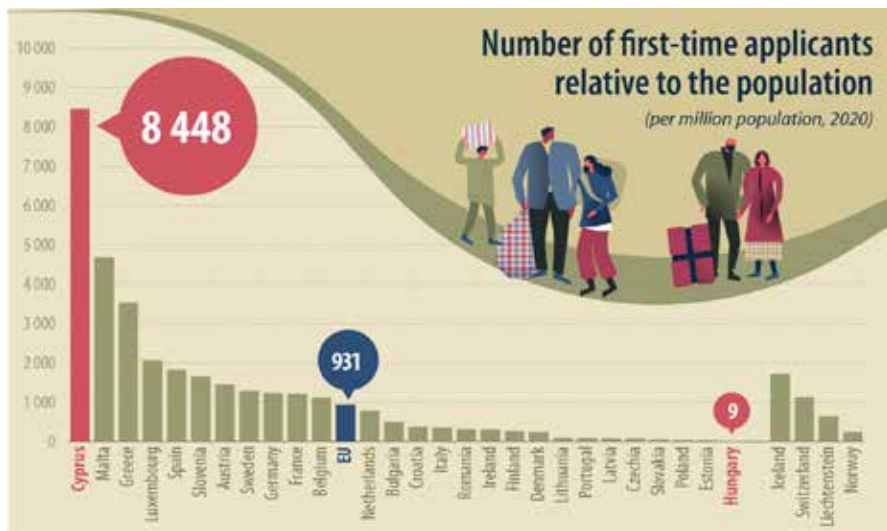
Quale può essere l'effetto complessivo delle proposte della Commissione sul sistema asilo in Europa? (Giacché, è bene non dimenticarlo, è di esso che stiamo trattando). Il sistema si rafforza o si indebolisce? L'annoso problema di come attuare una più equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati, e quindi anche delle presenze dei richiedenti protezione internazionale, trova nelle ardite proposte della Commissione una risposta positiva?

Dalle due tabelle tratte dal servizio statistico Eurostat curato dalla Commissione Europea²⁴ emergono due dati molto evidenti sul sistema d'asilo in Europa. Il primo elemento, rinvenibile nella prima tabella, è la drastica diminuzione delle domande di asilo avvenuta in Europa tra il 2019 e il 2020 (416.000 nel 2020, con una diminuzione del 34% rispetto all'anno precedente).

Number of first-time asylum applicants (non-EU citizens), 2019 and 2020
(thousands)



²⁴ Cf. anche la sezione "I numeri/1" di Giovanni Godio nel presente volume, pp. 79 ss.



Il secondo elemento, che emerge da entrambe le tabelle (appositamente ho scelto di presentare sia i dati assoluti che la distribuzione percentuale dei richiedenti protezione per abitanti), è la radicale disomogeneità delle presenze dei richiedenti asilo nei diversi Stati membri. Gran parte dei richiedenti asilo si concentra in un assai ristretto numero di Paesi dell'Unione (non più di 5), mentre la larga maggioranza degli Stati membri continua, nello scorrere degli anni, ad avere presenze basse o addirittura insignificanti di richiedenti protezione internazionale nel proprio territorio.

Questa disomogeneità rappresenta un ostacolo quasi insormontabile alla creazione di un effettivo sistema di asilo nell'Unione perché determina un circolo vizioso che si autoalimenta; gli Stati con pochi richiedenti asilo tendono a preservare questa posizione sia adottando politiche apertamente ostili sia, più semplicemente, non sviluppando adeguati sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo e di integrazione dei rifugiati. In tal modo le società europee che non hanno presenze di rifugiati non sviluppano alcuna attitudine culturale che le porti all'accettazione di tali presenze come un fatto ordinario, bensì, all'opposto, si chiudono su sé stesse e un numero anche minimo di nuovi ingressi viene vissuto, tanto dalla politica che dalla società, come un evento drammatico.

L'impianto proposto dalla Commissione non solo non mira a correggere queste distorsioni ma le consolida giacché gli Stati ostili all'accoglienza dei richiedenti asilo, se la riforma verrà approvata, potranno sempre agire per evitare di assumersi quote di richiedenti asilo o lo faranno in misura minima tale da non modificare il quadro attuale mentre investiranno i loro "contributi di solidarietà" (di fatto delle risorse economiche) per sponsorizzare i rimpatri o

per sostenere le politiche di controllo ed esternalizzazione in Paese terzi. In tal modo gli altri Stati membri che già hanno un maggior numero di richiedenti asilo o addirittura si trovano in una situazione di pressione eccessiva non beneficranno affatto di alcun supporto nella gestione delle presenze.

Per gli Stati ostili all'accoglienza, il fatto infine di investire proprie risorse economiche per sostenere gli sforzi di accoglienza degli altri Stati altresì permette loro di rinforzare le spinte xenofobe e populiste facendo leva su una propaganda che grida alla sottrazione di risorse ai propri cittadini attribuendone la causa all'Europa e alle politiche "aperte" di accoglienza degli altri Stati.

Si consideri infine quanto si era già sopra evidenziato ma che, in chiusura, è opportuno nuovamente sottolineare, ovvero che i contributi di solidarietà, e in primis la ricollocazione, non si applicano ai richiedenti protezione internazionale sottoposti alle procedure di frontiera. Si tratta non già di casi residuali, bensì di parte assolutamente rilevante delle domande di protezione che rimarrebbero dunque interamente a carico degli Stati membri aventi frontiere esterne dell'Unione e sono situati lungo le vie di fuga dei rifugiati. Tali Stati, tra cui certamente rientra l'Italia, nella visione politica della Commissione verrebbero pertanto considerati di fatto Stati cuscinetto, da blandire con qualche inconsistente rassicurazione (come quella contenuta nell'esaminato articolo 47 della proposta di Regolamento sulla solidarietà per gli sbarchi a seguito di operazioni di soccorso), ma da lasciare di fatto a sé stessi.

La proposta della Commissione Europea che ha stravolto, ridicolizzandola, la nozione di solidarietà, congela l'attuale assetto distorto del sistema asilo in Europa dando forza a coloro che non vogliono alcuna effettiva equa ripartizione delle responsabilità.

Una non riforma, dunque, non solo inutile ma oltremodo pericolosa.

Gianfranco Schiavone

Gianfranco Schiavone è uno studioso di migrazioni internazionali autore di numerose pubblicazioni specialistiche in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo. Oltre che al rapporto della Fondazione Migrantes sul diritto d'asilo collabora da anni alla redazione del rapporto statistico IDOS sulle migrazioni e dal 2019 sul mensile *Altraeconomia* cura la rubrica "il diritto di migrare". È stato tra gli ideatori dello SPRAR ed è presidente dell'I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) (ente appartenente alla rete Europasilo) dando vita alla ventennale esperienza dell'accoglienza diffusa dei rifugiati nella città di Trieste. È componente del Direttivo dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) di cui è stato a lungo vicepresidente. Nel 2012 ha fondato il Premio Internazionale Marisa Giorgetti.

Le politiche europee e il nuovo Patto sulla Migrazione e l'asilo: il punto di vista dei rifugiati

Yagoub Kibeida, UNIRE

Al momento attuale la politica europea verso i rifugiati è principalmente quella del *push-back*, cioè il respingimento dei richiedenti asilo alle frontiere. Tale politica non riguarda solo le frontiere esterne dell'Unione, ma si riflette anche all'interno dei singoli paesi in quella che possiamo definire "non-integrazione". Ne sono un esempio in Italia le strategie inserite nei "Pacchetti Sicurezza", misure volte a rendere l'Italia meno attraente per i richiedenti asilo, un chiaro segno di chiusura verso l'altro, sia alle frontiere che nella società.

La politica europea continua di essere di esclusione e concentrata sulla esternalizzazione. Nonostante le evidenze mostrino che l'Europa non è sotto invasione¹, la politica europea continua essere ostile verso i rifugiati, come risulta sia dall'Agenda europea sulla migrazione che dalle recenti evoluzioni del Sistema Europeo Comune di Asilo.

L'Agenda europea sulla migrazione. Gli arrivi di migranti e rifugiati, che ponevano a rischio la loro vita per attraversare il Mediterraneo, ha condotto la Commissione Europea a presentare nel maggio del 2015 l'Agenda Europea sulla Migrazione, un documento di *policy* e di indirizzo, nel quale sono delineate le misure previste per rispondere alla situazione di crisi nel Mediterraneo e ulteriori iniziative da varare negli anni a venire per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto, tra le quali:

- il potenziamento delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon (operazione internazionale finalizzata a prevenire e intercettare i flussi di migrazione illegale verso l'Unione Europea nella zona sud-orientale del Mediterraneo) e l'implementazione di un'operazione di Politica di sicurez-

¹ Cf. sezione "I numeri 1", pp. 79 ss.

za e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo, volta a smantellare le reti di trafficanti e contrastare il traffico di migranti, nel rispetto del diritto internazionale. Il maggiore impegno nella lotta contro la criminalità organizzata dedicata al traffico di migranti si è poi ulteriormente rafforzata con l'operazione in mare EUNAVFOR MED (European Union NAVal FORce MEDiterranean) – operazione Sophia, resa operativa con la decisione del Consiglio del 18 maggio 2015 ed ufficialmente avviata dal Consiglio Affari Esteri dell'Unione Europea il 22 giugno 2015;

- l'adozione di un programma di reinsediamento UE, per offrire a 20.000 rifugiati la possibilità di un ingresso legale e sicuro nell'Unione Europea;
- l'attivazione del sistema di emergenza, previsto all'art. 78 par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, per aiutare gli Stati membri interessati da un afflusso improvviso di migranti.

Il Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS Common European Asylum System). A partire dal mese di aprile 2016 la Commissione Europea ha varato un serie di proposte di riforma del CEAS, concentrandosi in particolare su 5 settori prioritari:

1. Riformare il sistema Dublino per istituire un sistema sostenibile ed equo di determinazione dello Stato membro competente per trattare una domanda di asilo
2. Rafforzare il sistema Eurodac per contribuire a combattere la migrazione irregolare ampliando il campo di applicazione delle norme e permettendo di ricorrere al sistema per il rimpatrio dei migranti irregolari;
3. Ottenere una maggiore convergenza nel sistema di asilo dell'UE, trasformando le attuali direttiva procedure e direttiva qualifiche in regolamenti per sostituire le norme facoltative vigenti con norme uniformi e garantire così un trattamento armonizzato delle domande di asilo in tutta l'Unione; la Commissione utilizza dei concetti di “paese di origine sicuro” e “paese terzo sicuro”, affinché vengano applicati nello stesso modo da tutti gli Stati Membri;
4. Impedire i movimenti secondari imponendo sanzioni proporzionate ai richiedenti che non rimangono nello stato membro competente per l'esame della loro domanda; subordinare la concessione di ogni diritto collegato alla procedura di asilo, come le condizioni materiali di accoglienza, alla registrazione, al rilevamento delle impronte digitali e alla presenza nello stato membro competente, e adottare norme comuni sui documenti da rilasciare ai richiedenti asilo;

5. Verificare che gli Stati membri rispettino le norme in materia di asilo e la qualità delle decisioni di asilo; pubblicare orientamenti sull'approccio da adottare nei confronti dei richiedenti asilo provenienti da specifici paesi di origine, e intervenire in situazioni di emergenza secondo il modello della guardia costiera e di frontiera europea.

Come possiamo notare, tutti questi punti sono concentrati nel rendere l'Europa meno accessibile e impedire ai rifugiati all'accesso ai loro diritti fondamentali di movimento e asilo. Il nuovo Patto sulla Migrazione e l'asilo si inserisce su questa scia. Come ha giustamente sottolineato l'ECRE, il Patto «piuttosto che una condivisione automatica delle responsabilità, [...] introduce (con un altro nome) un sistema Dublino più complesso e la “sponsorizzazione del rimpatrio”. [...] A dominare la proposta sono rimpatri ed espulsioni.»²

Il patto propone inoltre un uso esteso delle procedure di frontiera, prevenendo anche un aumento dei casi in cui è possibile la detenzione. Il suggerimento che le persone sottoposte a procedure di frontiera non siano considerate formalmente entrate nel territorio dello Stato membro è fuorviante, e contraddice la recente giurisprudenza dell'UE, ma non può modificare i diritti dell'individuo ai sensi del diritto europeo e internazionale.

La proposta priva anche le persone della possibilità di accedere ai permessi di soggiorno per motivi diversi da quello dall'asilo e probabilmente comporterà la detenzione fino a 6 mesi alle frontiere dell'UE, un massimo di 12 settimane per la procedura di asilo alla frontiera e altre 12 settimane in caso di procedura di rimpatrio alla frontiera.

Si afferma l'idea di proteggere a tutti i costi l'Europa dall'invasione. Ma tra i costi c'è anche quello di non rispettare i diritti umani e non salvaguardare i valori europei. Per esempio in Italia non trovano giustificazione l'incostituzionalità del decreto sicurezza del 2018 e la violazione dei diritti umani anche dei minori che si configura nel nuovo patto Europeo.

Nel dicembre del 2016, in adesione e risposta alle proposte lanciate dalla Commissione, l'UNHCR aveva lanciato un appello per una riforma del sistema europeo di asilo, chiedendo un coinvolgimento globale dell'Europa rispetto alla questione dei rifugiati.

² <https://ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>. ECRE è un'alleanza di 105 organizzazioni in 39 paesi con il suo Segretariato a Bruxelles. L'alleanza lavora per promuovere i diritti dei rifugiati, dei richiedenti asilo e di altri sfollati forzati in Europa e nelle politiche esterne europee. Yaqoub Kibeida, autore di questa scheda, è membro del Board di ECRE e rappresentante per la Regione mediterranea.

La proposta *“Una protezione migliore per i rifugiati nell’Unione Europea e nel mondo”* in particolare prevedeva: un maggiore sostegno strategico e mirato ai Paesi di origine, di asilo e di transito dei rifugiati; misure per affrontare le ragioni che costringono i rifugiati alla fuga e ai movimenti secondari; vie sicure per i rifugiati che vogliono raggiungere l’Europa; proposte per un sistema di asilo efficace e semplificato che possa identificare, registrare e processare gli arrivi in modo rapido ed efficiente e possa di nuovo guadagnare la fiducia dell’opinione pubblica; e un maggior investimento sull’integrazione dei rifugiati, comprese politiche alloggiative, occupazionali e di formazione linguistica. Ci sembra che tutti questi obiettivi rimangano ad oggi disattesi e ampiamente ignorati. Così come le sperimentazioni italiane di corridoi umanitari e corridoi per studenti rifugiati che – se diffuse su ampia scala – permetterebbero un accesso sicuro dei rifugiati all’Europa. Non ci resta che sperare che la Commissione Europea possa cambiare il suo approccio e predisporre un sistema migliore per l’integrazione e l’inclusione, anche grazie alla consultazione con gli esperti rifugiati.



Nelle loro stanze maschi e femmine sono separati.
Nella pausa dopo pranzo pregano
prima di andare a giocare in giardino.



I NUMERI/1

a cura di Giovanni Godio

In questa sezione: **Rifugiati, sfollati e richiedenti asilo nel mondo • Rifugiati e sfollati rientrati • COVID-19 e diritto d'asilo nel mondo • Motivi di fuga: guerre (e proliferazione armamenti) • Motivi di fuga: persecuzioni • Motivi di fuga: disuguaglianze e povertà • Motivi di fuga: fame, sete, *climate change* • Motivi di fuga: tratta e schiavitù • Sfollati “ambientali” • Nuovi rifugiati/ricipienti asilo • Afghanistan • Rifugiati e migranti: arrivi nell'UE • Rotte del Mediterraneo • Rotta delle Canarie • Frontiera orientale • Canale della Manica • Morti e dispersi • Rifugiati e migranti intercettati in mare • Richiedenti asilo nell'UE • Ricollocazione (*relocation*) • Esiti nell'UE • Procedura di frontiera • Regolamento “Dublino” • Reinsediamento (*resettlement*) nel mondo e nell'UE • Evacuazioni umanitarie • Turchia • Grecia • Rotta balcanica • Cooperazione allo sviluppo • Cooperazione “gonfiata” • Cooperazione “dirottata” • Riammissioni in Slovenia • Libia • ONG e soccorsi in mare • Frontiera con la Francia**

Nel mondo

A colpo d'occhio

- Alla metà del **2021** il numero di persone in situazione di **sdraicamento forzato** a livello globale (rifugiati, sfollati e richiedenti asilo) ha raggiunto ancora una volta una cifra senza precedenti, più di **84 milioni**.
- Già a fine 2020 si trattava di **un abitante** del mondo **su 95 (82,4 milioni)** anche se, a causa della pandemia di **COVID-19**, in quasi tutte le macro-regioni del pianeta si è osservato un **minor numero** di **nuovi richiedenti**

asilo e di **nuovi rifugiati** rispetto a quanto si prevedeva in uno scenario “non COVID”.

- A fronte del totale globale, mai toccato prima, di 82,4 milioni di persone sradicate dai loro luoghi di vita, sempre nel 2020 colpisce (anzi stride) il crollo del flusso di persone che sono riuscite a **chiedere asilo** nel territorio dell'**Unione Europea**: poco più di **417 mila** persone, **un terzo in meno** rispetto al 2019.
- L'85% della popolazione di **rifugiati** assistiti dall'UNHCR e **venezuelani dispersi all'estero** sono oggi ospitati nei **Paesi “in via di sviluppo”**.
- Le **restrizioni** e le **difficoltà** causate dalla pandemia hanno reso ancora **più precarie**, in tutto il mondo, le **condizioni di vita** di rifugiati, sfollati e richiedenti asilo.
- Sono **sei** le **grandi cause** che costringono alla fuga numeri sempre più elevati di persone: **guerre** (alimentate da un mercato di **armamenti** che, incredibilmente, anche nel 2020 pandemico ha visto aumentare il suo fatturato), **persecuzioni**, e poi **disuguaglianze e povertà** (il 2021 tra l'altro ha visto dilagare la “nuova disuguaglianza” globale nell'accesso ai vaccini anti-COVID), **fame e sete**, **climate change**, ma anche **tratta e schiavitù**.

Sradicamento forzato nel mondo, i “grandi dati” 2021

Ancora in crescita

L'UNHCR stima che alla **metà del 2021** la popolazione in situazione di sradicamento forzato nel mondo abbia superato gli **84 milioni** di persone: almeno **un milione e mezzo in più** rispetto al già triste “record” di **82,4 milioni** calcolati a fine 2020. A fine giugno '21, secondo l'agenzia dell'ONU si tratta di **26,6 milioni di rifugiati**, di cui 20,8 sotto mandato UNHCR e 5,7 sotto mandato UNRWA, cioè dell'agenzia ONU per i rifugiati palestinesi (la somma dei due addendi è diversa dal totale per via degli arrotondamenti); **4,4 milioni di richiedenti asilo**; **3,9 milioni di venezuelani dispersi all'estero** senza status di richiedente o di rifugiato; e una stima ancora incerta di **sfollati interni** che dai 48 milioni di fine 2020 potrebbe essere arrivata a **50,9 milioni**.

Quasi tutti accolti nei Paesi “in via di sviluppo”

L'**85%** dei **rifugiati** di competenza UNHCR e dei **venezuelani dispersi all'estero** sono accolti nei cosiddetti **Paesi “in via di sviluppo”**. Il **73%** in quelli **confinanti** con i loro Paesi d'origine e di fuga. E il **27%**, oltre uno su quattro (**6,8 milioni** circa), nei **Paesi in assoluto più poveri del mondo**, che insieme totalizzano solo il 14% della popolazione e l'1,3% del PIL globali: in questa lista si trovano fra l'altro il **Bangladesh**, il **Ciad**, la **Repubblica Democratica del Congo** (RDC), l'**Etiopia**, il **Ruanda**, il **Sud Sudan**, il **Sudan**, l'**Uganda**, la **Tanzania** e lo **Yemen**.

Richiedenti asilo: ancora sotto i livelli pre-COVID	Nella prima metà del 2021 in tutto il mondo hanno chiesto asilo 555.400 persone , poco più dello stesso periodo 2020 ma ancora al di sotto dei livelli pre-pandemici del 2019. Primo Paese ricevente gli USA (72.900), seguiti da Germania (58.900), Messico (51.700), RDC (46.200) e Francia (36.500).
Chi ha ottenuto protezione	Sempre nei primi sei mesi del '21, nel mondo hanno ottenuto uno status di protezione 385 mila persone , individualmente o in gruppo: oltre la metà erano fuggite da cinque Paesi: Repubblica Centrafricana (71.800), Sud Sudan (61.700), Siria (38.800), Afghanistan (25.200) e Nigeria (20.300).
L'80% è fuggito da 10 Paesi	Quattro rifugiati/venezuelani dispersi all'estero su cinque (l' 82%) sono fuggiti negli anni da appena 10 Paesi : Siria (6,7 milioni di rifugiati all'estero alla fine di giugno '21), Venezuela (4,1 milioni fra rifugiati e dispersi all'estero senza status), Afghanistan (2,6), Sud Sudan (2,3), Mianmar (1,1), RDC (0,9), Sudan (0,8), Somalia (0,8), Repubblica Centrafricana (0,7) ed Eritrea (0,5).
I principali Paesi ospitanti	Sempre a metà 2021 la Turchia rimane il principale Paese per rifugiati ospitati (3,7 milioni circa). Seguono la Colombia (1,7 milioni), l' Uganda (1,5), il Pakistan (1,4), la Germania (1,2), il Sudan (1,1), il Bangladesh e il Libano (0,9 ciascuno), l' Iran e l' Etiopia (0,8 ciascuno).
Emergenza sfollati	L'incremento di persone costrette a fuggire dalle loro terre d'origine rispetto alla fine del 2020 deriva in gran parte dall'aumento degli sfollati interni . «Si tratta di un forte aumento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e superiore ai livelli pre-COVID-19. L'intensificarsi delle violenze ha portato a nuovi sfollamenti significativi, tra l'altro, in Afghanistan (v. oltre nella scheda dedicata a questo Paese, ndr), RDC , Etiopia , Mozambico , Mianmar , Sud Sudan e in Paesi della regione del Sahel ¹ . In quest'ultima, incrementi significativi si sono registrati in Burkina Faso , Ciad , Mali e Niger .
A volte ritornano	Nella prima metà di quest'anno sono rientrate nelle loro aree o Paesi d'origine circa 1,1 milioni di persone che erano state sradicate a forza, 936.400 sfollati interni e 126.700 rifugiati : più che nel medesimo periodo 2020, ma ancora al di sotto del 2019 pre-pandemico.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2021.

¹ UNHCR, *Mid-Year Trends 2021*, in <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>, p. 2.

Le persone in situazione di sradicamento forzato nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone). Anno 2021*.

Rifugiati**	Richiedenti asilo	Venezuelani dispersi all'estero***	Sfollati interni da conflitti e violenze****
26,6	4,4	3,9	48-50,9

* Situazione alla fine di giugno.

** Il totale comprende 20,8 milioni di rifugiati di competenza UNHCR e 5,7 milioni di rifugiati palestinesi di competenza UNRWA (la somma dei due addendi non coincide con il totale per via degli arrotondamenti).

*** La definizione esclude qui i venezuelani richiedenti asilo o con uno status di protezione.

**** I due valori riportati riflettono l'incertezza sull'entità raggiunta da questa categoria di persone: quello di 48 milioni si riferisce alla stima consolidata degli sfollati alla fine del 2020 e quello di 50,9 milioni al numero che potrebbe essere stato raggiunto a metà 2021.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2021.

La pandemia di COVID-19 e la protezione internazionale

Inclusione & disuguaglianza	Secondo l'UNHCR, «è incoraggiante che quasi tutti i Paesi (<i>il 99% dei 160 monitorati dall'agenzia ONU, ndr</i>) abbiano incluso i rifugiati, i richiedenti asilo e le altre persone con necessità di protezione internazionale nei loro piani nazionali di vaccinazione contro il COVID-19» ² . Tuttavia, anche questi gruppi risentono di un drammatico divario di “equità vaccinale” tra Paesi ricchi e poveri. Ogni 100 persone, nei Paesi ad alto reddito alla fine di ottobre 2021 erano state somministrate 133 dosi di vaccino, mentre in quelli a basso reddito appena quattro .
L'accesso ai Paesi d'asilo	Alla fine di giugno 2021 i richiedenti asilo avevano accesso a 117 Paesi del mondo, contro i 108 di inizio anno e gli appena 84 di metà 2020.
Maggio 2020: il mondo dei confini sbarrati	Al picco della prima ondata della pandemia, nel maggio 2020 , hanno raggiunto il numero di 164 i Paesi che hanno chiuso i loro confini ; 99 di essi lo hanno fatto senza prevedere nessuna eccezione per i richiedenti asilo .
Nuovi rifugiati e richiedenti asilo: meno del previsto	Anche se nel 2020 il numero di persone in situazione di sradicamento forzato ha raggiunto nel mondo livelli mai registrati, 82,4 milioni di persone (<i>v. oltre in questa sezione</i>), in quasi tutte le macro-regioni l'UNHCR ha osservato un minor numero di nuovi richiedenti asilo e di nuovi rifugiati rispetto a quanto prevedeva in uno scenario “non COVID”: la differenza è pari a 1,5 milioni di persone a livello globale, con diminuzioni del 25-75% rispetto alle previsioni, a seconda delle macro-regioni. Fa eccezione solo la martoriata Africa centro-occidentale, dove le previsioni sono state superate, nei fatti, del 30% circa. I nuovi richiedenti asilo nel 2020 hanno registrato un -45% rispetto al 2019 (da due milioni a 1,1 milioni) e i nuovi rifugiati registrati dall'UNHCR nelle procedure <i>ad hoc</i> un -42% , ai livelli più bassi dal 2012.

² Ivi, p. 1.

Richiedenti asilo nell'UE: - 33%

La pandemia ha determinato nel **2020** un forte calo delle domande di protezione internazionale nell'**Unione Europea**, soprattutto a causa delle **restrizioni agli spostamenti** e della **chiusura delle frontiere**: nell'anno che ha visto lo sradicamento forzato nel mondo raggiungere un nuovo "record", sono riuscite a chiedere asilo nell'UE poco più di **417 mila persone, un terzo in meno** rispetto al 2019 (richiedenti per la prima volta). In **Italia** i richiedenti asilo totali non hanno raggiunto i **27 mila**, - 38% rispetto al '19. Ma anche nel **2021 in Europa** il flusso è rimasto notevolmente inferiore a quello del pre-pandemia.

Una lezione dall'Uganda

Sempre nel 2020, nonostante tutto, anche qualche Stato non certo "opulento" ha trovato il modo di mantenere forme di accesso al proprio territorio per le persone in cerca di protezione. È il caso dell'**Uganda**, per esempio, che ha accolto **migliaia di rifugiati** dalla Repubblica democratica del Congo (RDC) garantendo allo stesso tempo le necessarie misure di sicurezza sanitaria, quarantena inclusa.

Solo 41 mila casi?

In tutto il mondo, durante il 2020 fra tutte le persone "di competenza" dell'UNHCR sono stati registrati ufficialmente **41.401 casi** e **401 morti** per COVID-19. Ma la stessa agenzia ONU per i rifugiati riconosce che si tratta di due dati fortemente deficitari.

Il contagio anche causa di fuga

Nel 2020 «il COVID-19 ha **aggravato** la già precaria situazione di **rifugiati e migranti**, in alcuni casi intrappolandoli in campi o strutture di detenzione dalle condizioni squallide e in altri casi lasciandoli in totale stato di abbandono in seguito alla chiusura delle frontiere [...]. [In Europa] diversi Paesi hanno ritardato o sospeso le pratiche per le richieste di asilo e molti rifugiati e migranti si sono ritrovati particolarmente a rischio, poiché costretti a vivere in condizioni malsane e di sovraffollamento [...]. I rom e le persone in movimento, come i rifugiati e i richiedenti asilo, sono stati posti in "quarantene forzate" discriminatorie in Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Russia, Serbia, Slovacchia e Ungheria»³. Ma in alcuni casi è stata la stessa pandemia a **causare nuovi spostamenti**: ad esempio, in soli quattro mesi del 2020, **10 mila sfollati yemeniti** hanno riferito nel corso di un monitoraggio dell'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) di aver abbandonato zone ad alto tasso di contagio sia per l'impatto del contagio sull'economia e sui servizi, sia per il timore di contrarre l'infezione.

(segue)

³ AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapporto 2020-2021. La situazione dei diritti umani nel mondo*, introduzione alla sezione "Europa e Asia centrale", 2021, in <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-2020-2021/europa-e-asia-centrale/>

Il rischio sanitario

La pandemia sta continuando a mettere a dura prova persino i sistemi sanitari dei Paesi più avanzati e ricchi. Ma fra i 10 **Paesi che ospitano più rifugiati e/o venezuelani dispersi all'estero e/o richiedenti asilo** (primi cinque Paesi) **e/o sfollati** (sei Paesi, la Colombia si trova in entrambi gli elenchi), solo **due** dispongono di **posti letto ospedalieri** sopra lo standard umanitario "Sphere", pari ad almeno 18 posti ogni 10.000 abitanti: la **Germania** (80 posti letto) e la **Turchia** (28,5). Tutti gli altri, **Colombia, Pakistan, Uganda, Siria, RDC, Yemen, Somalia e Afghanistan** si trovano al di sotto. Pure nel "gigante" **Nigeria** (con **2.600.000** sfollati nei suoi confini), i posti letto ogni 10.000 abitanti sono appena **cinque**.

Sfollati ancora più vulnerabili

A livello globale la pandemia ha aggravato le necessità e la vulnerabilità degli **sfollati interni**, che nel 2020, nonostante tutte le difficoltà e le restrizioni dovute al COVID-19, hanno registrato la cifra record di 40,5 milioni di *nuovi casi* (temporanei o prolungati) in tutto il mondo, tra sfollati "**ambientali**" e da **guerre e violenze**: è il numero più elevato del decennio. L'IDMC (Internal displacement monitoring centre) di Ginevra ha rilevato **quattro aree critiche** nell'ultimo anno: la *povertà economica* (che ha causato per esempio fra gli sfollati in **Afghanistan** un aumento di matrimoni forzati e precoci, lavoro minorile e accattonaggio), l'*istruzione di base* (ad esempio la sospensione delle classi temporanee e degli spazi a misura di bambino in **Mianmar**), l'*insicurezza alimentare* (come nei preoccupanti scenari di **Colombia e Camerun**) e l'*esposizione al COVID-19 per le difficoltà ad ottenere un vaccino* (come in **Yemen**, dove nel corso di un'indagine dell'IDMC su 1.600 yemeniti, nel novembre 2020 il 45% degli sfollati intervistati ha dichiarato di aver avuto sintomi di COVID o che li avevano avuti dei familiari, mentre questa percentuale era appena del 30% nella popolazione non sfollata).

Africa orientale: il COVID in un disastro umanitario preesistente

Gli 11 Paesi dell'**Africa orientale-Corno d'Africa**, Burundi, Eritrea, Etiopia, Gibuti, Kenya, Ruanda, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda sono una delle aree più povere e travagliate del mondo: la macro-regione è afflitta, fra l'altro, da una delle più gravi crisi alimentari a livello mondiale in Etiopia, Sudan e Sud Sudan. A causa della pandemia, nel 2020 gli Stati sono stati costretti a **chiudere le frontiere** e a imporre **restrizioni alla mobilità**. Le **economie** ne hanno sofferto, peggiorando fra l'altro la situazione delle popolazioni sfollate e rifugiate. L'**insicurezza alimentare** è stata accresciuta da vari fattori, quali **shock macroeconomici, guerre, instabilità politica, siccità, inondazioni** e infestazioni di **insetti**. Alla fine del 2020 la macro-regione contava nel complesso **4,7 milioni** fra **rifugiati e richiedenti asilo** e **8,9 milioni di sfollati interni** (700 mila sfollati in più rispetto a fine 2019, generati pressoché tutti nella seconda metà del 2020): si tratta della più grave crisi continentale da sradicamento forzato (dati OIM e WFP-World food programme 2021).

“Apart together”	L'indagine <i>Apart together</i> pubblicata nel dicembre 2020 dall'OMS (Organizzazione mondiale della sanità), realizzata su un campione di 30 mila migranti e rifugiati residenti in quasi tutti i Paesi aderenti all'Organizzazione e centrata sulla pandemia di COVID-19 “percepita” da questi gruppi sociali, ha cercato di andare oltre le segnalazioni occasionali di casi di discriminazione, stigmatizzazione e xenofobia a sfondo “pandemico”. In effetti, circa 20 migranti/rifugiati su 100 riferiscono che i comportamenti nei loro confronti sono peggiorati rispetto al pre-pandemia. Ma fra i giovani di 20-30 anni il peggioramento è percepito dal 30% . Inoltre si sono sentiti più discriminati quasi un terzo dei migranti/ rifugiati che vivono in centri di accoglienza e quattro su 10 di quelli che vivono in strada o in alloggi precari , contro il 16% di quelli che vivono in una casa o in un appartamento .
Un resettlement a scartamento ridotto	Fra gennaio e dicembre 2020 sono potuti partire in reinsediamento da Paesi di primo asilo (<i>resettlement</i>) solo 34.400 rifugiati in situazione di vulnerabilità . Nel 2019 erano stati 107.700, più del triplo . Ancora bassi anche i numeri del 2021 (per i quali sono già disponibili quelli relativi ai programmi coordinati dall' UNHCR): 26.195 i rifugiati reinsediati fra gennaio e settembre (erano stati 22.800 in tutto il 2020 e 63.726 in tutto il 2019).
“Sussistenza, cibo e futuro”: l'osservatorio dell'UNHCR	Nel progetto di rappresentazione grafica “ Livelihoods, food and futures: COVID-19 and the displaced ” (“Mezzi di sussistenza, cibo e futuro: il COVID-19 e le persone costrette a fuggire”), l'UNHCR ha raccolto nel febbraio 2021 statistiche da numerose fonti sugli effetti della pandemia sulle persone indigenti e vulnerabili , compresi i rifugiati e gli sfollati ⁴ .

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, Amnesty International, OIM, OMS, EASO, IDMC e Commissione Nazionale Asilo 2021.

Da che cosa si fugge

La guerra (e il suo mercato)	
Conflitti e insicurezza	Fra i 10 Paesi con la più grave diaspora da sradicamento forzato all'estero a fine 2020 (rifugiati, richiedenti asilo, venezuelani all'estero senza status), otto si trovavano nelle ultime posizioni del Global Peace Index per lo stesso anno (si tratta dell'area dell' indice di pace “molto basso”): Siria e Afghanistan , cioè i due Paesi dove le condizioni di belligeranza esterna/interna, sicurezza dei

(segue)

⁴ La risorsa è raggiungibile da questo link: www.unhcr.org/it/notizie-storie/storie/i-dati-rivela-no-limpatto-del-covid-19-sui-mezzi-di-sussistenza-e-sul-futuro-dei-rifugiati/

cittadini e militarizzazione sono le peggiori al mondo, ma anche **Sud Sudan e Sudan, Somalia, RDC** (Repubblica Democratica del Congo), **Venezuela e Repubblica Centrafricana**. I restanti due Paesi, **Mianmar ed Eritrea**, si trovavano nella fascia dell'**indice di pace "basso"** (la "classifica" del Global Peace Index è elaborata dall'Institute for Economics and Peace, con sede principale a Sydney, in Australia).

Armamenti: la spesa globale e l'export

Nel 2020 pandemico la **spesa militare** ha raggiunto in tutto il mondo i 1.981 miliardi di dollari (una stima pari al 2,4% del prodotto interno lordo globale). Il dato, aggiornato dal SIPRI (Stockholm international peace research institute), è in crescita del 3% circa rispetto al '19 e del 9% rispetto al 2011. In termini di "**capacità militare**" **trasferita**, invece, il volume dell'**export di armamenti** ("*major arms*") nel quinquennio 2016-2020 è di poco inferiore rispetto al quinquennio 2011-2015 (- 0,5%), ma superiore del 12% rispetto al 2006-2010. Ai primi posti come esportatori gli **Stati Uniti** (nel 2016-2020 con una quota pari al 37% del volume globale) e la **Russia** (20%), seguiti da **Francia, Germania, Cina, Regno Unito, Spagna, Israele, Corea del Sud** e, in 10ª posizione, dall'**Italia** con il 2,2% del volume globale (per quanto in calo rispetto al 2,8% del quinquennio 2011-2015). L'**UE** detiene nel complesso il 26%, oltre **un quarto del volume globale**, conservando la stessa percentuale del quinquennio precedente.

Armamenti: l'Italia nella "top five"

Nel quinquennio 2016-2020 il nostro Paese si trova ancora nella "*top five*" dei **principali esportatori** di armamenti dell'**Europa occidentale** con Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. I **clienti principali** dell'**Italia** sono tre Paesi a rischio per rispetto dei **diritti umani e "pacificità"**: **Turchia, Egitto e Pakistan**. L'**Egitto** è il secondo miglior cliente anche della **Francia**. Gli **USA** hanno esportato soprattutto in **Arabia Saudita** e la **Cina** in **Pakistan**.

Persecuzioni

In nome della fede

Il rapporto 2021 sulla *Libertà religiosa nel mondo* dell'ACS (la fondazione Aiuto alla Chiesa che soffre) denuncia con approccio aconfessionale **violazioni gravi** della libertà religiosa, fra il 2018 e il 2020, in **62 Paesi** su un totale di 196, in pratica in un Paese su tre. In **26** di questi Stati si registrano **persecuzioni**: Afghanistan, Arabia Saudita, Bangladesh, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Cina, Comore, RDC, Eritrea, India, Iran, Corea del Nord, Libia, Malesia, Maldive, Mali, Mozambico, Myanmar, Niger, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Turkmenistan e Yemen (rispetto al 2018 la situazione è peggiorata in tutti questi Stati tranne che in Nigeria).

	<p>Negli altri 36 Paesi si verificano invece discriminazioni: Algeria, Azerbaigian, Bahrein, Brunei, Cuba, Gibuti, Egitto, Etiopia, Indonesia, Irak, Giordania, Kazakistan, Kuwait, Kirghizistan, Laos, Madagascar, Mauritania, Mauritius, Marocco, Nepal, Nicaragua, Oman, Palestina e Gaza, Qatar, Singapore, Sudan, Siria, Tagikistan, Tanzania, Thailandia, Tunisia, Turchia, Emirati Arabi Uniti, Uzbekistan, Venezuela e Vietnam (miglioramenti rispetto al 2018 si sono registrati solo in otto Stati).</p>
<p>Indicatore libertà di stampa</p>	<p>Anche la libertà di stampa è un indicatore per i rischi di persecuzione individuale in un Paese. Tutti i 10 Paesi con la maggiore diaspora da sradicamento forzato (rifugiati, richiedenti asilo e venezuelani all'estero, v. <i>sopra</i>) si trovano nelle ultime due fasce della graduatoria della libertà di stampa globale (sulle cinque totali) di Reporters sans frontières, quelle in cui la situazione è «difficile» o «molto grave». In quest'ultima sono classificati la Siria, la Somalia e l'Eritrea. Nel 2020 sono stati assassinati nel mondo almeno 49 giornalisti, quattro collaboratori e un "giornalista partecipativo" (<i>citizen journalist</i>). Nel 2021 (dati aggiornati all'inizio di ottobre) risultano 23 giornalisti e quattro collaboratori assassinati, mentre si trovano in carcere 350 giornalisti, 97 "partecipativi" e 13 collaboratori.</p>
<p>La criminalizzazione dell'orientamento sessuale</p>	<p>Alla fine del 2020 sono 69 i Paesi membri dell'ONU che secondo l'ILGA (International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association) criminalizzano gli atti omosessuali consensuali, 67 con normativa esplicita e due di fatto. In sei di questi Paesi si rischia con certezza la pena di morte: Brunei, Iran, Mauritania, Nigeria (qui solo in 12 Stati del Nord della federazione), Arabia Saudita e Yemen. In altri cinque invece la pena capitale è indicata come possibile da alcune fonti: Somalia, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Pakistan e Afghanistan.</p>
<p>Disuguaglianze e povertà</p>	
<p>Le disuguaglianze globali/1: reddito, aspettativa di vita e scolarizzazione</p>	<p>Lo UNDP (United Nations development programme) calcola che a livello mondiale il 10 per cento più ricco della popolazione percepisce il 31% del reddito, mentre il 40 per cento più povero solo il 18%: quest'ultima quota, inoltre, equivale praticamente al reddito percepito dall'un per cento più ricco della popolazione del mondo, che da solo totalizza il 17% del reddito globale. Nei Paesi a sviluppo umano "molto elevato" (fra cui l'Italia) l'aspettativa di vita alla nascita è prossima a 80 anni, mentre nei Paesi più poveri del mondo supera appena i 65. Gli abitanti dei primi possono contare in media su oltre 12 anni di scolarizzazione, mentre quelli dei secondi su meno di cinque anni.</p>

(segue)

Le disuguaglianze globali/2: i vaccini anti-COVID

Non sappiamo se ha già messo “in fuga” gruppi di persone, famiglie o singoli, ma un ulteriore, stridente indicatore delle disuguaglianze è dato nel **2021** dalle *performance* della **campagna vaccinale “globale”** contro il COVID-19 nelle varie zone del mondo. Secondo dati della piattaforma Global Dashboard for Vaccine Equity realizzata da OMS, UNDP e Università di Oxford, al 20 ottobre avevano già ricevuto **almeno una dose di vaccino** il 63% degli abitanti dei Paesi ad alto reddito, contro il 5% scarso nei Paesi a basso reddito. «Sei aziende farmaceutiche produttrici del vaccino contro il COVID-19 (AstraZeneca Plc, BioNTech Se, Johnson & Johnson, Moderna Inc., Novavax Inc. e Pfizer Inc., ndr) stanno alimentando una crisi dei diritti umani senza precedenti, in quanto si rifiutano di cedere i diritti di proprietà intellettuale e di condividere la tecnologia necessaria e, nella maggior parte dei casi, non danno priorità alla distribuzione dei vaccini negli stati più poveri [...]. Su 5,76 miliardi di vaccini distribuiti nel mondo, solo lo 0,3% è stato destinato agli **Stati a basso reddito**, mentre oltre il 79% a **Stati ad altissimo ed alto reddito**. Nonostante le richieste di prediligere gli strumenti di solidarietà internazionale come il **COVAX**, creato per assicurare un'equa distribuzione dei vaccini, alcune delle aziende esaminate hanno continuato ad **accantonare scorte** per Stati già noti per la loro capacità di accumulazione»⁵.

La paura del contagio

Oltre ad avere aggravato la situazione di milioni di rifugiati e sfollati in tutto il mondo, in alcuni casi la pandemia di **COVID-19** ha **causato** nuovo **stradicamento forzato**: v. il caso dello **Yemen** nella scheda precedente.

La povertà estrema (che nel 2020 è tornata a crescere)

Per la fine del **2021** ricercatori della Banca mondiale stimano la presenza nel mondo di 711 milioni di **persone** in situazione di **povertà estrema**, cioè costrette a vivere con meno di 1,90 dollari al giorno. Sarebbero 21 milioni in meno rispetto ai 732 stimabili per il **2020**. Ma questa stima per il 2020, a sua volta, è in forte crescita rispetto alla stima per il **2019**, pari a 655 milioni: secondo i ricercatori, sono gli effetti della pandemia di **COVID-19**, che nel '20 ha fermato un declino della povertà estrema che durava ininterrottamente dal 1999.

⁵ AMNESTY INTERNATIONAL, *Una doppia dose d'inuguaglianza*, 22 settembre 2021, in <https://www.amnesty.it/una-doppia-dose-dinuguaglianza-il-nuovo-rapporto-di-amnesty-international/>

La povertà multidimensionale 2021

In **109 Paesi** “in via di sviluppo” vivono 1,3 miliardi di persone in situazione di **povertà multidimensionale**: quasi il 22% della popolazione totale (5,9 miliardi). L’“indice di povertà multidimensionale” (MPI) è stato introdotto nel 2010 dall’OPHI (Oxford poverty and human development initiative) e dall’UNDP e misura la deprivazione vissuta da una persona sotto 10 indicatori raggruppati in tre aree: salute, scolarizzazione e standard di vita. In pratica l’MPI misura le **difficoltà che un povero incontra** nella sua esistenza ed è influenzato da fattori diversi dai *trend* della povertà monetaria. L’85% dei “poveri multidimensionali” vive nell’**Africa subsahariana** (556 milioni) e nell’**Asia meridionale** (532 milioni).

Fame, sete, cambiamento climatico

La denutrizione

In tutto il mondo, secondo la FAO e i suoi partner nel 2020 le **persone denutrite** hanno raggiunto il totale di 720-811 milioni: l’ampio *range* di stima è dovuto alle incertezze causate dalla pandemia. Se si guarda alla media del *range*, calcolata da FAO e partner in 768 milioni, rispetto al 2019 le persone afflitte dalla fame sono **cresciute di 118 milioni**. In pratica oggi è denutrito **un abitante del mondo su 10**, cioè il 9,9% della popolazione. La percentuale è diminuita fino al 2014, quando ha toccato l’8,3%, ma è poi rimasta stagnante fino al ’18, per riprendere a crescere nel ’19, 8,4%. Oggi oltre la metà delle persone denutrite vivono in **Asia** (418 milioni) e oltre un terzo in **Africa** (282 milioni). Ma in tutto il mondo sono 2,37 miliardi (**un abitante su tre**) coloro che nel 2020 hanno sperimentato **carenze di alimentazione**. Questi i fattori dell’insicurezza alimentare globale, sempre più interconnessi: **guerre e conflitti, variabilità ed estremi climatici e rallentamenti/flessioni economiche**, oggi esacerbati dalla pandemia.

Il mancato accesso a un’acqua “sicura”

Nel 2020 sono ancora quasi due miliardi (il 26% della popolazione globale secondo il rapporto del 2021 *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2020* di FAO e UNICEF), le persone ancora prive dell’**accesso dignitoso a un’acqua** igienicamente **sicura**: 1,2 miliardi di persone per attingerla devono spostarsi fino a **mezz’ora di tempo** fra andata e ritorno, 282 milioni **oltre mezz’ora**, 367 milioni attingono da **fonti e pozzi non protetti** da contaminazioni e 122 milioni hanno a disposizione solo **acque di superficie**.

Il climate change

Fra alluvioni, tifoni, cicloni, piogge monsoniche e incendi forestali, sono 16 i **principali disastri climatici** causa di nuovo **sfollamento interno** censiti nel corso del 2020 dall’IDMC. Il 2020 ha totalizzato la cifra di nuovi **sfollati “ambientali”** più elevata degli ultimi 10 anni, 30,7 milioni: fra le cause anche siccità e temperature estreme (*vedi oltre in questa sezione*).

(segue)

Tratta e schiavitù

I dati UNODC e OIL

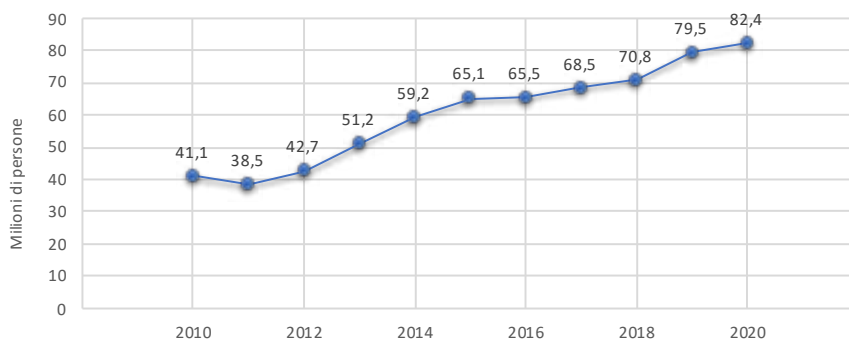
Dal “database” UNODC (United Nations office on drug and crime) su 49 mila **vittime di tratta** scoperte nel 2018 (ma anche nel 2019) in 148 Paesi, emerge che il 50% è sottoposto a **sfruttamento sessuale**, il 38% a **lavoro forzato**, il 6% ad attività

I dati UNODC e OIL

criminali, l'1,5% all'**accattonaggio** e l'1% a **matrimoni forzati**, ma si sono registrati anche casi di **vendita di neonati** e di **espianto d'organi**. Su **10 vittime** di tratta, ben **cinque** sono **donne** e due **ragazze**. Un terzo delle vittime sono **minori**. Rispetto agli anni passati è **cresciuta** di molto l'incidenza dei **minori** (erano “appena” il 13% di tutte le vittime nel 2004) e quella del **lavoro forzato** (che nel 2006 asserviva “solo” il 18%). Nel 2016, ultimo anno disponibile, l'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) stimava la presenza nel mondo di 40,3 milioni di **persone** (uomini, donne e minori) ridotte in stato di “**moderna schiavitù**”. Per il 71% (28,7 milioni) si trattava di donne e ragazze. Dei 40,3 milioni di persone, 24,9 milioni erano costrette a **lavoro forzato** (domestico o in cantieri, fattorie, fabbriche clandestine, su pescherecci) o a **sfruttamento sessuale**, e 15,4 milioni prigionieri di un **matrimonio non voluto**. Una vittima su quattro aveva meno di 18 anni. Il fenomeno è presente in ogni regione del mondo, ma soprattutto in **Africa** e in **Asia**.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, Institute for Economics and Peace, SIPRI, UNODC, OIL, ACS, Reporters sans Frontières, ILGA, IDMC, OIM, Banca Mondiale, UNDP, Global Dashboard for Vaccine Equity, OPHI, FAO, OMS e UNICEF 2017-2021.

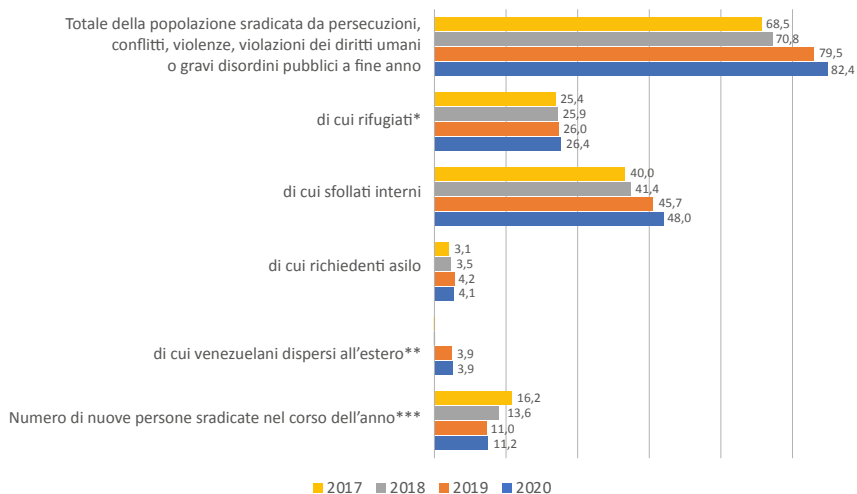
Il fenomeno dello sradicamento forzato* nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone). Anni 2010-2020.



* Rifugiati (UNHCR e UNRWA), sfollati interni, richiedenti asilo e, per il 2019-2020, venezuelani dispersi all'estero.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020-2021.

Il fenomeno dello sradicamento forzato nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone). Anni 2017-2020.



* Per il 2020 la voce comprende 20,7 milioni di rifugiati sotto mandato UNHCR e 5,7 milioni di rifugiati palestinesi sotto mandato UNRWA, per il 2019 rispettivamente 20,4 milioni e 5,6 milioni, per il 2018 rispettivamente 20,4 milioni e 5,5 milioni e per il 2017 rispettivamente 19,9 e 5,4 milioni (qui il totale non corrisponde esattamente agli addendi per via degli arrotondamenti).

** Dati 2017 e 2018 non disponibili.

*** Per il 2020 il dato comprende 1,4 milioni di persone che nel corso dell'anno hanno cercato protezione all'estero (oltre 1,1 milioni di richiedenti asilo più 305.500 persone riconosciute come rifugiati a prima vista o collettivamente) e 9,8 milioni di nuovi sfollati.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2018-2021.

Lo sradicamento forzato nel mondo nel 2020: numeri e fatti chiave

1 su 95

È il **rapporto** fra la **popolazione in situazione di sradicamento forzato (82,4 milioni di persone tra rifugiati, sfollati, richiedenti asilo e venezuelani dispersi all'estero)** e la **popolazione globale** a fine 2020: in pratica un **abitante del mondo su 100**. Il rapporto di uno a 95 è peggiorato rispetto al 2019, quando si trattava "solo" di uno su 97. Ma nel 2010 era pari a uno su 159.

3,5 milioni

La cifra è quella delle **persone in fuga** raggiunta all'interno del territorio dell'**Afghanistan** ai primi di settembre **2021**, dopo che solo da gennaio la guerra, le violenze e un generale peggioramento delle **condizioni di sicurezza** hanno prodotto nel Paese **600 mila nuovi sfollati interni**. Sempre nei mesi estivi l'UNHCR ha denunciato l'imminenza di una nuova **crisi umanitaria** nel Paese. I **rifugiati** afghani all'estero sono invece 2.600.000, di cui oltre due milioni solo in **Pakistan** e in **Iran**. Sono le condizioni in cui i contingenti militari della **NATO** hanno **lasciato il Paese** a vent'anni dall'invasione di USA e alleati dopo l'attacco alla Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, tra le macerie di uno dei peggiori fallimenti geo-politici della storia recente (v. oltre la scheda "**Afghanistan**" in questa sezione).

(segue)

Nove	Il numero di Paesi/regioni in cui l'UNHCR ha individuato le crisi peggiori («alcune nuove, altre riemerse dopo un certo periodo») del 2020 . Afghanistan, Somalia e Yemen hanno continuato a essere zone particolarmente a rischio, mentre il conflitto in Siria è ormai più che decennale. In Africa, nel Sahel si sono registrati quasi 750 mila nuovi sfollati: la regione vive forse la più grave crisi regionale del mondo. In RDC le atrocità commesse da gruppi armati sono costate la vita a 2.000 civili nelle province orientali. In Etiopia si sono registrati più di un milione di nuovi sfollati, mentre 54 mila persone sono fuggite dalla regione del Tigray nel Sudan orientale. Nel Mozambico settentrionale violenze atroci hanno messo in fuga centinaia di migliaia di persone. E lo scoppio delle ostilità tra Armenia e Azerbaigian ha avuto un impatto devastante sui civili in entrambi i Paesi, sradicando decine di migliaia di persone.
42%	La percentuale stimata di bambini e ragazzi under 18 nella popolazione in situazione di sradicamento forzato in tutto il mondo. Il dato è nettamente superiore alla percentuale di <i>under 18</i> rispetto all'intera popolazione globale, 30%).
1 milione	La stima UNHCR dei bambini che fra 2018 e 2020 sono nati nella condizione di rifugiato (290-340 mila ogni anno).
1 su 6	Il rapporto fra i venezuelani dispersi accolti ad Aruba e la popolazione nazionale di quest'isola caraibica: è l' incidenza di rifugiati o persone in situazione analoga (come appunto i venezuelani dispersi all'estero) più elevata al mondo ospitata in un dato territorio . Seguono il Libano (un rifugiato UNHCR su otto abitanti; ma il Paese accoglie anche 480 mila rifugiati palestinesi sotto mandato UNRWA, il che porta a un'incidenza reale di uno su cinque), l'isola caraibica di Curaçao e l'isola di Nauru nel Pacifico (entrambe uno su 10), la Giordania (uno su 14, ma con l'aggiunta di quasi 2,3 milioni di rifugiati palestinesi) e la Turchia (uno su 23). Il primo Paese dell'UE, la Svezia , si trova solo alla 15ª posizione (un rifugiato su 41 abitanti).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2021.

Approfondimento: gli sfollati da guerre, violenze e disastri ambientali/ climatici

55 milioni	Il triste “record”, in totale, delle persone nella condizione di sfollati interni a fine 2020 nel mondo: 48 milioni per conflitti, violenze generalizzate o violazioni dei diritti umani e sette milioni per disastri ambientali .
20	I milioni di sfollati in età <i>under 15</i> a fine 2020.
40,5 milioni	I nuovi sfollati causati durante tutto il 2020 in 149 fra Stati e territori : è la cifra più elevata dell’ultimo decennio.
20,5 miliardi di dollari	In aggiunta ai costi in termini di sofferenza delle persone sradicate, è l’ impatto economico globale annuo del fenomeno dello sfollamento interno: comprende le spese per dare un tetto, assistenza sanitaria, un minimo di sicurezza e scolarizzazione agli sfollati e ai loro figli e tiene conto della loro perdita di reddito in 12 mesi di sfollamento. È stato possibile calcolare questa stima solo sulle informazioni disponibili per le crisi generate dai conflitti prolungati , e dunque è molto parziale . Ma colpisce per il modestissimo impatto <i>pro capite</i> , cioè per ogni sfollato, se si fa riferimento ai livelli di vita nei Paesi ricchi del mondo: appena 370 dollari a sfollato .
Guerre, violenze e violazioni dei diritti	
9,8	I milioni di nuovi sfollati generati in tutto il mondo nel 2020 (erano stati 8,6 milioni nel 2019).
6.780.000	Gli sfollati generati nel solo 2020 nell’ Africa subsahariana (oltre due terzi del totale globale): 2,2 milioni di persone sono state sradicate nella sola RDC , 1,7 milioni in Etiopia , 592 mila in Mozambico e 515 mila in Burkina Faso , ma numerose altre anche in Repubblica Centrafricana, Somalia, Mali e Sud Sudan .
2.076.000	Gli sfollati generati nel 2020 fra Medio Oriente e Nord Africa : 1,8 milioni si sono verificati in Siria , teatro dal 2011 di una guerra civile e regionale sempre più dimenticata. Proprio il 2020 ha visto in Siria l’evento di stradicamento più esteso dall’inizio del conflitto: i 960 mila sfollati causati da una devastante offensiva governativa nella zona di Idlib .
409.000	Gli sfollati generati nel 2020 in Asia meridionale , di cui 404 mila nel solo Afghanistan .
238.000	Gli sfollati generati nel 2020 nelle Americhe .
186.000	Gli sfollati generati nel 2020 fra Asia orientale e macro-regione del Pacifico .
85.000	Gli sfollati generati nel 2020 fra Europa e Asia centrale .
3 Paesi	Si tratta di Irak, Libia e Sudan , dove grazie ad accordi di cessate il fuoco e iniziative di pace il numero dei nuovi sfollamenti è diminuito. Ma secondo l’IDMC, «molte di queste situazioni sono ancora precarie, e richiedono ancora sforzi per ridurre il rischio che conflitti e sfollamenti si ripetano».

(segue)

Gli sfollati da disastri ambientali (e da <i>climate change</i>)	
+ 37%	È la percentuale di aumento della presenza nel mondo di sfollati da disastri ambientali alla fine del 2020, sette milioni , rispetto alla fine del 2019, 5,1 milioni , quando l'IDMC (International displacement monitoring centre) ha stimato questo indicatore per la prima volta.
30,7 milioni	Il numero di nuovi sfollati da disastri ambientali registrato durante il 2020, in netto aumento rispetto al dato 2019, pari a 24,9 milioni.
30 milioni	Sempre nel 2020, il numero di nuovi sfollati da disastri ambientali legati a eventi meteorologici (cioè il 98% di tutti i nuovi sfollati da disastri): cicloni, uragani, tifoni e altri tipi di tempesta, inondazioni, incendi boschivi, siccità, smottamenti e temperature estreme. È l'indicatore oggi più affidabile per quantificare, almeno parzialmente, il fenomeno degli " sfollati ambientali " da cambiamento climatico . Anche il dato di 30 milioni è in netto aumento rispetto a quello del 2019, pari a 24 milioni . «La maggior parte degli sfollamenti per disastri [nel 2020] sono il risultato di tempeste tropicali e alluvioni in Asia orientale e meridionale. Cina, Filippine e Bangladesh hanno registrato ciascuno oltre quattro milioni di sfollati, molti dei quali in evacuazioni preventive » ⁶ .
12.063.000	Gli sfollati da disastri generati nel solo 2020 fra Asia orientale e macro-regione del Pacifico (39% del totale globale), di cui 5,1 milioni in Cina , 4,4 nelle Filippine , 1,3 in Vietnam e 705 mila in Indonesia .
9.241.000	Gli sfollati generati nel 2020 in Asia meridionale , di cui 4,4 milioni in Bangladesh , 3,9 in India e 829 mila in Pakistan .
4.528.000	Gli sfollati generati nel 2020 nelle Americhe , di cui 1,7 milioni negli USA e 937 mila in Honduras .
4.299.000	Gli sfollati generati nel 2020 nell' Africa subsahariana , di cui un milione in Somalia .
341.000	Gli sfollati generati nel 2020 fra Medio Oriente (223 mila nel solo Yemen) e Nord Africa .
234.000	Gli sfollati generati nel 2020 fra Europa e Asia centrale , soprattutto in Uzbekistan , 70 mila, e Croazia , 42 mila, ma anche in Francia , 10 mila, nel Regno Unito , 4.900, in Spagna , 7.800, e in Italia , 2.000.
95%	È la percentuale dei nuovi sfollati da conflitti e violenze nel 2020 che si sono registrati in Paesi già vulnerabili o gravemente vulnerabili all'impatto del climate change . Queste intersezioni vanno analizzate con attenzione ai dettagli. L'IDMC osserva ad esempio che la guerra civile di Siria è stata collegata all'impatto del cambiamento climatico sulla disponibilità idrica e sulla siccità nella regione. In realtà è scaturita da fattori complessi:

⁶ IDMC, *Global report on internal displacement*, 20 maggio 2021, in <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/>, p. 10.

tensioni religiose, sociali e politiche, crisi economica con le relative proteste, in particolare di matrice giovanile. Ma il cambiamento climatico sembra sovrapporsi anche alle dinamiche di conflitto nella **regione del lago Ciad**: non è l'unico fattore, e nemmeno quello principale, e però il suo impatto andrebbe compreso e affrontato se si volessero mettere in atto seri processi di *peacebuilding*.

Sette

Le **idee errate e i falsi “miti”** in circolazione sullo sradicamento da disastro ambientale: **“I disastri sono solo fenomeni naturali”**, mentre in realtà nel loro svolgimento hanno un ruolo importante anche *fattori umani*; **“Lo sfollamento è solo a breve termine”**, mentre invece spesso si protrae nel tempo; **“Il cambiamento climatico sarà causa di migrazioni di massa oltre i confini nazionali”**, mentre in realtà molti sfollamenti si verificano su piccola scala e rimangono localizzati; **“Lo sfollamento da disastri colpisce tutti allo stesso modo”**, mentre in realtà gruppi sociali diversi sperimentano un impatto diverso; **“Gli eventi su piccola scala non sono preoccupanti”**, quando invece hanno un impatto significativo sulle persone e mettono a rischio lo sviluppo locale; **“Lo sradicamento da disastri può essere compreso e affrontato in maniera settoriale, per singolo tipo di causa”**, mentre adottando questo tipo di risposta fattori convergenti ed eventi complessi possono generare nuovi rischi; **“Solo le persone costrette a lasciare le loro case subiscono effetti negativi”**, quando in realtà non tutte le persone colpite da un disastro si spostano o hanno la possibilità di farlo: è il fenomeno dello “sradicamento *in situ*”.

30 su 46

Nell'insieme di 46 Paesi con **fenomeni di sfollamento sia da conflitti che da disastri** monitorati dall'IDMC sotto l'indicatore dell'*internal displacement index*, sono 30 quelli che **riconoscono** i disastri come **fattori di sradicamento**. «Ci sono già stati **progressi significativi** nello sviluppo delle **politiche nazionali e regionali** sullo sfollamento da disastri e sulle migrazioni legate al clima, e l'attenzione globale sul tema sta crescendo. Un certo numero di Paesi oggi **riconoscono il problema**. Le priorità ora sono l'**attuazione** e la **valutazione** dei progressi realizzati».

216 milioni

Le sezioni *I numeri* delle edizioni di questo *report* hanno sempre diffidato di scenari futuri e proiezioni più o meno apocalittiche. Ma per la prudenza con cui è stata presentata da una fonte autorevole (il *Groundswell report* 2021 della Banca mondiale), ci sembra di poter citare questa previsione sul numero di **migranti forzati** che si potrebbero verificare **all'interno dei Paesi** di sei macro-regioni del mondo a causa del cambiamento climatico *entro* il 2050: 86 milioni nell'**Africa subsahariana**, 49 fra **Asia orientale e Pacifico**, 40 in **Asia meridionale**, 19 in **Africa del Nord**, 17 in **America Latina** e cinque fra **Europa orientale e Asia centrale**. Questo, secondo il *Groundswell report*, lo scenario prevedibile se non si realizzeranno efficaci iniziative di contrasto al mutamento climatico e per lo sviluppo. Ma se si iniziasse oggi a ridurre le emissioni di gas serra, a sanare sperequazioni nello sviluppo, a ripristinare ecosistemi vitali e a supportare l'adattamento delle popolazioni, la previsione di 216 milioni di migranti interni entro il 2050 potrebbe ridursi dell'80%, a “soli” **44 milioni** di persone.

Fonte: elaborazione su dati IDMC e Banca Mondiale 2020-2021.

Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e venezuelani dispersi all'estero per macro-regione di asilo. Valori assoluti. Anno 2020.

Macro-regione d'asilo	Rifugiati e persone in situazione analoga di competenza UNHCR	Richiedenti asilo (casi pendenti)	Rifugiati rientrati	Sfollati interni di competenza UNHCR	Sfollati rientrati	Apolidi sotto mandato UNHCR	Altre persone di competenza UNHCR	Venezuelani dispersi all'estero	TOTALE persone di competenza
Africa	7.064.848	599.554	208.302	22.527.271	2.670.323	982.450	2.865.947	-	36.917.716
Asia	9.753.909	564.157	42.615	16.401.467	513.420	2.655.393	738.207	-	29.536.580
Europa	3.000.709	781.444	24	1.043.323	375	529.266	1.653.095	-	6.942.891
America Latina	305.887	1.006.132	10	8.571.378	-	237	3.052.050	3.680.222	16.615.916
America del Nord e Caraibi	453.804	1.106.337	-	-	-	4.186	406	176.105	1.740.442
Oceania	71.158	81.697	-	14.000	-	5.370	46	-	166.901
TOTALE	20.650.315	4.139.321	250.951	48.557.439	3.184.118	4.176.902	8.309.751	3.856.327	91.920.446

Situazione a fine anno. “-” = valore pari a zero, non disponibile o non applicabile.

Fonte: UNHCR 2021.

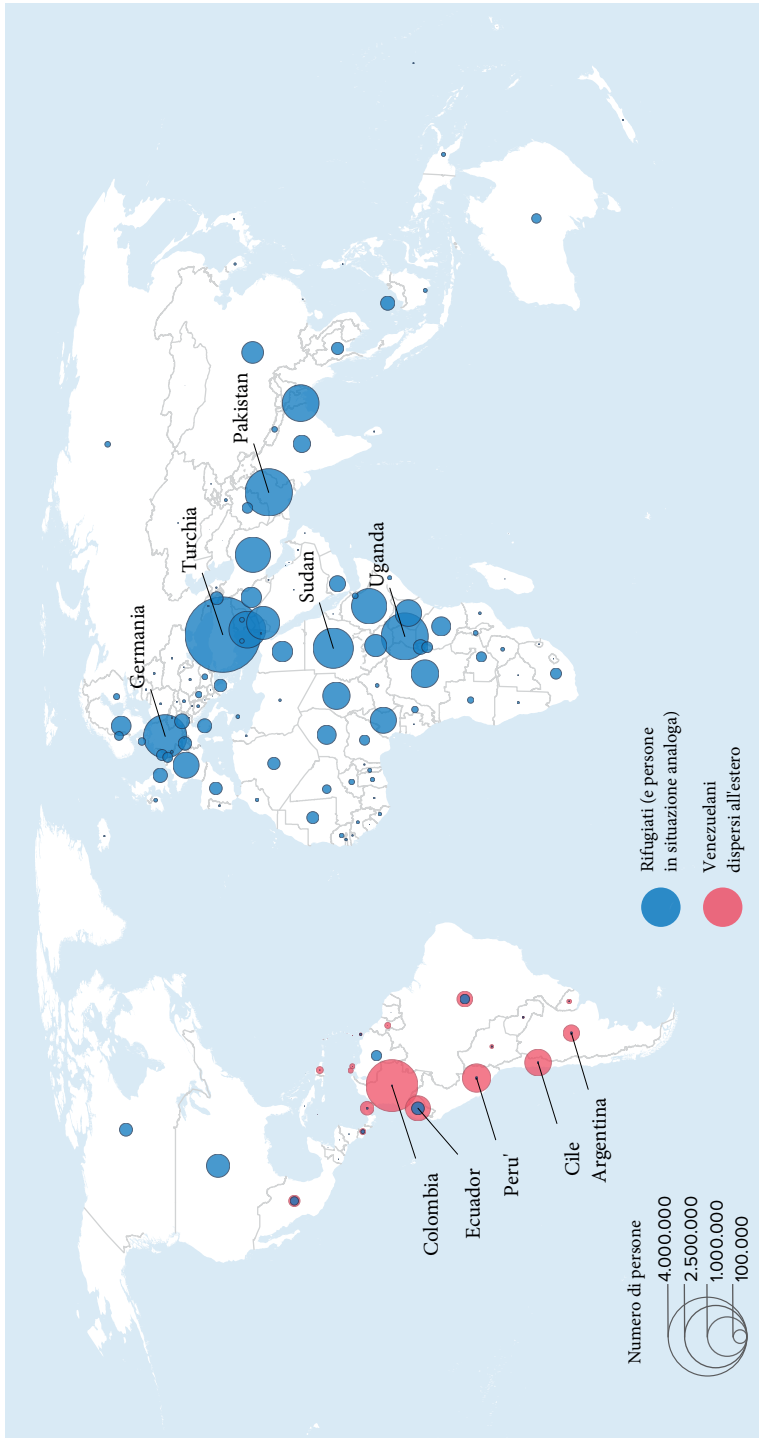
Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e venezuelani dispersi all'estero per macro-regione d'origine. Valori assoluti. Anno 2020.

Macro-regione d'origine	Rifugiati e persone in situazione analoga di competenza UNHCR	Richiedenti asilo (casi pendenti)	Rifugiati rientrati	Sfollati interni di competenza UNHCR	Sfollati rientrati	Apolidi sotto mandato UNHCR	Altre persone di competenza UNHCR	Venezuelani dispersi all'estero	TOTALE persone di competenza
Africa	7.593.300	926.111	208.302	22.527.271	2.670.323	-	2.875.463	-	36.800.770
Asia	12.090.113	1.228.126	42.615	16.401.467	513.420	-	741.279	-	31.017.020
Europa	191.149	113.013	24	1.043.323	375	-	1.624.588	-	2.972.472
America Latina	506.876	1.659.450	10	8.571.378	-	-	3.019.629	3.856.327	17.613.670
America del Nord e Caraibi	32.444	92.523	-	-	-	-	530	-	125.497
Oceania	1.204	4.729	-	14.000	-	-	-	-	19.933
Apolidi	235.229	115.369	-	-	-	4.176.902	48.262	-	3.371.084
TOTALE	20.650.315	4.139.321	250.951	48.557.439	3.184.118	4.176.902	8.309.751	3.856.327	91.920.446

Situazione a fine anno. " - " = valore pari a zero, non disponibile o non applicabile.

Fonte: UNHCR 2021.

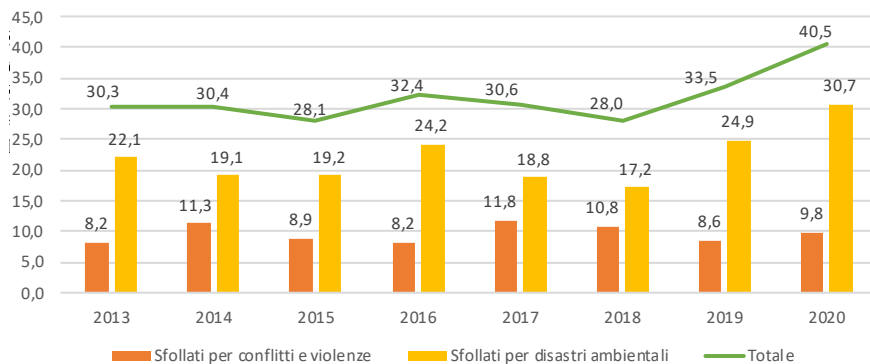
Rifugiati e persone in situazione analoga nel mondo, per Paesi ospitanti. Valori assoluti. Anno 2020.



Situazione a fine anno.

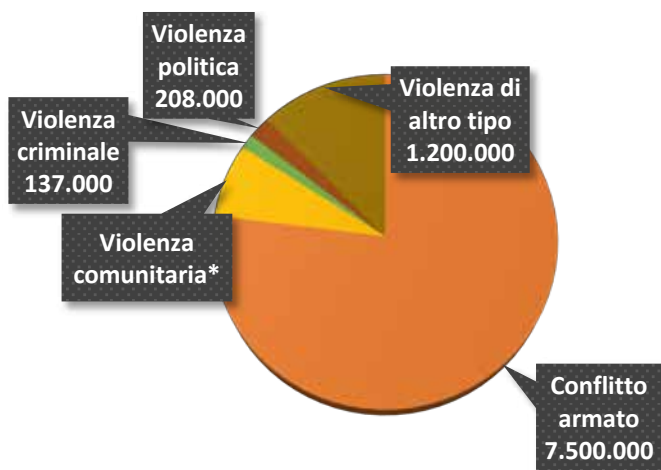
Fonte: UNHCR 2021.

Sfollati interni complessivi: i nuovi casi nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone). Anni 2013-2020.



Fonte: elaborazione su dati IDMC 2021.

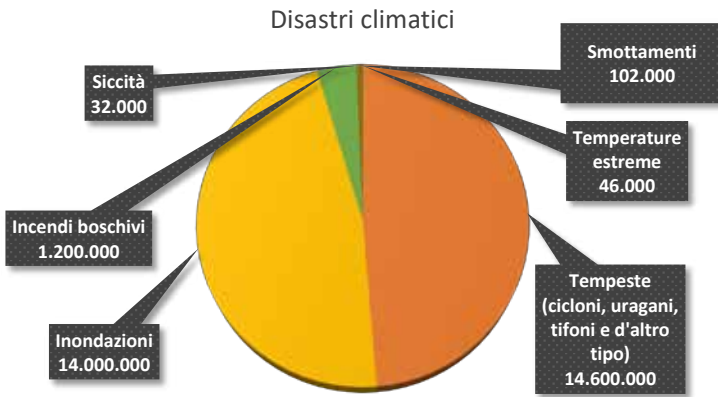
Sfollati interni per conflitti e violenze: i nuovi casi nel mondo per motivo di fuga. Valori assoluti. Anno 2020.



* Per motivi etnici, religiosi, economici ecc.

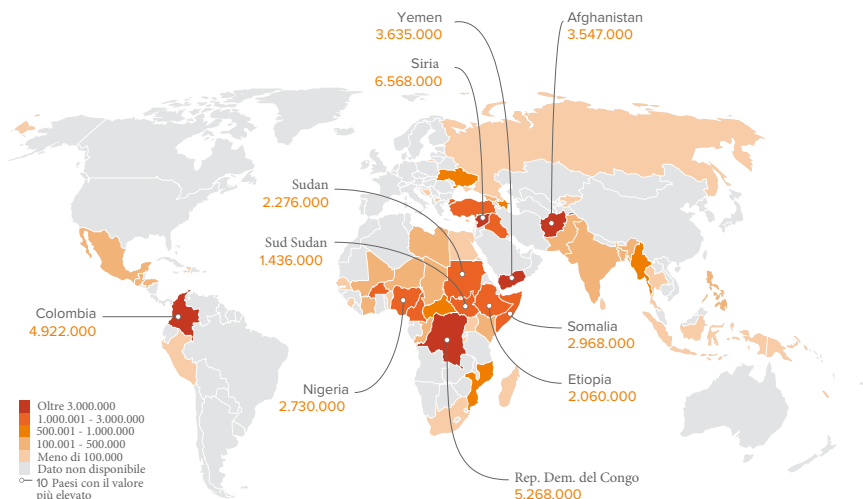
Fonte: elaborazione su dati IDMC 2021.

Sfollati interni per disastri ambientali (climatici e geofisici): i nuovi casi nel mondo per motivo di fuga. Valori assoluti. Anno 2020.



Fonte: elaborazione su dati IDMC 2021.

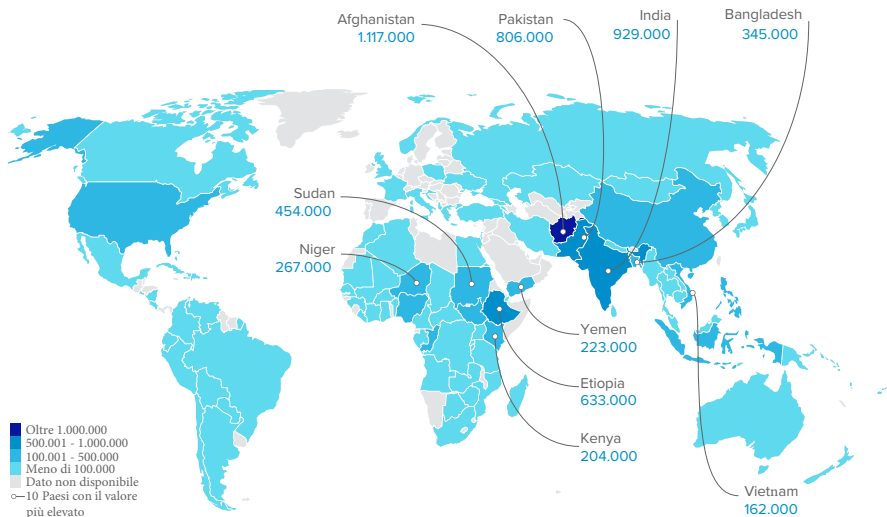
Sfollati interni per conflitti e violenze: la situazione nei Paesi del mondo. Valori assoluti. Anno 2020.



Situazione al 31 dicembre. Il totale è pari a 48 milioni e comprende 59 fra Paesi e territori.

Fonte: IDMC 2021.

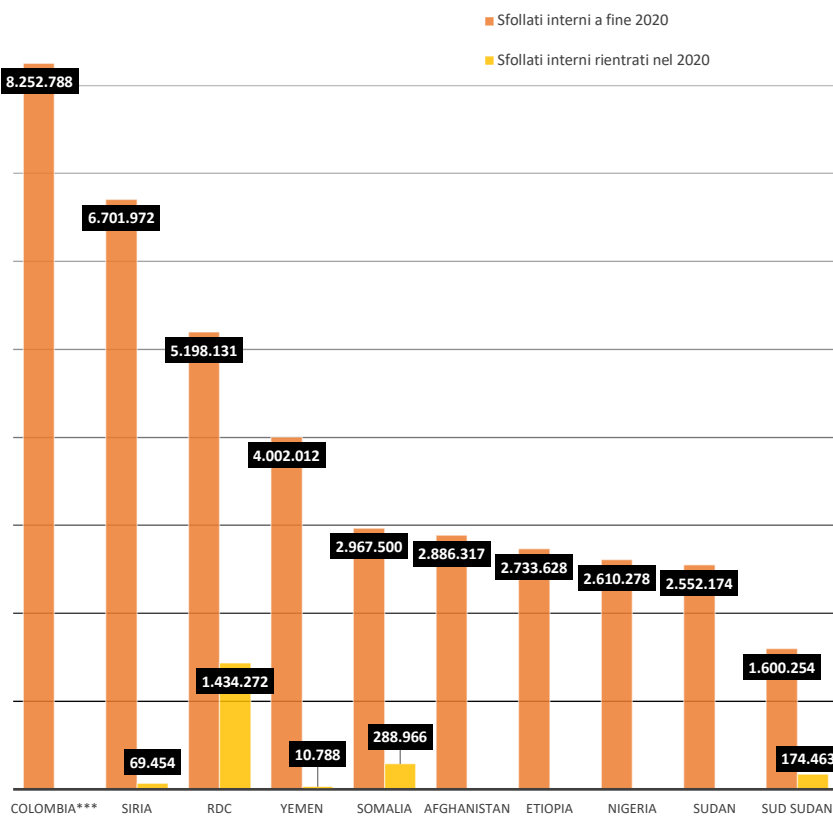
Sfollati interni per disastri climatici e geofisici: la situazione nei Paesi del mondo. Valori assoluti. Anno 2020.



Situazione al 31 dicembre. Il totale è pari a sette milioni e comprende 104 fra Paesi e territori.

Fonte: IDMC 2021.

Sfollati interni*: Paesi con le presenze più numerose e rientri** . Valori assoluti. Anno 2020.



* Sfollati di competenza UNHCR (cioè fuggiti da conflitti e violenze) presenti a fine anno.

** Rientri: sfollati di competenza UNHCR rientrati nelle zone d'origine durante l'anno; il valore mancante equivale a zero o a dato non disponibile.

*** Dato di fonte governativa, particolarmente elevato anche perché cumulativo a partire dal 1985. L'IDMC stima a fine anno la presenza di 4,9 milioni di sfollati.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2021.

Afghanistan: dopo il disastro, almeno il dovere della responsabilità

<p>630.000</p> <p>Gli sfollati interni prodotti dal conflitto nel solo 2021 (dati gennaio-metà settembre, stima). In gran parte all'inizio di settembre erano minori, 60%, più un 20% di uomini e un 20% di donne.</p>	<p>2,9 milioni</p> <p>Gli sfollati interni presenti alla fine del 2020 (stima).</p>	<p>22.100</p> <p>I nuovi arrivi noti di rifugiati nei Paesi confinanti, Tagikistan, Iran e Pakistan, nel 2021 (dati gennaio-inizio settembre). Una piccola parte sono poi rientrati in patria, ma è probabile che il numero reale degli espatri di persone con diritto alla protezione sia molto maggiore.</p>
<p>2,2 milioni</p> <p>I rifugiati e i richiedenti asilo afgani ospitati nei soli Paesi confinanti alla fine del 2020 (l'80% del totale di oltre 2,8 milioni dispersi nel mondo: 2,6 milioni di rifugiati e 200 mila richiedenti asilo).</p>	<p>1.659 morti e 3.524 feriti</p> <p>Il bilancio delle vittime civili causate dalla guerra nel Paese nel solo primo semestre 2021 (+ 47% rispetto al 1° semestre 2020, dopo quattro anni di diminuzione): quasi la metà dei morti e feriti sono bambini e ragazzi (32%) o donne (14%).</p>	<p>176.000</p> <p>Il bilancio dei morti causati dalla guerra fra 2001 e agosto 2021. Questo totale comprende fra gli altri 46 mila civili afgani, 69 mila fra soldati e agenti afgani, 53 mila combattenti di opposizione, 2.300 soldati americani e 1.100 di Paesi alleati (fra cui 53 italiani).</p>
<p>Migliaia di blindati, 66 elicotteri armati "leggeri", 250 bombe a guida laser...</p> <p>Sono una parte (stime) dei mezzi militari, armamenti e ordigni che gli USA hanno consegnato alle forze armate/ di sicurezza afgane a partire dal 2001. Gli USA sono stati il principale fornitore di armamenti del Paese (75% del totale) e il secondo la Russia 14%; ma tra i principali c'è anche l'Italia, 3,8%. Questi dati escludono le forniture di una gran quantità di "piccole armi". Fra 2001 e 2020 il governo degli USA ha speso 72,7 miliardi di dollari in aiuti militari all'Afghanistan.</p>	<p>20 anni dopo</p> <p>Gli afgani bisognosi di assistenza umanitaria urgente già alla vigilia della presa del potere dei Talebani, nell'agosto 2021, erano 18 milioni, la metà della popolazione. Sul fronte del rispetto dei diritti umani, all'inizio dell'autunno 2021 tre ONG (Amnesty International, la Federazione internazionale per i diritti umani e l'Organizzazione mondiale contro la tortura) hanno pubblicato il primo rapporto autorevole sulla nuova situazione del Paese: il nuovo regime sta rapidamente smantellando quel poco di progresso nel campo dei diritti (soprattutto delle donne) che si era costruito in 20 anni di occupazione, di guerra e di violenze da parte di tutte le forze in conflitto⁷.</p>	<p>31.000</p> <p>I richiedenti asilo e rifugiati afgani in Grecia alla fine di agosto 2021 (la cittadinanza principale, per il 62% donne e minori), di cui 5.700 arrivati nel 2021.</p> <p>Dal giugno 2021, quando la Grecia ha dichiarato la Turchia "Paese sicuro", i richiedenti asilo afgani e di altre quattro nazionalità sono esposti al rischio di essere espulsi in questo Paese.</p>

(segue)

⁷ Cf. AMNESTY INTERNATIONAL, *The fate of thousands hanging in the balance: Afghanistan's fall into the hands of the Taliban*, 21 settembre 2021, in <https://d21zrvtktd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2021/09/2021-09-Briefing-final-.pdf>

<p>2.800</p> <p>La stima dei rifugiati e migranti afgiani presenti nei “movimenti misti” nel territorio dei Balcani occidentali (prima nazionalità, dato a fine luglio 2021).</p>	<p>548.505</p> <p>I richiedenti asilo afgiani registrati nel territorio dell'UE dal 2015 al 2020 (richiedenti per la prima volta, per il 2020 non disponibile il dato del Regno Unito). Dopo i massimi annuali del 2015 e 2016 (rispettivamente 178 mila e 183 mila persone) i valori sono scesi drasticamente. Nel 1° semestre 2021 se ne sono aggiunti 24.675 (erano stati 19.055 nel primo semestre 2020, + 29%).</p>	<p>223.825</p> <p>Gli esiti positivi (status di rifugiato, protezione sussidiaria o umanitaria) riconosciuti ai richiedenti asilo afgiani in prima istanza dal 2015 al 2020 nel territorio dell'UE: si tratta di poco più del 50% del totale dei richiedenti afgiani esaminati. Nel 2020, i cittadini afgiani a cui i Paesi dell'UE hanno riconosciuto una forma di protezione fra prima istanza e istanza finale su ricorso sono in totale 42.185.</p>
<p>9.540</p> <p>I richiedenti asilo afgiani registrati in Italia dal 2015 al 2020 (richiedenti per la prima volta): un totale molto ridotto in rapporto ai valori registrati nell'UE. Nel 1° semestre 2021 se ne sono aggiunti 440 (erano stati 265 nel 1° semestre 2020, + 66%).</p>	<p>12.000</p> <p>Gli esiti positivi (status di rifugiato, protezione sussidiaria o umanitaria/ speciale) riconosciuti a richiedenti asilo afgiani in Italia fra 2015 e 2020: rispetto al totale degli afgiani esaminati la percentuale di accoglimento, il 94%, è nettamente superiore a quella dell'UE in prima istanza (v. <i>sopra</i>).</p>	<p>4.890 (e 327)</p> <p>I cittadini afgiani evacuati in Italia dal Paese centro-asiatico nel ponte aereo dell'agosto 2021. A ottobre il Viminale ha emesso un bando per l'ampliamento della rete SAI di 3.000 posti da destinare all'accoglienza di famiglie in seguito alla crisi afgiana. Al passivo delle scelte di responsabilità del nostro Paese verso i cittadini dell'Afghanistan con bisogni di protezione si trovano però i 327 afgiani “riammessi” sommariamente in Slovenia nel 2020 (v. <i>oltre in questa sezione</i>).</p>

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), Cost of War project (Brown University, USA), Ministero della Difesa, SIPRI, U.S. Government Accountability Office, Eurostat 2021.

Alle periferie d'Europa

A colpo d'occhio

- L'Unione Europea "allargata" (cioè quella che comprende i 27 Paesi membri più quelli "associati", Svizzera, Norvegia, Liechtenstein e Islanda) vede nell'autunno 2021 in **crescita**, rispetto al 2020, i **flussi** "irregolari" di **rifugiati e migranti** ai suoi confini esterni: l'unico settore in diminuzione è quello del Mediterraneo orientale. E tuttavia occorre ricordare, ancora una volta, che i **134 mila** ingressi "irregolari" al settembre 2021, ma anche la tendenza che prospettano per la fine d'anno, rimangono un sottomultiplo dei migranti entrati nell'Unione durante l'"emergenza" europea del 2015: oltre **un milione** di uomini, donne, minori.
- Ai primi di **novembre 2021** la stima (minima) dei migranti **morti e dispersi** nel **Mediterraneo** ha già **superato il totale del 2020**, quasi **1.600** contro **1.448**. Lo scenario di questo "nuovo" **disastro umanitario**, circondato dalla sostanziale indifferenza degli Stati europei e dell'UE, è soprattutto il settore del **Mediterraneo centrale**, sulla rotta che conduce verso l'Italia e Malta, dove sempre ai primi di **novembre 2021** si contano già più di **1.200** morti e dispersi, contro i **999** di tutto il '20.
- È impressionante anche il quadro che emerge dalla **rotta atlantica** verso le isole **Canarie**, territorio spagnolo: oltre **23 mila** gli **arrivi nel 2020** contro i **2.700** dell'anno precedente (nove volte tanti), e numeri ancora in crescita nel **2021**. Ma nel periodo si è moltiplicato anche il tributo di **morti e dispersi** in mare: quasi **900** quelli di cui si è avuta notizia nel 2020, il quadruplo rispetto al 2019, e già altri 900 quelli del **2021** (dato sempre ai primi di novembre).
- Il **rischio** per rifugiati e migranti di **perdere la vita** sulla rotta delle Canarie (morti e dispersi in rapporto agli arrivi) fra 2019 e 2021 ha raggiunto livelli prossimi a quello toccato nel 2019 nelle acque del **Mediterraneo centrale**, il più elevato in questi anni sulle frontiere dell'UE: **un morto o disperso ogni 12 arrivi**.
- È possibile stimare che nei **primi due decenni del 21° secolo** abbiano perso la vita sulla frontiera liquida del Mediterraneo circa **42 mila** fra migranti e rifugiati. Oltre ad essere un tragico presente, è ormai anche la **pagina** più triste nella **storia** dell'**Unione Europea**, patria di democrazia, "libertà" e "diritti".
- Già prima della fine di settembre il numero di migranti e rifugiati intercettati dalla **Guardia costiera cosiddetta "libica"** e ricondotti in un sistema organizzato di **miseria, vessazioni, taglieggiamenti e violenze** (quasi **25.300 persone**) ha già più che doppiato il totale del 2020 (**11.900**): in questi anni non si è mai registrata una cifra così alta. Al 6 novembre il dato 2021 ha superato le **28.600** persone: a partire dal 2016 i "deportati di Libia" superano ormai quota **100 mila**.

La "forzezza": attraversamenti irregolari delle frontiere, respingimenti e rimpatri nell'UE allargata*. Valori assoluti. Anni 2017-2021.

	Attraversamenti irregolari delle frontiere esterne scoperti fra i posti di confine controllati	Attraversamenti irregolari delle frontiere esterne scoperti ai posti di confine controllati**	"Facilitatori" dell'immigr. illegale scoperti**	Resping. alla frontiera	Migranti scoperti nel territorio in situazione di soggiorno illegale	Provved. di rimpatrio	Rimpatri effettivamente eseguiti	Rifugiati e migranti morti o dispersi
2021***	133.900		-	-	-	-	-	49 in percorsi migratori in territorio interno europeo (UE "allargata" e Paesi non UE) + 1.422 nel Mediterraneo + 874 sulla rotta delle Canarie
2020	125.226	2.286	8.942	131.439	370.174	316.140	66.514	83 + 1.448 + 877
2019	141.846	2.550	10.989	212.487	403.078	302.023	139.377	149 + 1.885 + 202
2018	149.117	2.258	10.642	190.658	367.266	283.880	147.815	116 + 2.337 + 43
2017	204.750	1.622	10.246	183.019	435.084	282.075	155.945	58 + 3.139 + 1

* = dato non disponibile.

* Paesi membri dell'UE più Islanda, Norvegia e Svizzera.

** Persone nascoste su treni, camion e altri veicoli.

*** Dati provvisori gennaio-settembre 2021. Attraversamenti + 68% rispetto allo stesso periodo 2020 (e + 47% rispetto al 2019, prima dello scoppio della pandemia di COVID-19). Queste le variazioni sulle rotte principali rispetto al '20: Africa occidentale-Canarie + 93%, Mediterraneo occidentale + 22%, Mediterraneo centrale + 87%, Mediterraneo orientale - 17% e Balcani occidentali + 117% (per la frontiera di terra orientale vedi la seguente scheda "Frontiera orientale, l'ultima emergenza"). Morti e dispersi: stime minime.

Fonte: elaborazione su dati Frontex e Progetto Missing Migrants OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) 2019-2021.

Frontiera orientale, l'ultima "emergenza"

Migliaia di persone	È il numero di migranti rimasti bloccati alla frontiera fra Bielorussia e Polonia alla metà di novembre 2021. Il disastro umanitario ai confini tra la Bielorussia e i Paesi UE di Polonia, Lituania e Lettonia si è incancrenito dall'estate precedente, con flussi mai osservati in precedenza di persone che cercavano di entrare nel territorio dell'Unione Europea. L'UE e alcuni suoi governi hanno accusato la Bielorussia di "spingere" i migranti in ritorsione alle sanzioni varate dall'Unione contro il regime di Minsk. Ma intanto gruppi di migranti sono rimasti bloccati nelle zone di confine anche per mesi, abbandonati a se stessi in foreste e paludi. Sia la Polonia che la Lituania e la Lettonia hanno dichiarato sulle loro frontiere con la Bielorussia uno stato di emergenza che ha messo ancora più a rischio il rispetto dei diritti, perché ha tenuto lontani da queste zone giornalisti e operatori delle ONG. Sono state documentate violazioni e respingimenti illegali di richiedenti asilo. Il governo di Varsavia in autunno ha messo in cantiere il progetto di costruire una barriera di confine . Ma specialmente in Polonia, sono sorte anche iniziative di protesta e di solidarietà da parte della società civile.
6.179	Gli attraversamenti irregolari di rifugiati e migranti scoperti fra gennaio e settembre 2021 sulla frontiera di terra orientale dell'UE (dati provvisori, + 1.407% rispetto allo stesso periodo del 2020). Fra i 6.179 migranti, ben 3.700 sono irakeni e 540 afghani .
4.170	Fra i 6.179 arrivi totali quelli registrati nella sola Lituania , anche se dopo un picco nel mese di luglio (2.900 persone) a settembre sono riusciti ad attraversare questo tratto di confine appena 20 migranti.
1.380	Fra i 6.179 arrivi totali quelli registrati in Polonia , ma solo 28 a settembre.
18	I morti già registrati fra i migranti sui confini bielorusso-lituano e bielorusso-polacco solo fra l'inizio di agosto e la fine di ottobre 2021.

Fonte: elaborazione su dati Frontex, Progetto Missing Migrants OIM ed ECRE (European council on refugees and exiles) 2021.

Sulla nuova frontiera esterna della Manica

Oltre 25.000	È il numero di migranti che, secondo dati disponibili negli ultimi giorni di novembre 2021, nell'anno hanno attraversato irregolarmente la Manica verso l'Inghilterra, il tratto di mare che dal 2020 segna la nuova frontiera esterna dell'Unione Europea tra Francia e Regno Unito . La situazione ha già provocato attriti tra Parigi e Londra.
8.460	I migranti che hanno attraversato la Manica in tutto il 2020.
Quasi 200	I migranti morti e dispersi sulla "rotta" della Manica di cui si ha notizia fra 2014 e gli ultimi giorni di novembre 2021: un dato probabilmente inferiore alla realtà . Il braccio di mare è uno dei più affollati e pericolosi , nonostante la brevità della traversata. Per il 2021 sono noti 42 morti e dispersi , per tutto il 2020 13 e per tutto il 2019 50 .
2.000	Nell'ottobre 2021, è il numero di migranti accampati a Calais , in Francia, che sperano di riuscire a passare il Canale. I trafficanti chiederebbero loro fino a 7.000 euro a persona.

Elaborazione su dati Progetto Missing Migrants OIM, BBC e UNHCR 2021.

Rifugiati e migranti: gli arrivi nel territorio dell'UE sulle rotte del Mediterraneo e dell'Atlantico verso le Canarie. Valori assoluti. Anni 2015-2021.

Rotta	Paese di arrivo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Mediterraneo Occidentale	Totale	15.417	13.406	27.409	62.991	29.762	18.838	20.193
<i>Mediterraneo Occidentale via mare</i>	<i>Spagna via mare Mediterraneo Occidentale</i>	4.440	7.490	21.546	56.191	23.416	17.083	9.826
<i>Mediterraneo Occidentale via terra</i>	<i>Spagna via terra**</i>	10.977	5.916	5.863	6.800	6.346	1.755	10.367
Atlantico Africa occidentale	Spagna (Canarie) via mare	875	672	425	1.307	2.687	23.023	9.386
Mediterraneo Occidentale + Atlantico Africa occidentale	Spagna totale	16.292	14.078	27.834	64.298	32.449	41.861	29.579

<i>Mediterraneo Occidentale</i>									
<i>via mare + Atlantico</i>	<i>Spagna via mare totale</i>	5.315	8.162	21.971	57.498	26.103	40.106	19.212	
<i>Africa occidentale</i>									
Mediterraneo Centrale	Totale	153.948	181.460	119.389	24.815	14.876	36.435	39.895	
	Italia via mare	153.842	181.436	119.369	23.370	11.471	34.154	39.425	
	Malta via mare	106	24	20	1.445	3.405	2.281	470	
Mediterraneo Orientale	Totale	888.806	194.438	40.276	57.543	81.147	21.179	15.991	
	Cipro***	269	345	2.662	4.795	7.821	2.995	5.764	
	Grecia totale	857.363	176.906	35.052	50.215	71.386	14.785	5.588	
	<i>Grecia via terra</i>	3.713	3.292	5.551	17.473	8.941	5.547	3.508	
	<i>Grecia via mare</i>	853.363	173.614	29.501	32.742	62.445	9.238	2.080	
	Bulgaria via terra****	31.174	17.187	2.562	2.533	1.940	3.399	4.639	
Totale Mediterraneo		1.058.171	389.304	187.074	145.349	125.785	76.452	76.079	
Totale complessivo		1.059.046	389.976	187.499	146.656	128.472	99.475	85.465	

* Dati al 31 agosto (situazione nota al 1° ottobre, per la quale sono ancora possibili ulteriori revisioni e consolidamenti). Per la situazione al **6 ottobre 2021** sono disponibili i seguenti dati provvisori: circa 24.600 arrivi dal Mediterraneo occidentale, 13.200 alle Canarie dall'Africa occidentale, 48.400 dal Mediterraneo centrale (47.959 in Italia e 470 a Malta) e 18.400 dal Mediterraneo orientale (6.800 a Cipro, 5.800 in Grecia e 5.900 in Bulgaria); all'**8 novembre** (sempre dati provvisori) gli arrivi in tutto il bacino del Mediterraneo e alle Canarie sono circa 125.000: 95.000 via mare e 30.000 via terra.

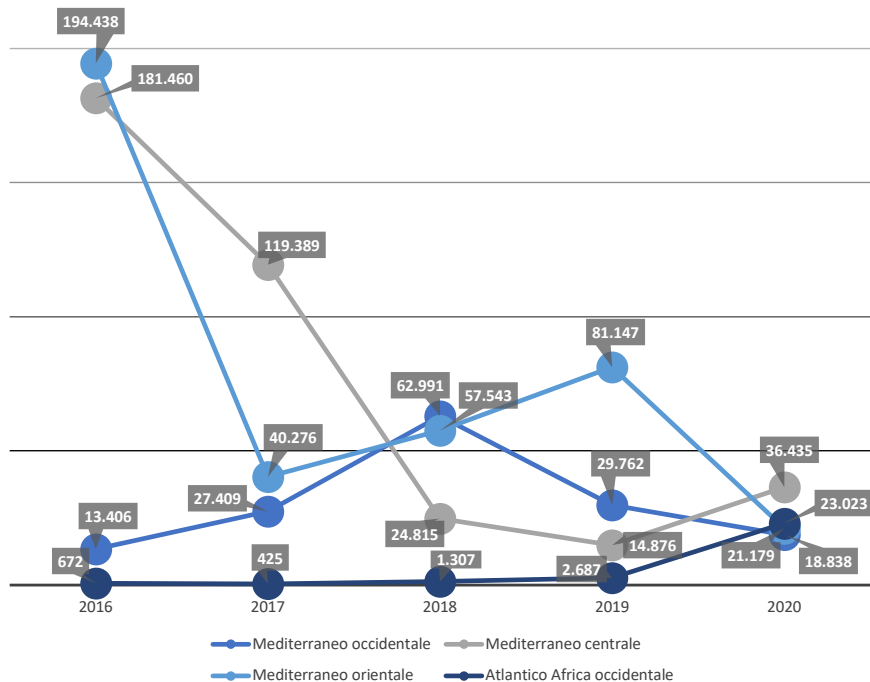
** Arrivi via terra nelle *enclave* di Ceuta e Melilla. Il dato 2021 comprende l'ingresso di circa 9.000 migranti a Ceuta fra il 17 e il 19 maggio, in gran parte subito respinti.

*** I dati comprendono sia gli arrivi via mare sia gli attraversamenti (molto più numerosi) della "linea verde" da Cipro Nord a Cipro.

**** RegISTRAZIONI all'ingresso dalla Turchia e all'interno del territorio nazionale.

Fonte: per le cifre in tabella, DTM (Displacement Tracking Matrix)-OIM 2021 sulla base di dati forniti dalle autorità nazionali; per le cifre di ottobre e novembre, DTM-OIM tranne che per gli arrivi alle Canarie: qui OIM su dati delle autorità nazionali.

Rifugiati e migranti: gli arrivi via mare nel territorio dell'UE dalle rotte del Mediterraneo e dell'Atlantico verso le Canarie. Valori assoluti. Anni 2016-2020.



Nota: per le rotte del Mediterraneo occidentale e orientale gli arrivi sommano quelli via mare e quelli via terra.

Fonte: DTM-OIM 2021.

Rifugiati e migranti: morti e dispersi nel Mediterraneo nel tentativo di entrare in Europa. Valori assoluti. Anni 2000-2021.

2000-2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Totale
19.300	3.286	4.055	5.136	3.139	2.337	1.885	1.448	1.445	42.031

Stime minime.

* Dato al 5 ottobre. Un mese dopo, **al 4 novembre**, è già ulteriormente salito a 1.559, più del totale 2020.

Fonte: elaborazione su dati OIM e Progetto Missing Migrants OIM 2014-2021.

Rifugiati e migranti: morti e dispersi sulle rotte del Mediterraneo e dell'Atlantico verso le Canarie. Valori assoluti. Anni 2015-2021.

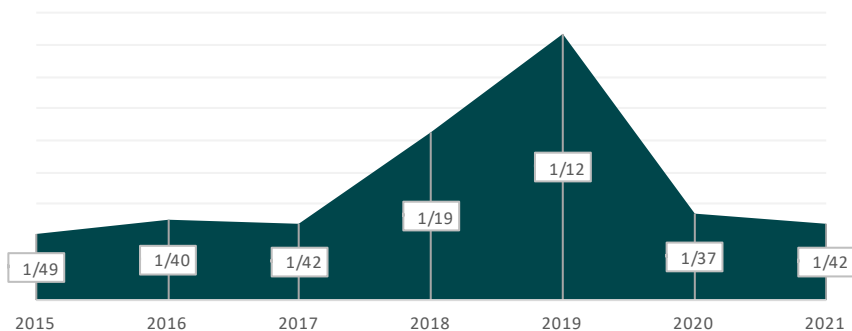
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Mediterraneo occidentale							
Morti e dispersi	102	128	224	849	552	343	263
Mediterraneo centrale							
Morti e dispersi	3.149	4.574	2.853	1.314	1.262	999	1.163
Mediterraneo orientale							
Morti e dispersi	804	434	62	174	71	106	19
Atlantico Africa occidentale							
Morti e dispersi	82	169	1	43	202	877	844

Stime minime.

* Dati al 5 ottobre. Un mese dopo, al **4 novembre**, il bilancio sulle rotte del Mediterraneo è già salito a 310 morti e dispersi su quella occidentale, a 1.225 su quella centrale e a 24 su quella orientale (per un totale di 1.559), mentre sulla rotta atlantica verso le Canarie a 898.

Fonte: elaborazione su dati Progetto Missing Migrants OIM 2021.

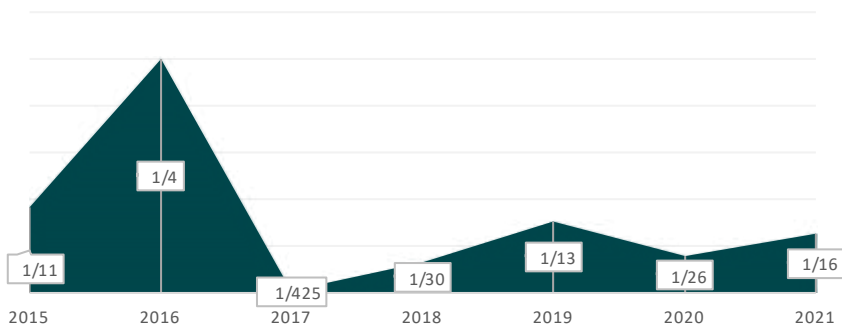
Rifugiati e migranti: il rischio di perdere la vita o di rimanere dispersi sulla rotta del Mediterraneo centrale. Incidenze di morti/dispersi in rapporto agli arrivi in Italia e a Malta. Anni 2015-2021*



* Per il 2021 arrivi al 6 ottobre e morti e dispersi al 5 ottobre.

Fonte: elaborazione su dati DTM OIM e Progetto Missing Migrants OIM 2021.

Rifugiati e migranti: il rischio di perdere la vita o di rimanere dispersi sulla rotta dell'Atlantico verso le Canarie. Incidenze di morti/dispersi in rapporto agli arrivi sulle isole. Anni 2015-2021*.



* Per il 2021 arrivi al 6 ottobre e morti e dispersi al 5 ottobre.

Fonte: elaborazione su dati DTM-OIM e Progetto Missing Migrants OIM 2021.

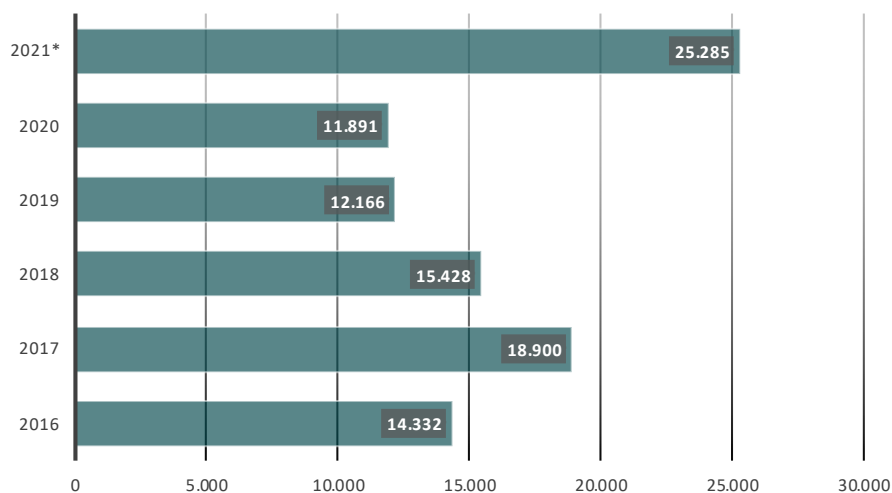
I rifugiati e i migranti intercettati dalle Guardie costiere turca, "libica" e tunisina. Valori assoluti. Anni 2016-2021*.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Totale
Intercettati dalla Guardia costiera turca	37.130	19.084	25.398	60.543	20.380	11.155	173.690
Intercettati dalla Guardia costiera "libica"	14.332	18.900	15.428	12.166	11.891	25.285	98.002
Intercettati dalla Guardia costiera tunisina	1.105	3.130	4.091	1.028	13.466	16.116	38.936

* Dati gennaio-agosto tranne che per la Guardia costiera "libica", gennaio-25 settembre: **al 6 novembre** questo dato ha raggiunto le 28.636 persone.

Fonte: elaborazione su dati Progetto Missing Migrants OIM e OIM Libya 2021.

I rifugiati e i migranti intercettati dalla Guardia costiera "libica". Valori assoluti. Anni 2016-2021.



* Dati gennaio-25 settembre. Secondo dati UNHCR aggiornati a luglio, nell'anno si tratta soprattutto di rifugiati e migranti sudanesi, seguiti da bangladesi e maliani.

Fonte: elaborazione su dati Missing Migrants OIM, OIM Libia e UNHCR 2021.

I rimpatri "volontari assistiti"

Dopo lo stop di Tripoli

A oltre due mesi da un blocco deciso dal ministero dell'Interno del Governo di unità nazionale libico, il 21 ottobre 2021 sono ripresi i "voli umanitari" dalla Libia nell'ambito del programma di **rimpatrio volontario assistito** dell'OIM (Voluntary humanitarian return, VHR): **127 gambiani** (117 uomini, cinque donne e cinque minori) provenienti dai sovraffollati **centri di detenzione** sono stati trasportati da Misurata a Banjul, capitale del Gambia.

"10 mila in lista d'attesa"

Secondo l'OIM, sono circa **10 mila** i migranti bloccati in Libia che hanno **chiesto** e attendono un rimpatrio da mesi. «Il processo di rientro è supportato anche dai **Paesi di origine**, con i quali vengono coordinate sia le operazioni prima della partenza in Libia sia l'arrivo dei connazionali nelle capitali»⁸.

(segue)

⁸ OIM, *IOM Resumes voluntary humanitarian return assistance flights from Libya after months of suspension*, 22 ottobre 2021, in <https://www.iom.int/news/iom-resumes-voluntary-humanitarian-return-assistance-flights-libya-after-months-suspension>

I finanziatori	Sono oltre 53 mila i migranti rimpatriati dalla Libia a partire dal 2015 nel programma VHR, finanziato dall' Unione Europea nell'ambito dell' Iniziativa congiunta UE-OIM per la protezione e il reinserimento dei migranti, ma anche attraverso il Fondo migrazioni del ministero degli Esteri italiano.
Anche da Niger, Mali e Gibuti	Negli anni, il totale dei rimpatri volontari nell'ambito dell'Iniziativa congiunta UE-OIM è di circa 95 mila persone: la maggior parte dalla Libia (v. sopra) e dal Niger , ma anche dal Mali e da Gibuti . «Nei Paesi d'origine , attraverso questa iniziativa congiunta l'Unione Europea ha già sostenuto il reinserimento di oltre 112 mila migranti» ⁹ . Nell'aprile 2021 l'UE ha adottato una " Strategia sul rimpatrio assistito e il reinserimento ".
Il contributo di Frontex	Anche Frontex, l'agenzia per il controllo delle frontiere dell'UE, supporta rimpatri e partenze volontari : nel '21, fino all'inizio di settembre ha "facilitato" il rimpatrio di 2.741 persone in voli programmati. (Ma in totale l'agenzia ha coordinato ben 232 operazioni di rimpatrio <i>tout court</i> intraprese da Paesi membri dell'UE verso 28 Paesi extracomunitari con voli <i>charter</i> : quasi 8.000 i rimpatriati).
I costi	Secondo stime del Servizio di ricerca del Parlamento europeo, un rimpatrio forzato costa 3.414 euro , contro i 560 di un rimpatrio volontario . Il costo indicativo medio stimabile di un rimpatrio da un Paese "di transito" è di circa 2.500 euro a persona.
"Volontari?" Qualche dubbio	All'inizio del giugno 2021, dopo l'incontro a Roma, il 31 maggio, del premier Mario Draghi con il primo ministro libico <i>ad interim</i> Abdelhamid Dabaiba, l'ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) osservava: «Riguardo ai progetti di rimpatrio volontario (<i>dalla Libia, ndr</i>) si ritiene che l' adesione a tali programmi non possa considerarsi in alcun modo frutto della libera volontà dei migranti, essendo di fatto l'unica prospettiva per lasciare il Paese e sottrarsi a detenzione arbitraria, abusi e violenze ».

Fonte: elaborazione su dati OIM, Commissione Europea e ASGI 2021.

⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on migration and asylum*, 29 settembre 2021, in <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-migration-asylum.pdf>, p. 20.

Protezione cercasi nell'UE

A colpo d'occhio

- Il secondo trimestre 2021 ha visto crescere nettamente i **richiedenti asilo per la prima volta** nel territorio dell'Unione Europea rispetto allo stesso periodo 2020 (cioè rispetto ai primi mesi della pandemia di COVID-19): da circa **48 mila** nel periodo aprile-giugno 2020 a **103 mila** fra aprile e giugno 2021, più che un raddoppio. Ma se si guarda ai **primi tre mesi 2020**, cioè alla *vigilia* della pandemia, si osserva in quel periodo un valore ben più elevato, pari a **150 mila richiedenti** circa. Questi divari hanno fatto sì che i valori su **scala semestrale** (primo semestre 2020 contro primo semestre 2021) siano rimasti quasi uguali: **198 mila** nei **primi sei mesi del '20** e **199 mila** nei **primi sei mesi del '21**.
- Il 2020 ha visto nell'UE, rispetto al 2019, una **diminuzione di richiedenti asilo per la prima volta** pari a un terzo, **417 mila** contro **631 mila**. Incrementi si sono registrati solo in **Austria**, + 22%, in **Slovacchia**, + 23%, e in alcuni Paesi dell'area Balcanica, primo fra tutti la **Romania**, addirittura + 145%, ma anche la **Bulgaria**, + 67% e la **Croazia**, + 22%.
- **Siria e Afghanistan** sono ormai da anni le cittadinanze principali delle persone che cercano protezione nell'UE. Nell'ultimo biennio, in terza e quarta posizione il **Venezuela** e la **Colombia** hanno sostituito l'**Irak** e il **Pakistan**.

Richiedenti asilo nell'UE a 27 Paesi*. Valori assoluti. Anni 2015-2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021**
Totale	1.282.690	1.221.185	677.470	625.575	698.760	471.935	247.690
Richiedenti asilo per la prima volta	1.216.860	1.166.815	620.265	564.115	631.285	417.380	199.160

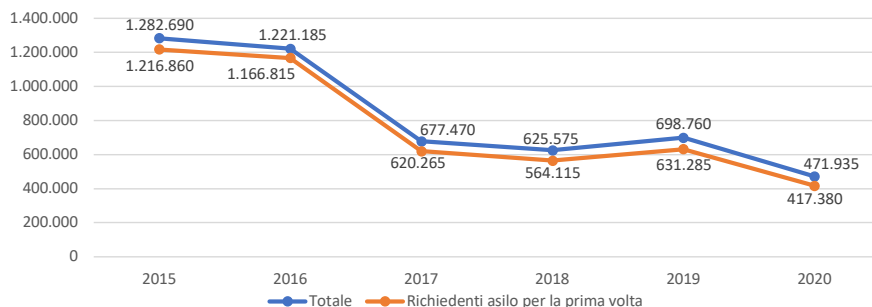
Valori approssimati alla cinquina.

* Il Regno Unito è uscito dall'UE il 31 gennaio 2020. Per tutti gli anni, richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

** Dati gennaio-giugno. Nel 1° semestre 2020 i richiedenti totali erano stati 221.555 e quelli per la prima volta 198.175. Ma nel primo semestre 2019 rispettivamente 333.870 e 299.185.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

Richiedenti asilo nell'UE a 27 Paesi. Valori assoluti. Anni 2015-2020.



Valori approssimati alla cinquina.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2020.

	2019	2020	Variazione (%)	Incidenza sul totale 2020 (%)
UE a 27 Paesi	631.285	417.380	-33,9	100,0
Germania	142.450	102.525	-28,0	24,6
Spagna	115.175	86.380	-25,0	20,7
Francia	138.290	81.735	-40,9	19,6
Grecia	74.910	37.860	-49,5	9,1
Italia	35.005	21.200	-39,4	5,1
Olanda	22.485	13.660	-39,2	3,3
Svezia	23.125	13.595	-41,2	3,3
Austria	10.985	13.400	22,0	3,2
Belgio	23.105	12.905	-44,1	3,1
Cipro	12.695	7.500	-40,9	1,8
Romania	2.455	6.025	145,4	1,4
Slovenia	3.615	3.465	-4,1	0,8
Bulgaria	2.075	3.460	66,7	0,8
Malta	4.015	2.410	-40,0	0,6
Croazia	1.265	1.540	21,7	0,4
Irlanda	4.740	1.535	-67,6	0,4
Polonia	2.765	1.510	-45,4	0,4
Finlandia	2.445	1.445	-40,9	0,3

	2019	2020	Variazione (%)	Incidenza sul totale 2020 (%)
Danimarca	2.605	1.420	-45,5	0,3
Lussemburgo	2.200	1.295	-41,1	0,3
Portogallo	1.735	900	-48,1	0,2
Repubblica Ceca	1.570	790	-49,7	0,2
Slovacchia	215	265	23,3	0,1
Lituania	625	260	-58,4	0,1
Lettonia	180	145	-19,4	0,0
Ungheria	465	90	-80,6	0,0
Estonia	100	45	-55,0	0,0
Regno Unito	45.535	36.041	-20,8	:
Svizzera	12.545	9.725	-22,5	:
Norvegia	2.165	1.325	-38,8	:
Islanda	805	625	-22,4	:
Liechtenstein	40	25	-37,5	:

Valori approssimati alla cinquina (per questa ragione le somme degli addendi possono non essere uguali ai totali).
 “:” = dato non applicabile.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Home Office (Regno Unito) 2021.

Richiedenti asilo per la prima volta nell’UE per cittadinanze principali. Valori assoluti. Anni 2017-2020.

	2017*	2018*	2019**	2020**
Siria	102.375	80.920	74.915	63.665
Afghanistan	43.800	40.990	54.300	44.285
Venezuela	13.010	21.920	44.770	30.325
Colombia	3.945	9.970	31.850	29.050
Irak	47.650	39.595	26.850	16.265
Pakistan	29.670	24.705	24.345	15.960
Turchia	14.655	21.965	23.420	13.915
Bangladesh	19.335	12.650	13.190	10.490
Somalia	12.745	11.305	12.850	10.145
Nigeria	39.185	22.120	20.515	9.610

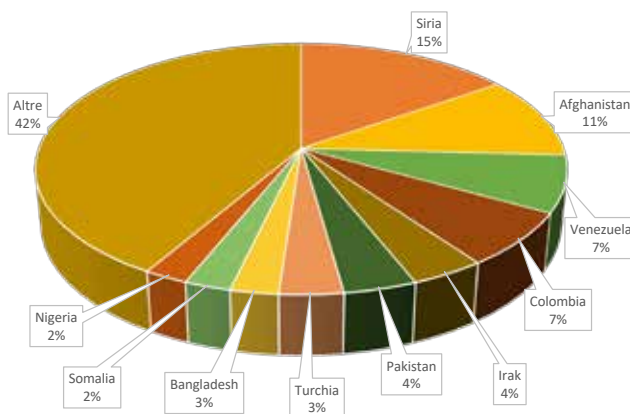
Valori approssimati alla cinquina.

* Richiedenti extra-UE a 28 Paesi.

** Richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2019-2021.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE* per cittadinanze principali. Percentuali. Anno 2020.

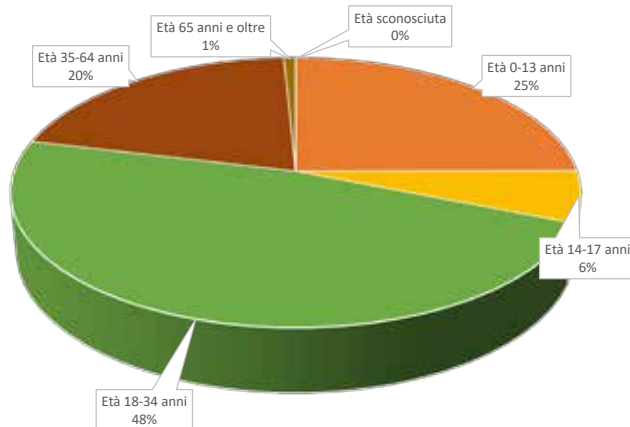


Totale: 417.380 richiedenti asilo.

* Richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE* per età. Percentuali. Anno 2020.



Totale: 417.380 richiedenti asilo.

* UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

La ricollocazione (*relocation*) di richiedenti asilo nei Paesi UE da Italia, Malta e Grecia

Oggi: i numeri (minimi) della <i>relocation</i> volontaria	
1.145	I richiedenti asilo “ ricollocati ” in altri Paesi membri dall’Italia fra gennaio 2019 e la metà di settembre 2021. Sono 1.020 quelli ricollocati dopo l’“accordo di Malta” (il meccanismo temporaneo di solidarietà sottoscritto il 23 settembre 2019 da Francia, Germania, Italia e Malta alla presenza della presidenza finlandese di turno del Consiglio UE): l’ 1,3% dei circa 80 mila rifugiati e migranti sbarcati nel periodo.
959	I richiedenti asilo “ ricollocati ” in altri Paesi membri da Malta fra gennaio 2019 e la metà di settembre 2021.
51	I casì SAR (<i>search and rescue</i> , ricerca e soccorso in mare) per cui gli Stati membri hanno chiesto il coordinamento della Commissione Europea fra gennaio 2019 e il settembre 2020. La Commissione è stata in grado di coordinarne operativamente 39 .
4.307	I rifugiati, richiedenti asilo e minori non accompagnati (questi ultimi sono stati 984) “ricollocati” fra l’aprile 2020 e la metà di settembre 2021 dalla Grecia nell’ambito dell’attuale iniziativa di <i>relocation</i> dell’UE rivolta al Paese ellenico. Il programma è co-diretto dal governo di Atene e si svolge in collaborazione con l’OIM, l’UNHCR, l’UNICEF e l’EASO. Singoli, minori e famiglie sono stati accolti in 13 Paesi fra membri dell’UE e “associati”: Germania, Francia, Portogallo, Finlandia, Belgio, Irlanda, Norvegia, Lituania, Bulgaria, Italia, Olanda, Svizzera e Lussemburgo.
Ieri: i piccoli numeri (e le falle) della <i>relocation</i> “obbligatoria”	
12.740	I richiedenti asilo “ ricollocati ” in altri Paesi membri dall’Italia nell’ambito del programma UE di <i>relocation</i> d’emergenza settembre 2015 - settembre 2017 (decisioni del Consiglio Europeo 2015/1523 e 2015/1601), vincolante per tutti i Paesi membri e rivolto ai richiedenti fuggiti dai Paesi che presentavano un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari al 75% o più. I migranti sbarcati nel periodo che potenzialmente ne avevano diritto sono stati circa 36 mila .
21.999	I richiedenti asilo “ ricollocati ” in altri Paesi membri dalla Grecia nel medesimo programma UE 2015-2017. I migranti sbarcati nel periodo che potenzialmente ne avevano diritto sono stati circa 445 mila .
34.739	I richiedenti asilo “ ricollocati ” in totale da Grecia e Italia nel programma UE 2015-2017.

(segue)

160.000	L'obiettivo massimo di richiedenti protezione da ricollocare nel programma 2015-2017 stabilito dal Consiglio Europeo in due <i>step</i> , 40 mila più 120 mila. Questo obiettivo massimo è poi sceso a 98.256 , e dunque quest'ultimo, a sua volta, è stato realizzato per un terzo . Fra le cause di questo risultato, la selettività del criterio di base del 75% (<i>v. sopra</i>), il basso numero di richiedenti eleggibili effettivamente registrati per la procedura, l' informazione insufficiente offerta agli stessi richiedenti, la lentezza dei Paesi nell'assumersi quote di accoglienza, le lungaggini in tutte le fasi della procedura e gli indebiti e pretestuosi rifiuti ed eccezioni aggiuntive opposti da alcuni Paesi.
25	I Paesi membri e "associati" (Norvegia, Svizzera e Liechtenstein) che hanno aderito al Programma UE 2015-2017. Regno Unito e Danimarca si sono avvalsi del loro diritto di "rinuncia", Ungheria e Polonia non hanno accolto un solo richiedente.
Tre	I Paesi contro i quali l'UE ha aperto nel 2017 una procedura di infrazione per non aver ottemperato agli obblighi di <i>relocation</i> : oltre a Ungheria e Polonia la Repubblica Ceca , che ha accolto appena 12 richiedenti protezione. Nell'aprile 2020 la Corte di giustizia dell'UE ha confermato la loro reale inadempienza .

Fonte: elaborazione su dati EASO, ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), Commissione Europea, UNHCR, Ministero dell'Interno e Corte dei Conti Europea 2019-2021.

Nel “sistema Dublino”

Regolamento “Dublino III”: i numeri, l’inefficienza e la proposta di “riforma”

31	I Paesi vincolati dal regolamento “Dublino III” (il n. 604/2013 per la “determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale”): si tratta dei 27 Paesi UE (non più il Regno Unito, anche se nelle procedure alcuni Stati lo hanno ancora considerato aderente) più quattro Paesi “associati”: Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein.
104.335	La pandemia di COVID-19 ha inciso anche sulle procedure del “sistema Dublino”. Questa cifra è il totale delle richieste di presa o ripresa in carico di un richiedente asilo che i Paesi membri e associati hanno ricevuto dagli altri membri e associati nel 2020. Nel 2019 le richieste erano state 141.478, e 139.242 sottraendo le 2.236 ricevute dal Regno Unito: il calo è stato del 25% .
22.088	Le richieste ricevute dalla sola Italia da parte degli altri Paesi membri/associati nel 2020 (nel ’19 erano state 34.921). È il numero più elevato fra tutti i membri/associati. Seguono la Germania (17.249), la fragile Grecia (8.954), la Spagna (8.160) e la Francia (8.078).
30.125	Le richieste inviate nel 2020 dalla sola Germania agli altri Paesi membri/associati. Sotto questo indicatore la Germania, Paese principale, è seguita dalla Francia (30.054 richieste inviate), dalla Grecia (6.684), dal Belgio (6.607), dall’ Olanda (5.222), dalla Svizzera (3.543), dall’ Austria (3.196) e dall’ Italia (2.768).
95.012	Il numero di decisioni prese nel 2020 dagli Stati membri/associati sulle richieste “Dublino” a loro presentate (- 30% rispetto al 2019). Si è trattato di decisioni positive , di accettazione, nel 56% dei casi, ma anche qui la tendenza è in declino rispetto al 2019 (62%) e al 2018 (65%). L’ Italia , con 22.855 decisioni in totale fra accolte e respinte, è il primo sotto questo indicatore nel “sistema Dublino”.
0,8%	La percentuale di accettazione dell’ Ungheria sulle richieste ad essa pervenute nel 2020: è il dato minimo in tutto il “sistema Dublino”; Budapest, peraltro, si è vista accettare quasi due richieste su tre fra quelle presentate agli altri membri/associati. Molto bassa anche la percentuale di richieste accolte dalla Grecia , 3,5%. All’estremo opposto c’è la Lituania , che ha accolto il 95% delle richieste. La percentuale di accoglimento italiana è pari al 69%, quella francese pari al 65% e quella tedesca al 60%, ma quella svedese sale al 73%.
12.500*	Il numero approssimativo dei trasferimenti di richiedenti asilo effettivamente realizzati nel 2020 nel “sistema Dublino”: si tratta della media fra i 12 mila che Eurostat riporta come avvenuti “ in entrata ” e i 13.099 “ in uscita ” (sulla base delle cifre comunicate dai singoli Stati e che, evidentemente, contengono discrepanze, perché in questo sistema “chiuso” le due cifre totali dovrebbero coincidere). Il dato di 12.500 trasferimenti è comunque la metà rispetto ai 25 mila stimabili per il 2019.

(segue)

4.369 e 2.953	<p>Rispettivamente i trasferimenti ricevuti dalla Germania e quelli da lei attuati, sempre nel 2020. La Germania è il principale Paese “ricevente” e il secondo “inviante”, dopo la Francia, che conta 3.189 trasferimenti effettuati (e 1.626 ricevuti). Il terzo Paese ricevente è l'Italia (1.442 casi; solo 191, invece, i trasferimenti effettuati), che precede la Svizzera (con 1.267 richiedenti asilo ricevuti) e l'Olanda (con 765). Un solo trasferimento ha avuto luogo verso l'Ungheria (che però ha trasferito 31 richiedenti) e 11 verso la Grecia. Quest'ultimo Paese ha effettuato 1.825 trasferimenti, ma per la maggior parte nell'ambito del programma UE di ricollocazione per minori non accompagnati e famiglie vulnerabili.</p>
17%	<p>La percentuale di richiedenti asilo afgani trasferiti a norma del “Dublino III” nel 2020 rispetto al totale: rappresentano la cittadinanza più numerosa, seguita a distanza da quella irakena, 7%, nigeriana, 6%, algerina, 5%, e siriana, un altro 5%. Fra tutti i trasferiti, almeno il 22% sono minorenni: questa percentuale è cresciuta rispetto al 2019.</p>
11%	<p>Questa percentuale indica il tasso di trasferimenti effettivamente realizzati nel '20 dall'Italia in rapporto alle decisioni positive ricevute alle sue richieste rivolte agli altri Paesi membri/associati. Ma la percentuale è molto bassa o bassa anche in quasi tutti i Paesi con più trasferimenti “in uscita”: Francia 18%, Germania 20%, Olanda 49%, Svizzera 21%, Austria 34%, Svezia 45% e Belgio 12%. Fanno eccezione solo Malta, tasso di trasferimento 63%, e la Grecia, 108% (ma solo grazie al programma UE di ricollocazione, v. <i>sopra</i>).</p>
Sei	<p>Nel regolamento “Dublino III”, i criteri che definiscono gerarchicamente lo Stato responsabile per l'esame di un richiedente asilo. Primo fra tutti, l'unità familiare. Seguono i titoli di soggiorno o visti, l'ingresso o soggiorno irregolare, l'ingresso con esenzione di visto, la volontà di chiedere protezione manifestata nella zona di transito di un aeroporto e infine, criterio ultimo e “residuale”, il primo Paese in cui si è presentata domanda d'asilo.</p>
3.335	<p>I richiedenti asilo per i quali nel 2020 i Paesi membri/associati si sono avvalsi della clausola discrezionale “di sovranità” prevista dal “Dublino III”, per cui uno Stato può avocare a sé l'esame di un richiedente asilo per ragioni politiche, umanitarie o pratiche anche se non vi sarebbe tenuto. Il dato è meno della metà rispetto al 2019 (7.627 casi) e meno di un terzo rispetto al 2018 (11.958). Sono appena tre i Paesi che nel '20 hanno applicato la clausola con una certa frequenza: l'Olanda (1.353 casi), la Germania (1.083) e il Belgio (779). Danimarca e Svezia vi hanno fatto ricorso in qualche decina di casi, Croazia, Austria, Lussemburgo, Lettonia e Norvegia in una decina e Malta, Polonia e Romania in un solo caso ciascuna. I restanti Paesi, fra cui l'Italia, l'hanno ignorata del tutto.</p>

2	<p>Nell'estate 2021, i richiedenti asilo il cui ricorso giudiziario in Germania (l'ultimo di una lunga serie che negli anni ha chiamato in causa vari Paesi dell'Unione) ha messo in discussione l'equità del "sistema Dublino". Il 20 luglio, infatti, il Tribunale amministrativo superiore del Land Nord Reno-Westfalia ha stabilito che le domande di asilo di un cittadino somalo già titolare di protezione in Italia e di uno del Mali che aveva già chiesto asilo nel nostro Paese non possono essere respinte come inammissibili in Germania (cioè i due richiedenti non possono essere re-inviati in Italia), perché c'è il grave rischio che, in caso di rientro nel nostro Paese, non vengano soddisfatti a lungo termine i loro bisogni più elementari, come quello di un tetto e di un lavoro.</p>
Anni 2015-2019	<p>È il periodo di osservazione delle procedure "Dublino" che ha condotto l'ECRE (European council on refugees and exiles) ad affermare nel 2020 in uno studio per conto dello European parliamentary research service: «Lo scopo stesso del regolamento (cioè offrire un accesso rapido ed equo alle pratiche di asilo in un unico Stato membro) è di fatto ostacolato dalla lunghezza delle procedure, dalla mancata attuazione delle decisioni di trasferimento e dalle inadempienze nel rispetto dei diritti umani»¹⁰.</p>
Anno 2020	<p>Il 23 settembre 2020 la Commissione Europea ha proposto un "superamento" del "Dublino III" con la presentazione del "Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo" e il testo di un regolamento su "Asilo e gestione delle migrazioni". La proposta intende sia «augmentare la capacità del sistema di determinare in modo efficiente ed efficace un solo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale», sia «garantire la condivisione delle responsabilità attraverso un nuovo meccanismo di solidarietà, istituendo un sistema in grado di garantire la solidarietà su base continuativa in tempi normali e di assistere gli Stati membri con misure efficaci (sponsorizzazione della ricollocazione o del rimpatrio e altri contributi [...]) per gestire la migrazione in modo pratico quando affrontano momenti di pressione migratoria»¹¹. Ma secondo numerosi esperti, eurodeputati della commissione Libertà civili, giustizia e affari interni e organizzazioni di <i>advocacy</i> la proposta lascia dominante la regola del "primo ingresso", mentre gli elementi di "flessibilità" del meccanismo di solidarietà impediranno una reale cooperazione.</p>

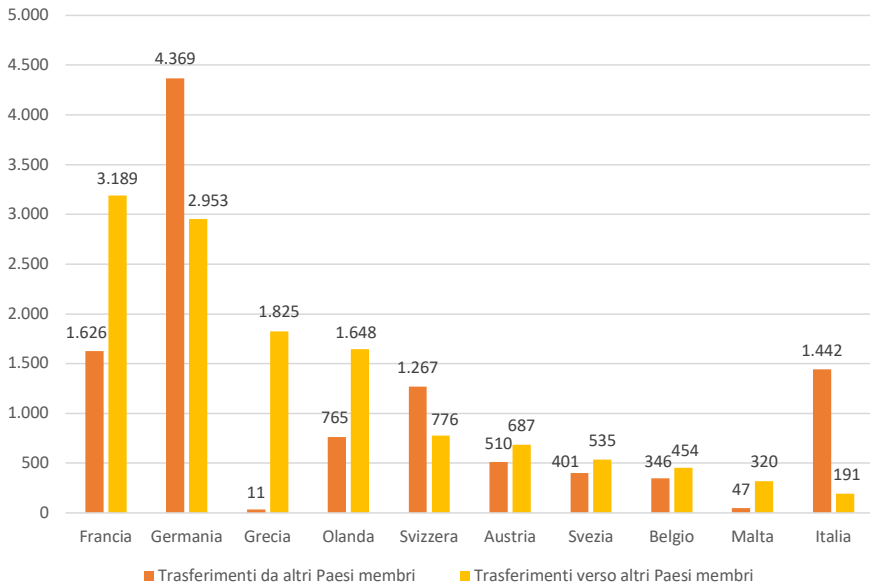
* Nel giugno 2021, prima della pubblicazione delle statistiche ufficiali annuali di Eurostat sul "Dublino III", l'EASO (European asylum support office) ha stimato per l'anno 13.600 persone trasferite.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat, EASO, ECRE e ASGI 2020-2021.

¹⁰ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE - ECRE, *Dublin Regulation on international protection applications*, febbraio 2021, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642813/EPRS_STU\(2020\)642813_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642813/EPRS_STU(2020)642813_EN.pdf), p. 1.

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio...*, 23 settembre 2020, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610&from=en>

Il "sistema Dublino": trasferimenti di richiedenti asilo da e verso i principali Paesi membri e associati. Valori assoluti. Anno 2021.



Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Ministero dell'Interno 2021.

L'Europa che dà asilo (ma più spesso lo nega)

A colpo d'occhio

- Rispetto al 2019 la pandemia di COVID-19 ha causato nel 2020 una contrazione dei **richiedenti asilo esaminati** nei 27 Paesi UE. Ma almeno in prima istanza (il “grado” con il carico di pratiche di gran lunga maggiore) la contrazione è stata meno forte di quanto ci si potesse attendere, da circa **541 mila a 521 mila** richiedenti esaminati, - **4%**; molto diversa, peraltro, la situazione in Paesi come l'**Italia**, dove il *lockdown* ha determinato un dimezzamento delle decisioni emesse.
- Nel 2020 l'UE a 27 Paesi ha **garantito protezione** a circa **281 mila** richiedenti (riconoscimenti dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria oppure di quella umanitaria fra **prima istanza** e **istanza finale su ricorso**; nel 2019 si era trattato di **296 mila** persone).
- La **percentuale di riconoscimento** di uno dei tre benefici sul totale dei richiedenti esaminati è rimasta bassa: il **41%** scarso in sede di **prima istanza** e il **30%** scarso in **istanza finale** (rispettivamente contro il 38% e 31% del 2019).
- Tuttavia, ancora una volta gli **esiti positivi in istanza finale** su ricorso, oltre **69 mila** nel 2020 in cifra assoluta (**un quarto del totale degli esiti positivi** nel 2020), e la loro percentuale sui casi esaminati (praticamente **un esito positivo ogni tre esaminati**) sono dati significativi, sia perché correggono sensibilmente al rialzo i riconoscimenti in prima istanza, il dato a cui di solito si ferma il “dibattito” sulle politiche per l'asilo, sia perché suggeriscono che gli stessi processi di decisione in **prima istanza** potrebbero essere molto **migliorati**, dato appunto l'alto numero di **correzioni** successive e il loro costo in termini di **risorse** e di **tempo** (*sulla situazione in Italia dei ricorsi in materia d'asilo v. la scheda “Vite nel limbo fra decisioni e ricorsi” nella sezione I numeri/3*).
- Secondo le cifre Eurostat, nell'ultimo anno la **percentuale di riconoscimento** di protezione in prima istanza in **Italia** (28%) risulta nettamente inferiore a quella media dell'UE. È invece superiore (41%) se si considerano gli esiti in istanza finale su ricorso.
- La schedina che completa questa sottosezione è dedicata alle procedure **“di frontiera”** e **“accelerata”** previste dalla direttiva comunitaria “Procedure” (la n. 2013/32) per l'esame delle domande di protezione che sembrano avere **“meno fondamento”**: si traducono in pochissime decisioni positive (tasso di riconoscimento del **7-10%** contro il 33% di riconoscimento complessivo in prima istanza), ma preoccupano le organizzazioni della società civile e l'UNHCR sotto il profilo del rispetto dei diritti.

Le decisioni sui richiedenti asilo in prima istanza nell'UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.

	Decisioni totali	Decisioni totali positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Dinièghi	Riconoscimento totale (%)*	Riconoscimento status di rifugiato + protezione sussidiaria (%)*
UE a 27 Paesi	521.000	211.815	106.130	50.270	55.415	309.185	40,7	30,0
Belgio	16.360	5.710	4.735	975	0	10.650	34,9	34,9
Bulgaria	2.195	820	105	715	0	1.375	37,4	37,4
Rep. Ceca	960	105	40	65	5	855	10,9	10,9
Danimarca	1.185	420	205	70	145	765	35,4	23,2
Germania	128.590	62.470	37.820	18.950	5.700	66.120	48,6	44,1
Estonia	70	25	20	5	0	45	35,7	35,7
Irlanda	1.275	945	620	120	200	330	74,1	58,0
Grecia	62.155	34.325	26.370	7.955	0	27.830	55,2	55,2
Spagna	124.795	51.055	4.360	1.390	45.300	73.740	40,9	4,6
Francia	86.330	19.130	11.955	7.180	0	67.200	22,2	22,2
Croazia	295	40	35	5	0	250	13,6	13,6
Italia	40.795	11.585	4.580	4.970	2.035	29.215	28,4	23,4
Cipro	3.375	1.675	150	1.530	0	1.695	49,6	49,8
Lettonia	120	25	5	15	0	95	20,8	16,7
Lituania	350	80	80	0	0	265	22,9	22,9

(segue)

	Decisioni totali	Decisioni totali positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Dinièghi	Riconoscimento totale (%)*	Riconoscimento status di rifugiato + protezione sussidiaria (%)*
Lussemburgo	1.165	750	720	30	0	415	64,4	64,4
Ungheria	475	130	85	45	5	345	27,4	27,4
Malta	875	270	75	190	5	605	30,9	30,3
Olanda	13.580	8.620	4.975	2.820	820	4.965	63,5	57,4
Austria	10.495	6.835	5.000	1.050	780	3.660	65,1	57,6
Polonia	2.000	370	135	220	15	1.630	18,5	17,8
Portogallo	420	95	75	15	0	325	22,6	21,4
Romania	2.505	635	210	425	0	1.870	25,3	25,3
Slovenia	300	85	85	0	0	215	28,3	28,3
Slovacchia	80	40	5	20	10	40	50,0	31,3
Finlandia	3.045	1.150	850	135	165	1.895	37,8	32,3
Svezia	17.215	4.425	2.830	1.365	230	12.790	25,7	24,4
Islanda	585	385	80	285	20	200	65,8	62,4
Liechtenstein	25	10	0	10	0	15	40,0	40,0
Norvegia	1.565	1.145	1.010	50	80	420	73,2	67,7
Svizzera	11.275	10.185	5.260	985	3.945	1.090	90,3	55,4

Valori approssimati alla cinquina (per questa ragione le somme degli addendi possono non essere uguali ai totali).

* I valori indicano le percentuali di decisioni positive rispetto al numero totale di decisioni nel singolo Paese: il riconoscimento "totale" comprende tutti e tre i benefici di protezione (cioè anche la protezione umanitaria). Richiedenti esaminati nell'anno indipendentemente dalla data di richiesta d'asilo.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

Le decisioni sui richiedenti asilo in istanza finale su ricorso nell'UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.

	Decisioni totali	Decisioni totali positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Dinieghi	Riconoscimento totale (%)*	Riconoscimento status di rifugiato + protezione sussidiaria (%)*
UE a 27 Paesi	232.815	69.210	21.575	22.350	25.285	163.605	29,7	18,9
Belgio	6.685	320	275	45	0	6.365	4,8	4,8
Bulgaria	20	15	0	15	0	0	75,0	75,0
Rep. Ceca	405	10	0	10	0	395	2,5	2,5
Danimarca	755	150	120	30	0	605	19,9	19,9
Germania	100.095	35.565	7.895	12.145	15.520	64.530	35,5	20,0
Estonia	20	5	5	0	0	15	25,0	25,0
Irlanda	990	585	410	45	135	405	59,1	46,0
Grecia	23.755	1.415	480	565	370	22.340	6,0	4,4
Spagna	425	135	20	0	115	290	31,8	4,7
Francia	41.830	10.255	6.115	4.140	0	31.575	24,5	24,5
Croazia	155	40	35	5	0	115	25,8	25,8
Italia	23.810	9.690	615	2.790	6.285	14.120	40,7	14,3
Cipro	440	0	0	0	0	440	0,0	0,0
Lettonia	55	0	0	0	0	55	0,0	0,0
Lituania	15	5	0	0	0	10	33,3	0,0

(segue)

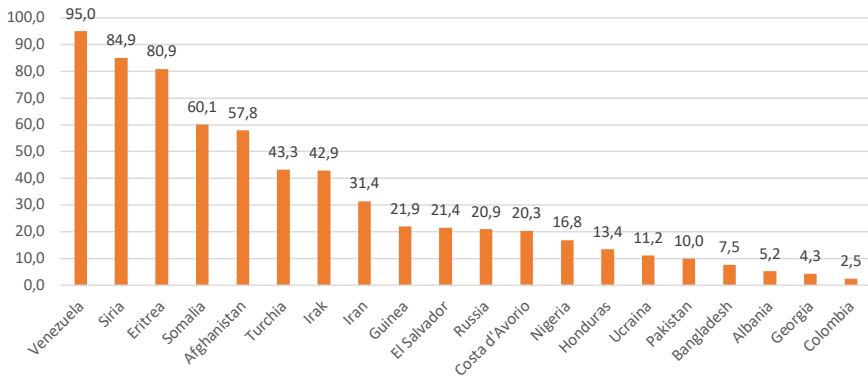
	Decisioni totali	Decisioni totali positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Dinièghi	Riconoscimento totale (%)*	Riconoscimento status di rifugiato + protezione sussidiaria (%)*
Lussemburgo	110	0	0	0	0	105	0,0	0,0
Ungheria	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0
Malta	565	10	0	5	0	555	1,8	0,9
Olanda	2.320	1.080	440	540	100	1.240	46,6	42,2
Austria	9.970	6.145	3.260	1.600	1.290	3.825	61,6	48,7
Polonia	1.940	20	0	10	10	1.920	1,0	0,5
Portogallo	790	0	0	0	0	790	0,0	0,0
Romania	240	75	30	45	0	165	31,3	31,3
Slovenia	135	5	5	0	0	130	3,7	3,7
Slovacchia	20	5	0	0	5	15	25,0	0,0
Finlandia	3.280	890	640	130	120	2.390	27,1	23,5
Svezia	13.995	2.785	1.225	230	1.330	11.210	19,9	10,4
Islanda	310	195	55	50	95	110	62,9	33,9
Liechtenstein	10	5	0	5	0	10	50,0	50,0
Norvegia	950	170	50	5	120	780	17,9	5,8
Svizzera	2.755	320	150	45	125	2.435	11,6	7,1

Valori approssimati alla cinquina (per questa ragione le somme degli addendi possono non essere uguali ai totali).

* I valori indicano le percentuali di decisioni positive rispetto al numero totale di decisioni nel singolo Paese: il riconoscimento "totale" comprende tutti e tre i benefici di protezione (cioè anche la protezione umanitaria). Richiedenti esaminati nell'anno indipendente dalla data di richiesta d'asilo.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

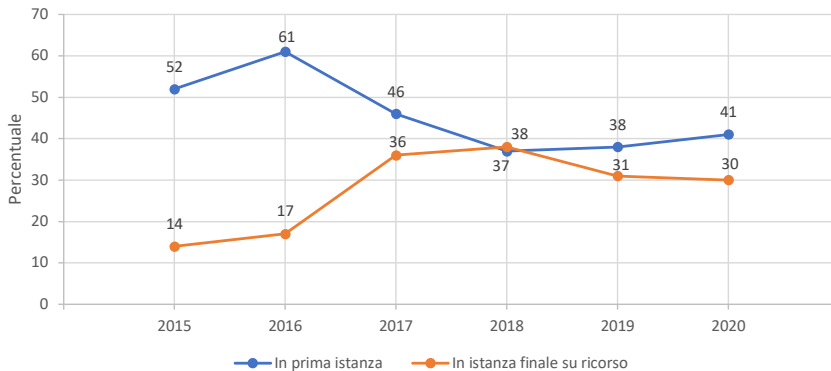
Il tasso di riconoscimento (cioè di decisioni positive) fra le 20 cittadinanze d'origine che hanno ricevuto più decisioni in prima istanza nell'UE*. Percentuali. Anno 2020.



* A 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

L'andamento del riconoscimento totale* di protezione nell'UE. Valori percentuali. Anni 2015-2020.



* Status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2016-2021.

Le procedure “di frontiera” e “accelerata” (e i loro rischi)

La direttiva	Secondo la direttiva “Procedure” dell’UE (la n. 2013/32), gli Stati membri possono condurre l’esame di un richiedente asilo con una procedura di frontiera e/o con una procedura accelerata in situazioni in cui, a grandi linee, la domanda di protezione sembra avere meno fondamento o il comportamento del richiedente non è “appropriato” : rientrano nella casistica, fra l’altro, la provenienza da un Paese cosiddetto “sicuro”, dichiarazioni o attestazioni false o contraddittorie, il rifiuto di lasciare le impronte digitali e il fatto di non aver presentato domanda di protezione il prima possibile dopo un ingresso irregolare .
15 Paesi	La procedura di frontiera oggi è applicabile , sia pure in forme molto diverse, in 14 Paesi membri (Austria, Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia e Spagna) e in uno “associato”, la Svizzera .
Riconoscimenti al 7-10%	Mancano purtroppo cifre esaustive sull’applicazione concreta. Si sa però che nel 2019 il tasso di riconoscimento (cioè le decisioni positive) in prima istanza nella procedura di frontiera è stato appena del 7% e nella procedura accelerata appena del 10% : due valori molto bassi rispetto al tasso di riconoscimento complessivo per le decisioni in prima istanza nell’UE “allargata”, pari al 33%.
“Diritti in pericolo”	Sulla procedura di frontiera le organizzazioni della società civile hanno espresso forti preoccupazioni : 1) a causa dei tempi ridotti, rischia di produrre decisioni di bassa “qualità” , che possono tradursi in illegittime azioni di <i>refoulement</i> ; 2) di fatto, riduce le chance di appello sempre a causa dei tempi stretti; 3) rischia di trascurare le dovute garanzie procedurali ; 4) la direttiva 2013/32 non esime esplicitamente dalla procedura le categorie vulnerabili (tanto che in Francia, Germania e Spagna può essere adottata anche per i minori non accompagnati). Inoltre, secondo l’UNHCR la detenzione dei richiedenti asilo contestuale alla procedura rischia estendere una prassi, appunto quella della detenzione di un richiedente in quanto tale, che dovrebbe essere soltanto eccezionale.

Fonte: elaborazione su dati EASO 2020.

Resettlement, il progresso interrotto

Dati e fatti chiave

34.400	È il numero dei rifugiati reinsediati complessivamente in 21 Stati del mondo da precarie Paesi di primo asilo nel 2020, con o senza l'assistenza dell'UNHCR: è il dato più basso dopo quasi vent'anni. Equivale a un terzo di quello del 2019 (107.700 reinsediati) e del 2018 (92.400), e al 2,4% del numero globale di rifugiati bisognosi di <i>resettlement</i> stimati per l'anno dall'UNHCR (1.440.000).
26.195	I rifugiati che fra gennaio e settembre 2021 , in programmi coordinati dall' UNHCR , sono potuti partire in reinsediamento da precarie Paesi di primo asilo verso i Paesi più sviluppati del mondo. Nel 2020, l'anno delle prime "ondate" della pandemia di COVID-19, si sono contati nei programmi UNHCR solo 22.800 rifugiati reinsediati. Però nel 2019 si era trattato di 63.726 persone.
1.000.000	Il numero di rifugiati che nel 2019 l'UNHCR e le organizzazioni "partner" si sono riproposti di reinsediare entro il 2028 con la <i>Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways</i> , che intende avvalersi di opportunità quali il ricongiungimento familiare e i programmi di " mobilità lavorativa ". L'obiettivo di 60 mila rifugiati reinsediati per il 2019 è stato raggiunto. Ma si è mancato quello per il 2020, pari a 70 mila partenze.
1.470.000	La stima UNHCR dei rifugiati bisognosi di reinsediamento in tutto il mondo nel 2022. Il dato è in crescita rispetto alla stima per il 2021, pari a 1.445.000 persone.
9.600	I rifugiati reinsediati negli USA nel 2020 (nell'anno gli Stati Uniti sono il primo Paese per questo indicatore). Il 25% provengono dalla Repubblica del Congo , il 18% dalla Siria e il 17% dal Mianmar .
9.200	I rifugiati reinsediati in Canada sempre nel 2020, soprattutto siriani, irakeni ed eritrei .
Uno su tre	L'incidenza della cittadinanza siriana fra i rifugiati reinsediati a livello globale; 12 su 100 sono invece originari del Congo . Ma nell'insieme si contano anche altri 82 Paesi d'origine , fra cui Eritrea, Mianmar, Ucraina, Sudan e Afghanistan .
39.522	I rifugiati che l'UNHCR ha proposto in reinsediamento nel 2020 in tutto il mondo.
86%	La percentuale dei 39.522 rifugiati proposti che aveva subito torture e/o violenze , o aveva nessità di protezione particolari o era composta da donne o ragazze particolarmente vulnerabili . Nel 2019 questa percentuale era "solo" del 76% , 10 punti percentuali in meno. Il 51% dei "proposti" nel 2020 erano invece minori .

21.700	I rifugiati per i quali l'UNHCR ha proposto il reinsediamento nel 2020 in 18 Paesi d' Europa (- 28% rispetto alla media del quinquennio precedente, pari a 30.200 persone). Si tratta soprattutto di siriani , rifugiati della RDC, eritrei, sudanesi, sud-sudanesi, somali , rifugiati della Repubblica Centrafricana, etiopi, afghani e burundesi . I loro principali Paesi di primo asilo: Libano, Turchia, Giordania, Egitto, Uganda, Ruanda, Kenya, Etiopia, Niger e Ciad .
11.150	I rifugiati arrivati in Europa in reinsediamento nel 2020 (la metà di quelli proposti dall'UNHCR). Erano stati 29.066 nel 2019 , 26.081 nel 2018, 27.450 nel 2017, 18.175 nel 2016 e 11.175 nel 2015.
10.640	I rifugiati arrivati in reinsediamento nel territorio dell' UE "allargata" (UE a 27 Paesi più Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein) nel 2020: <i>v. anche nella tabella e nel grafico seguente</i> . I Paesi membri dell'UE prima della pandemia di COVID-19 si erano impegnati ad accoglierne nell'anno quasi 30 mila , il 40% degli impegni globali. Il primo programma di resettlement dell'Unione risale al 2015 .

Fonte: elaborazione su dati UNHCR ed EASO 2021.

I rifugiati accolti in reinsediamento nell'UE "allargata"* da Paesi di primo asilo, per Paesi d'accoglienza. Valori assoluti e percentuali. Anni 2017-2020.

	2017	2018	2019	2020	Var. 2019- 2020 (%)	Percentuale sul totale dell'UE "allargata" (2020)*	Origine prevalente (2020)
Svezia	3.410	4.950	5.005	3.590	- 28	34	Siria (29%)
Germania	3.015	3.200	4.890	1.685	- 66	16	Siria (85%)
Norvegia	2.815	2.480	2.795	1.525	- 45	14	Siria (65%)
Francia	2.620	5.565	5.600	1.340	- 76	13	Siria (68%)
Finlandia	1.090	605	890	660	- 26	6	Siria (42%)
Svizzera	665	1.080	1.000	615	- 39	6	Siria (93%)
Olanda	2.265	1.225	1.875	425	- 77	4	Siria (61%)
Italia	1.515	1.180	1.355	350	- 74	3	Siria (57%)
Irlanda	275	340	785	195	- 75	2	Siria (100%)
Belgio	1.310	880	240	175	- 27	2	Siria (100%)
Romania	45	0	75	35	- 53	0	Siria (100%)
Danimarca	5	0	0	30	:	0	Siria (100%)
Lussemburgo	180	0	35	15	- 57	0	Somalia (67%)

(segue)

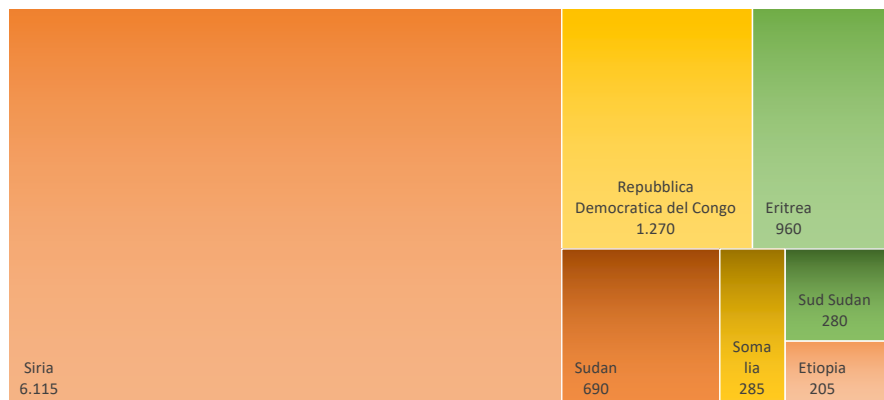
	2017	2018	2019	2020	Var. 2019- 2020 (%)	Percentuale sul totale dell'UE "allargata" (2020)*	Origine prevalente (2020)
Slovenia	0	35	0	0	0	0	:
Slovacchia	0	0	0	0	0	0	:
Grecia	0	0	0	0	0	0	:
Rep. Ceca	0	0	0	0	0	0	:
Polonia	0	0	0	0	0	0	:
Malta	15	0	0	0	0	0	:
Lituania	60	20	0	0	0	0	:
Liechtenstein	0	0	0	0	0	0	:
Bulgaria	0	20	65	0	-100	0	:
Austria	380	0	0	0	0	0	:
Croazia	40	110	100	0	-100	0	:
Estonia	20	30	5	0	-100	0	:
Lettonia	40	0	0	0	0	0	:
Cipro	0	0	0	0	0	0	:
Islanda	45	50	75	:	:	:	:
Spagna	1.490	830	:	:	:	:	:
Ungheria	0	0	0	:	:	:	:
Portogallo	170	35	375	:	:	:	:
Totale UE "allargata"	21.470	22.635	25.165	10.640	-58	100	:

": " = dato non disponibile o valore impossibile.

* UE a 27 Paesi più Norvegia, Svizzera, Liechtenstein e Islanda.

Fonte: elaborazione su dati EASO 2021.

I rifugiati accolti in reinsediamento nell'UE "allargata"* , per i principali Paesi d'origine. Valori assoluti. Anno 2020.



Nota: sono qui rappresentati i Paesi con almeno 200 rifugiati reinsediati. Il totale di tutte le nazionalità è 10.640 persone.

* UE a 27 Paesi più Norvegia, Svizzera, Liechtenstein e Islanda.

Fonte: elaborazione su dati EASO 2021.

Se non c'è di meglio: le evacuazioni umanitarie

Sono diverse dal reinsediamento le operazioni di evacuazione umanitaria, **più emergenziali** e **meno preparate**. Dal novembre 2017 al 2020, nell'ambito della cooperazione dell'UE con l'UNHCR e l'Unione Africana, **6.379 rifugiati vulnerabili e richiedenti asilo** sono stati evacuati dalla **Libia** in **Niger** e in **Ruanda**. Nei "Meccanismi di transito d'emergenza" che gestiscono questi trasferimenti si offre l'accesso alla determinazione dello **status di rifugiato**, in vista di un successivo **reinsediamento** o dell'**integrazione in loco**.

Il 4 novembre 2021 sono stati evacuati dalla Libia in **Niger 172** richiedenti asilo "vulnerabili": è stato il **primo volo** di evacuazione verso il Niger da **più di un anno**, dopo che le autorità libiche hanno revocato un divieto generale sui voli umanitari. Molti di questi richiedenti, in Libia sono stati detenuti in condizioni molto dure, sono vittime di **tratta** o hanno subito **violenze**. L'evacuazione è avvenuta attraverso il "Meccanismo di transito di emergenza" (ETM) istituito nel 2017 grazie al governo del Niger, che ha accettato di accogliere temporaneamente sul suo territorio rifugiati in pericolo di vita in Libia.

In Niger l'UNHCR offre supporto psicologico a coloro che hanno affrontato eventi traumatici in Libia, ma anche opportunità di istruzione e formazione professionale. Fino al 4 novembre sono **3.361 i rifugiati e i richiedenti asilo** evacuati nel Paese dalla Libia. Fra loro, **3.213** sono già partiti dal Niger verso **Paesi terzi** con percorsi di reinsediamento e "complementari".

Fonte: Commissione Europea 2021 e UNHCR 2021.

Frontiera orientale, il bastione Turchia

Dati e fatti

Rifugiati e richiedenti asilo, la situazione	Quasi quattro milioni a fine agosto 2021: oltre 3,6 milioni di siriani in protezione temporanea e oltre 330 mila fra beneficiari di altre forme di protezione e richiedenti asilo di altre nazionalità.
I rifugiati e i richiedenti asilo nel Paese nel 2020	A fine anno, 3.652.000 rifugiati e 322 mila casi pendenti di richiedenti asilo . I rifugiati sono aumentati rispetto ai 3.580.000 di fine 2019 e i richiedenti diminuiti di poco (328 mila a fine '19). Oltre il 98% dei rifugiati siriani vivono sparsi in 81 province della Repubblica, mentre l' 1,5% in sette centri di accoglienza temporanea gestiti dalla DGGM (Direzione generale per la gestione delle migrazioni).
La situazione nel quadro globale	La Turchia è il Primo Paese al mondo per numero di rifugiati nei confini e sesto per rifugiati in rapporto alla popolazione: 43 rifugiati ogni 1.000 abitanti a fine 2020 (sotto questo indicatore l'Italia è 67 ^a , con circa due rifugiati ogni 1.000 abitanti). Sul piano geopolitico, il 2020 ha visto la Turchia agire per crearsi una “zona di sicurezza” nella Siria nord-orientale e nel promuovere rimpatri di rifugiati siriani.
Marzo 2020, la (breve) crisi UE-Turchia	L'apertura dei confini con l'UE ai migranti dichiarata da Ankara a fine febbraio 2020 ha portato sulla frontiera di Pazarkule, vicino a Edirne, 13 mila migranti . Ma con la chiusura totale delle proprie frontiere subito decisa da Atene per il mese di marzo , si è creata una “zona cuscinetto” in cui migliaia di persone si sono ritrovate praticamente abbandonate a se stesse, senza un tetto, per settimane.
Intercettati nell'Egeo	Fra gennaio e agosto 2021 sono stati intercettati nell'Egeo dalla Guardia costiera turca 11.155 rifugiati e migranti : il 25% in meno rispetto allo stesso periodo 2020 e il 60% in meno rispetto allo stesso periodo 2019.
Le riammissioni dalla Grecia	A partire dalla primavera del 2016, in attuazione della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 Ankara ha accettato fino al marzo 2020 la riammissione dalla Grecia di 2.140 persone “senza diritto alla protezione”, soprattutto pakistani (751) ma anche, come seconda e quarta nazionalità, rispettivamente 404 siriani e 150 afghani . Tuttavia nel luglio 2021 il governo di Atene ha chiesto alla Turchia, tramite l'UE, di onorare i suoi obblighi che sarebbero disattesi da 17 mesi, per la riammissione di altri 1.908 migranti.
Il resettlement	Sempre in attuazione della dichiarazione UE-Turchia, fra il 2016 e il settembre 2021 sono stati reinsediati in Paesi UE quasi 31 mila rifugiati siriani .

Sostegno, contenimento...	Il Facility for Refugees in Turkey (FRIT) dell'UE sta mettendo a disposizione 6 miliardi di euro per il sostegno (e il contenimento) dei rifugiati siriani, ma anche a favore delle comunità ospitanti, nella Repubblica Turca . Per la Commissione UE l'impatto tangibile comprende il sostegno diretto a oltre 1,8 milioni di rifugiati "vulnerabili" per le loro necessità primarie e per la scolarizzazione di 680.000 minori .
...e nuovi finanziamenti in arrivo	Nel nuovo "pacchetto" di finanziamento quadriennale dell'UE a sostegno dei rifugiati siriani e non siriani e delle loro comunità ospitanti deciso alla metà del 2021 , la voce di finanziamento principale, pari a 3,5 miliardi di euro, è per la Turchia (altri 2,2 miliardi sono destinati nel complesso a Libano, Giordania, Irak e alla stessa Siria).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, AIDA (Asylum Information Database), Governo greco e Commissione Europea 2020-2021.

Grecia: contenere, trattenere, respingere (con l'appoggio dell'UE)

Dati e fatti

I rifugiati nel Paese	Secondo dati aggiornati a fine 2020, i rifugiati in senso ampio presenti nel Paese (persone con status di rifugiato, con altre forme di protezione o in situazione analoga) sono circa 103 mila . A fine 2019 i rifugiati erano 80.500 e a fine 2018 61.500 . Come nel 2019, anche nel 2020 la Grecia si trova in sesta posizione fra i Paesi UE per incidenza di rifugiati in rapporto agli abitanti, 10 ogni 1.000 (l'Italia è in 15ª posizione con circa due rifugiati ogni 1.000 abitanti).
I richiedenti asilo	Sempre nel 2020 il Paese ellenico è stato il quarto Paese dell'Unione per numero di richiedenti asilo per la prima volta (circa 38 mila), subito prima dell'Italia; il dato è però la metà di quello del 2019. Quasi 61 mila le richieste pendenti a fine anno, che erano ben 106 mila a fine 2019.
Gli arrivi di rifugiati e migranti	Sono poco meno di 15 mila gli arrivi di rifugiati e migranti nel Paese durante il 2020: 9.200 via mare e 5.500 via terra secondo l'OIM, nel complesso poco più di un quinto rispetto al 2019 (71.400). Ancora in discesa la tendenza del 2021: circa 6.000 gli arrivi totali fino ai primi di ottobre. Al contrario, il 2020 ha visto un alto tributo di vittime in mare sulla rotta del Mediterraneo orientale: ben 106 contro le 71 del 2019. "Solo" 19 , invece, quelle registrate nel 2021 fino ai primi di ottobre.

(segue)

<p>La relocation della “buona volontà”</p>	<p>Sono 4.008 in tutto i rifugiati (1.628), i richiedenti asilo (1.531) e i minori non accompagnati (849) “ricollocati” fra l'aprile 2020 e l'inizio dell'estate 2021 dalla Grecia nell'ambito dell'attuale iniziativa di <i>relocation</i> dell'UE a favore del Paese ellenico. Il programma è co-diretto dal governo di Atene e si svolge in collaborazione con l'OIM, l'UNHCR, l'UNICEF e l'EASO. Singoli, minori e famiglie sono stati accolti in 13 Paesi fra membri dell'UE e “associati”: Germania, Francia, Portogallo, Finlandia, Belgio, Irlanda, Norvegia, Lituania, Bulgaria, Italia, Olanda, Svizzera e Lussemburgo.</p>
<p>La nuova legge sull'asilo</p>	<p>Una nuova legge sull'asilo emanata nel novembre 2019, la n. 4636, è stata ripetutamente criticata dal Difensore civico nazionale, dalla Commissione nazionale greca per i diritti umani, dall'UNHCR e da organizzazioni della società civile come un tentativo di abbassare gli standard di protezione e di creare ingiustificati ostacoli procedurali e sostanziali alle persone bisognose di protezione internazionale.</p>
<p>Alla fame</p>	<p>Nell'ottobre 2021 una serie di ONG (fra cui InterSOS, Terre des hommes Hellas e il Consiglio greco per i rifugiati) hanno denunciato una mancata fornitura di vitto che avrebbe colpito il 60% dei rifugiati, delle persone non ancora registrate nel sistema di accoglienza e dei richiedenti asilo “diniegati” che vivono nei campi sul continente. Inoltre, il passaggio al governo da parte dell'UNHCR della gestione dell'assistenza in denaro per i richiedenti asilo finanziata dall'UE (un passaggio già rinviato e scattato il 1° ottobre) ha determinato un blocco delle erogazioni.</p>
<p>Sulle Isole dell'Egeo</p>	
<p>COVID-19, nei campi si vaccina solo da giugno</p>	<p>Alla metà di agosto 2021 i rifugiati e i richiedenti asilo confinati sulle isole di Lesbo, Samo, Chio, Leros e Kos erano 6.650, il 71% dei quali alloggiati in cinque <i>hotspot</i>-centri di accoglienza e identificazione; Afghanistan, Siria, RDC, Somalia e Palestina le provenienze principali. La tendenza è alla diminuzione: erano ben 41.100 all'inizio del 2020 (soprattutto afgani, siriani e palestinesi) e 19.100 a inizio 2021. Solo all'inizio di giugno 2021 è iniziata la campagna per vaccinare contro il COVID-19 i richiedenti asilo nei campi di Lesbo, Samo e Chio (ma non ancora in quelli di Leros e Kos).</p>
<p>I nuovi “MPRIC” e una lezione già dimenticata</p>	<p>Nel giugno 2021, ricordando nel rapporto <i>Constructing crisis at Europe's borders</i> gli ultimi cinque anni di condizioni disumane e degradanti dei richiedenti asilo sulle Isole e l'incendio del gigantesco campo di Moria del settembre 2020, Medici senza frontiere (MSF) ha denunciato la pervicacia dell'UE nel continuare a finanziare e rafforzare questa fallimentare strategia di contenimento. L'ONG si riferisce in particolare al progetto di aprire sulle Isole cinque nuovi “<i>multi-purpose reception and identification centres</i>” (MPRIC, il primo dei quali è stato aperto a settembre a Samo):</p>

«Comunemente indicati come “**centri chiusi**” dalle autorità greche, gli MPRIC sono concepiti come versioni più restrittive delle strutture attuali, e rafforzano la capacità di **contenere**, trattenere e **deportare** le persone che sbarcano in territorio europeo»¹².

Se la Turchia è un “Paese terzo sicuro”

L'ONG greco-tedesca Equal rights beyond borders ha seguito fra 2020 e 2021, sulle isole di Chio e Kos, l'iter di **47 richiedenti asilo siriani**. **Tutte le domande di protezione** sono state **respinte in prima istanza** ed è avvenuto lo stesso in **appello** per 25 dei 28 richiedenti che hanno provato a fare ricorso, sulla base della motivazione che la Turchia con 3,6 milioni di rifugiati sarebbe per loro un Paese “sicuro”, senza la minima considerazione delle **situazioni personali**. Il 7 giugno 2021 il governo greco ha **deciso formalmente** che la Turchia è un “**Paese terzo sicuro**” per i richiedenti asilo siriani, afgani, bangladesi, pakistani e somali; ma la decisione non ha fatto che sancire una prassi adottata sulle Isole da anni. Secondo Equal rights beyond borders, i percorsi vissuti dai 47 richiedenti asilo dimostrano che questa condotta «**viola la legislazione dell'UE, della Grecia e sui diritti umani**, impedisce un ricorso effettivo e mina alla base le procedure d'asilo sia in Grecia che nell'Unione»¹³. Se la Grecia riesce a far riammettere in Turchia ben pochi dei “diniegati” sulle Isole, li condanna però a un futuro da **irregolari** e da **homeless**.

I respingimenti sommari

Sull'Evros centinaia di respinti in un mese

Dall'inizio del 2017 al settembre 2021 il BVMN (Border violence monitoring network, una rete che unisce varie ONG attive soprattutto nei Balcani e in Grecia) ha raccolto testimonianze su circa **160 testimonianze di pushback** (i **respingimenti sommari e illegali** di migranti in violazione del principio di *non refoulement* e/o del divieto di respingimenti collettivi) **verso la sola Turchia**: la cifra forma il 13% dei 1.246 casi totali di *pushback* censiti dalla rete (questi ultimi sono avvenuti, oltre che verso la Turchia, anche verso la Bosnia, la Serbia, la stessa Grecia, la Croazia e il Montenegro). **Sette** gli episodi documentati **dalla Grecia alla Turchia** nella zona del fiume Evros solo fra il 9 maggio e il 25 giugno 2021, per un totale di **580 migranti** sommariamente respinti; uno degli episodi riguarda un respingimento “**a catena**” iniziato in Bulgaria.

(segue)

¹² MEDECINS SANS FRONTIÈRES, *Constructing crisis at Europe's borders*, 9 giugno 2021, in <https://www.msf.org/constructing-crisis-europe-border-migration-report>, p. 1.

¹³ EQUAL RIGHTS BEYOND BORDERS, *Consequences of the EU-Turkey statement. The situation of Syrian asylum seekers on the Greek Aegean Islands*, luglio 2021, in https://equal-rights.org/site/assets/files/1300/210705-consequences_of_the_eu-turkey_statement_equalrights.pdf, p. VI.

<p>All'ONU i dati della ONG</p>	<p>L'ONG internazionale con sede in Germania Mare liberum ha calcolato che nel 2020, solo fra marzo e dicembre, hanno subito un <i>pushback</i> nel mar Egeo circa 9.800 migranti in 321 episodi. Il periodo è quello che ha visto il crollo dei migranti sbarcati e registrati sulle Isole da aprile in poi: in tutto il 2020 gli arrivi sulle Isole, 9.200 secondo l'OIM e 9.700 secondo l'UNHCR (ma comunque il dato più basso dal 2014), sarebbero quindi inferiori ai migranti respinti illegalmente. I <i>pushback</i>, come accusa (non da sola) Mare liberum, sono stati compiuti dalle autorità greche in cooperazione con le forze dell'agenzia di controllo delle frontiere Frontex. I dati del rapporto di Mare liberum, dal titolo <i>Pushback report 2020</i> (febbraio 2021), sono stati ripresi a maggio in un rapporto del relatore speciale dell'ONU sui diritti dei migranti dedicato alla pratica dei <i>pushback</i> nel mondo¹⁴.</p>
<p>Le "strategie"</p>	<p>Secondo le informazioni e le testimonianze raccolte da Mare liberum, gli uomini della Guardia costiera ellenica attuano i <i>pushback</i> nell'Egeo tramite sei strategie: lasciano alla deriva su zattere di salvataggio senza motore i migranti intercettati, li abbandonano su isolette disabitate, attaccano le imbarcazioni su cui si trovano con motoscafi montati da uomini mascherati e armati, mettono deliberatamente a rischio di affondamento i gommoni sollevando onde oppure li sabotano, fino a rimettere in mare anche migranti già sbarcati sul suolo greco e non ancora registrati.</p>
<p>I dati 2021</p>	<p>Mare liberum ha contato nei primi nove mesi del 2021 centinaia di nuovi casi di pushback in mare, per un totale di circa 9.600 migranti respinti illegalmente, senza che fosse loro consentito di chiedere protezione. Ancora una volta i respingimenti supererebbero di gran lunga gli arrivi via mare registrati.</p>
<p>Certe cose si fanno in due: il caso Frontex</p>	<p>Il <i>report</i> del Frontex scrutiny working Group (FSWG) della commissione Libertà civili del Parlamento Europeo del luglio 2021 sulle accuse di violazione dei diritti fondamentali rivolte all'agenzia UE per il controllo delle frontiere, basate fra l'altro su un'importante inchiesta congiunta condotta nel 2020 da alcuni importanti media europei sui <i>pushback</i> nell'Egeo, ha stabilito di non aver trovato prove certe del coinvolgimento diretto di Frontex nei respingimenti. Però Frontex era a conoscenza delle violazioni dei diritti fondamentali perpetrate sulle frontiere dai Paesi con cui stava collaborando, e tuttavia le ha ignorate, «non le ha prevenute né ha ridotto il rischio di violazioni future»¹⁵. Compartecipazione di Frontex a parte, la relazione dell'Europarlamento è l'ennesima conferma ufficiale della pratica sistematica dei <i>pushback</i>, nonostante le smentite del governo di Atene.</p>

¹⁴ FELIPE GONZÁLEZ MORALES (UN special rapporteur on the human rights of migrants), *Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea*, 12 maggio 2021, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_47_30_E.pdf, pp. 9 e 16.

¹⁵ EUROPEAN PARLIAMENT - LIBE COMMITTEE ON CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS, *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights vio-*

Una famiglia per tutte

Nell'ottobre 2021 lo studio legale Prakken D'Oliveira Human Rights Lawyers di Amsterdam ha presentato presso la **Corte di giustizia europea** la **prima azione legale** contro **Frontex** per conto di una **famiglia siriana** deportata illegalmente in Turchia dalla Grecia nel 2016. I membri di questo nucleo familiare avevano **chiesto asilo** nel Paese ellenico ma sono stati respinti in Turchia su un **volo** organizzato dall'agenzia UE per il controllo delle frontiere. In Turchia erano stati **imprigionati** e poi, liberati, si erano ritrovati **senza aiuti**. Oggi sono fuggiti nell'Irak settentrionale. L'azione di Prakken D'Oliveira Human Rights Lawyers è sostenuta dalla campagna "**Not on our border watch**", lanciata dal Consiglio olandese per i rifugiati e da BKB, Sea-watch legal aid fund, Jungle minds con altre ONG europee.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, Eurostat, AIDA, MSF, Consiglio Greco per i Rifugiati, Equal Rights Beyond Borders, BVMN e Mare Liberum, Parlamento Europeo e campagna Not on Our Border Watch 2021.

Richiedenti asilo per la prima volta ed esiti in Grecia. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021

	Richiedenti asilo registrati nell'anno	Esiti*			
		Decisioni	Di cui decisioni positive (riconoscimento di uno status di protezione)	Tasso di riconoscimento (%)	
2019**	74.910	In prima istanza	32.700	17.350	53,1
		In istanza finale su ricorso	12.315	1.245	10,1
2020***	37.860	In prima istanza	62.155	34.325	55,2
		In istanza finale su ricorso	23.755	1.415	6,0
2021****	10.480	In prima istanza	17.990	9.810	54,5

Dati approssimati alla cinquina.

* Richiedenti esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta d'asilo.

** Nell'anno la Grecia è stata quarto Paese nell'UE per richiedenti asilo, prima dell'Italia.

*** Di nuovo quarto Paese nell'UE a 27 Paesi, prima dell'Italia.

**** Dati gennaio-giugno. Nello stesso periodo del 2020 i richiedenti erano stati 24.070 (registrati in gran parte solo fra gennaio e febbraio).

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020-2021.

lations, 14 luglio 2021, in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-692887_EN.pdf, p. 6.

Nel collo di bottiglia misero e violento della rotta balcanica

Dati e fatti

<p>Gli attraversamenti ai confini della “fortezza Europa”</p>	<p>Gli attraversamenti “irregolari” delle frontiere esterne dell’UE dai Paesi dei Balcani occidentali sono in crescita da tre anni: dai 5.900 nel 2018 ai 40.211 del 2021 nel solo periodo gennaio-settembre (oltre il doppio rispetto allo stesso periodo 2020). Ma nel 2015 della grande “emergenza migranti” europea si erano contati 764 mila attraversamenti. Nel 2021 si tratta soprattutto di rifugiati e migranti siriani, afghani e marocchini.</p>
<p>Nei Balcani “extra UE”</p>	<p>Nel luglio 2021 i Paesi dei Balcani “non UE”, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia del Nord, Albania e Montenegro, ospitano in tutto una popolazione di rifugiati e migranti stimata dall’UNHCR in circa 11 mila persone (contro le 17 mila di fine 2020 e le 14 mila di fine 2019): soprattutto in Bosnia-Erzegovina, 5.500 persone, e in Serbia, 4.700, mentre gli altri Paesi contano ognuno solo 100-200 persone. Nella regione le prime quattro cittadinanze d’origine sono l’Afghanistan, il Pakistan, il Bangladesh, la Siria e l’Irak.</p>
<p>Si entra in Macedonia</p>	<p>Il terzo indicatore che tenta di descrivere i “movimenti misti” nel Balcani extra UE (con molta approssimazione, data la mobilità di questa popolazione da Paese a Paese) è quello dei nuovi arrivi: fra gennaio e luglio 2021 ne sono stati registrati in Bosnia-Erzegovina 9.700 (erano stati 16.200 in tutto il ’20), molti più che in Serbia, 6.200 (25.500 nel ’20), ma molti meno che in Macedonia del Nord, 11.600 (addirittura 41.300 nel ’20), cioè nel principale Paese d’ingresso nella regione dalla Grecia.</p>
<p>Qui nessuno si deve fermare</p>	<p>Sempre nei Balcani extra-UE, gli ultimi anni hanno visto in drastica diminuzione le richieste d’asilo, dalle 10 mila e 12 mila presentate in tutta la regione rispettivamente nel 2018 e nel 2019 alle 4.600 del 2020, alle 800 scarse registrate nel 2021 fino all’estate. Ancora più scarsi, ogni anno, i benefici riconosciuti: ad esempio, sempre <i>in tutta la regione</i>, appena 36 status di rifugiato e 49 protezioni sussidiarie nel corso del 2020, con 179 dinieghi.</p> <p>Ne «emerge un quadro ben più complesso della facile spiegazione che riconduce l’assenza dei rifugiati nei Balcani alla sola ragione legata alla loro scelta di andare altrove. Tale spinta, che senza alcun dubbio esiste, è prodotta anche dal fatto che provare a rimanere è impossibile; le condizioni di assoluto e inaccettabile degrado nei campi di “accoglienza”, la mancanza di ogni forma di accoglienza ordinaria alternativa alla logica dei campi, la radicale assenza di qualsiasi percorso d’integrazione, anche per i pochi titolari di protezione internazionale, l’applicazione di criteri rigidi e i tempi</p>

	<p>d'attesa lunghissimi per l'esame delle domande, la mancanza nei diversi ordinamenti di una forma di protezione aggiuntiva a quella internazionale, compongono un paradigma espulsivo durissimo. Si aggiunga infine l'assenza di programmi pubblici per l'inclusione sociale rivolti allo sparuto numero dei rifugiati riconosciuti e il messaggio finale appare di lampante e cinica chiarezza: nessuno si deve fermare»¹⁶.</p>
<p>Nell'UE troverebbero (dovrebbero trovare) protezione</p>	<p>Fra i principali Paesi d'origine e di fuga che compongono i "flussi misti" nella regione, almeno tre registrano ancora nel territorio dell'UE livelli di riconoscimento di uno status di protezione elevati o molto elevati: oltre all'Afghanistan la Siria e l'Irak. Ma anche per queste persone l'ingresso legale nel territorio dell'Unione è bloccato da anni (v. <i>Il diritto d'asilo-Report 2020, scheda "Rotte balcanica, i numeri e i fatti"</i>, p. 346). Sono ridottissimi, fra l'altro, anche i numeri dell'asilo nei Paesi balcanici membri dell'UE. Nel 2020 è stata riconosciuta una forma di protezione (fra prima istanza e istanza finale) ad appena 80 richiedenti in Croazia (per giunta con un risibile 14% di esiti positivi in prima istanza), 90 in Slovenia e 130 in Ungheria. Solo la Bulgaria e la Romania presentano valori di una certa consistenza, rispettivamente con 835 e 710 riconoscimenti.</p>
<p>Ponti aerei e porte chiuse</p>	<p>Nell'agosto 2021 l'Italia è riuscita ad accogliere da sola, con un proprio ponte aereo, quasi 5.000 afgani in pochi giorni. Fa una certa impressione osservare che questa cifra è praticamente il doppio dei circa 3.000 afgani stimati nei Balcani "non UE" alla fine di luglio, fra tutti i rifugiati e migranti bloccati alle porte dell'Unione (e non certo della sola Italia).</p>
	<p>Crocevia Bosnia</p>
<p>Accordo UE-Turchia, anno secondo</p>	<p>«Dalla primavera del 2018, a due anni dalla "dichiarazione" UE-Turchia, con la chiusura di ogni canale d'ingresso legale nell'Unione, con l'aumento dei respingimenti e della violenza da parte delle autorità croate e con il totale fallimento del sistema delle liste d'attesa per accedere in Ungheria dai campi finanziati dalla stessa Unione situati in Serbia, la Bosnia-Erzegovina (BiH) è diventata il nuovo crocevia per entrare in UE da parte dei rifugiati provenienti dalle aree di conflitto e di elevata instabilità politica del Medio Oriente ed in particolare da Afghanistan, Siria, Irak e Pakistan»¹⁷.</p>

(segue)

¹⁶ RIVOLTI AI BALCANI, *Bosnia-Erzegovina, la mancata accoglienza*, Altreconomia, Milano, 2021, p. 12.

¹⁷ Ivi, p. 5.

<p>Un'accoglienza a bassi standard</p>	<p>Nell'incapacità della fragile e frammentata Federazione bosniaca di gestire la situazione, dall'estate del '18 l'organizzazione responsabile dell'accoglienza nel Paese è l'OIM. Dal gennaio '18 sono stati aperti nel territorio della BiH sette centri (di cui quattro nel solo cantone di Una-Sana, prossimo al confine con la Croazia) fra "Temporary reception centres" e "Provisional camps" (anche se in realtà «si tratta per la maggior parte di edifici in disuso riconvertiti a centri per migranti, collocati lontano dalle città e con standard umanitari minimi non adatti a ospitare individui, gran parte dei quali vulnerabili, nel medio-lungo periodo»¹⁸). A fine 2020 vi sono passati quasi 70 mila migranti, anche se i posti disponibili non sono mai stati più di 8.000, «un dato assai modesto in termini assoluti, lontanissimo da ogni reale emergenza che non fosse artificialmente costruita e alimentata per finalità politiche». A fine giugno 2021, su circa 5.500 presenze nel Paese, gli accolti nei centri erano solo 3.500, mentre gli altri 2.000 migranti si trovavano in alloggi di fortuna o senzatetto. Dal 2018 al 2020 l'UE ha assegnato alla Bosnia, direttamente o attraverso l'attività di organizzazioni partner, più di 88 milioni di euro per le necessità immediate (13,8 i milioni solo per l'assistenza d'emergenza) e di medio termine di migranti, rifugiati e richiedenti asilo e per il rafforzamento delle «capacità di gestione delle migrazioni».</p>
<p>Il "nuovo" campo di Lipa</p>	<p>L'incendio che a fine 2020 ha distrutto l'invivibile, gelido e segregato campo di Lipa nel cantone di Una-Sana, subito dopo che l'OIM aveva annunciato il ritiro dalla gestione della struttura, ha aperto gli occhi dell'opinione pubblica europea su una crisi umanitaria "indotta" in corso da tre anni. Ma nello stesso luogo, per decisione della Federazione bosniaca, nell'estate 2021 si stava già costruendo da zero un "nuovo" campo a gestione governativa con il supporto dell'OIM: un campo di container che, ancora una volta, «in mezzo al nulla ha il solo scopo di confinare le persone senza soluzioni di medio-lungo periodo»¹⁹. La struttura, con 1.500 posti, è stata inaugurata a novembre.</p>
<p>Ora e sempre <i>pushback</i>, violenze, soprusi</p>	
<p>Croazia-Bosnia, è escalation</p>	<p>L'intera area balcanica, nonostante anni di denunce, continua ad essere l'epicentro europeo della piaga dei <i>pushback</i>, i respingimenti sommarî e illegali di frontiera che violano il diritto di chiedere asilo, il diritto al non refoulement (cioè al "non respingimento" verso un luogo che metta le persone a rischio) e il divieto di respingimenti collettivi. La rete internazionale dell'iniziativa PRAB (<i>v. oltre in questa sezione la scheda "Italia confine d'Europa"</i>) ha raccolto testimonianze fra gennaio e giugno 2021, oltre che su alcune frontiere "minoritarie" (Macedonia-Grecia, Bosnia-Serbia e Croazia-Serbia),</p>

¹⁸ Ivi, p. 9; p. 7 per le due citazioni successive.

¹⁹ Ivi, p. 21.

	<p>su 5.078 migranti che hanno subito un pushback solo ai confini fra Croazia e Bosnia (la stragrande maggioranza, 3.907), Ungheria e Serbia (641) e Romania e Serbia (530). Di mese in mese i pushback dalla Croazia alla Bosnia hanno conosciuto una vera escalation, dai 213 di gennaio ai 1.290 di giugno. Mentre una serie “storica” di fonte DRC-PRAB permette di contare su questa frontiera nel periodo maggio 2019-agosto 2021 un totale di oltre 29.200 pushback.</p> <p>Fra la metà di aprile e la fine di giugno, 99 migranti hanno riferito di aver subito un “respingimento a catena” Slovenia-Croazia-Bosnia, e fra gennaio e aprile hanno testimoniato un’esperienza analoga altri 176: 170 casi sempre sulla direttrice Slovenia-Croazia-Bosnia, uno su quella Austria-Slovenia-Croazia-Bosnia, mentre i restanti cinque casi, tutti con destinazione finale Bosnia, sono iniziati in Italia.</p>
<p>Effetti “collaterali”</p>	<p>Fra aprile e giugno, secondo la PRAB la frontiera balcanica più violenta è stata forse quella fra Ungheria e Serbia: quasi sei respinti su 10 hanno riferito di aver subito violenze fisiche dalla polizia durante i respingimenti, quasi quattro su 10 di aver subito il furto o la distruzione di effetti personali e quasi tutti di non aver potuto chiedere asilo. Sulla frontiera croato-bosniaca le violenze fisiche si sono accanite su quattro respinti su 10, i furti/distruzioni di oggetti su otto su 10, mentre la richiesta d’asilo è stata impedita a uno su sei. Sulla frontiera fra Romania e Serbia hanno subito violenze fisiche tre su 10, “solo” il 2% furti/estorsioni e uno su 10 non ha potuto presentare domanda di protezione.</p>
<p>“Un elemento di routine”</p>	<p>«Anche se è difficile quantificare il numero delle persone sottoposte ai pushback per la mancanza di trasparenza e di attività di monitoraggio alle frontiere, i dati disponibili suggeriscono che pushback e rimpatri illegali sono diventati <i>un elemento di routine</i> nella gestione delle frontiere e interessano diverse migliaia di persone ogni anno»²⁰. Secondo dati dell’ECRE (European council on refugees and exiles), nel 2020 circa 25.600 persone sono state respinte dall’Ungheria, 18.400 dalla Croazia, 15.000 dalla Bulgaria e 13.400 dalla Romania, mentre 10 mila sono state allontanate dalla Slovenia nei Paesi confinanti in base ad accordi di riammissione.</p>
<p>Otto mesi</p>	<p>Nell’ottobre 2021 un’ampia inchiesta investigativa condotta dall’organizzazione <i>non profit</i> olandese Lighthouse Reports in collaborazione con vari media fra cui <i>Der Spiegel</i>, ARD e RTL Croatia ha denunciato dopo otto mesi di lavoro, con immagini e prove ormai inoppugnabili, la pratica estesa dei pushback illegali e violenti da Croazia, Grecia e Romania ad opera di pattuglie di uomini col volto coperto ma identificabili, da vari indizi, come agenti di polizia.</p>

(segue)

²⁰ ECRE - AIDA, *Asylum adjourned. The situation of applicants for international protection in 2020*, luglio 2021, in <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/07/Asylum-in-2020.pdf>, p. 2.

**Monitoraggi
“indipendenti”:
Zagabria caso-pilota**

Nell'estate 2021 è stato avviato il **“meccanismo di monitoraggio”** sulle procedure di frontiera richiesto alla **Croazia** dalla Commissione UE nel 2018. Ma le modalità della sua creazione hanno preoccupato **otto** importanti **organizzazioni** fra cui il **DRC** (Danish refugees council), Amnesty international e Save the children²¹. L'organismo di supervisione e controllo è nato, con scarsa trasparenza, alle **dipendenze dal ministero dell'Interno** di Zagabria. E le ispezioni che effettuerà al di fuori delle stazioni di polizia e dei valichi di frontiera, cioè lungo il **“green border”**, dove si verificano quasi tutte le violazioni dei diritti umani, dovranno essere **segnalate in anticipo**. Il meccanismo croato sarà un **“caso pilota”** nell'UE. Ma intanto, preoccupa anche la proposta dell'istituzione **in ogni Paese membro** di un meccanismo di monitoraggio dei diritti nelle procedure di **screening** dei migranti, contenuta nella proposta di regolamento per gli “accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne” (nell'ambito del “pacchetto” del **Patto su migrazione e asilo**). Già a fine 2020, di nuovo un gruppo di importanti ONG aveva chiesto una **reale indipendenza** di questi “meccanismi” e di estenderne il mandato a **tutte le attività** di gestione e controllo lungo le frontiere²².

Le responsabilità italiane

**Senza un pezzo
di carta**

Sono **1.298** le “riammissioni” di migranti e richiedenti asilo dall'Italia alla Slovenia realizzate nel 2020 in base a un accordo Roma-Lubiana del 1996, mai ratificato dal Parlamento: 1.000 dalla provincia di **Trieste** e 298 da quella di **Gorizia** (nell'anno sono stati rintracciati **4.120 migranti** “irregolari” dalla Slovenia, contro i 3.568 del '19 e i 1.567 del '18). I “riammessi”, fra i quali si contano anche **16 donne**, sono soprattutto di cittadinanza **pakistana** (545 persone) e **afghana** (327, fra cui quattro donne), sono stati consegnati alla polizia slovena senza ricevere un **provvedimento amministrativo** e, per ammissione dello stesso governo Conte II, anche se avevano manifestato l'intenzione di **chiedere asilo** in Italia. Inoltre i “riammessi” sono finiti quasi tutti nella trafila umiliante e brutale dei **“respingimenti a catena”** in Bosnia e in Serbia, via Slovenia e Croazia. Ma sia il regolamento “Dublino III” sia la nuova legge 173/2020 vietano di re-inviare/espellere richiedenti asilo verso **altri Paesi**, membri dell'UE o meno, che espongono le persone a **trattamenti disumani e degradanti**.

²¹ Cf. AA.VV., *Croatia/EU: Strengthen border monitoring system - Effective Mechanism Needed*, 3 agosto 2021, in www.amnesty.org

²² Cf. AA.VV., *Turning rhetoric into reality: new monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability*, 10 novembre 2020, in www.amnesty.org

Uno su mille (forse) ce la fa

Il 18 gennaio 2021 il Tribunale di Roma ha **accolto** in un'ordinanza **il ricorso** presentato da un giovane pakistano richiedente asilo: "riammesso" dall'Italia alla Slovenia nel luglio 2020, lo è stato anche in Croazia e quindi è stato respinto in **Bosnia**. Il Tribunale ha stabilito che ha diritto a entrare subito in Italia per chiedere protezione, dal momento che la riammissione sulla base dell'accordo Italia-Slovenia del 1996 viola norme internazionali, europee e nazionali. E rileva, fonti alla mano (fra le altre Amnesty international e l'EASO), le prassi che già in **Slovenia** ostacolano chi avrebbe bisogno di chiedere asilo nel Paese. Dopo l'ordinanza di Roma l'Italia ha **sospeso** le riammissioni in questo Paese (e il giovane pakistano è potuto realmente rientrare in Italia per chiedere protezione). Il 3 maggio il Tribunale della Capitale ha **accolto il reclamo del Viminale** contro l'ordinanza, stabilendo che il ricorrente non ha provato di essere stato "riammesso" dall'Italia. Però non ha smentito l'**illiceità della procedura** in sé.

Estate 2021: perché in Italia non entrino nemmeno

A fine luglio 2021 sono ripresi i **pattugliamenti congiunti** italo-sloveni lungo la frontiera fra i due Stati. Erano stati interrotti oltre **un anno** prima per la pandemia di COVID-19. «Avrebbero lo scopo dichiarato di contrastare il **traffico internazionale di esseri umani** - ha commentato Gianfranco Schiavone del direttivo ASGI e della campagna RiVolti ai Balcani -. Lo scopo è assolutamente condivisibile, ma molto meno lo è lo strumento che si intende adottare, in quanto il contrasto al favoreggiamento è attività che dovrebbe essere attuata a livello trans-nazionale, con accordi di **intelligence, scambi di dati, inchieste congiunte**, ovvero con attività che ben poco hanno a che fare con il pattugliamento dell'area di frontiera vicina al confine. Questo pattugliamento sembra invece rispondere ad altra finalità: **intercettare** i cittadini stranieri nelle **immediate vicinanze** della frontiera interna, al fine di impedirne l'attraversamento nella direzione dell'Italia»²³.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, RiVolti ai Balcani, Commissione Europea, PRAB, DRC, Amnesty International, Ministero dell'Interno, Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale, Lighthouse Reports, ASGI, Tribunale di Roma, Prefettura di Trieste e ICS-Consortio italiano di solidarietà Trieste 2021.

²³ GIANFRANCO SCHIAVONE, *Sintesi dell'audizione alla Commissione parlamentare Schengen...*, 23 giugno 2021, in <https://www.icsufficiorifugiati.org/>

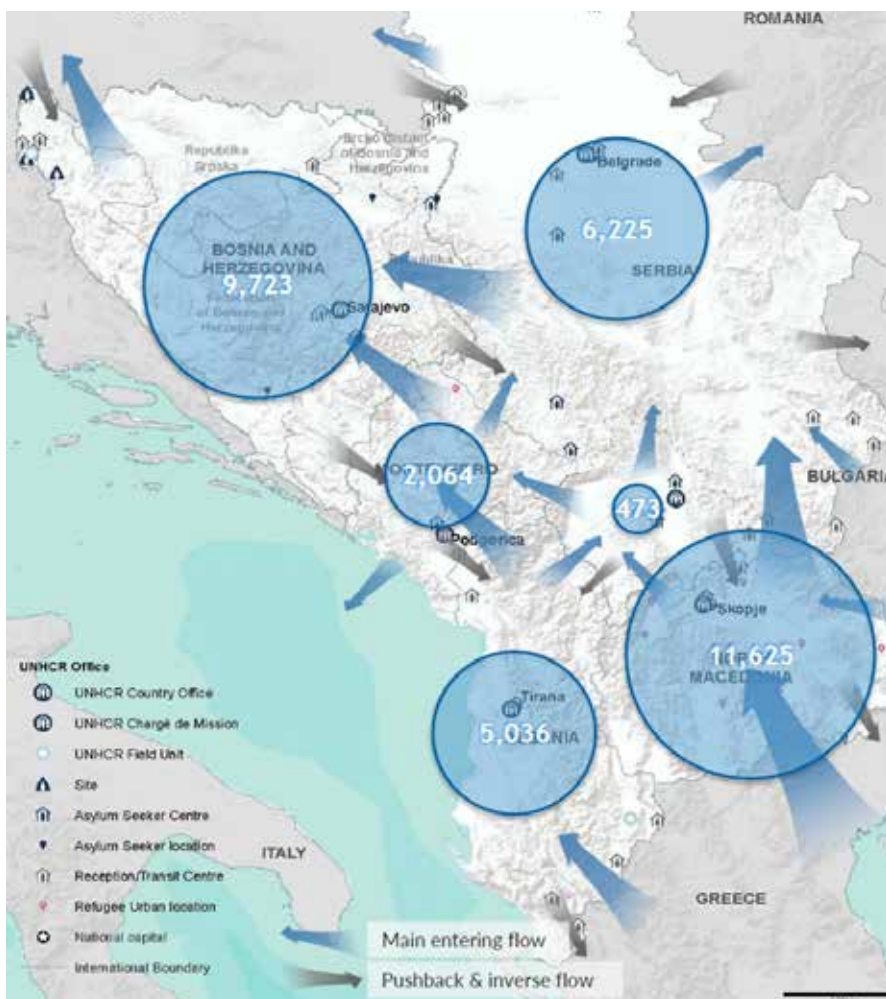
Rifugiati e migranti nei "movimenti misti": i nuovi arrivi nell'Europa sudorientale. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021.

	Bosnia-Erzegovina	Serbia	Kosovo	Macedonia del Nord	Albania	Montenegro
2021*	9.723	6.225	473	11.625	5.036	2.064
2020**	16.211	25.503	1.832	41.257	11.970	2.836
2019**	29.196	30.419	2.081	40.887	10.561	7.975

* Periodo 1° gennaio - 31 luglio.

** In tutto l'anno.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020-2021.



La cartina (di fonte UNHCR), oltre alla presenza dell'agenzia ONU per i Rifugiati in Europa sudorientale, illustra i nuovi ingressi di persone in "flussi misti" registrati nei singoli Paesi nel periodo gennaio-luglio 2021, le principali direzioni dei flussi d'ingresso (freccie azzurre) e quelle di respingimento/percorso inverso (freccie grigie). Tenendo conto del fatto che le singole persone/gruppi si spostano da Paese a Paese, l'agenzia ONU per i rifugiati stima per il periodo l'arrivo nella regione di oltre 16.000 persone.

Rifugiati e migranti nei "movimenti misti" presenti in Europa sudorientale. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021.

	Bosnia-Erzegovina	Serbia	Kosovo	Macedonia del Nord	Albania	Montenegro	Totale
2021*	5.462	4.701	202	117	160	170	10.812
%	50,5	43,5	1,9	1,1	1,5	1,6	100,0
2020**	8.391	7.759	322	88	162	76	16.798
%	50,0	46,2	1,9	0,5	1,0	0,5	100,0
2019**	7.198	5.833	196	378	141	306	14.052
%	51,2	41,5	1,4	2,7	1,0	2,2	100,0

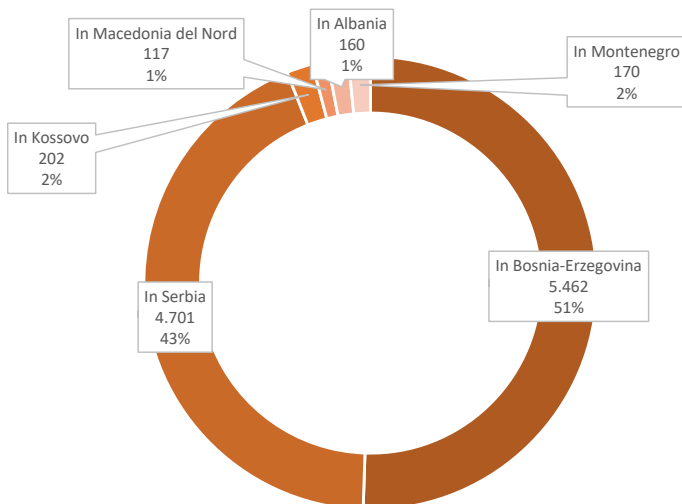
Nelle percentuali la somma degli addendi può essere diversa da 100 per via degli arrotondamenti.

* Situazione alla fine di luglio (stime). Sarà analoga la situazione stimata alla fine di ottobre: poco meno di 10.800 persone in totale.

** Situazione a fine anno (stime).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020-2021.

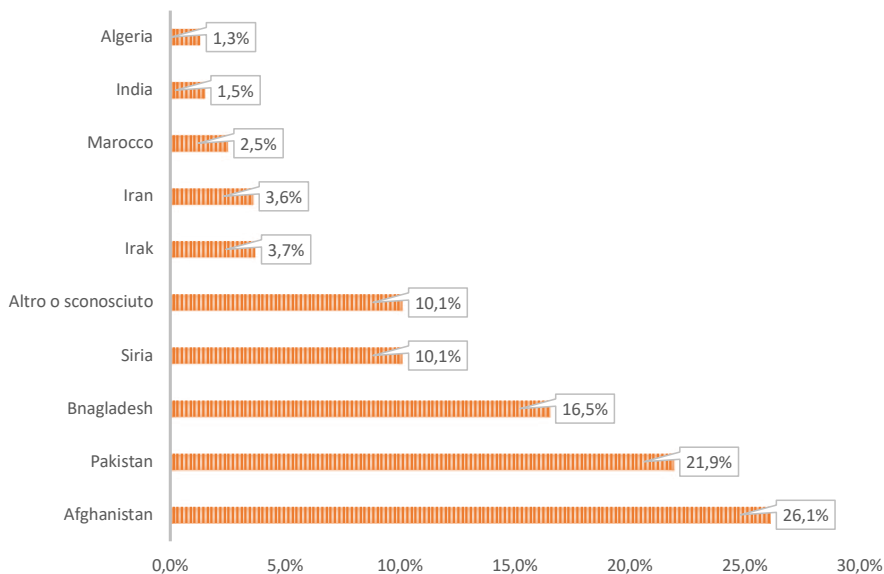
Rifugiati e migranti nei "movimenti misti" presenti in Europa sudorientale. Valori assoluti. Anno 2021*.



* Situazione a fine luglio (stime).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2021.

Rifugiati e migranti nei "movimenti misti" presenti in Europa sudorientale, per Paese d'origine. Percentuali. Anno 2021*.



Totale: 10.812 persone.

* Situazione a fine luglio (stime).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2021.

L'asilo nell'Europa sudorientale*. Richieste d'asilo ed esiti. Valori assoluti. Anni 2018-2021

	2018	2019	2020	2021**
Nuove richieste d'asilo nell'anno	10.000 ca.	12.000 ca.	4.633	769
Rifugiati riconosciuti nell'anno (1ª istanza)	85	51	57	20
Protezioni sussidiarie riconosciute nell'anno (1ª istanza)	:	83	49	26
Dinieghi nell'anno (1ª istanza)	:	148	179	90
Altri casi chiusi altrimenti	:	3.567	2.423	729

": " = dato non disponibile.

* Bosnia-Erzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia del Nord, Albania e Montenegro.

** Dati a fine luglio.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2019-2021.

Gli attraversamenti irregolari di rifugiati e migranti delle frontiere esterne UE dai Balcani occidentali e dall'Albania (attraversamenti segnalati). Valori assoluti. Anni 2015-2021.

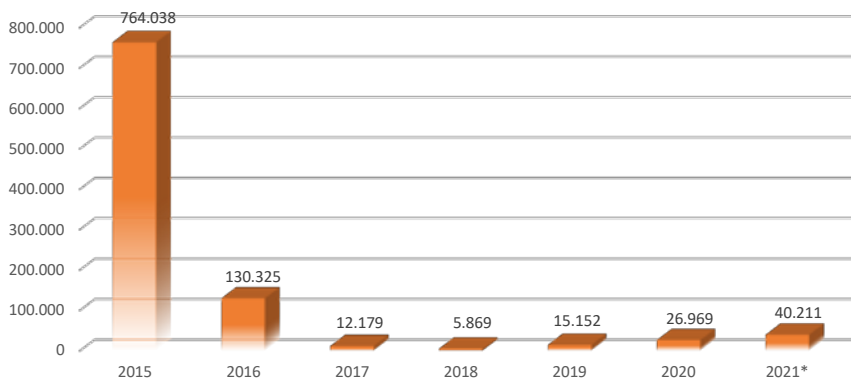
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Rotta dei Balcani occidentali	764.038	130.325	12.179	5.869	15.152	26.969	40.211
Rotta "circolare" dall'Albania alla Grecia	8.932	5.121	6.396	4.550	1.944	1.365	978

Nota: nel 2020 hanno attraversato i confini esterni dell'UE dalla rotta balcanica soprattutto migranti siriani (circa 16.600 persone), afgiani (5.300) e irakeni (700); sulla rotta circolare si è trattato nella quasi totalità di cittadini albanesi.

* Dati gennaio-settembre (+ 117% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente).

Fonte: elaborazione su dati Frontex 2018-2021.

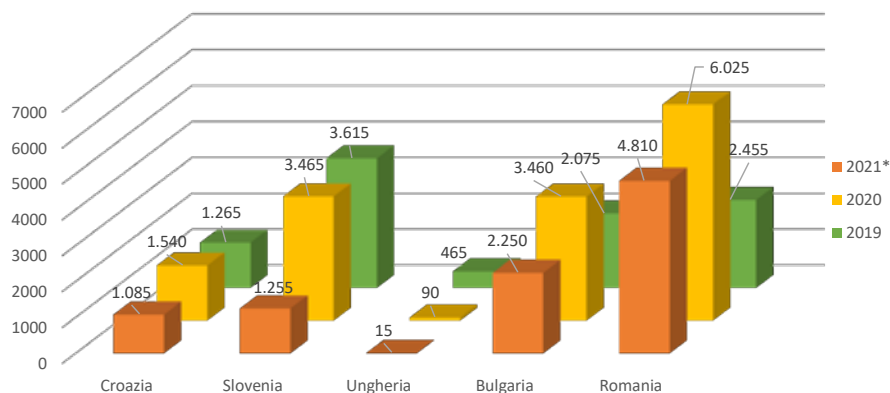
Gli attraversamenti irregolari dai Balcani occidentali.



* Dato gennaio-settembre. Alla fine di ottobre salirà a 48.500.

Fonte: elaborazione su dati Frontex 2018-2021.

Sulla frontiera dei Balcani: richiedenti asilo per la prima volta nei Paesi UE della regione. Valori assoluti. Anni 2019-2021.



Valori approssimati alla cinquina.

* Dati gennaio-giugno.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020-2021.

Sulla frontiera dei Balcani: esiti* delle richieste d'asilo nei Paesi UE della regione. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.

	In prima istanza		In istanza finale su appello	
	Esiti positivi (riconoscimento di uno status di protezione)	Tasso di riconoscimento sul totale dei richiedenti esaminati (%)	Esiti positivi (riconoscimento di uno status di protezione)	Tasso di riconoscimento sul totale dei richiedenti esaminati (%)
Croazia	40	13,6	40	25,8
Slovenia	85	28,3	5	3,7
Ungheria	130	27,4	0	0,0
Bulgaria	820	37,4	15	75,0
Romania	635	25,3	75	31,3

* Richiedenti esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta d'asilo.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

I rifugiati e migranti "riammessi" in Slovenia dalla frontiera orientale italiana, per Paesi di provenienza e sesso. Valori assoluti. Anno 2020.

Settore di polizia di frontiera					
	Trieste		Gorizia		Totale
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	
Pakistan	427	0	118	0	545
Afghanistan	291	0	32	4	327
Bangladesh	72	0	46	0	118
Turchia	53	0	5	0	58
Marocco	45	1	32	0	78
Eritrea	26	1	6	0	33
Algeria	22	0	13	0	35
Nepal	19	0	0	0	19
Iran	12	0	3	0	15
Egitto	7	0	12	0	19
India	5	0	4	0	9
Irak	5	0	9	2	16
Siria	5	0	0	0	5
Albania	4	0	0	0	4
Kosovo	4	0	0	0	4
Myanmar	1	0	0	0	1
Federazione Russa	0	0	1	0	1
Somalia	0	0	0	8	8
Tunisia	0	0	3	0	3
Totale	998	2	284	14	1.298

Fonte: Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

Frontiere vicine e lontane

UE, cooperazione e politiche migratorie

<p>Cooperazione e sviluppo, la performance dell'UE</p>	<p>Nonostante la Brexit, che ha privato l'UE di uno dei suoi membri principali anche sotto il profilo dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), nel 2020 l'Unione Europea a 27 Paesi ha mantenuto la posizione di maggior blocco "donatore" globale, attestandosi sullo 0,50% (63,93 miliardi di euro) del proprio reddito nazionale lordo (RNL). Il dato è in crescita rispetto al 2019 (0,42% del RNL nell'UE a 27 Paesi), ma è ancora lontano dal raggiungimento dell'obiettivo dello 0,7% entro il 2030. Per giunta, l'aumento della percentuale è stato favorito dalla forte contrazione del RNL causata nel 2020 dalla pandemia di COVID-19.</p>
<p>Solo quattro Paesi sopra lo 0,7%</p>	<p>Sono solo quattro i Paesi membri che hanno già raggiunto il <i>target</i> dello 0,7% di APS rispetto al RNL: Svezia (1,13%), Lussemburgo (1,02%), Germania (0,74%) e Danimarca (0,73%). Non distante si trova la Francia, 0,6%. La percentuale dell'Italia nel 2020 è molto al di sotto, pari allo 0,23%, 3,702 miliardi di euro in cifra assoluta (anche se in lieve aumento rispetto allo 0,21% del 2019).</p>
<p>Cooperazione gonfiata/1: la spesa per l'accoglienza dei rifugiati</p>	<p>Il rapporto <i>Aidwatch 2021</i>²⁴ della confederazione Concord Europe (l'organismo che unisce le ONG europee di assistenza e sviluppo attraverso le rispettive federazioni nazionali, fra le quali Concord Italia), sulla base dei dati disponibili analizza le spese per l'APS individuandovi la parte genuina e quella che ritiene "gonfiata". In quest'ultima gli Stati inseriscono cinque flussi di spesa impropri, perché <i>non contribuiscono</i> agli obiettivi della cooperazione e dello sviluppo: 1) il sostegno agli studenti stranieri nel Paese donatore, 2) il costo del primo anno di accoglienza dei rifugiati (ovviamente sempre nel Paese donatore), 3) i debiti condonati e i relativi interessi futuri, 4) gli interessi per i prestiti agevolati e infine 5) i costi addizionali che i Paesi poveri sostengono nell'"aiuto vincolato", cioè nelle forme che li obbligano ad acquistare beni e servizi nel Paese donatore.</p>
<p>Cooperazione gonfiata/2: farne a meno (o quasi) si potrebbe</p>	<p>Benché in diminuzione da quattro anni, l'APS "gonfiato" totalizza nel 2020 il 13% dell'APS totale dell'UE. A livello nazionale totalizza il 6% in Italia (212 milioni di euro in termini assoluti) e fino al 74% in un piccolo Paese come Malta, ma anche il 19% e il 17% rispettivamente in Francia e Germania, due fra i donatori principali. Bassissime invece le percentuali in tre dei quattro Paesi già "virtuosi" per l'obiettivo dello 0,7% (<i>v. sopra</i>), Svezia, 3%, Lussemburgo, 0% e Danimarca, di nuovo 3%.</p>

²⁴ CONCORD EUROPE, *Aidwatch 2021. A geopolitical commission: building partnerships or playing politics?*, ottobre 2021, in https://concordeurope.org/?smd_process_download=1&download_id=21928

Ai ritmi attuali, entro il 2030 l'obiettivo dello 0,7% di APS rispetto al RNL *non sarà raggiunto* dall'UE se si considera solo l'APS genuino. L'APS "gonfiato" in **Italia** è dovuto quasi del tutto, 92%, alle spese per l'**accoglienza dei rifugiati**, contro il 54,2% della **Germania** e il 40,1% della **Francia**.

UE, quell'aiuto "politicizzato"

Il 2020 ha segnato una svolta nel bilancio dell'UE sulla cooperazione internazionale. Al termine del precedente ciclo di bilancio comunitario (dal 2014 al 2020) è stato introdotto **Global Europe**, il **nuovo fondo** dell'Unione per lo **sviluppo globale** finanziato con **79,5 miliardi di euro** per il periodo **2021-2027**. Esso introduce alcuni aspetti migliorativi (fra cui l'aumento della parte di APS che ricade sotto la responsabilità della Commissione, e dunque sotto i poteri di controllo del Parlamento Europeo). Ma, secondo Concord Europe, rischia anche di favorire una «ulteriore **politicizzazione dell'APS**»²⁵. Questa tendenza è già stata osservata nel periodo 2014-2020, nel quale le politiche migratorie dell'UE hanno fatto deviare l'APS dal suo obiettivo principale (ridurre povertà e disuguaglianze) verso quello di **tenere lontani** dai confini europei **rifugiati e migranti**. «I **tre modi** in cui le politiche migratorie hanno influenzato l'APS sono: 1) l'APS **gonfiato** con le spese effettuate negli Stati membri per accogliere i rifugiati (v. *sopra*), 2) l'APS **dirottato** investendolo nei Paesi partner per fermare le migrazioni e 3) l'APS **subordinato** ad accordi per politiche di controllo e rimpatrio» (un orientamento, quest'ultimo, a cui il Consiglio europeo è favorevole da anni ma che nel novembre 2020 sembra essere stato fatto proprio anche dall'Europarlamento).

Italia, *The big wall*

L'analisi di *Aidwatch 2021* cita fra l'altro l'inchiesta *The big wall* di ActionAid, secondo la quale l'Italia ha speso fra il 2015 e il 2020 **un miliardo e 337 milioni di euro** per bloccare o, almeno, ridurre le migrazioni dall'Africa usando anche fondi europei. I principali Paesi beneficiari sono la **Libia**, il **Niger**, il **Sudan**, l'**Etiopia** e il **Senegal**, e **otto i capitoli di spesa**: primo fra tutti il **controllo dei confini** (666 milioni di euro, la metà del totale), seguito molto a distanza dal **contrasto delle cause profonde** dell'emigrazione, dalla **governance**, dall'**anti-trafficking**, dalla **protezione**, dai **rimpatri**, dalle **vie legali** e dalla **sensibilizzazione**²⁶.

(segue)

²⁵ Ivi, p. 27, anche per la citazione successiva.

²⁶ Cf. GIACOMO ZANDONINI - REMO ROMANO - BOJAN MILINKOVIC, *The big wall*, ActionAid, marzo 2021, in <https://thebigwall.org/>

**In nome della
(nostra) sicurezza**

Un tema ulteriore che nel periodo 2014-2020 ha influenzato l'approccio dell'UE alla cooperazione internazionale è quello della "sicurezza". Negli ultimi anni la spesa alla voce "**conflitto, pace e sicurezza**" è cresciuta più rapidamente di tutte le altre forme di APS. «Inoltre, la spesa è stata spesso concentrata su Paesi che rappresentano una maggiore minaccia per la sicurezza percepita da parte dell'UE e dei suoi cittadini, piuttosto che sui Paesi con le maggiori esigenze di sviluppo, portando **Marocco, Turchia, Pakistan ed Egitto** tra i **primi 10 beneficiari** degli aiuti»²⁷.

**"I Paesi più poveri?
Meglio la Turchia..."**

Nel 2010 l'UE con i suoi Stati membri si è impegnata a spendere almeno lo **0,15-0,20%** del proprio RNL in APS ai **Paesi meno sviluppati** del mondo entro il 2030. Ma nel 2019, l'APS dell'UE a 27 Stati verso questi Paesi, 13,9 miliardi di euro, è ancora pari allo **0,10%** del RNL, una percentuale addirittura inferiore a quella del 2018, 0,11%, benché superiore in cifra assoluta. Hanno raggiunto l'obiettivo solo tre Paesi membri, **Lussemburgo, Svezia e Danimarca**. L'**Italia** ha totalizzato lo 0,06%. Fra i 46 Paesi meno sviluppati, solo l'**Etiopia** e l'**Afghanistan** si trovano nel 2019 nella lista dei **10 principali Paesi beneficiari** dell'APS collettivo dell'UE. In questa lista il primo in assoluto è la **Turchia** (con 2,06 miliardi ricevuti), un Paese a **reddito "medio-alto"**, ma indispensabile alleato nel **contenimento dei migranti** sulla frontiera sudorientale dell'Unione.

Fonte: Concord Europe e ActionAid 2021.

²⁷ CONCORD EUROPE, cit., p. 28.

Italia confine d'Europa

Libia, l'orrore continua

«Esprimo la mia vicinanza alle migliaia di migranti, rifugiati e altri bisognosi di protezione in Libia: non vi dimentico mai; sento le vostre grida e prego per voi. Tanti di questi uomini, donne e bambini sono sottoposti a una violenza disumana. Ancora una volta chiedo alla comunità internazionale di mantenere le promesse di cercare soluzioni comuni, concrete e durevoli per la gestione dei flussi migratori in Libia e in tutto il Mediterraneo. E quanto soffrono coloro che sono respinti! Ci sono dei veri lager là. Occorre porre fine al ritorno dei migranti in Paesi non sicuri e dare priorità al soccorso di vite umane in mare con dispositivi di salvataggio e di sbarco prevedibile, garantire loro condizioni di vita degne, alternative alla detenzione, percorsi regolari di migrazione e accesso alle procedure di asilo. Sentiamoci tutti responsabili di questi nostri fratelli e sorelle, che da troppi anni sono vittime di questa gravissima situazione» (**Papa Francesco**, *Angelus* del 24 ottobre 2021).

Intercettati e deportati, mai così tanti...

Fra il 1° gennaio e il 6 novembre 2021 la Guardia costiera "libica" ha intercettato in mare e riportato in territorio libico **28.600** rifugiati e migranti, un dato senza precedenti. Erano stati circa 11.900 in tutto il 2020, 12.200 nel '19, 15.400 nel '18, 18.900 nel '17 e 14.300 nel '16: il totale di questi dati di fonte OIM supera ormai le **100 mila** persone. Da inizio anno all'8 novembre, i rifugiati e migranti che sulla rotta del Mediterraneo centrale sono riusciti ad arrivare in Italia o a Malta sono circa **56.700**: quindi, meno del doppio di quelli intercettati e riportati in Libia, spesso con metodi brutali (un episodio per tutti: il 30 giugno una motovedetta libica ha braccato, sparato addosso e sfiorato lo speronamento in velocità con una barca di migranti). Oltre ai **morti** e ai **dispersi** in mare (quelli di cui si ha notizia, almeno **1.225** nell'anno sulla rotta del Mediterraneo centrale fino al 4 novembre, una cifra che ha già nettamente superato il totale del 2020, 999 vittime), i gruppi sempre più numerosi di persone ricondotte a forza in Libia aggravano di giorno in giorno le **responsabilità italiane e dell'UE** su ciò che avviene alla frontiera meridionale dell'Unione.

... mentre i lager si riempiono

Il numero crescente di rifugiati e migranti intercettati e ricondotti in Libia, ma anche di quelli arrestati in territorio libico nel corso di varie retate, ha portato nel 2021 a una nuova *escalation* delle persone rinchiusi arbitrariamente nei **centri di detenzione**: i soli centri "ufficiali" della Direzione per il contrasto dell'immigrazione illegale "libica" ne stipavano ai primi di ottobre circa **10 mila** fra uomini, donne e minori contro i **1.100** scarsi di gennaio. Nell'estate, ancora una volta il segretario generale dell'ONU e l'UNSMIL (la missione ONU in Libia) hanno denunciato come i prigionieri dei centri continuano ad essere sottoposti a **torture, violenze e abusi**, tra vitto insufficiente e scarsa assistenza. Il 20 giugno si stima che in **200** siano rimasti **feriti**, con un numero sconosciuto di morti, nel centro di Abu Rashadah di Gharyan tra le fiamme e le raffiche sparate dagli agenti nel caos seguito all'esplosione di un vicino deposito di armi. Ai primi di agosto, **200** rifugiati e richiedenti asilo sono stati **respinti in Sudan** da Kufrah in violazione del principio di *non refoulement*. Le **donne** e le **ragazze** continuano ad essere ad alto rischio di violenze sessuali, molestie e tratta ad opera di gruppi armati e trafficanti internazionali. In uno dei centri "governativi", quello di Shara' al-Zawayah di Tripoli, a giugno sono state sottoposte a **ripetute violenze sessuali cinque ragazze somale** di 16-18 anni.

(segue)

<p>“No ai fondi per i respingimenti illegali in Libia”</p>	<p>Il 1° settembre 2021 la commissione Petizioni del Parlamento europeo ha discusso e accettato di tenere aperta una petizione presentata da GLAN (Global legal action network), ASGI e ARCI sulla distorsione e la cattiva gestione dei fondi per lo sviluppo usati per equipaggiare e formare le cosiddette Guardie costiere “libiche” e fermare i migranti nel Mediterraneo centrale. Obiettivo della petizione, quello di denunciare la complicità dell'UE nei respingimenti illegali verso la Libia attraverso il programma di “Sostegno alla gestione integrata delle frontiere e della migrazione in Libia”, finanziato dal Fondo fiduciario UE per l’Africa con 91,3 milioni di euro e attuato dall’Italia. Il documento prende le mosse da un esposto alla Corte dei conti dell’UE (l’ECA) presentato dalle tre organizzazioni nell’aprile 2020. La commissione Petizioni si è impegnata a coinvolgere sui contenuti dell’esposto di GLAN, ASGI e ARCI la Commissione UE e l’ECA per quanto riguarda le loro competenze.</p>
<p style="text-align: center;">Soccorsi in mare, tre anni difficili</p>	
<p>Fra “porti chiusi” e situazioni di stallo nel Mediterraneo centrale</p>	<p>In poco più di tre anni, fra la metà del 2018 e il 22 ottobre 2021 l’ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale) ha monitorato l’inizio e la fine di 67 episodi di “stallo” subiti da navi (governative, di ONG e mercantili) con migranti a bordo soccorsi nel Mediterraneo: da quello della nave Aquarius del 9-17 giugno 2018 a quello della Sea Watch 3 del 18-22 ottobre 2021. Dopo sofferenze, sprechi di tempo e risorse, tensioni e anche esibizioni di propaganda politica, ben 49 su 67 si sono conclusi in Italia (in due casi ha contribuito alla soluzione anche Malta). Le restanti 18 situazioni di stallo sono terminate a Malta (14), in Spagna (due) e in Tunisia (altre due). I 49 casi “italiani” si sono conclusi con lo sbarco nel nostro Paese di 8.127 migranti, con accordi per il ricollocamento in altri Paesi UE di circa 1.000 persone (anche se a partire dalla fine di novembre 2019 mancano informazioni per questo indicatore, tranne per il caso Ocean-Viking del 19-21 gennaio 2020, con 39 sbarcati e accordi per il ricollocamento di 20 persone). In aggiunta, accordi per il ricollocamento sono stati presi per altre circa 1.000 persone sbarcate a Malta. Quanto all’Italia, nel periodo del governo Conte I il tempo di attesa in mare per le navi (indicatore di “mediana”) è stato di 8 giorni e mezzo, mentre nel periodo del Conte II di quattro (perché anche quest’ultimo esecutivo ha continuato a non autorizzare gli sbarchi subito dopo le richieste di un porto sicuro). Nei sei episodi che si sono verificati durante il governo Draghi, cioè dopo la metà del febbraio 2021, la “mediana” è risalita a sei giorni e mezzo.</p>
<p style="text-align: center;">Focus ONG</p>	
<p>I numeri nel Mediterraneo centrale</p>	<p>Fra l’agosto 2020 e luglio 2021, su 49.280 rifugiati e migranti sbarcati in Italia, quelli soccorsi da navi di ONG sono stati solo 4.239, il 9% scarso, meno di uno su 10. Nell’anno precedente, fra l’agosto 2019 e il luglio 2020 questa stessa percentuale sfiorava il 19% (4.066 in tutto le persone soccorse dalle ONG).</p>

Se a bordo ci sono “troppi” giubbotti di salvataggio...

Fra il 2016 e la metà di giugno 2021 sono state **coinvolte in azioni SAR** (*search and rescue*, ricerca e soccorso) nell'intero Mediterraneo **30 navi e tre aerei** da ricognizione di ONG di **11 Paesi** (solo nell'agosto 2021 ha svolto la sua prima missione una nave della ONLUS ResQ-People saving people). Di tutti i 33 mezzi, ben **22** sono incappati in **procedimenti giudiziari**. Dal 2016 al 15 giugno '21, infatti, **Germania, Grecia, Italia, Malta, Paesi Bassi e Spagna** hanno avviato **58 procedimenti a carico** di vascelli e/o di membri dei loro equipaggi. Di questi, **otto** sono stati aperti nel solo primo semestre '21 dall'**Italia**: si tratta di **quattro sequestri** per irregolarità tecniche sulla “sicurezza marittima” (fra cui anche il numero eccessivo di “passeggeri” e i “troppi giubbotti di salvataggio” a bordo) e **quattro imputazioni** per “favoreggiamento dell'immigrazione clandestina”.

Giugno '21, una flotta ferma in porto

A causa di **procedimenti penali e amministrativi** in corso, **sequestri** e opere di manutenzione obbligatorie, la maggior parte dei **19 mezzi** di ONG presenti nel Mediterraneo al 15 giugno 2021 erano bloccati nei porti. Solo **sei** erano **operativi**, e di questi solo **due effettivamente impegnati** in operazioni di SAR, la Geo Barents e la Ocean Viking: gli altri quattro, la Mare liberum nell'Egeo e i tre aerei da ricognizione, svolgevano attività di monitoraggio. Ben **nove** navi erano **bloccate in porto** per procedimenti giudiziari in corso (sette in Italia e due in Spagna) e quattro per altri motivi, come lavori di **manutenzione obbligatoria o soste temporanee**.

“Pull factor”, le accuse alla prova della ricerca

Che cosa rimane oggi del “luogo comune” che ritiene le ONG un *pull factor*, “fattore di attrazione”, dell'immigrazione irregolare? Secondo un saggio che riassume i risultati di una ricerca pluriennale ancora in corso, «le **operazioni SAR** in mare **non costituiscono un fattore di attrazione**, contrariamente a quanto sostenuto da più parti, né tantomeno contribuiscono, come temuto, ad aumentare la probabilità di morte in mare dei migranti»²⁸. Dall'esame di dati **2011-2018** sulla rotta del Mediterraneo centrale e dei risultati delle **indagini** della Procura di Palermo sulle organizzazioni di **trafficienti** di esseri umani, emerge che nel “**periodo delle SAR**” governative e non governative (cioè fra il 2013 e 2018) l'*aumento* di arrivi di migranti in Italia è dovuto solo in minima parte, il **2,6%**, alla presenza delle SAR sfruttata dai *network* di trafficanti: per oltre il **97%** esso dipende dalla **situazione nei Paesi d'origine**. Inoltre il “periodo delle SAR” non ha visto aumentare il **rischio di morte** nel Mediterraneo centrale, costante sul **3,2%** dal 2011 al 2018: piuttosto, le azioni di salvataggio potrebbero aver **impedito** che **salisse al 5,4%**, cioè di due terzi²⁹.

(segue)

²⁸ CARLO AMENTA - PAOLO DI BETTA - CALOGERO FERRARA, “La crisi dei migranti nel Mediterraneo centrale: le operazioni *search and rescue* non sono un fattore di attrazione”, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 2/2021, in <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/>, p. 1.

²⁹ Ivi, pp. 29-30 e 23. Il saggio di Amenta e colleghi (due docenti dell'Università di Palermo e un magistrato della Procura della Repubblica del capoluogo siciliano) si confronta anche con altre analisi sull'argomento, fra cui quelle citate nell'edizione 2020 di questo report, v. in https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2020/11/08_Numeri_2.pdf, p. 147.

L'ultima "frontiera difficile"

Francia 2021, almeno 131 pushback in tre mesi

Pushback: «Le varie misure adottate da Stati, talvolta coinvolgendo Paesi terzi o attori non istituzionali, che comportano il **respingimento sommario** di migranti, fra cui anche **richiedenti asilo**, verso il Paese o territorio [...] dal quale hanno tentato di attraversare o hanno attraversato un confine internazionale [...], senza una **valutazione individuale** in linea con gli **obblighi** di rispetto dei diritti umani». Questa definizione non arriva da un cartello di ONG, ma dal relatore speciale ONU per i diritti umani dei migranti³⁰. Si muove in questa prospettiva la rete internazionale **PRAB** (Protecting rights at the borders) i cui aderenti (il DRC-Danish Refugee Council attivo in Bosnia e Grecia, l'ASGI e la Diaconia valdese per l'Italia, l'Hungarian Helsinki committee, l'Humanitarian center for integration and tolerance attivo in Serbia, la Macedonian young lawyers association e il Consiglio greco per i rifugiati) monitorano i *pushback* e il rispetto dei diritti sui **confini** dei Balcani e su quello **italo-francese**. Su quest'ultimo, alla frontiera di **Ventimiglia** la Francia (che ha ripristinato i controlli di frontiera nel 2015) avrebbe attuato solo fra luglio 2020 e aprile 2021 circa **26.500 respingimenti** e sulla frontiera di **Bardonecchia**, in alta valle di Susa, **6.900**; ad essi si sommano rispettivamente **128** e **132 "riammissioni"**. Solo fra aprile e giugno 2021, la rete PRAB ha raccolto testimonianza di **131** migranti che hanno subito un *pushback* dal confine francese: **quattro su 10** hanno riferito che è stato loro **impedito** l'accesso all'asilo e **tre su 100** di aver subito **violenze fisiche**.

Vulnerabili

«La frontiera franco-italiana è all'"incrocio" delle rotte mediterranea e balcanica (v. sopra la scheda "*Nel collo di bottiglia misero e violento della rotta balcanica*") e la gran parte dei migranti vi arrivano in precarie condizioni di salute, **provati da violenze fisiche e psicologiche** subite in viaggio. Le **vulnerabilità** (*famiglie, donne incinte, anziani, disabili, ndr*) sono numerose ma vengono sistematicamente **ignorati** dalle forze dell'ordine»³¹. Questo accade in particolare, e da anni, ai **minori non accompagnati**, molti dei quali vengono **identificati** sbrigativamente **come adulti** dalla polizia francese (che riporta sui fogli di *refus d'entrée* età fittizie non verificate e, viene riferito, anche fraudolente dopo la confisca di documenti d'identità). I minori respinti in Italia sarebbero **decine** ogni **mese**.

³⁰ FELIPE GONZÁLEZ MORALES, cit., p. 4.

³¹ PRAB, *Doors wide shut. Rights violations at borders re-confirmed, while the door for justice and the path to accountability remain closed*, luglio 2021, in <https://drc.ngo/media/y2zphgpz/prab-report-april-to-june-2021.pdf>, p. 5.

Effetti “collaterali”/1

Il flusso di **passaggi e tentati passaggi** a Ventimiglia e in alta Valle di Susa (si tratta di migranti che vorrebbero raggiungere il **Centro** e il **Nord Europa**) ha accumulato negli anni un triste bilancio di vittime per **cadute, investimenti stradali, folgorazioni, assideramenti**. Solo fra alta **valle di Susa** e il rispettivo versante francese di **Briançon**, zone di montagna il cui attraversamento “clandestino” d’inverno è particolarmente rischioso (alcuni migranti l’hanno definita «l’ultima frontiera difficile»), fra 2018 e 2019 hanno perso la vita in **cinque** persone. In totale, il progetto Missing Migrants dell’OIM ha registrato sulla frontiera italo-francese **25 vittime** fra il 2014 e la fine d’agosto 2021.

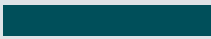
Effetti “collaterali”/2

Alle soglie dell’inverno 2021-2022, su entrambi i lati della frontiera italo-francese l’**assistenza** e l’**accoglienza** dei migranti “in transito” continua a pesare in gran parte su **volontari, società civile e risorse private**, nel contesto di un grave **disinteresse istituzionale** (con l’aggiunta di episodi di “**criminalizzazione della solidarietà**”). L’unica struttura aperta in alta Valsusa, il Rifugio Fraternità Massi di Oulx, solo fra marzo e luglio 2021 ha registrato **4.437 passaggi** di migranti con oltre **60 cittadinanze** extra-UE; per ben un terzo, **1.547**, si tratta di **afghani**: fra questi ultimi, numerose **famiglie** arrivate dagli stenti e dalle violenze della **rotta balcanica**.

Fonte: elaborazione su dati OIM, Sea Watch, Segretariato generale ONU-UNSMIL, GLAN-ASGI-ARCI, ISPI, Ministero dell’Interno, FRA-EU Fundamental Rights Agency, Diritto, immigrazione e cittadinanza, PRAB, Progetto Medea-ASGI, Human Rights Watch, Medici per i Diritti Umani e Osservatorio Vie di fuga 2020-2021.

Giovanni Godio

Giornalista pubblicista e redattore editoriale, è nato nel 1968 e vive a Torino. È redattore fra l’altro di *Vie di fuga* (viedifuga.org), l’osservatorio permanente sul diritto d’asilo promosso dalla Pastorale migranti torinese, e sui temi delle migrazioni forzate e dell’asilo ha curato contributi per il volume *La frontiera addosso* (di Luca Rastello, Laterza 2010) e per le edizioni 2017, 2018, 2019 e 2020 del report *Il diritto d’asilo* della Fondazione Migrantes. È da tempo interessato agli aspetti quantitativi del suo lavoro. In questo volume ha curato anche le seguenti sezioni I numeri/2 e I numeri/3.



SECONDA PARTE

TRA L'EUROPA E L'ITALIA



Strada del mercato nel distretto 6 nell'affollata capitale Kabul, lungo il ponte Nam Is Kotaisangi.

L'AFFIDO OMOCULTURALE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: un confronto tra il sistema olandese e quello italiano

Giuseppe Ciccone

Secondo un report statistico sui minori stranieri non accompagnati (MSNA) elaborato dalla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione e pubblicato sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla fine dell'agosto 2020 risultano presenti e censiti in Italia 5.540 minori, di cui il 95,8% di sesso maschile e il 4,2% di sesso femminile, con un'età variabile:

- 3.543 (64,0%) sono minori di 17 anni;
- 1.318 (23,8%) sono minori di 16 anni;
- 405 (7,3%) sono minori di 15 anni;
- 253 (4,6%) sono minori tra 7 e 14 anni;
- 21 (0,4%) sono minori di età pari o inferiore a sei anni.

Se l'arrivo di MSNA sui nostri territori non è una novità, il problema della loro accoglienza e della loro protezione si rivela oggi più che mai urgente. Secondo l'art. 20 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (20 novembre 1989), il minore privato del suo ambiente familiare ha diritto a una protezione sostitutiva che si può concretizzare per mezzo dell'affidamento familiare o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia. Fondamentale, in entrambi i casi, che tutte le decisioni vengano prese tenendo in considerazione la sua identità, nonché la sua *origine etnica, religiosa, culturale e linguistica*.

Proprio per questo motivo, molto spesso, all'affido in comunità viene preferito l'affidamento familiare, inteso non solo come strumento utile per velo-

cizzare e migliorare il livello di integrazione del minore nella società di arrivo, ma anche in grado di garantire al minore di abitare in un ambiente che rispetta e tutela le sue origini.

Dell'affidamento familiare esistono diverse classificazioni e la stessa pratica esiste in tanti Stati europei dove il tipo di affidamento viene scelto a seconda delle necessità del minore e della situazione nazionale o locale. A tal proposito, questo contributo intende approfondire l'istituto dell'*affidamento familiare omoculturale*, delineandone gli aspetti principali, contestualizzando il fenomeno e soffermandosi sul caso olandese e italiano, dove le istituzioni locali hanno avuto un ruolo fondamentale nell'accoglienza e integrazione dei MSNA nei propri ambiti territoriali.

1. L'affidamento omoculturale

Per affidamento omoculturale si intende l'affido di minore straniero a famiglie o affidatari della sua stessa cultura ed etnia. È una pratica di affido familiare che si sviluppa sul presupposto che, per i MSNA, sia meglio vivere in un ambiente in cui è inferiore il rischio di perdere la propria identità culturale e in cui la famiglia stessa ha vissuto l'esperienza della migrazione. I componenti di questa, infatti, conoscono bene le aspettative e i vissuti di un migrante, ma conoscono anche bene la cultura del paese di arrivo e possono meglio di altri rappresentare un sostegno che faciliti l'integrazione del minore straniero¹.

Una parte della comunità straniera, che rappresenta gli esiti positivi dei progetti migratori, comprende molto bene le esigenze, i vissuti emozionali e le vicende di coloro che hanno sperimentato la migrazione, poiché anche i suoi membri, in prima persona, in passato, si sono ritrovati in situazioni simili, hanno provato sentimenti analoghi e hanno vissuto la temporaneità dei legami. Per queste ragioni, si possono ritenere capaci di accogliere anche da un punto di vista empatico minori connazionali, i quali possono condividere con loro la stessa lingua, gli stessi valori culturali, le stesse rappresentazioni sociali, familiari ed educative, incentivando una maggiore comunicazione, una lettura dei bisogni che si avvicina di più alla realtà e un rinforzo generale al senso di appartenenza, sia verso la realtà circostante che nei confronti della cultura di origine².

¹ AA.VV., *L'affido omoculturale in Italia*, Sinnos Editrice, Roma, 2009.

² ALESSANDRA GIOVANNETTI - MARTA MORETTI, *Affidi sostenibili. Nuovi percorsi e modelli di accoglienza familiare*, Edizioni La Meridiana, Molfetta, 2012, p. 84.

Le famiglie o le singole persone straniere possono diventare delle ottime risorse in campo affidatario in qualità di soggetti promotori dell'inserimento sociale del minore e possono rappresentare anche un'alternativa efficace alle strutture di accoglienza, soprattutto per quei minori che manifestano difficoltà ad adattarsi alla realtà comunitaria (dove essi sperimentano una convivenza forzata con altri ragazzi di età e provenienze diverse), in quanto forniscono ai minori stranieri «maggiori competenze personali e sociali per integrarsi nel paese ospitante»³ e per conseguire un buon livello di maturazione personale, data la criticità della loro fascia d'età.

Restituire dunque il contesto familiare, seppur sostitutivo di quello originario, può essere una scelta proficua in favore di una maggiore serenità del minore, limitando il suo sradicamento e le difficoltà di adattamento e, conseguentemente, di una più probabile riuscita del progetto di accoglienza e autonomia.

A tal fine è fondamentale che si tratti di nuclei che hanno conseguito un buon livello di integrazione nel contesto locale, che hanno avuto un'esperienza migratoria positiva o che comunque siano da esempio per il minore. Questa tipologia di soggetti propensi all'accoglienza, infatti, possiede un bagaglio culturale in cui il minore si può ritrovare e condividere, allentando il trauma culturale e psicologico derivante dall'esperienza migratoria e l'impatto nel nuovo contesto, e attivando un percorso che sostiene e accompagna il ragazzo sia nella conservazione delle proprie origini che nell'«assestamento» con la società accogliente.

2. L'affido omoculturale in Olanda

In Olanda la metodologia di accoglienza omoculturale è stata sviluppata da NIDOS, l'Istituto nazionale di tutela per i minori non accompagnati e separati nei Paesi Bassi.

NIDOS viene nominato tutore dal tribunale laddove i genitori non sono in grado di esercitare la potestà genitoriale sul minore ed è responsabile della gestione dello sviluppo del minore verso l'indipendenza, con il compito di intervenire se questo sviluppo è in qualche modo a rischio di stagnazione.

La tutela è svolta da professionisti con specifica competenza che agiscono in primo luogo nell'interesse del minore, nel rispetto del suo bagaglio culturale e sulla base dell'impegno reciproco, con l'obiettivo di individuare famiglie o *single* affidatari, tenendo in considerazione diversi aspetti: devono avere la

³ AA.VV., cit., p. 55.

giusta motivazione, la capacità di prendersi cura di un minore, la possibilità di garantire sicurezza e l'intenzione di avere una relazione duratura, ma anche la capacità di "lasciarlo andare" qualora non ottenesse il permesso di soggiorno.

Allo stesso tempo, devono incoraggiare e dare la possibilità al minore di mantenere i contatti con la propria famiglia di origine o con i parenti. L'accoglienza familiare omoculturale è intesa come un involucro protettivo, capace di offrire «ancore che consentono un collegamento fra passato e presente, ad esempio persone che ricordano la famiglia, vecchi o nuovi amici con collegamenti con il passato, abitudini familiari, cibo, ovvero tutto ciò che era familiare quando tutto era ancora sicuro»⁴.

Secondo l'esperienza di NIDOS, è importante riuscire ad accedere a gruppi di persone in cui sia possibile trovare delle opportunità di accoglienza, ottenendo la loro fiducia e coinvolgendole.

Questo approccio è una combinazione di diverse azioni quali:



Coinvolgere le persone negli interessi e nei bisogni dei MSNA



Fare leva sul loro interesse e senso di responsabilità nei confronti dei minori



Fornire informazioni sulla presa in carico di un MSNA



Invitare le persone a diffondere il messaggio



Predisporre incontri con le testimonianze delle famiglie accoglienti



Lanciare campagne mediatiche

Il reclutamento delle famiglie avviene con precisione e perseveranza⁵; inoltre, secondo NIDOS è importante mantenere contatti con persone che possono diventare famiglie accoglienti o figure chiave come consulenti culturali o mediatori (che, molto spesso, sono proprio ex minori non accompagnati).

⁴ MARJAN SCHIPPERS - PETER VAN DE POL - LIEDEWIJ DE RUIJTER DE WILDT - KERSTIN THYS - MARIE KROGSHØJ LARSEN - ZIMA MASSOUMI - MARTIN ROZUMEK, *Alternative Family Care. AL-FACA. Manuale per professionisti dell'accoglienza familiare di minori non accompagnati*, NIDOS, 2016, p. 62.

⁵ Ivi, pp. 64-65.

Piano di reclutamento

Quanti luoghi si vogliono raggiungere?	Di quali famiglie vi è bisogno e per chi?	Dove trovarle?	Quali famiglie evitare?	Di quanti posti c'è bisogno e con che tempi?
identificazione del numero di luoghi o di famiglie	età dei minori, sesso, numero di posti, famiglia omo-culturale, lingue, religione, genitori single, con o senza figli propri, età dei figli biologici	attraverso altre famiglie accoglienti, rete, figure chiave, gruppi culturali, scuole, Chiese, Moschee, gruppi comunitari, ecc...	escludere candidati che non si ritengono adatti perché troppo giovani o troppo anziani, perché residenti in città o in campagna e viceversa, appartenenti a una religione basata su dogmi severi, oppure per la presenza di controindicazioni quali l'utilizzo di alcool, droghe, fumo...	formulare obiettivi "SMART": Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-based (specifici, misurabili, raggiungibili, realistici e temporalmente circoscritti)
Quali metodi verranno utilizzati, quali azioni devono essere intraprese e da chi?	Occorre il supporto di altro staff o supporto economico extra?	Quando valutare i progressi del target?	Il piano necessita di essere rivisto se gli effetti sono inferiori alle aspettative?	Gli obiettivi, i luoghi dove intercettare le famiglie o le azioni devono essere modificati?

NIDOS ritiene che il miglior modo per reclutare le famiglie accoglienti sia l'approccio personale e che le famiglie rispondenti al bisogno del minore debbano avere delle caratteristiche su cui focalizzare l'attenzione:

Competenze interculturali	Le famiglie accoglienti devono essere culturalmente sensibili, interessate al <i>background</i> del minore, alle abitudini e alla vita nel paese d'origine, ai suoi piani attuali e alle aspettative della famiglia o dei genitori biologici. Le famiglie accoglienti devono essere consapevoli delle proprie norme, dei propri valori e codici di comportamento.
Background migratorio	Occuparsi dei minori non accompagnati è più facile nelle famiglie accoglienti con un <i>background</i> migratorio, preferibilmente dallo stesso paese d'origine, o nelle famiglie con competenze interculturali.
Contatti con la famiglia biologica	La famiglia accogliente deve interessarsi della famiglia biologica del minore e cercare di dare ai genitori e ai parenti assenti un posto nella quotidianità del ragazzo, con contatti telefonici o via <i>social media</i> . La famiglia d'origine in tal modo è informata in merito al benessere del minore e alla situazione nel nuovo paese.

Competenze pedagogiche ed educative	Le famiglie accoglienti devono avere conoscenze pedagogiche ed educative di base che rispondano ai bisogni relativi all'età del minore, senza tralasciare il suo <i>background</i> , gli eventi e le esperienze che ha vissuto. La famiglia dovrebbe avere esperienza dei bisogni legati all'età del minore avendo per esempio già cresciuto i propri figli.
Sostenibilità	Il piano di reclutamento deve mirare a reclutare diversi gruppi adatti ad occuparsi di minori di diverse fasce d'età, evitando il più possibile troppi spostamenti dei ragazzi.
Religione	Il minore ha diritto a praticare la propria religione e deve sentirsi libero di farlo. La religione può essere molto importante per un buon abbinamento tra la famiglia e il minore. I minori si sentono spesso supportati dalla religione e condividerla con la famiglia accogliente può essere essenziale.
Composizione della famiglia accogliente	Il reclutamento deve guardare alla disponibilità di famiglie accoglienti con una specifica composizione, considerando l'età dei genitori (nei Paesi Bassi l'età minima dei genitori per l'affido è 21 anni), il numero di bambini e la loro età. Il reclutamento dovrebbe inoltre mirare alla varietà nella disponibilità delle famiglie. Esse devono, comunque, avere un adeguato livello di integrazione sociale e una situazione economica accettabile.

Le famiglie accoglienti nei Paesi Bassi non devono avere grossi debiti, ma non è un problema se ricevono sussidi. Inoltre, è importante che l'intera famiglia (inclusi i figli) concordi nel diventare una famiglia accogliente per il minore non accompagnato⁶. La valutazione delle famiglie avviene da parte di operatori sociali che sono adeguatamente formati per reclutare e valutare le famiglie accoglienti e che, di conseguenza, sono anche responsabili dell'abbinamento dei minori in famiglia.

A tal proposito, NIDOS ha sviluppato uno strumento di valutazione⁷ all'interno del quale possono essere sottolineati aspetti particolari, sotto forma di "indicatori individuali". Lo strumento include una lista di fattori di rischio e di strumenti che hanno una base scientifica e che devono essere presi attentamente in considerazione, dato il tipo di inserimento e dell'esistenza di relazioni tra il minore e la famiglia.

⁶ Ivi, pp. 67-68.

⁷ Ivi, p. 74.

Dettagli di abbinamento minore-famiglia. Estratto di informazioni rilevanti all'interno di un Modulo di abbinamento minore-famiglia

Informazioni personali	<input type="checkbox"/> Numero di registrazione assegnato da NIDOS; <input type="checkbox"/> Generalità (cognome e nome, data di nascita, genere, nazionalità, etnia, religione, lingua, ecc...);
Informazioni generali	<input type="checkbox"/> Struttura di accoglienza e data di arrivo nei Paesi Bassi; <input type="checkbox"/> Generalità tutore; <input type="checkbox"/> Numero identificazione famiglia accogliente ed eventuale legame di parentela; <input type="checkbox"/> Misura di protezione nei Paesi Bassi; <input type="checkbox"/> Status (permesso di soggiorno, diritto d'asilo, processo di rimpatrio, ecc...);
Situazione del minore, punti favorevoli e criticità relativi a:	<input type="checkbox"/> Diritto a rimanere; <input type="checkbox"/> Relazione del minore con la famiglia accogliente; <input type="checkbox"/> Prospettive di collocamento/inserimento; <input type="checkbox"/> Collocamenti precedenti; <input type="checkbox"/> Ruolo della famiglia biologica; <input type="checkbox"/> Fratelli/sorelle; <input type="checkbox"/> Comportamenti sessuali inappropriati (vittima o attuttore);
Caratteristiche del minore, punti favorevoli e criticità relativi a:	<input type="checkbox"/> Intelligenza; <input type="checkbox"/> Comportamento reattivo/livello di resilienza; <input type="checkbox"/> Sviluppo emotivo, psicologico e sociale; <input type="checkbox"/> Sviluppo fisico; <input type="checkbox"/> Autonomia; <input type="checkbox"/> Comportamento; <input type="checkbox"/> Motivazione riguardo all'inserimento in famiglia;
Situazione della famiglia accogliente, punti favorevoli e criticità relativi a:	<input type="checkbox"/> Competenze pedagogiche; <input type="checkbox"/> Competenze di cura; <input type="checkbox"/> Offerta di sicurezza; <input type="checkbox"/> Sensibilità; <input type="checkbox"/> Valore aggiunto culturale; <input type="checkbox"/> Prospettive future; <input type="checkbox"/> Livello di integrazione in Olanda; <input type="checkbox"/> Numero di spazi secondo l'età; <input type="checkbox"/> Capacità della famiglia di approcciarsi agli eventi della vita/stabilità; <input type="checkbox"/> Livello di motivazione dell'inserimento; <input type="checkbox"/> Sostenibilità del collocamento offerto;

Fonte: NIDOS, Modulo dettagli abbinamento minore-famiglia.

Dunque, se da una parte è vero che per prendersi cura di un MSNA occorre essere sensibili e altruisti, allo stesso tempo è fondamentale valutare competenze e abilità che siano focalizzate principalmente sui suoi bisogni primari e sulla sua sicurezza. È grazie a queste che sarà possibile creare una sana relazione con la famiglia accogliente che, essendo in grado di riconoscere i bisogni del minore, potrà sostenerlo e aiutarlo nel suo sviluppo evolutivo sia sociale che biologico⁸.

3. L'affido omoculturale in Italia

La presenza di minori migranti non accompagnati ha assunto un ruolo rilevante nei processi migratori internazionali e l'Italia, come altri Paesi dell'Unione Europea, è divenuta luogo di destinazione o passaggio di un consistente numero di bambini ed adolescenti soli che lasciano i propri luoghi d'origine con la speranza di migliorare le proprie condizioni di vita. La portata di tale fenomeno ha richiesto, così, ai Paesi di destinazione risposte adeguate di assistenza e protezione per uscire da soluzioni emergenziali in favore di prassi e strumenti di accoglienza che possano incentivare realmente processi di inserimento, integrazione sociale, crescita e sviluppo⁹.

Inizialmente in Italia il percorso di accoglienza dei MSNA avveniva prevalentemente mediante la collocazione, su disposizione dei servizi sociali competenti per territorio, in strutture di accoglienza per minori (autorizzate e/o accreditate dalla Regione) in grado di assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età. Tuttavia, la legge n.47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" ha sottolineato, in continuità con la legge n.149/2001, come, nel rispetto del superiore interesse dei minori, anche per i MSNA sia preferibile un collocamento familiare rispetto al collocamento comunitario nelle strutture di accoglienza, e ha assegnato agli enti locali il compito di sensibilizzare e formare affidatari in grado di accogliere questi minori.

L'affido familiare si configura come una forma di accoglienza di alto valore educativo se attivata con una specifica progettualità che tenga conto del

⁸ PIER PRINS - CAROLINE BRAET, *Handboek klinische ontwikkelingspsychologie*, Bohn Stafleu van Loghum, Houten, 2014, p. 426.

⁹ FRANCESCA FERRARO, *Minori stranieri non accompagnati e affido omoculturale*, tesi di laurea magistrale, 2016-2017, in http://www.cestim.it/sezioni/tesi/tesi_ferraro_msna_affido_omoculturale_2016-17.pdf.

contesto e dei soggetti in favore dei quali si sviluppa il progetto, a partire dalle peculiari caratteristiche ed esigenze dei MSNA¹⁰.

Sulla scia delle pratiche di affido omoculturale in Olanda, anche l'Italia ha iniziato a sperimentare questo tipo di istituto, sviluppandolo essenzialmente su tre fasi fondamentali: 1) comprensione del progetto migratorio di ogni ragazzo; 2) ragioni che lo hanno portato in Italia; 3) legame esistente o meno con la sua famiglia.

Sussistono caratteristiche proprie dell'affido di MSNA che differiscono dall'affido tradizionale anche di minori stranieri. Ne evidenziamo due aspetti:

Obiettivi. Quando ci riferiamo alla norma che regola l'affidamento familiare, l'accento è sempre posto sulla recuperabilità della famiglia di origine del minore, condizione fondamentale sulla quale potersi muovere per attivare un affidamento familiare anziché un'adozione, mentre nell'affido di MSNA non è la disfunzionalità dei genitori, o dell'intero nucleo familiare, l'origine del progetto di affido, ma la loro lontananza. Si tratta, infatti, molto spesso di famiglie con le quali i ragazzi mantengono, regolarmente o sporadicamente, rapporti almeno telefonici che ne influenzano le decisioni.

Età del minore affidato. Si tratta nella quasi totalità di adolescenti, molto vicini alla maggiore età. Questo richiede che vengano pensati percorsi specifici di affido in cui lo scopo fondamentale sia l'accompagnamento all'autonomia intesa come emancipazione affettiva, personale ed economica, ed integrazione nella società. È fondamentale ricordare che, nonostante questi minori vengano spesso considerati, per le esperienze traumatiche che hanno vissuto nel viaggio o per il mandato familiare, dei soggetti maturi e adulti, la loro "adulterizzazione" risulta più formale che reale, e quindi hanno bisogno dell'appoggio di figure di riferimento adulte e stabili perché essa si realizzi¹¹.

Il progetto di affido si focalizza sul benessere del minore e per questo motivo risulta alquanto articolato, poiché dipende da diverse variabili: dalle circostanze, dai connotati della famiglia affidataria e del minore, dalle loro aspettative e difficoltà, dai vissuti emotivi, dai legami affettivi e dalle risorse disponibili. Per

¹⁰ MINISTERO DELL'INTERNO, *Modalità di presentazione delle domande di contributo, da parte degli enti locali, per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) di minori stranieri non accompagnati*, decreto legge 27 aprile 2015.

¹¹ BARBARA SEGATTO - DIEGO DI MASI - ALESSIO SURIAN, *L'ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp.116-117.

questo motivo deve essere attivata una «progettualità specifica che tenga ben presente il contesto, gli attori e il progetto migratorio del ragazzo»¹².

Le famiglie immigrate ben integrate, inoltre, hanno presumibilmente raggiunto una buona conoscenza della cultura italiana, riuscendo comunque a preservare le radici della cultura d'origine valorizzando il presente.

Nella pratica dell'affido familiare omoculturale è possibile individuare diversi fattori di innovazione ed efficacia, quali:

- la famiglia omoculturale è luogo di mediazione tra il contesto ospitante e la famiglia d'origine e attenua lo sradicamento culturale, favorendo la costruzione di una nuova strategia identitaria;
- è spesso inserita in un contesto di “famiglie allargate” e quindi può essere facilitata nel suo compito;
- il progetto di affidamento è occasione di emancipazione della famiglia stessa, contribuendo a costruire “reti virtuose” all'interno della comunità locale¹³. Le risorse presenti nelle famiglie immigrate vengono così attivate anche a beneficio dell'intero sistema. Tali esperienze hanno infatti permesso di costruire un rapporto di collaborazione tra famiglie immigrate e istituzioni, in grado di agevolare la costruzione di una cittadinanza attiva a partire dalla condivisione del principio universale della tutela del minore, di ridurre i costi dell'ente locale e di sperimentare nuove forme di mutuo-aiuto;
- il minore rimane spesso nella famiglia affidataria anche dopo il raggiungimento della maggiore età e fino al conseguimento di una reale autonomia;
- è più accettabile per i nuclei in cui il sentimento religioso è molto forte e in generale le barriere linguistiche e culturali vengono eliminate¹⁴.

Le famiglie che hanno sperimentato un percorso di integrazione in Italia rappresentano una risorsa preziosa per nuclei della stessa cultura. Sono queste famiglie che conoscono bene le aspettative e i vissuti di un migrante, ma conoscono anche bene la cultura italiana, e possono quindi meglio di altri rappresentare un sostegno e una risorsa che facilita l'integrazione di un minore straniero e della sua famiglia.

¹² MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per l'Affidamento Familiare*, 2013, in https://www.minori.gov.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf, p. 56.

¹³ FABRIZIO PIZZI, *Migrare da soli. Minori stranieri non accompagnati e istanze pedagogico educative*, EDUCatt, Milano, 2014.

¹⁴ CHIARA SCIVOLETTO, “I minori stranieri non accompagnati. Progetti di inclusione e interventi istituzionali”, in «Sicurezza e scienze sociali», 1/2013.

4. Le case history

In Italia questa tipologia di affido non è ancora così diffusa; per questo motivo abbiamo voluto intervistare i responsabili del servizio sociale dei Comuni di Cremona, Genova, Verona e Padova, in cui sono state presenti, o sono presenti tuttora, esperienze di affido omoculturale, lasciando la parola agli esperti per approfondirne e comprenderne i benefici e le difficoltà di applicazione. Dalle testimonianze raccolte si potrà constatare come, a parte il caso del Comune di Cremona, le altre esperienze vivano ancora una fase sperimentale o hanno compiuto solo i passi preliminari per avviare un servizio strutturato, efficace ed efficiente.

4.1. L'affido potenziato, evoluzione dell'affido omoculturale?

Chi: Lara Raffaini

Ruolo: assistente sociale

Ente: Comune di Cremona

Nell'ambito delle azioni di accompagnamento e accoglienza di minori stranieri non accompagnati, il sistema cremonese ha cercato di fronteggiare il fenomeno adottando strategie che fossero in grado di rispondere sempre più adeguatamente ai bisogni dei giovani migranti. Inizialmente il Comune aveva provato ad applicare l'istituto dell'affido omoculturale inserendo i minori stranieri non accompagnati quattordicenni in nuclei familiari della stessa etnia, individuati tramite la ricostruzione delle reti sociali e familiari dei ragazzi. Tuttavia le criticità non hanno tardato ad arrivare, soprattutto in relazione al rapporto tra la famiglia affidataria e quella biologica che, sentendosi sostituita nel suo ruolo fondamentale, non faceva altro che ostacolare il sereno svolgimento dell'affido, portando a delicate dinamiche di confusione dei ruoli, nonché, spesso, alla necessità di intervento delle autorità giudiziarie minorili.

L'incremento del numero dei minori connesso dall'aumento dei flussi migratori sul territorio ha determinato così l'introduzione di nuove forme sperimentali di affido di minori stranieri non accompagnati, che oggi sono andate a delinearsi in un'unica forma definita e consolidata che è quella dell'*"affido potenziato"*. Questo tipo di affido si inquadra nella normativa n. 184 del 4 maggio del 1983, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, e prevede che gli affidatari dei minori siano a loro volta ex minori stranieri non accompagnati (accolti dal sistema cremonese durante la loro minore età), quindi ragazzi neo-maggiorenni o comunque di età compresa fra i 20 e i 30 anni che hanno dato

la loro disponibilità a ricoprire questo ruolo e che si sono contraddistinti per una buona integrazione sul territorio italiano: ex minori stranieri non accompagnati che, avendo vissuto una situazione simile, non vogliono sostituirsi alla famiglia di origine ma affiancano il minore nel suo percorso di integrazione, prendendosi carico della sua educazione nel rispetto della loro parte di servizio e cercando di venire incontro alla predisposizione del minore stesso.

Per il successo di questo tipo di affido, è fondamentale il lavoro di controllo e supporto di un'*équipe* specializzata del Comune di Cremona formata da assistenti sociali, psicologi e mediatori che, nel loro ruolo, devono espletare una serie di procedure che vanno dalla valutazione dell'affidatario all'abbinamento con il minore e la sua supervisione. La presenza degli operatori è infatti costante: oltre alla frequenza scolastica e alle attività extra, durante la giornata il minore frequenta il Centro diurno, ha colloqui periodici con gli assistenti sociali e riceve visite domiciliari settimanali. Per le ore serali, invece, della dimensione domiciliare privata sono incaricati gli affidatari ex minori non accompagnati, perché possano condividere le proprie esperienze di vita con il minore e costruire così un rapporto di graduale fiducia e relazione.

Gli ex minori stranieri non accompagnati rappresentano infatti "modelli positivi" ispiratori, che sono riusciti a raggiungere i propri obiettivi con costanza e determinazione, fidandosi della rete di operatori che li ha accolti nel momento del bisogno. E sono a loro volta persone che condividono questo progetto, che ne comprendono gli obiettivi e che hanno deciso di intraprendere questa strada perché hanno in qualche modo sposato le proposte che il Servizio fa loro. Per questo motivo, il Comune di Cremona ha deciso di istituire un "Campus per affidatari" che prevede corsi di formazione per chi vuole mettersi a disposizione del Servizio: corsi finalizzati a fornire i contenuti tecnici, legali, socio-educativi, sanitari e di segretariato sociale utili ed indispensabili per l'assunzione del ruolo di affidatario.

È così che gli affidatari ex minori non accompagnati diventano un vero e proprio punto di riferimento nella quotidianità e per la crescita dei ragazzi. L'accoglienza di minori stranieri non accompagnati da parte di ex minori stranieri non accompagnati si basa sull'*essere esperti per esperienza*: gli affidatari, che hanno sperimentato l'esperienza della migrazione da minorenni, possono aiutare i ragazzi più giovani a comprendere in maniera più consapevole le azioni messe in atto dai servizi sociali per la loro tutela.

4.2 L'affido omoculturale e il bisogno di apertura mentale

Chi: Manuela Merlatti

Ruolo: assistente sociale

Ente: Comune di Genova

La prima esperienza del Comune di Genova nell'affido omoculturale risale al 2012, quando il "Servizio psicologico per l'affido familiare", attraverso un programma di affido omoculturale dedicato, ha deciso di coinvolgere nell'accoglienza dei minori stranieri famiglie con le quali era già stato in contatto e che avevano vissuto un'esperienza positiva nel loro percorso di migrazione.

Attraverso questo tipo di affido, il Comune intendeva garantire il diritto di ogni bambino a vivere in una famiglia anche quando la propria è in difficoltà, coinvolgendo famiglie che avevano già avuto esperienza diretta e vissuti della migrazione e che allo stesso tempo conoscevano bene la cultura e la società italiana nella quale a loro volta avevano saputo integrarsi, seppur conservando le proprie radici. L'affido veniva attivato nelle situazioni familiari in cui si rendeva necessario un sostegno diurno per la cura del bambino, in quanto mancava una rete parentale e amicale in grado di aiutare la famiglia d'origine, con lo scopo di sostenerle nel recupero della propria funzione educativa e garantire al minore uno spazio sicuro di crescita.

Al progetto aderirono una decina di famiglie che si sono rese disponibili e che, insieme agli operatori dell'Unità Cittadini senza territorio come psicologi e mediatori familiari, hanno sin da subito creato gruppi di confronto a sostegno dell'esperienza di affido omoculturale. È grazie a questi gruppi che è stato possibile superare reciproci pregiudizi e diffidenze e far emergere situazioni di difficoltà sociale che, viceversa, non sarebbero mai arrivate ai Servizi pubblici.

Dopo il successo iniziale, il progetto ha avuto durata costante fino al 2015, per poi venire meno negli anni successivi a causa della mancanza dei presupposti per l'applicazione dell'affido omoculturale stesso, primo fra tutti la disponibilità delle famiglie ad accogliere minori: il mutamento della migrazione e la difficoltà a integrarsi nella società ospitante da parte delle nuove famiglie straniere in arrivo le ha rese vulnerabili e a loro volta bisognose di aiuto.

Soprattutto, e molto spesso, le difficoltà risiedevano anche nella mancanza di apertura mentale sia da parte delle nuove famiglie affidatarie, che non riuscivano a comprendere il percorso di formazione delineato dagli operatori a sostegno del bambino, sia da parte dei servizi sociali, messi a confronto con un tipo di affido con caratteristiche diverse da quello classico con famiglie italiane. Differenze culturali ed educative tra il servizio sociale e la famiglia straniera che

facevano emergere come queste ultime avessero difficoltà ad adattarsi o a mettere in gioco cambiamenti del proprio metodo educativo nella quotidianità con il minore, tanto da sentire come ingombrante la presenza del servizio sociale che, nel suo lavoro di supporto e supervisione, agiva nel puro interesse del bambino.

Al momento l'ente incaricato dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è il "Centro Affidato familiare", che lavora insieme all'"Unità Cittadini senza territorio" specifico per uomini, donne e bambini profughi e rifugiati. È proprio nell'ambito di questo servizio che il Comune sta elaborando delle nuove linee operative, rinnovate e riaggornate, che nella parte dedicata all'affido familiare prendano nuovamente in considerazione l'affidamento omoculturale, oggi accantonato, perché riconosciuto uno strumento di valore e importante per l'integrazione del minore, ovviamente rivisitandolo alla luce dell'esperienza fatta negli anni precedenti.

4.3. I mediatori culturali, figure determinanti per il successo dell'affido omoculturale

Chi: Sara Terzotti

Ruolo: assistente sociale

Ente: Comune di Verona

Il Comune di Verona, attraverso le attività del Centro per l'affido e la solidarietà familiare, ha avviato una importante sperimentazione, unica nel Veneto, di affido omoculturale, che prevede l'accoglienza del minore straniero in una famiglia proveniente dallo stesso ambiente culturale, per alcune ore del giorno o residenziale. Grazie al partenariato con l'associazione di mediatori e mediatrici culturali Terra dei popoli, è stato possibile consolidare il percorso di approfondimento sulla cura, sulla protezione e sulla tutela dei bambini nelle varie culture, realizzando un laboratorio permanente che coinvolge operatori sociali del Comune, mediatrici culturali e numerose realtà comunitarie straniere.

L'affido omoculturale è nato dalla consapevolezza degli operatori che è necessario impegnarsi per evitare ai minori in difficoltà il disagio dello sradicamento culturale favorendone l'integrazione nel tessuto sociale, grazie al supporto di famiglie migranti che sono riuscite ad inserirsi nel territorio e possono aiutare altre famiglie. Il percorso ha portato così alla necessità di lavorare per la sensibilizzazione presso le comunità e per il reperimento delle disponibilità di famiglie migranti, la loro responsabilizzazione nonché il coinvolgimento della rete di parenti ed amici delle famiglie dei minori presenti in città.

Per questi motivi, il Centro per l'affido è stato strutturato in due *équipe* che si suddividono il territorio di Verona e che si occupano rispettivamente dell'informazione e sensibilizzazione delle famiglie affidatarie e dell'area di prevenzione e supervisione dell'affido. Nell'applicazione di questo istituto, il lavoro dei mediatori culturali sul territorio è stato fondamentale in quanto, interfacciandosi direttamente con le comunità straniere, possono individuare le famiglie appartenenti alla stessa etnia del minore straniero non accompagnato e le supportano nel processo di accoglienza. Un lavoro importante, perché durante la sperimentazione è emerso che non è sufficiente abbinare un minore straniero non accompagnato a una famiglia straniera della sua stessa cultura affinché l'obiettivo dell'affido si dica raggiunto, ma è necessario un costante ed efficace monitoraggio da parte degli operatori che supporti tutti i soggetti implicati nella gestione quotidiana dell'affido e delle sue eventuali controversie e difficoltà.

Molto spesso, infatti, accadeva che a seguito dell'affido le famiglie venissero lasciate alla gestione autonoma dello stesso e, alla prima difficoltà (soprattutto nei rapporti con le famiglie di origine), si tirassero indietro abbandonando il programma di affidamento. A oggi, la mancanza di continuità della mediazione è forse la criticità più grande legata al successo dell'affido omoculturale ed è dovuta da una parte al mancato rinnovo delle convenzioni e dall'altra alla crisi che, prima del COVID, ha spinto molti mediatori linguistico-culturali a una seconda migrazione. In questo modo è venuto meno il rapporto con le famiglie straniere che sono ancora timorose nell'interfacciarsi direttamente con i servizi sociali.

4.4. La formazione è propedeutica all'affido omoculturale

Chi: Paola Benetti | Teresa Mutalipassi

Ruolo: assistente sociale | psicologa

Ente: Comune di Padova

In questi anni il Comune di Padova, nell'ambito dell'Ufficio Tutela minori e minori stranieri non accompagnati, ha attivato una serie di misure con l'obiettivo di coordinare e promuovere l'affido familiare di bambini e ragazzi in temporanea difficoltà nel suo territorio.

A partire dal 2014 il Comune, riconoscendo il valore aggiunto di questo tipo di istituto, ha deciso di sperimentarlo a seguito degli arrivi a "ondata" sul suo territorio di migranti bengalesi, tali al punto da far sentire la necessità di una gestione separata rispetto all'affido familiare classico oltre che alla collaborazione delle comunità straniere presenti in città. Grazie al lavoro dei mediatori

culturali del Comune e al loro lavoro di sensibilizzazione all'affidamento, fu infatti possibile creare una prima rete di famiglie affidatarie.

Tuttavia, dopo l'esperienza iniziale, gli operatori si resero conto che sarebbe stato difficile continuare con l'affido omoculturale con questa determinata etnia, a sua volta molto chiusa e che difficilmente si integrava con la vita sociale della città, minando così il processo di integrazione che era invece fondamentale per il minore. Quest'ultimo avrebbe finito per non imparare l'italiano, vivere e crescere solo nell'ambito della comunità, senza alcuna prospettiva futura. Negli anni successivi poi, ad avvalorare le difficoltà di applicazione si aggiunsero anche i flussi migratori in arrivo, che si componevano di etnie restie all'accoglienza di minori che non facevano già parte della loro rete sociale o familiare, e addirittura diffidenti nei confronti del servizio sociale.

Per questo motivo, il servizio sociale di Padova ritiene fondamentale un grande investimento di formazione, sensibilizzazione e pubblicizzazione sui temi della solidarietà, accoglienza e affido, per cercare di contattare la comunità di riferimento e dunque individuare persone e famiglie disponibili all'affido, famiglie che possano capire il valore aggiunto per i minori stranieri non accompagnati di essere affiancati da persone della loro stessa etnia e cultura e che abbiano già sperimentato l'esperienza della migrazione. Quando si tratta di formazione all'affido omoculturale, si parla di una formazione misurata e specifica e pensata proprio *ad hoc* sulle comunità straniere presenti sul territorio, un lavoro che richiede risorse ed energie in termini anche di riorganizzazione della struttura e del servizio sociale stesso. Prima dell'emergenza sanitaria COVID-19, il servizio sociale aveva pensato di riprendere i rapporti con famiglie che si erano rese disponibili in passato o con ex minori

5. Conclusioni

L'affido omoculturale parte dal presupposto che, per il minore straniero non accompagnato, sia meglio vivere all'interno di un ambiente familiare della stessa origine, in cui il rischio di perdere la propria identità culturale è più ridotto.

Nel corso di questo contributo è stato messo in rilievo come l'affido omoculturale sia strutturato in Olanda, dove è stata sviluppata una metodologia specifica ormai diffusa e consolidata su tutto il territorio. In Italia, nei primi anni di sperimentazione, poteva apparire uno strumento nuovo e utile per garantire un'integrazione più semplice del minore all'interno del tessuto sociale e familiare.

Dopo aver intervistato gli assistenti sociali che quotidianamente lavorano a contatto con i minori stranieri non accompagnati e che hanno applicato nelle

proprie realtà territoriali l'affido omoculturale, sono emerse delle difficoltà oggettive: nella disponibilità ad accogliere da parte delle famiglie affidatarie (molte volte legate al tempo da dedicare al minore), nel rapporto con la famiglia di origine e nella presenza del servizio sociale nello sviluppo del programma educativo e di tutela del minore. Allo stesso tempo, però, accanto a queste difficoltà esiste il caso in cui è stata trovata una risposta, raccontata attraverso la brillante esperienza del Comune di Cremona.

A priori non è possibile standardizzare un modello di affido, ma bisogna sempre prendere in considerazione il contesto, la storia migratoria del minore e della famiglia affidataria.

Sia affido potenziato, affido omoculturale o affido familiare, la cosa più importante è il supremo interesse del minore.

Giuseppe Ciccone

Giuseppe Ciccone, laurea in Scienze politiche e internazionali all'Università degli Studi di Firenze, dottorato di ricerca (in corso) in cooperazione per lo sviluppo presso l'Universidad Católica de Valencia San Vicente Martir e docente a contratto di Economia globale presso l'Università Uninettuno, si occupa di temi legati all'immigrazione e allo sviluppo dal 2013 e ha maturato un'esperienza pluriennale nella progettazione sociale ed europea.

PAGELLA IN TASCA

Canali di studio per minori rifugiati

Elena Rozzi, INTERSOS

*In memoria del ragazzo di 14 anni senza nome,
trovato con la pagella cucita in tasca,
tra le mille vittime del naufragio del 18 aprile 2015 nel Canale di Sicilia.
Perché nessun altro ragazzo che fugge dal proprio Paese, con il sogno
di venire a studiare in Europa, debba morire nel Mediterraneo.*

Adam ha 16 anni e il suo sogno è diventare un medico. È nato in un campo profughi in Darfur. A 11 anni è scappato dal Sudan da solo, e da allora ha perso i contatti con la sua famiglia. In Libia ha lavorato nei campi in condizioni di schiavitù e per alcuni mesi è stato in un centro di detenzione. Per sfuggire alle violenze e ai conflitti in Libia, Adam è andato in Niger, dove è stato accolto in un campo per rifugiati ad Agadez. Bloccato in mezzo al deserto, senza poter andare a scuola e sentendosi privo di qualsiasi prospettiva, Adam ha visto tanti suoi coetanei partire verso la Libia per cercare di imbarcarsi per l'Europa.

Il Niger, il Paese con Indice di Sviluppo Umano più basso al mondo, è stato per molti anni snodo cruciale dei flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo Centrale, ma dal 2015 le politiche di esternalizzazione dell'Unione Europea finalizzate a bloccare tali flussi hanno determinato la chiusura delle frontiere verso Nord, aumentando fortemente i rischi per chi tenta di attraversare il deserto e raggiungere la Libia.

Il 15 ottobre 2021, Adam è partito in aereo per l'Italia insieme ad altri quattro ragazzi, nell'ambito del progetto "PAGELLA IN TASCA – Canali di studio per minori rifugiati". Dopo aver trascorso un mese in una struttura di

prima accoglienza a Torino, è stato accolto da una famiglia affidataria e ha iniziato ad andare a scuola.

PAGELLA IN TASCA è un progetto pilota che mira a sperimentare un nuovo canale di ingresso regolare e sicuro, affinché i minori rifugiati possano avere l'opportunità di venire in Italia a studiare senza dover rischiare la vita nel deserto o su un barcone nel Mediterraneo. Si tratta di un canale di ingresso fortemente innovativo rispetto ai canali ad oggi attivi (corridoi umanitari, *re-settlement* ecc.), in quanto:

a) specificatamente dedicato alla protezione dei minori non accompagnati, che paradossalmente, pur essendo tra i gruppi più vulnerabili in assoluto, sono attualmente esclusi dai corridoi umanitari;

b) finalizzato alla promozione del diritto allo studio, in quanto diritto riconosciuto a tutti i minori dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

c) fondato sul rilascio di un visto di ingresso per studio non universitario, previsto dal Testo Unico sull'Immigrazione del 1998 per minorenni tra i 15 e i 17 anni, ma ad oggi mai utilizzato per promuovere l'ingresso di minori rifugiati: a differenza dei corridoi umanitari, dunque, questo canale di ingresso si fonda non su una "gentile concessione" da parte dello Stato, ma su una norma ordinaria che prevede il rilascio del visto per studio a fronte di determinati requisiti oggettivi;

d) basato sulla *community sponsorship*, attraverso il coinvolgimento delle famiglie affidatarie e dei tutori volontari, oltre che delle organizzazioni del privato sociale, e sul ruolo centrale dei Comuni.

Saranno coinvolti nel progetto 35 minori non accompagnati di età compresa tra i 16 e i 17 anni, fuggiti dalle violenze in Darfur e rifugiatisi dapprima in Libia e poi in Niger, dove attualmente vivono in un campo per rifugiati ad Agadez. Il criterio principale per l'individuazione dei minori che parteciperanno al progetto, effettuata dallo staff di INTERSOS e UNHCR operativo in Niger, sarà la motivazione allo studio.

I minori entreranno in Italia con un visto di ingresso per studio, rilasciato sulla base dei requisiti previsti dalla legge, quali l'iscrizione in una scuola italiana e le garanzie di accoglienza e protezione in Italia. Il progetto prevede l'accoglienza in via prioritaria presso famiglie affidatarie, che si impegnano a prendersi cura dei minori e ad accompagnarli nel loro percorso di studio e di inclusione sociale. L'idoneità delle famiglie, individuate e formate in collaborazione con INTERSOS, è valutata dai servizi sociali dell'Ente locale responsabile dell'affidamento. Dopo l'ingresso dei primi 5 ragazzi a metà ottobre, gli altri 30

minori potranno entrare in Italia man mano che saranno individuate famiglie (o persone singole) disponibili ad accoglierli in affidamento familiare¹.

I minori frequenteranno inizialmente un CPIA, dove conseguiranno la licenza media, e proseguiranno poi il loro percorso di istruzione e formazione nella scuola secondaria superiore o nella formazione professionale. Il progetto garantisce una borsa di studio per ciascun minore per 12 mesi, a copertura dei costi di sostentamento, e il supporto ai minori e alle famiglie affidatarie da parte di specifiche figure professionali (educatore, mediatore culturale, avvocato e psicologo).

Al termine dei 12 mesi di borsa di studi e fino alla conclusione del prosieguo amministrativo eventualmente disposto dal Tribunale per i minorenni, i ragazzi potranno essere inseriti all'interno del progetto SAI dell'Ente locale responsabile (ove opportuno, restando presso la stessa famiglia affidataria), o di altro progetto dello stesso territorio.

Il progetto sarà realizzato in una prima fase nel Comune di Torino, dove saranno accolti 15 minori. Gli altri 20 minori saranno accolti in altri Comuni, attualmente in fase di coinvolgimento.


Il progetto PAGELLA IN TASCA è promosso da INTERSOS, in partenariato con UNHCR, il Comune di Torino, l'Ufficio Pastorale Migranti della Diocesi di Torino, la Rete CPIA Piemonte, la cooperativa Terremondo, le associazioni ASAI e Mosaico – Azioni per i rifugiati, ed è realizzato con il sostegno della Conferenza Episcopale Italiana (nell'ambito della Campagna “Liberi di partire, liberi di restare”), della Fondazione Migrantes, di Acri (nell'ambito del Progetto “Migranti”) e della Fondazione Compagnia di San Paolo.

Ad agosto 2021, è stato firmato un Protocollo d'intesa nazionale² che vede tra i firmatari, oltre ai partner del progetto, anche il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Questo progetto è solo una goccia nel mare: 35 minori entreranno in Italia con un canale di ingresso regolare e sicuro, a fronte di più di 700 persone morte nel Mediterraneo centrale nei primi sei mesi del 2021 e più di 13.000 persone intercettate e riportate forzatamente in Libia mentre cercavano di fuggire dalla guerra, dalle violenze e dalle torture. Questo progetto pilota è però anche un

¹ Chi volesse offrire la propria disponibilità ad accogliere in affidamento un minore nell'ambito del progetto PAGELLA IN TASCA, è invitato a contattare INTERSOS compilando il modulo alla pagina: <https://www.intersos.org/pagella-in-tasca-canali-di-studio-per-minori-rifugiati/>

² <https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2021/07/Protocollo-dintesa-nazionale-PAGELLA-IN-TASCA-Canali-di-studio-per-minori-rifugiati.pdf>



primo passo importante. L'apertura di un nuovo canale di ingresso, infatti, potrà consentire in futuro anche ad altri minori non accompagnati di entrare in Italia in modo protetto. E l'accoglienza in famiglia di questi minori rifugiati potrà portare nelle nostre comunità un messaggio culturale di apertura e di accoglienza, fondato non solo sulle parole ma su esperienze concrete vissute insieme.



Persones que camminano nello stretto vicolo del mercato degli uccelli, Khocha Kan Faroshi, nella città vecchia di Kabul.

LA FAME DI ARIA

L'inverno della primavera araba nel C.P.R. di Torino

Maurizio Veglio

*«Si certifica che il trattenuto [...] lamenta dal [...] algie emitorace sx
evocabile alla digitoppressione a livello IV-V costola. Successivamente
all'ingresso dichiara trauma contusivo torace per incidente stradale.
All'ECG non si riscontrano fasi di ripolarizzazione anomale se non
riscontro di saltuaria tachicardia sinusale. Saltuariamente lamenta dispnea
(o meglio fame di aria) con parametri vitali –
Conclusione: il trattenuto risulta affetto da distonia»¹.*

Descrivere il dolore fisico è una sfida che accomuna la medicina, il diritto, la letteratura e l'arte. Secondo Virginia Woolf, «l'inglese, che può esprimere i pensieri di Amleto e la tragedia di Lear, non ha parole per il brivido causato dal mal di testa... La più giovane studentessa che si innamora ha a disposizione le parole di Shakespeare o Keats, ma chiedete a chi soffre di descrivere il proprio dolore alla testa a un dottore e la lingua si prosciuga immediatamente»². La sofferenza nel corpo è esperienza che non solo resiste al linguaggio ma lo distrugge, spingendo l'essere umano a uno stadio pre-linguistico (urla, singhiozzi, grida, pianti). Elaine Scarry, autrice del seminale *The Body in Pain. The Making and Unmaking of the World*³, spiega che il dolore fisico è un'esperienza non condivi-

¹ La certificazione medica trascritta proviene dal fascicolo sanitario del sig. G.M., cittadino tunisino trattenuto nel 2020 nel C.P.R. di Torino.

² VIRGINIA WOOLF, in ELAINE SCARRY, *The Body in Pain. The Making and Unmaking of the World*, Oxford University Press, Oxford, 1985, p. 4.

³ Cf. nota 2.

sibile, al contempo innegabile per chi soffre, ma indimostrabile agli occhi degli altri. Da un lato certezze, dall'altro dubbi. Accade spesso, scrive Scarry, che due persone si trovino nella stessa stanza, una provi dolore e l'altra ne sia parzialmente o completamente ignara. La sofferenza, insieme a colui che la sopporta, è così candidata alla negazione.

1. Dispnea: per una definizione

Nel tentativo di dare un nome al dolore, nel 1971 lo psicologo canadese Ronald Melzack sviluppò un questionario innovativo, il McGill Pain Questionnaire. La caratteristica essenziale del test, largamente usato ancora oggi, è l'ampliamento del vocabolario per la descrizione della sofferenza: non più quindi limitato all'intensità del dolore (maggiore o minore), ma allargato alla dimensione temporale (tremolante, palpitante, calpestante), spaziale (saltellante, fulmineo, tirante), termica (caldo, secco, bruciante, scottante), sensoriale (diffuso, penetrante, lacerante), cognitiva e affettiva (fastidioso, nauseabondo, agonizzante, terribile...). È, in controluce, la celebrazione del potere vivificante delle parole – carattere divino, secondo alcuni –, capace di costruire un'immagine esterna di un evento interiore e renderlo visibile.

La stessa missione impegna i professionisti della salute. Prendiamo l'esempio della dispnea citato nell'*incipit*. Al minimo comune denominatore – la “difficoltà respiratoria” – il vocabolario medico aggiunge una ricca varietà descrittiva, che testimonia, anche nelle diverse lingue, la ricerca di parole che spieghino il dolore. Una definizione esalta il carattere soggettivo (“la sensazione, la consapevolezza, la percezione dell'affanno”), un'altra particolarmente diffusa in inglese ne evidenzia la misura temporale – *shortness of breath*, “il respiro corto, breve” –, un'altra sottolinea la matrice di potere, la “respirazione forzata, oppressiva”, un'altra ancora – la *détresse respiratoire*, il “problema respiratorio” – privilegia la dimensione emotiva, perché *détresse* esprime anche l'angoscia per l'abbandono, l'impotenza, la disperazione.

Il medico del Centro di permanenza per i rimpatri di Torino che ha redatto il certificato trascritto all'inizio di questo contributo opta invece per un'altra formula, la più violenta: la “fame di aria”. È certamente la più adatta.

2. La scomparsa dei “trattenuti”

I cittadini stranieri reclusi nel C.P.R. di Torino, il “Brunelleschi”, denunciano una condizione di oppressione e isolamento. I trattenuti sono rinchiusi in aree delimitate da grate alte quattro metri, all'interno di ciascuna delle quali si tro-

vano cinque stanze di pernottamento. Ognuna ospita sette persone in 50 metri quadrati scarsi, bagni inclusi, che diventano anche luogo per il consumo dei pasti a causa dell'inutilizzo delle sale mensa. Non ci sono porte a separare i servizi igienici dai letti. Le luci delle stanze sono gestite dal personale, per rivolgersi al quale, in assenza di pulsanti, è necessario uscire nel cortile, avvicinarsi alle sbarre e chiamare gli operatori o le forze dell'ordine. Per qualunque richiesta, dall'accensione di una sigaretta a un intervento salvavita, vige un'asfissiante dittatura della sicurezza.

«Il Garante nazionale esprime il proprio fermo disappunto rispetto a una tale impostazione organizzativa, la quale in nome di un supposto criterio di sicurezza – che limita fortemente gli ingressi nelle sezioni abitative – determina un contesto disumanizzante dove l'accesso/esercizio ai diritti di cui le persone trattenute sono titolari passa attraverso la demarcazione fisica della relazione di potere tra il personale e lo straniero ristretto che versa in una situazione di inferiorità»⁴.

Oltrepassati cancelli e grate, i trattenuti nel C.P.R. scivolano in un cono d'ombra proiettato da circolari e regolamenti ministeriali al preciso scopo di occultarne la presenza. La strategia del silenzio perseguita dalle istituzioni è sistematica e meticolosa. Nel centro di Torino le autorità requisiscono i cellulari all'ingresso e rifiutano di fornire le utenze telefoniche installate nelle aree per parlare con i trattenuti, evitano accuratamente di tenere un registro degli eventi critici o di istituire una procedura di reclamo e utilizzano celle di isolamento non previste né consentite dalla legge. Ogni cosa, nel centro, è riservata alla gestione discreta della pubblica amministrazione.

Ancora più rivelatore è il fatto che i trattenuti nel centro di Torino non possono avere copia della propria cartella sanitaria né durante il trattenimento, né all'atto del rilascio. Anche se «una copia della scheda sanitaria è rilasciata allo straniero al momento dell'uscita dal Centro»⁵, tutto ciò che gli stranieri ricevono alle dimissioni è un foglio A4, contenente scarse informazioni sullo stato di salute all'ingresso e all'uscita e sulle terapie prescritte. Nemmeno ai legali delegati dai trattenuti è consentito ottenere copia della scheda. Quando la Prefettura autorizza l'accesso al fascicolo, lo stesso è limitato alla consultazione del

⁴ GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Rapporto sulle visite tematiche effettuate nei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) in Italia (febbraio-marzo 2018)*, 2018, <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c30efc290216094f855c99bfb8644ce5.pdf>, pp. 9-10.

⁵ Art. 3 del Regolamento ministeriale del 20.10.2014.

suo contenuto alla costante presenza del direttore o di un delegato, che verifica che non vengano effettuate copie o fotografie.

Oltre a mettere in pericolo la salute delle persone, nascondere le parole del dolore significa cancellare la dimensione politica della sofferenza e dei suoi protagonisti. Lo scriveva già Scarry, secondo la quale «la difficoltà nella rappresentazione verbale del dolore ne ostacola la rappresentazione politica»⁶. Contro la volontà di silenziare i trattenuti e la loro pena nei centri di espulsione, va detto dunque a pieni polmoni: dentro i C.P.R. manca l'aria.

3. Proteggo, ergo segreco

I centri di permanenza per i rimpatri rappresentano l'ultimo anello di una lunga catena di luoghi di esclusione dalla società, istituzioni deputate all'emarginazione fino alla rimozione di alcune categorie di persone. La loro diffusione nell'Unione europea stride con il vocabolario di un continente che, dalla seconda metà del XX secolo, fa dell'affermazione dei diritti dell'uomo, della democrazia, della pace il proprio mantra.

La spettacolare traiettoria disegnata in una manciata di anni dal diritto di asilo in Italia – da oscura materia per addetti ai lavori a *non plus ultra* della stampa populista – rivela l'eccezionalità di quest'epoca: una fase storica in cui essere reclusi per avere chiesto protezione alle autorità di un Paese straniero è un'esperienza normale. Lo è in senso letterale, perché questo prevede la norma⁷; e lo è in senso fisico, perché la natura carceraria del diritto di asilo colloca i richiedenti nel girone peggiore, quello popolato da terroristi, stragisti, esponenti della criminalità organizzata, cospiratori, nemici dello Stato.

Se chi chiede asilo non può essere rimpatriato, allora non potrà essere rinchiuso in un luogo destinato all'esecuzione dei rimpatri. La disarmante linearità dell'argomento svela il più ingombrante paradosso del sistema dei C.P.R.: benché la domanda di protezione internazionale imponga il divieto di espulsione, quantomeno fino alla decisione, la legge consente di trattenere – cioè incarcerare in un centro – chiunque chieda asilo e non abbia con sé un documento di identità, vale a dire la pressoché totalità di questa popolazione. Il trattamento speciale riservato ai richiedenti asilo si riflette anche nella durata massima della restrizione: quattro mesi per chi è in attesa di espulsione (anche in caso di persone ritenute pericolose); un anno per chi ha chiesto la protezione internazionale.

⁶ ELAINE SCARRY, cit., p. 12.

⁷ Art. 6, c. 3-bis, D. Lgs. 142/15, introdotto dal D. L. 113/18 (cd. decreto Salvini) convertito dalla L.132/18.

Ritornano le parole con cui Franco Basaglia denunciava l'istituzionalizzazione dei malati mentali: «L'assenza di ogni progetto, la perdita di un futuro, l'essere costantemente in balia degli altri senza la minima spinta personale, l'aver scandita e organizzata la propria giornata sui tempi dettati solo da esigenze organizzative che – proprio in quanto tali – non possono tener conto del singolo individuo e delle particolari circostanze di ognuno: questo è lo schema istituzionalizzante su cui si articola la vita dell'asilo»⁸. Sostituendo al termine “asilo” in chiave medica (l'ospedale psichiatrico) la sua accezione giuridica (la protezione internazionale), le osservazioni sono applicabili agli stranieri che chiedono tutela in Italia e che finiscono, incredibilmente, segregati nei centri di espulsione.

4. La fame chimica

Una ricognizione empirica dell'universo del C.P.R. di Torino rivela la diffusione di due forme di reazione alla fame di aria diagnosticata dai medici del centro: l'abnorme ricorso ai farmaci e l'autolesionismo.

«Al Cpr di Torino gli psicofarmaci si usano a litri»⁹, ha candidamente affermato il responsabile sanitario del “Brunelleschi”, secondo il quale 20 gocce di Valium o di Rivotril, un farmaco antiepilettico, non si negano agli “ospiti”. «Chiedono spesso qualcosa che aiuti a dormire». Gli psicofarmaci e i sonno-inducenti «vengono utilizzati molto. Loro sono fragili, molto fragili, hanno bisogno di queste pasticche, non riescono a stare senza»¹⁰. In quello che lo stesso sanitario ha definito «un ambulatorio di prima linea» vengono spesso somministrati calmanti: «Alla sera – ha sottolineato – capita che gli stranieri ci chiedano qualcosa che li aiuti a dormire: in quei casi diamo del Valium, che non è uno psicofarmaco. Poi capita però che alcuni di loro ci riferiscano che quando erano in carcere prendevano il Rivotril: non capisco il motivo, visto che si tratta di un antiepilettico. Ma se posseggono la prescrizione del medico, io procedo»¹¹.

⁸ FRANCO BASAGLIA, *Scritti. 1953-1980*, Il saggiatore, Milano, 2017, p. 262.

⁹ «Ristretti orizzonti», *Torino. “Psicofarmaci a litri ai migranti del Cpr”*. *La testimonianza di un medico*, 15 ottobre 2019, http://www.ristretti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=83700:torino-qpsicofarmaci-a-litri-ai-migranti-del-cprq-la-testimonianza-di-un-medico&catid=220:le-notizie-di-ristretti&Itemid=1.

¹⁰ HUMAN RIGHTS AND MIGRATION LAW CLINIC, *Uscita di emergenza. La tutela della salute dei trattenuti nel CPR di Torino*, 2018, <https://openmigration.org/wp-content/uploads/2019/06/Uscita-di-Emergenza-Rapporto-CPR-Torino-HRMLC-2018-Final.pdf>, p. 44.

¹¹ «Ristretti orizzonti», cit.

Nei 20 anni di storia italiana dei C.P.R., tutte le ricerche hanno puntualmente rilevato l'enorme diffusione tra i trattenuti dell'uso di sostanze a scopo lenitivo, in particolare ansiolitici, peraltro senza un adeguato monitoraggio delle autorità. Numerosi reclusi nel centro di Torino lamentano una condizione di noia assoluta, in cui manca qualsiasi opportunità lavorativa o formativa, che trasforma la quotidianità in un susseguirsi di giornate senza fine: «Devo per forza prendere la terapia perché altrimenti il tempo non passa mai [...] Ma certo che devo prendere gli psicofarmaci perché qui dentro se non prendi la terapia vai fuori di testa. Hai bisogno degli psicofarmaci sia per riuscire a dormire che per stare tranquillo. Quasi tutti qui li prendono»¹².

5. Ferite e caramelle

Deliberatamente ignorato dalle statistiche ufficiali, l'autolesionismo è il convitato di pietra del C.P.R. I trattenuti raccontano con frequenza quotidiana episodi di violenza autoinflitta. Fratture, bruciature, tagli, ingestioni improprie, cadute riempiono le giornate vuote del "Brunelleschi" riuscendo a scavalcarne i muri solo in casi estremi, come il suicidio di Moussa Balde lo scorso 23 maggio.

Intervistato sulla sconcertante diffusione dei gesti di autolesionismo, il responsabile sanitario del C.P.R. ha dichiarato: «Sono gesti infantili, immaturi. Io non posso mandarli via perché si tagliuzzano o per altro, altrimenti tutti gli altri lo farebbero. La presa in giro non la accetto, io sono buono e onesto. Gli porto i confetti, le caramelle, tutti mi vogliono bene, anche quando mi incontrano per strada mi salutano. Però quando mi prendono in giro non lo accetto, dunque non li mando a casa in questi casi (...). Non hanno le palle, io ho avuto parenti ammazzati in Calabria eppure non mi drogo. Loro sono fragili e dunque ricorrono a questo (...). Sono taglietti da quattro soldi, se li fanno anche a casa... Stamattina ne ho visto uno che diceva di esserseli fatti dopo aver avuto una discussione con il padre. Lo fanno così, tanto per... Un altro che mi è capitato la settimana scorsa si è tolto 130 punti di sutura, ma io dico: avevi proprio tempo da perdere!»¹³.

¹² HUMAN RIGHTS AND MIGRATION LAW CLINIC, *Betwixt and Between - Turin's Cie, un'indagine sui diritti umani all'interno del centro di identificazione ed espulsione di Torino*, settembre 2012, https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.iuctorino.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F20121206_Betwixt_Between_ExtractsInItalian.pdf, pp. 16 e 20.

¹³ HUMAN RIGHTS AND MIGRATION LAW CLINIC, *Uscita di emergenza. La tutela della salute dei trattenuti nel CPR di Torino*, cit., pp. 54-55.

6. Tunisi-Torino, alla ricerca della libertà

Un mondo di folli, opportunisti e clandestini. Questo è dunque il racconto ufficiale che descrive i reclusi nel C.P.R., ridotti alla contumacia, silenziati e privati della possibilità di replica. Un racconto che esige, per la sua contro-validazione, il contraddittorio e l'ascolto di chi vive rinchiuso nelle gabbie, faccia a faccia con il fallimento del proprio progetto migratorio.

A.B.B. è un giovane laureato in informatica. In Tunisia ha svolto per lo più lavori manuali, riuscendo a insegnare per qualche mese in una scuola privata. Allo scoppio della primavera araba ha partecipato a diverse manifestazioni, scegliendo di non partire: «Eravamo entusiasti e pieni di speranze, le manifestazioni si susseguivano quotidianamente, pensavamo che la caduta di Ben Ali ci avrebbe portato un futuro migliore. Alcuni di noi hanno deciso di lasciare il Paese pochi mesi dopo, riuscendo a raggiungere Francia e Germania. Attualmente la gran parte di questi amici ha un documento di soggiorno, lavora e ha una famiglia. Oggi rimpiango di non essere partito con loro. Con la rivoluzione mi sono illuso che ci sarebbe stato un autentico cambiamento, la fine delle discriminazioni e della corruzione, lavoro e benessere per tutti. È vero, oggi c'è spazio per la critica politica. Ma per il resto questi 10 anni sono passati inutilmente».

Esasperato dalle difficili condizioni di vita, anche in virtù della propria omosessualità, A.B.B. ha deciso di lasciare il Paese. Ha pagato circa 6.000 dinari (quasi 2.000 euro), una cifra non distante dal reddito annuale di un artigiano. Dopo 17 ore in mare, a bordo di un gommone con altre 75 persone, A.B.B. è stato soccorso in mare e condotto a Lampedusa. «Ho trascorso 5 giorni nell'*hotspot*, un luogo catastrofico. Le condizioni igieniche erano indecenti, il cibo pessimo e ho dovuto dormire all'addiaccio, sotto un albero».

Poi la quarantena: «Ci hanno tenuti 20 giorni a bordo della Grandi navi veloci La Suprema, in una piccola camera con altre due persone. È stato come essere detenuti in carcere, uscivamo solo per i pasti». Ma il carcere "vero" doveva ancora arrivare: «Allo sbarco i poliziotti ci hanno requisito i cellulari e le cinture, quindi hanno detto che ci avrebbero portato nel centro di Torino». Qui A.B.B. rimane per circa due mesi e mezzo, durante i quali si ferisce due volte alla gamba sinistra, senza che ciò ne impedisca il rimpatrio: viene trasferito a Roma, Potenza, Bari e infine Palermo, dove il funzionario consolare tunisino firma per la sua pratica.

Una volta in Tunisia, A.B.B. deve scacciare i ricordi e gli incubi del viaggio in mare, che per un mese e mezzo gli tormentano il sonno. «Ma se sarà possibile, sono pronto a rimettermi in mare. In Tunisia omosessualità significa mi-

nacce, violenze, ospedali, prigionie, costrizione a una vita nell'ombra. Per questo sono partito e ho tentato di non essere rimpatriato. Io sono una persona calma, tranquilla, non fumo nemmeno. Ma quando sei in un centro di espulsione la pressione è così tanta che non ti lascia scelta, ti spinge all'estremo. Ho provato a rompermi una gamba per uscire, ma dopo le medicazioni in ospedale mi hanno riportato nel centro. Ho visto gente a cui era stato detto di prepararsi per la partenza che ha bevuto lo shampoo, ma non è servito a nulla».

L.H. è stato trattenuto per oltre otto mesi in diversi C.P.R.; è un ragazzo sorridente, nonostante ciò che racconta: «Abbiamo subito umiliazioni inspiegabili, insulti, gesti di razzismo. A Palermo, Roma e Gorizia siamo stati costretti a spogliarci completamente e il giorno del rimpatrio ci hanno svegliato di soprassalto mentre dormivamo. Solo ai tunisini è stato riservato questo trattamento. Perché?».

Oggi L.H. vive in Francia, ancora senza un documento di soggiorno, e guarda con amarezza all'ultimo decennio in Tunisia: «L'ambizione alla libertà spinge all'impossibile, ma la rivoluzione è stata tradita. Sono stato coinvolto nelle file del Comité de protection de la révolution, durante una manifestazione ci hanno colpito con il gas lacrimogeno, abbiamo lottato per il nostro futuro. Ma i soli che hanno tratto vantaggio dalla Primavera araba sono i benestanti e gli uomini d'affari, mentre sul volto della popolazione è tornata la disperazione. C'è un'espressione diffusa in Tunisia per definire la povera gente: sottozero».

L'esperienza del trattenimento per T.A. è stata devastante: alle autorità ha detto di essere nato nel 2006 ma non è stato creduto. Rinchiuso nel C.P.R., di settimana in settimana appariva sempre più provato, manifestando smarrimento e sconcerto per le condizioni in cui si trovava, solo, insieme ad adulti e privo di figure di riferimento. I contatti con il fratello che vive in Italia erano sporadici perché all'ingresso il telefono cellulare era stato requisito dalle autorità, e non è possibile telefonare dall'esterno. I medici del C.P.R. hanno scritto che T.A. «lamenta crisi depressiva e insiste a dichiararsi minorenne», gli è stata prescritta una terapia ansiolitica, ma il ragazzo era così prostrato da arrivare a ferirsi tagliandosi sul braccio sinistro.

Dopo 95 giorni di trattenimento, il medico del C.P.R. ha rilevato un «disagio da ansia reattiva a sintomatologia psico-somatica» e un «quadro di ansia reattiva e sintomatologia psicosomatica che si esprimono in una condizione di vulnerabilità psico-emotiva. La prolungata esposizione all'attuale contesto

restrittivo potrebbe compromettere il suo stato psicofisico e ripercuotersi sulla sua futura esperienza e sullo stato di salute».

T.A. è stato rilasciato non perché presunto minorenni, come prescrive la legge, ma per il rischio di compromissione delle condizioni psicofisiche. Tre mesi dopo, l'ambasciata tunisina di Roma emette il passaporto del giovane, confermandone la generalità: all'ingresso nel C.P.R. aveva 14 anni.

Trasferitosi in Italia poco prima dello scoppio della rivolta, K.K. è riuscito a trovare un'occupazione e a regolarizzarsi. Non aveva fiducia nella possibilità di un futuro migliore in Tunisia – «Cambia solo il loro nome, ma sempre ladri sono» – e quindi aveva deciso di rientrare in Italia. Nel 2017, durante un soggiorno in Tunisia, viene coinvolto in un grave incidente automobilistico con esiti permanenti: dopo quattro interventi chirurgici, il braccio destro e la gamba destra rimangono deformati: «Ho avuto la sfortuna di essere investito da un'automobile della polizia. Ho provato a chiedere un risarcimento, ma ho ottenuto solo rifiuti e intimidazioni».

Nel frattempo scade il permesso di soggiorno in Italia ma, nonostante la disabilità fisica, K.K. prova in più occasioni a rientrare, riuscendoci nel 2020. Nel corso della quarantena a bordo della GNV La Suprema, viene visitato da una dottoressa della Croce Rossa italiana, secondo la quale K.K. «riferisce numerosi interventi chirurgici di osteosintesi a livello del bacino, del femore dx e del ginocchio dx; inoltre presenta deformità a livello dell'avambraccio, compatibile con pseudo-artrosi. All'E.O. evidenti cicatrici chirurgiche e zoppia all'arto inferiore dx, con conseguente dolore all'arto inferiore controlaterale da sovraccarico. In relazione alla storia clinica e all'anamnesi viene ritenuto meritevole di approfondimento specialistico», che però non avrà mai luogo.

Una volta fatto sbarcare dalla nave, K.K. riceve immediatamente un decreto di respingimento dall'Italia e uno di trattenimento presso il C.P.R. di Torino. Qui fa domanda di protezione internazionale e al commissario che lo intervista chiede, tra l'altro, se quest'ultimo può «parlare con il responsabile del C.P.R. per farmi avere le stampelle». Dal momento dell'ingresso nel centro, infatti, K.K. non ha ricevuto alcun ausilio per camminare e, per utilizzare i servizi igienici, è costretto a farsi sorreggere, penosamente, dai compagni di stanza. Ma non è tutto.

Pochi giorni dopo l'audizione davanti alla Commissione territoriale, il medico di turno in servizio presso il C.P.R. attesta che K.K. «meriterebbe di deambulare con carico e assistito da ausili, che peraltro non sono consentiti nel centro. Egli ha quindi reali difficoltà alla deambulazione». Non gli vengono

quindi consegnate le stampe, ma in compenso il trattenimento si protrae per un ulteriore mese e mezzo. Prima della scadenza del termine massimo di trattenimento, K.K. viene rilasciato dal C.P.R. di Torino.

Pur avendo chiesto asilo politico in Italia, oltretutto in evidente condizione di vulnerabilità, non viene inserito nel sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale, ma viene rilasciato in strada, di sera, in una città sconosciuta: «Sono andato alla stazione di Porta Nuova, ma l'ultimo treno era già partito. Fortunatamente un connazionale mi ha visto in difficoltà e mi ha pagato una notte in una stanza di un piccolo albergo lì vicino. Non vedevo l'ora di andarmene».

Padre di tre figli di nove, cinque e quattro anni, anche H.A.K. è tunisino ma conosce bene la Libia, per averci lavorato tra il 2007 e il 2014. «Pagavano meglio, facevo il muratore, mantenevo la famiglia, le cose andavano abbastanza bene. Le rivoluzioni nel Maghreb hanno rovinato tutto». Costretto a indebitarsi per raggiungere l'Italia, H.A.K. si è imbarcato a Zawiya, in Libia. Giunto a Lampedusa, viene isolato sulla nave GNV Allegra, dove manifesta l'intenzione di chiedere la protezione internazionale in Italia: «L'uomo ha paura di essere rimpatriato e chiede aiuto affinché questo non succeda», è scritto sulla sua scheda della Croce Rossa, che «rimanda alle autorità competenti per la questione legale».

Fatto sbarcare a Messina, a H.A.K. non viene però consentito di chiedere asilo e gli viene notificato un decreto di respingimento dall'Italia. Rinchiuso nel C.P.R. di Torino, riesce finalmente a proporre la domanda di protezione internazionale, ma nonostante l'illegittimo ostacolo alla procedura di asilo il suo trattenimento viene convalidato e più volte prolungato. Sprofonda così in uno stato di impotenza: «Essere rimpatriati subito, dopo avere investito così tanto denaro e avere rischiato la vita nel viaggio, sarebbe stato terribile. È molto difficile riuscire a entrare in Italia, abbiamo trovato la strada solo in mare. E in quel momento rischiamo di essere riportato in Tunisia senza nulla, con le tasche vuote. Dopo quello che avevo vissuto, non avevo paura di farmi del male».

Dopo 84 giorni di reclusione, H.A.K. si frattura con violenza la gamba sinistra. Il verbale di dimissioni dell'ospedale parla di un «episodio di agitazione psicomotoria», di un «trauma gamba sx contro lo spigolo del muro» e di un «pianto inconsolabile». Al suo avvocato H.A.K. dice, senza guardarlo negli occhi, di essersi rotto la gamba scivolando: «Senza soldi né documenti non posso tornare in Tunisia. Vorrei regolarizzarmi e portare la famiglia in Italia, ma non è facile». Oggi H.A.K. lavora saltuariamente in agricoltura, vivendo in un ghetto

con altri lavoratori sfruttati. La sua domanda di giustizia, come la necessità di mantenere la famiglia, non gli danno tregua.

Y.M. ricorda poco del periodo delle proteste in Tunisia, all'epoca aveva poco più di dieci anni. Ricorda meglio le difficoltà in famiglia, la morte del padre e l'abbandono della madre, che lo affida a un'altra figlia. Qualche anno dopo si ammala gravemente, un linfoma di Hodgkin, che viene trattato con chemioterapia e radioterapia. Successivamente affronta anche una recidiva, con un nuovo ricovero e una nuova serie di trattamenti: «Non potevo permettermi di pagare i dottori e le medicine, sono riuscito ad andare avanti grazie alle cure di mia sorella e al sostegno economico di un conoscente che abitava vicino a noi». La necessità di curarsi e di immaginare un futuro diverso lo spingono a fuggire: «Sono riuscito a partire grazie alla persona che si occupava di noi, che ha pagato circa 1.000 euro a un trafficante. Giunto in Italia, sono stato soccorso in mare e mi hanno portato su una nave per il periodo della quarantena».

Qui Y.M. viene visitato dal personale della Croce Rossa, secondo cui «il ragazzo presenta evidenti cicatrici chirurgiche nella parte inferiore del collo, a sinistra, e del fianco destro. Riferisce precedente intervento per tumore non altrimenti specificato. Si consiglia approfondimento diagnostico e follow-up».

Invece dell'approfondimento diagnostico Y.M. si vede notificare un decreto di respingimento e viene trasferito in aereo al C.P.R. di Torino, dove, all'ingresso nella struttura, il medico in servizio ritiene la sua situazione sanitaria compatibile con il trattenimento. Al Giudice di pace chiamato alla convalida della misura, Y.M. dichiara di avere un «tumore del sangue». La difesa ne chiede la liberazione o almeno l'immediata verifica della patologia dichiarata, subordinando la convalida al risultato. Il Giudice di pace convalida il trattenimento senza alcuna richiesta in merito alle condizioni di salute, «visti i certificati d'idoneità sia al trattenimento che alla quarantena».

Nelle settimane seguenti Y.M. ottiene dalla Tunisia, e produce ai medici del C.P.R., una serie di certificati sanitari, ma è solo dopo 36 giorni dall'ingresso che viene finalmente richiesto un «emocromo completo con formula linfocitaria e tipizzazione linfocitaria». Ottenuti gli esiti, secondo il medico del C.P.R. «sarebbe necessario un approfondimento diagnostico ematologico, per verificare una patologia linfo-proliferativa». Y.M. viene immediatamente rilasciato dal centro, ma invece di essere accolto presso una struttura per richiedenti asilo, avendo presentato domanda di protezione internazionale, viene messo in strada, senza denaro né informazioni, in una città mai vista, senza conoscere la lin-

gua. La sua “giornata della liberazione” finisce così con una notte all’addiaccio nei pressi della stazione ferroviaria di Porta Susa.

7. L'altra voce della storia

La gran parte dei protagonisti di questa indagine minima condivide alcune caratteristiche. È composta da uomini, tunisini, reclusi nel C.P.R. di Torino, fuggiti dieci anni dopo la rivoluzione da un Paese da molti indicato come modello democratico, stabile, laico e moderato. C'è però un altro filo che li lega: sono stati tutti smentiti. Non sono stati creduti in primo luogo dalla Commissione territoriale a cui hanno chiesto protezione, ma anche dalle forze dell'ordine, dalla Prefettura, dalla Questura, dai giudici. Hanno sperimentato lo stigma della menzogna.

La fiducia nella parola, la propria come l'altrui, sta alla base della relazione umana. È il primo credito, il capitale iniziale di cui dispone ciascun membro di una comunità. Il suo valore oscilla in virtù dell'organizzazione sociale, dei costumi e del ruolo ricoperto dal singolo, ma per quanto debole, la violazione della parola dell'altro innesca una scossa gerarchica, un terremoto che getta sull'interlocutore un'ombra sinistra. Nelle istituzioni dell'emarginazione – carceri, centri di espulsione, luoghi di reclusione – si nasconde un catalogo di racconti dei perdenti della storia così ampio da attentare alla versione dei vincitori.

Trascinata dal diritto di asilo al centro del dibattito giuridico, la credibilità, secondo Paul Ricoeur, è proprio «il luogo della crisi». È il piano su cui si scontrano versioni contrastanti e inconciliabili, alcune delle quali acquisiscono l'onore dell'ufficialità, mentre altre vengono screditate. Per molti reclusi nel C.P.R. di Torino la sofferenza e l'automutilazione sono una risposta all'essere stati respinti e smentiti, rifiutati, non creduti. Sono un prezzo che si paga al crollo della fiducia in sé e negli altri, in particolare nei rappresentanti dello Stato, le cui parole godono di fede pubblica e certificano la verità di un fatto. Ogni giorno l'ambulatorio del centro, sotto lo sguardo delle forze dell'ordine sistematicamente presenti all'interno del locale, si trasforma nel palcoscenico di un duello: da un lato la certezza del proprio dolore, dall'altro i dubbi, il costante sospetto della simulazione. I medici-secondini di fronte ai pazienti-prigionieri.

Oscurati dalle politiche del silenzio, umiliati dal discredito, affamati di aria, i reclusi nel C.P.R. raccontano una storia diversa, che smentisce la retorica della Tunisia democrazia esemplare, dell'Italia quale Paese di destinazione, dell'ordinato controllo dei flussi migratori e del rispetto dei diritti fondamentali. Una storia che invoca, da vent'anni, il suo spazio pubblico.

I NUMERI/2

In questa sezione: **Minori non accompagnati in Italia • Accompagnamento alla vita adulta • Tutori volontari • Non accompagnati “in transito” • Situazione alle frontiere • Canali di studio • Minori richiedenti asilo in Italia • Non accompagnati richiedenti asilo in Italia • Non accompagnati richiedenti asilo nell’UE • Minori e “Dublino III” • Respinti alla frontiera • Hotspot • CPR • Rimpatri forzati • Rimpatri volontari**

Minori/1: i “non accompagnati” in Italia

Minori non accompagnati in Italia, una sintesi: nuovi arrivi, “allontanati”, accoglienza, neomaggiorenni e accompagnamento alla vita adulta

Chi arriva, chi c'è e chi se ne va	
9.661	I minori stranieri non accompagnati (MSNA) “presenti e censiti” in Italia alla fine di settembre 2021; erano 5.979 alla stessa data del 2020 e dunque sono cresciuti del 62%. Si tratta di 9.385 ragazzi e bambini (97%) e 276 ragazze e bambine (3%). Sono soprattutto bangladesi, tunisini, egiziani, albanesi, pakistani, ivoriani, guineani, somali, eritrei e afgani . Uno su tre si trova in Sicilia ; seguono Friuli-Venezia Giulia (il “terminal” della rotta balcanica), Lombardia e Puglia. In stragrande maggioranza, l' 87% , hanno 16-17 anni , l' 8% 15 e appena il 5% sono under 15 (478 fra ragazzi e bambini). Ma fra le ragazze e bambine la classe d'età under 15 totalizza il 26,5% .
5.639	I nuovi MSNA segnalati in territorio italiano nel primo semestre 2021 (erano stati 8.939 in tutto il 2020). Sono arrivati soprattutto da Bangladesh, Tunisia, Afghanistan, Egitto, Guinea e Costa d'Avorio . La principale regione d'arrivo è la Sicilia (3.354 segnalazioni, 60% circa del totale), ma ancora una volta seguono due regioni “privilegiate” per gli arrivi via terra sulla rotta balcanica : il Friuli-Venezia Giulia con 931 segnalazioni (16,5% del totale) e la Lombardia con 341 (6%). Nel semestre sono approdati in Italia in seguito ad eventi di sbarco il 62,5% dei MSNA: 3.522 fra ragazzi e bambini.

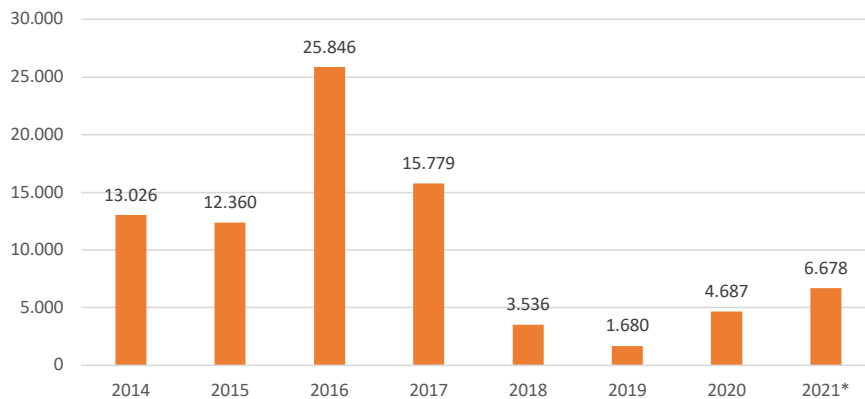
(segue)

14%	La percentuale di MSNA fra tutti i rifugiati e migranti sbarcati nel 2021 (dati provvisori aggiornati alla fine di ottobre), costante rispetto al triennio 2018-2020 (rispettivamente 15%, 15% e 14%) e appena superiore a quella registrata nel 2017, 13%.
3.281	I MSNA presenti in Italia che hanno raggiunto la maggiore età sempre nel primo semestre 2021.
1.912	I MSNA che si sono allontanati dall'accoglienza sempre nel primo semestre 2021, con un andamento crescente di mese in mese: sono soprattutto tunisini, afgiani, guineani, ivoriani, pakistani ed eritrei . Quasi uno su quattro sono bambini o ragazzi di 7-15 anni .
L'accoglienza	
7.802	I MSNA in accoglienza ("presenti") in Italia al 30 giugno 2021 (erano solo 5.016 un anno prima , e quindi sono aumentati di oltre il 50%, e 7.272 il 30 giugno 2019). Si tratta di 7.546 ragazzi e bambini (97%) e 256 ragazze e bambine (3%). Del totale di 7.802 presenti, 2.133 si trovano in strutture di prima accoglienza (strutture governative di prima accoglienza DLGS 142/2015, art. 19 co. 1, finanziate con risorse a valere sul Fondo UE asilo, migrazione e integrazione-FAMI; strutture temporanee attivate dai Prefetti, cioè i "CAS per minori"; strutture di prima accoglienza accreditate/autorizzate dai Comuni o dalle Regioni; e strutture a carattere emergenziale e provvisorio). Sono 5.440 invece i MSNA ospiti in strutture di seconda accoglienza (progetti SAI-Sistema di accoglienza e integrazione; strutture di seconda accoglienza FAMI; strutture di secondo livello accreditate/autorizzate da Comuni o Regioni). Infine solo 229 minori, il 3%, sono accolti presso privati . I MSNA appena sbarcati o rintracciati per la prima volta sul territorio nazionale nel semestre, a causa della pandemia di COVID-19 sono stati collocati in strutture di quarantena, per poi essere trasferiti nelle strutture di accoglienza dedicate; nell'ottobre 2020 il ministero dell'Interno ha bloccato la prassi lesiva di trasferire MSNA sulle navi quarantena .
995	Le strutture censite che accolgono MSNA: si trovano soprattutto in Sicilia (circa 19% del totale), Lombardia (12%), Emilia-Romagna (9%), Lazio (9%), Toscana (6%) e Puglia (6%).
6	I progetti di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul FAMI attivi al 30 giugno 2021. Cinque operano in Sicilia e uno in Molise, con un totale complessivo di 275 posti .
8.859	I MSNA accolti nelle strutture di prima accoglienza finanziate con il FAMI tra l'agosto 2016 e la fine di giugno 2021. Fra questi 8.859 ragazzi, 4.044 si sono allontanati volontariamente dalle strutture (l'84% di loro è stato poi ritrovato in altri Comuni e ha proseguito l'accoglienza), mentre 4.333 sono stati trasferiti in strutture di seconda accoglienza e/o afferenti alla rete SAI ; 241 risultano ancora presenti nei progetti al 30 giugno 2021.
6.698	I posti dedicati ai MSNA nei progetti SAI dopo l'emanazione, nell'agosto 2021, di due decreti del ministero dell'Interno. È il dato storicamente più elevato dalla nascita dello SPRAR (il primo acronimo della rete di accoglienza degli enti locali italiani istituita nel 2002).

4.369	I posti dedicati ai MSNA nei progetti SAI nel gennaio 2021 . Sono 145 , invece, progetti della rete a loro dedicati.
4.437	I posti dedicati ai MSNA nei progetti SIPROIMI-SAI nel 2020 in 148 progetti (inclusi anche i progetti di seconda accoglienza con finanziamento FAMI 2014-2020 e che comprendono 206 posti dedicati specificamente all'accoglienza di minori con fragilità particolari : disagio psichico, problemi sanitari, problemi di tratta). Il dato di 4.437 posti ha segnato il culmine di una crescita ininterrotta che durava dal 2014: 943 i posti per MSNA nel '14, 2.039 nel '16 e 3.500 nel '18.
5.680	I MSNA accolti nei progetti SIPROIMI-SAI nel 2020, ultimo dato disponibile, al culmine della continua crescita iniziata nel 2014: 1.142 gli accolti nel '14, 2.898 nel '16 e 3.877 nel '18. Oltre la metà degli accolti nel '20 a fine anno erano maggioresni . Infatti una quota rilevante dei MSNA accolti è prossima ai 18 anni (il 42% ne ha già 16-17) e questo comporta la prosecuzione della presa in carico all'interno dei progetti per altri sei mesi , ma anche fino ai 21 anni se i giovani sono destinatari di un provvedimento di "proseguito amministrativo" del Tribunale per i minori.
L'accompagnamento alla vita adulta	
2.144	Gli inserimenti abitativi realizzati nel 2020 a favore di neo-maggioresni nei progetti SIPROIMI-SAI. Questi invece altri indicatori di ciò che nell'anno si è fatto per l' accompagnamento all'età adulta : 1.437 i beneficiari che hanno frequentato almeno un corso di formazione professionale , 826 i tirocini formativi attivati <i>ex novo</i> e 348 i beneficiari che hanno trovato un lavoro (soprattutto nella ristorazione e nel turismo).
777	I pareri emessi nel 1° semestre 2021 dalla Direzione generale Immigrazione e politiche di integrazione presso il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ai fini della conversione del permesso di soggiorno per minore età in un permesso per motivi di studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo per i MSNA che diventano maioresni. Nel 1° semestre 2020 i pareri emessi erano stati 856.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, ASGI e Servizio Centrale SAI 2020-2021.

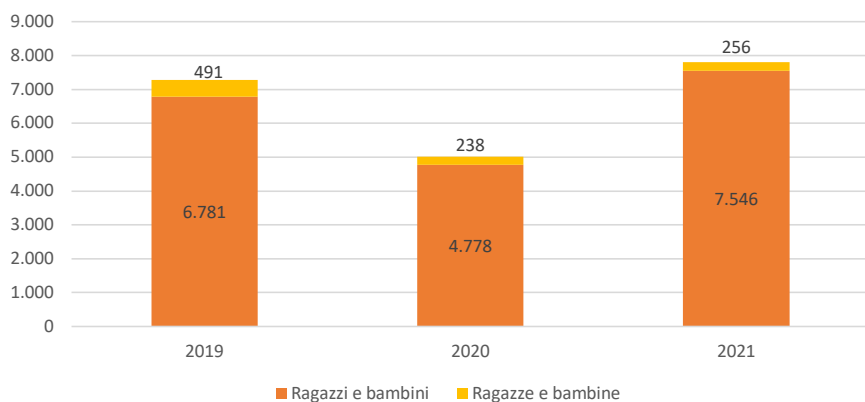
I minori non accompagnati sbarcati in Italia. Valori assoluti. Anni 2014-2021.



* Al 27 settembre; 2.978 negli stessi giorni del 2020 (28 settembre).

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2017-2021.

I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia. Valori assoluti. Anni 2019-2021.



Situazione al 30 giugno di ciascun anno.

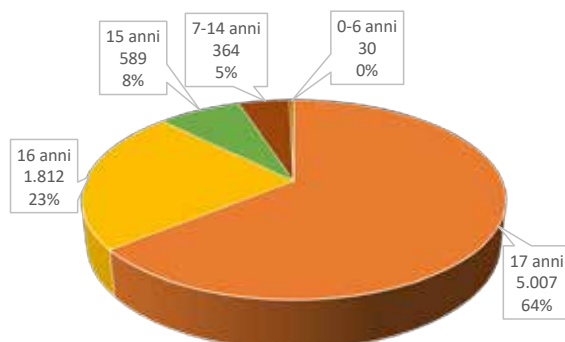
Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021.

I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia: l'età. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021.

Età	al 30 giugno 2019		al 30 giugno 2020		al 30 giugno 2021	
	n.	%	n.	%	n.	%
17	4.622	63,6	3.198	63,8	5.007	64,2
16	1.649	22,7	1.196	23,8	1.812	23,2
15	517	7,1	361	7,2	589	7,5
7-14	415	5,7	243	4,8	364	4,7
0-6	69	0,9	18	0,4	30	0,4
Totale	7.272	100,0	5.016	100,0	7.802	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021.

I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia: l'età. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.



Dati al 30 giugno.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021.

I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia: le provenienze. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021.

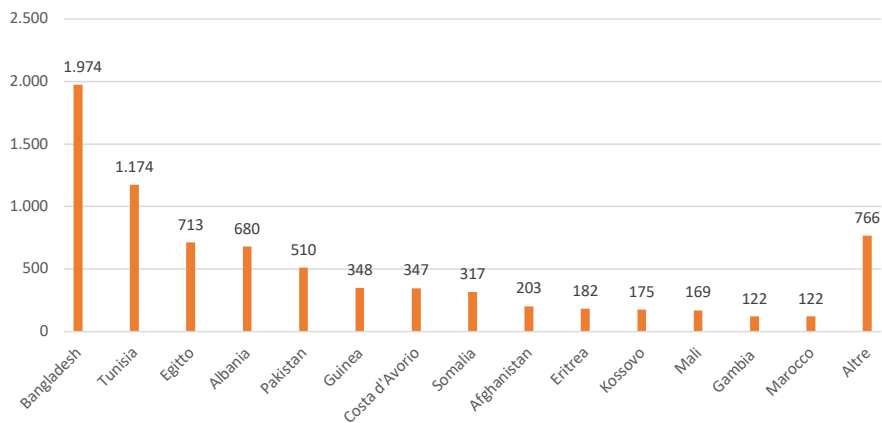
Paesi d'origine		al 30 giugno 2019	al 30 giugno 2020	al 30 giugno 2021
Bangladesh	n.	267	623	1.974
	%	3,7	12,4	25,3
Tunisia	n.	250	248	1.174
	%	3,4	4,9	15,0
Egitto	n.	632	595	713
	%	8,7	11,9	9,1

(segue)

Paesi d'origine		al 30 giugno 2019	al 30 giugno 2020	al 30 giugno 2021
Albania	n.	1.662	1.393	680
	%	22,9	27,8	8,7
Pakistan	n.	523	334	510
	%	7,2	6,7	6,5
Guinea	n.	377	184	348
	%	5,2	3,7	4,5
Costa d'Avorio	n.	485	218	347
	%	6,7	4,3	4,4
Somalia	n.	189	164	317
	%	2,6	3,3	4,1
Afghanistan	n.	114	98	203
	%	1,6	2,0	2,6
Eritrea	n.	285	57	182
	%	3,9	1,1	2,3
Kosovo	n.	359	201	175
	%	4,9	4,0	2,2
Mali	n.	270	97	169
	%	3,7	1,9	2,2
Gambia	n.	476	112	122
	%	6,5	2,2	1,6
Marocco	n.	188	142	122
	%	2,6	2,8	1,6
Altre	n.	1.195	550	766
	%	16,4	11,0	9,8
Totale	n.	7.272	5.016	7.802
	%	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021.

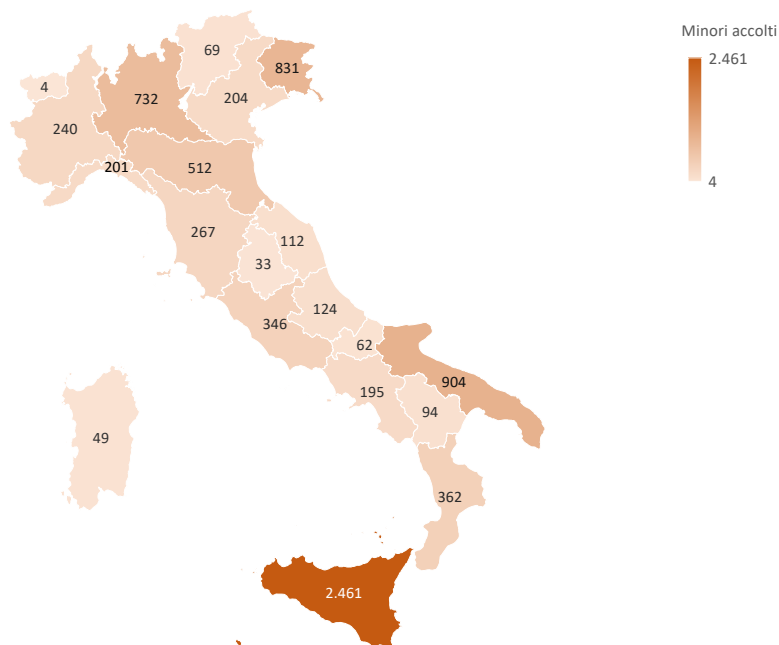
I minori stranieri non accompagnati in Italia: le provenienze. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.



Dati al 30 giugno.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021.

I minori stranieri non accompagnati in Italia: le regioni di accoglienza. Valori assoluti. Anno 2021



Dati al 30 giugno.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021.

I tutori volontari dei minori non accompagnati

L'identikit	
3.469	Il totale dei tutori volontari di MSNA iscritti negli elenchi istituiti presso i Tribunali per i minorenni al 31 dicembre 2020. Il dato è in aumento rispetto alla rilevazione precedente (2.965). A livello locale la città a cui fanno capo più tutori è Roma (431), seguita da Torino (381), Milano (299), Palermo (241), Perugia (199), Catania (195), Bologna (178), Venezia (165), Salerno (151) e Firenze (145).
75%	La percentuale di tutori donne rispetto al totale (varia dall'89% di donne a Napoli al 56% a Bolzano).
66%	La percentuale di tutori che, rispetto al totale, hanno più di 45 anni d'età . Solo il 10% sono giovani di 25-35 anni e pochissimi quelli di 18-24 anni.
78%	La percentuale di tutori che rispetto al totale sono occupati . L'11% circa sono pensionati. Pochissimi gli studenti e le/i casalinghe/i.
49%	La percentuale dei tutori occupati o pensionati che rispetto al totale svolgono o hanno svolto professioni intellettuali e/o scientifiche : quasi la metà. Seguono un 13% di professioni qualificate, un altro 13% di professioni esecutive nel lavoro d'ufficio e ancora un 13% di professioni tecniche. A parte un 6% di "legislatori", imprenditori e alti dirigenti, sono poco rappresentati i segmenti meno qualificati del mercato del lavoro.
77%	La percentuale dei tutori che rispetto al totale sono laureati . Un altro 21% ha conseguito un diploma di scuola superiore.
Le tutele	
7.151	Le tutele di MSNA che risultano avviate fra il 1° luglio 2019 e il 31 dicembre 2020 (il periodo di rilevazione più aggiornato sulla gestione della figura del tutore). Al 31 dicembre 2020 ne risultano ancora attive poco più della metà (3.980). Circa un terzo degli abbinamenti tutore-MSNA avviati è concentrato nei Tribunali di Palermo (1.284) e Milano (798). A seguire, nelle prime posizioni si trovano ancora Torino con 419 abbinamenti, poi Potenza con 386, Trieste con 365, Roma con 348, Reggio Calabria e Firenze entrambe con 270 e Catania con 259.
363	Gli abbinamenti tutore-MSNA avviati a partire dal luglio 2019 e ancora attivi a fine 2020 a Milano, prima città anche sotto questo indicatore. A seguire si trovano Trieste con 356, Torino con 303, Firenze con 265 e Roma con 243.
87	Nel periodo dell'ultima rilevazione, i tutori che hanno rinunciato all'incarico . Le motivazioni più frequenti sono la lontananza fra l'abitazione del tutore e quella del MSNA e la "mancanza di risorse personali". Seguono l'incompatibilità con la comunità di accoglienza del ragazzo e infine le difficoltà a ottenere permessi di lavoro e le responsabilità "eccessive e impreviste". Non si segnalano casi di incompatibilità col minore.

98%	I MSNA di sexso maschile rispetto a tutti i MSNA con una tutela volontaria in corso a fine 2020. Quasi due MSNA su tre sono prossimi alla maggiore età (17 anni, 61% del totale), il 23% ha 16 anni, l'11% 15 anni e il restante 5% è <i>under 15</i> .
97%	I MSNA presenti in un rapporto di tutela a fine 2020 che vivono in comunità . Solo il 3% è in affido familiare .
La formazione e gli incentivi	
80	I corsi per tutori volontari attivati e conclusi in Italia dalla data di entrata in vigore della legge 47/2017 fino al 31 dicembre 2020.
3.255	Gli aspiranti tutori volontari selezionati per i corsi di formazione . Fra loro, 2.944 hanno effettivamente iniziato i corsi, 2.649 li hanno conclusi e 2.431 hanno raggiunto la frequenza richiesta e superato i test finali. Alla fine del percorso sono 2.202 gli aspiranti tutori (il 75% di coloro che hanno cominciato i corsi) che hanno espresso il consenso all'inserimento negli elenchi ad hoc istituiti presso i Tribunali per i minorenni.
1 milione	Nel giugno 2021, in seguito a un lavoro di ricerca sui MSNA in viaggio nel Nord Italia (<i>v. oltre in questa sezione la scheda "Ragazzi on the move"</i>), Save the Children ha ricordato che il governo Draghi deve ancora approvare il decreto attuativo del comma 882 della legge di bilancio 2020, che stabilisce l'incremento di un milione di euro annuo del Fondo per l'accoglienza dei MSNA 1) in generale per interventi a favore dei tutori volontari, 2) per il rimborso, a favore delle aziende, fino al 50% dei costi sostenuti per i permessi di lavoro retribuiti accordati agli stessi tutori (fino a un tetto di 60 ore per tutore) e 3) per il rimborso a favore dei tutori delle spese sostenute nello svolgere il loro compito.

Fonte: elaborazione su dati Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Gazzetta Ufficiale e Save the Children 2021.

Ragazzi on the move: da dove arrivano, dove vanno, che cosa rischiano (e che cosa hanno subito)

Un mese on the move	Gli oltre 5.600 "nuovi" MSNA segnalati in Italia nel primo semestre 2021, il fatto che quasi quattro su 10 non siano entrati in Italia con uno sbarco e i 1.900 che si sono allontanati dai servizi di accoglienza nello stesso periodo (<i>v. sopra nella scheda "Minori non accompagnati in Italia"</i>) suscitano interrogativi a cui ha cercato di rispondere nel 2021 un <i>report</i> di Save the Children che ha monitorato, con l'aiuto di varie realtà, la situazione dei MSNA "in transito" nel Nord Italia nel mese di aprile ¹ . Un mese nel quale il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha contato 677 nuovi ragazzi in territorio italiano (di cui poco meno di 300 non arrivati via sbarco) e 345 che si sono allontanati volontariamente dalle strutture.
----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(segue)

¹ DANIELE BIELLA (a cura di), *Nascosti in piena vista. Minori migranti in viaggio (attra)verso l'Europa*, Save the Children, 16 giugno 2021, in <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/>

Rotta balcanica, ecco la punta d'iceberg	Il monitoraggio di Save the Children ha contato 107 MSNA entrati nel Paese dalla rotta balcanica sul confine delle province di Udine (52) e Trieste (55), anche se si tratta solo di «quelli intercettati e accolti nel sistema di protezione italiano, la punta di un <i>iceberg</i> ben più consistente». Sono soprattutto ragazzi bangladesi (40), afghani (27) e pakistani (23). «Prima di arrivare in Italia hanno tentato il passaggio fino 15 volte e più tra la Bosnia e la Croazia , subendo [...] violenti respingimenti alla frontiera, di cui portano i segni sul corpo e nella psiche. Alcuni sono passati per la Bulgaria, dove, stando ai loro racconti, hanno dovuto patire periodi di detenzione per il solo fatto di essere migranti, ancorché minorenni soli».
Fantasm	Sempre nello stesso mese di aprile 24 ragazzi hanno abbandonato l'accoglienza in Friuli-Venezia Giulia (19 da Udine e cinque da Trieste) per attraversare il Nord fino alle frontiere francesi della valle di Susa e di Ventimiglia . «Scelgono di diventare fantasmi perché hanno una meta altrove (<i>il centro e nord Europa, ndr</i>). Il rischio di tratta e sfruttamento per loro è concreto: in mancanza di vie legali e sicure gli adolescenti sono disposti a rischiare tutto, ad attraversare pericolosi sentieri di montagna di notte, a vivere di stenti, a fidarsi dei passeur e di chiunque prometta loro un aiuto per l'attraversamento dei confini». Sei dei 24 MSNA sono stati assistiti in Valsusa dalla Croce Rossa dopo essere stati respinti e 18 sono stati respinti a Ventimiglia.
Leggi al passo coi tempi, violazioni alle frontiere	«In Italia il quadro normativo sulla protezione e accoglienza dei MSNA è particolarmente avanzato e in linea con il principio del superiore interesse del minore . Ma le situazioni che essi incontrano ai confini italiani interni ed esterni sono caratterizzate da varie pratiche illegittime , con la conseguente violazione di diritti». Un rapporto dell'ASGI ² ha analizzato alla metà del 2021 quattro situazioni : la frontiera marittima esterna nelle regioni del Sud (segnata dall'« approccio hotspot »), la frontiera interna con la Grecia (la meno nota, che riguarda i porti dell'Adriatico dai quali si effettuano respingimenti sommari che non tengono conto delle situazioni di vulnerabilità, quella dei MSNA inclusa), la frontiera interna con la Slovenia (dove nel 2020 le « riammissioni informali » dall'Italia sono state inflitte anche a numerosi MSNA) e la frontiera interna con la Francia (sulla quale, da anni, la polizia del Paese transalpino respinge sommariamente numerosi MSNA attribuendo loro una maggiore età fittizia e arbitraria).

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Save the Children e ASGI 2021.

pubblicazioni/nascosti-piena-vista.pdf. Ivi per le citazioni seguenti.

² ASGI, *Critical conditions at Italian external and internal borders*, giugno 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/07/ASGI_Unaccompanied-Minors_DEF.pdf; p. 1 per la citazione.

I “canali di studio” del progetto “Pagella in tasca”: un’esperienza innovativa.

Il progetto “Pagella in tasca-Canali di studio per minori rifugiati” per l’ingresso in Italia con un **visto per motivi di studio** per **MSNA rifugiati** è stato promosso nel 2021 da InterSOS in partenariato con l’UNHCR, il Comune, la Diocesi di Torino e altre realtà, e ha il sostegno, fra gli altri, della CEI e della Fondazione Migrantes. Un protocollo nazionale d’intesa *ad hoc* (agosto 2021) è stato sottoscritto anche dai ministeri degli Esteri, dell’Interno e del Lavoro-Politiche sociali.

I destinatari	35 minori non accompagnati (MSNA) di 16-17 anni.
Provenienza e origine	Rifugiati fuggiti dalle violenze in Darfur (Sudan) prima in Libia e poi dalla Libia evacuati in Niger .
Le tre caratteristiche del progetto	1) Rivolto ai MSNA , fino ad oggi non contemplati da corridoi umanitari e da iniziative simili da Paesi extra-UE; 2) fondato sul visto per studio , previsto dalla legge italiana per i 15-17enni ma a oggi mai utilizzato per minori rifugiati; 3) basato sulla “ community sponsorship ”.

Fonte: elaborazione su dati InterSOS 2021.

Minori/2: quando chiedono asilo

A colpo d’occhio

- Fra tutti i richiedenti asilo in Italia l’ultimo triennio vede un **15-17% di minorenni** (il 17% è stato registrato nel periodo gennaio-agosto 2021), con una tendenza all’**aumento** rispetto agli anni precedenti.
- Nelle Commissioni territoriali per il diritto d’asilo i minori registrano una **percentuale di riconoscimento** superiore a quella generale (55% contro 41% nel 2021), ma rimane comunque elevata la percentuale di **richieste respinte** (45%).
- Fra 2020 e 2021, almeno secondo i dati parziali relativi ai primi otto mesi di entrambi gli anni, è crollata la percentuale di “**dinieghi**” che le Commissioni territoriali oppongono ai MSNA richiedenti asilo: **dal 63% al 38%** (due dati che si riferiscono ognuno alle **poche centinaia** di ragazzi e ragazze esaminati nei periodi).

I minori richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Numero	11.556	16.307	3.767	6.632	4.049	5.211
Incidenza rispetto ai richiedenti totali nell'anno (%)	9,3	12,6	7,0	15,1	15,0	17,1

* Dati al 24 agosto. Alla stessa data del 2020 si trattava di 2.482 minori (15,7% dei richiedenti totali nel periodo).

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2017-2021.

Minori richiedenti asilo in Italia: gli esiti. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021*.

	Status di rifugiato	Prot. sussidiaria	Protezione speciale**	Dinieghi***	Totale
0-13 anni	583	970	545	1.798	3.896
14-17 anni	172	338	133	427	1.070
Totale	755	1.308	678	2.225	4.966
%	15,2	26,3	13,7	44,8	100,0

Richieste esaminate nell'anno, indipendentemente dalla data di presentazione.

* Dati al 24 agosto.

** Non refoulement/ artt. 3 e 8 CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

*** Compresi "negativo assente", "manifesta infondatezza", "inammissibilità", "irreperibilità" ecc.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

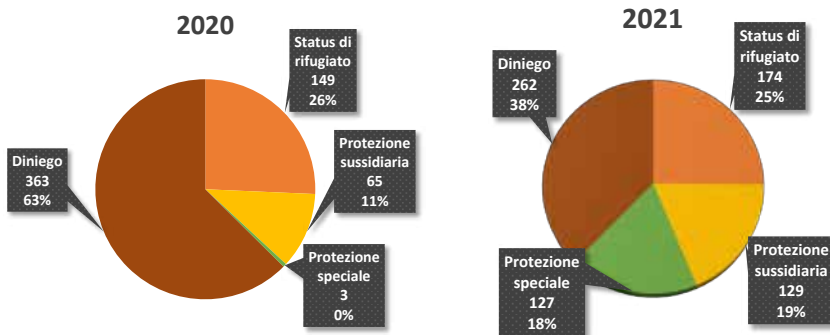
Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA) in Italia: le domande presentate. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2021.

Cittadinanza	2021 (al 24 agosto)		2020 (al 24 agosto)		Cittadinanza	2020 (al 24 agosto)	
	n. MSNARA richiedenti	%*	n. MSNARA richiedenti	%*		n. MSNARA richiedenti	%*
Tunisia	573	27,8	Bangladesh	69	19,5		
Bangladesh	389	18,9	Pakistan	55	15,6		
Costa d'Avorio	178	8,6	Somalia	40	11,3		
Guinea	156	7,6	Afghanistan	29	8,2		
Somalia	153	7,4	Costa d'Avorio	23	6,5		
Eritrea	104	5,0	Guinea	15	4,2		
Pakistan	81	3,9	Tunisia	14	4,0		
Mali	70	3,4	Mali	10	2,8		
Egitto	66	3,2	Eritrea	9	2,5		
Afghanistan	37	1,8	Nigeria	9	2,5		
Altre	254	12,3	Altre	80	22,7		
Totale	2.061	100,0	Totale	353	100,0		

* Il totale percentuale non corrisponde alla somma degli addendi per via degli arrotondamenti.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Italia: gli esiti. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2021*.



Totale esaminati nel periodo: 580.

Totale esaminati nel periodo: 692.

* Per entrambi gli anni dati al 24 agosto.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

Minori/3: i "non accompagnati" richiedenti asilo nell'UE

A colpo d'occhio

- L'arrivo di minori non accompagnati richiedenti asilo nel territorio dell'Unione Europea rimane a livelli molto contenuti rispetto al biennio 2015-2016: **14-17 mila** all'anno nel periodo 2018-2020 contro i quasi 92 mila registrati nel 2015 dell'"emergenza migranti" europea e i **60 mila** dell'anno successivo. I primi sei mesi del 2021, con **8.500** minori, indicano però una tendenza alla crescita rispetto ai due anni precedenti.
- In tutto il periodo 2014-2021 la **cittadinanza più numerosa** è di gran lunga quella **afghana**: nel 2015 ha rappresentato **oltre la metà** di tutti i non accompagnati richiedenti asilo, fra 2017 e 2020 è cresciuta **dal 18% al 41%** e nel primo semestre 2021 è tornata a sfiorare il **50%**.
- Nel 2020 i minori non accompagnati afghani (**5.500** in tutta l'UE) hanno chiesto protezione soprattutto in **Grecia, Belgio e Romania**.
- Il **secondo gruppo** più numeroso sempre nel 2020 è stato quello dei bambini e ragazzi fuggiti dalla **Siria**, cresciuti del 75% ancora fra 2018 e 2020, da 1.300 a 2.300. Nel 2020 hanno chiesto protezione soprattutto in **Germania, Olanda e Austria**.

- Durante l'ultimo anno disponibile nelle statistiche del ministero dell'Interno, il 2019, in attuazione del regolamento "Dublino III" sono stati **trasferiti in Italia** da vari Paesi membri dell'UE (o "associati", come la Svizzera o la Norvegia) **510 minori**, fra cui 58 MSNA. Quelli **trasferiti dall'Italia** ad altri Paesi membri sono meno della metà, **205**, di cui 54 MSNA.

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nell'UE*: le cittadinanze principali. Valori assoluti. Anni 2014-2020.

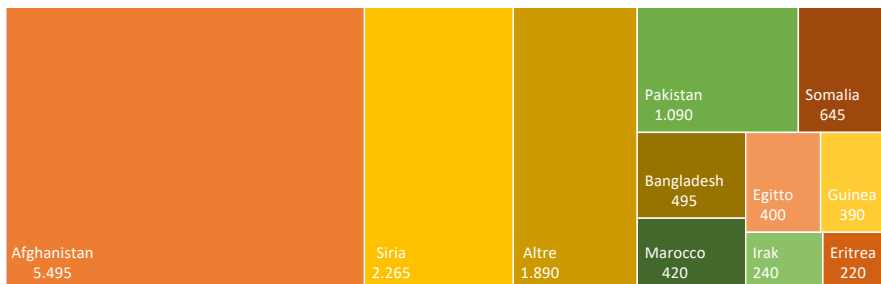
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afghanistan	5.620	46.675	23.250	5.135	2.970	4.205	5.495
Siria	2.940	17.075	11.845	1.725	1.295	1.465	2.265
Pakistan	210	985	1.925	1.830	1.365	1.350	1.090
Somalia	2.160	3.635	2.740	1.730	945	775	645
Bangladesh	275	725	735	1.315	440	360	495
Marocco	590	600	630	685	465	545	420
Egitto	275	215	310	205	180	325	400
Guinea	230	435	1.160	2.155	1.210	775	390
Irak	350	5.015	3.855	990	820	630	240
Eritrea	3.175	5.155	2.925	2.790	1.335	405	220
Altre	5.380	11.440	10.700	10.635	5.760	3.280	1.890
Totale	21.205	91.955	60.075	29.195	16.785	14.115	13.550

Valori approssimati alla cinquina.

* UE a 27 Paesi. Secondo dati provvisori, nel **primo semestre 2021** i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sono stati 8.470, di cui 3.870 afghani. Per questa cittadinanza i dati provvisori EASO (European asylum support office) nel solo mese di agosto ne hanno registrati altri 1.500 nell'"UE allargata" (l'Unione a 27 Paesi più Svizzera e Norvegia), contro i 1.200 di luglio e i 1.000 di giugno; già quello di luglio era il dato mensile più elevato dal 2016.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat ed EASO 2021.

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nell'UE*: le cittadinanze principali. Valori assoluti. Anno 2020.



Valori approssimati alla cinquina.

* UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nell'UE*: i principali Paesi d'arrivo delle cittadinanze più numerose. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.

	Totale generale	Principali Paesi d'arrivo	Totale nazionale	Percentuale
MSNA afghani	5.495	Grecia	885	16,1
		Belgio	845	15,4
		Romania	805	14,6
		Altri Paesi membri	2.960	53,9
MSNA siriani	2.265	Germania	510	22,5
		Olanda	445	19,6
		Austria	385	17,0
		Altri Paesi membri	925	40,8
MSNA pakistani	1.090	Grecia	740	68,2
		Italia	120	11,1
		Slovenia	85	7,8
		Altri Paesi membri	140	12,9

Valori approssimati alla cinquina. I totali possono non corrispondere alla somma degli addendi per via degli arrotondamenti.

* UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021.

Regolamento "Dublino III": richieste di trasferimento di minori all'Italia dagli altri Paesi membri e minori trasferiti. Valori assoluti. Anno 2019.

	Richieste di trasferimento minori			Minori effettivamente trasferiti in Italia		
	Minori di 14 anni	14-17 anni	Totale	Minori di 14 anni	14-17 anni	Totale
Accompagnati	6.400	545	6.945	417	35	452
Non accompagnati	34	871	905	8	50	58
Totale	6.434	1.416	7.850	425	85	510

Fonte: Ministero dell'Interno 2021.

Regolamento "Dublino III": richieste di trasferimento di minori dall'Italia agli altri Paesi membri e minori trasferiti. Valori assoluti. Anno 2019.

	Richieste di trasferimento minori			Minori effettivamente trasferiti in Italia		
	Minori di 14 anni	14-17 anni	Totale	Minori di 14 anni	14-17 anni	Totale
Accompagnati	1.666	134	1.800	140	11	151
Non accompagnati	5	43	48	7	47	54
Totale	1.671	177	1.848	147	58	205

Fonte: Ministero dell'Interno 2021.

I minori stranieri non accompagnati nei ricongiungimenti familiari "di Dublino"

239	Le pratiche di MSNA richiedenti asilo inserite nella procedura di ricongiungimento familiare a norma degli artt. 8 e 17, comma 2 del regolamento " Dublino III " fra il 1° gennaio e il 30 giugno 2021, all'esame dell'" Unità Dublino " italiana presso il ministero dell'Interno.
22	Le pratiche di " outgoing " nel totale di 239 pratiche di ricongiungimento: riguardano i ragazzi che hanno presentato domanda d'asilo in Italia e hanno segnalato la presenza di un familiare in un altro Stato membro . Fra queste, al 30 giugno 12 erano state accettate dallo Stato membro (due i ragazzi già trasferiti alla data), due respinte e cinque ancora in sospeso; inoltre due ragazzi hanno rinunciato e uno si è allontanato dalla struttura ospitante. Regno Unito, Germania e Svezia sono stati i Paesi più interpellati. Soprattutto somali, afgani ed eritrei i minori interessati.
217	Le pratiche di " incoming ", sempre nel totale di 239 pratiche di ricongiungimento: riguardano i MSNA che hanno presentato domanda d'asilo in un altro Stato membro e hanno segnalato la presenza di un familiare in Italia . A fine periodo 119 sono state accolte dal nostro Paese (42 i ragazzi già trasferiti), 31 respinte e 66 pendenti, con in più un MSNA che si è allontanato dalla struttura di accoglienza, rendendosi "irreperibile"; ben 212 delle 217 istanze sono giunte dall'"Unità Dublino" della sola Grecia. Il Paese d'origine più rappresentato è il Pakistan , seguito dal Bangladesh .

«Un elemento che spicca nel quadro generale dei ricongiungimenti familiari è il numero molto elevato di pratiche (8 su 22 in *outgoing* e 89 su 217 in *incoming*) che hanno trovato il loro fondamento nell'**art. 17 del regolamento "Dublino"** (quello sulle "clausole discrezionali" che consentono a uno Stato membro di esaminare un richiedente asilo anche se non sarebbe di sua competenza, per ragioni umanitarie o pratiche, ndr): si è trattato, in numerosi casi, di pratiche avviate ai sensi dell'art. 8 (ricongiungimento familiare, ndr) per le quali, a seguito dell'accettazione da parte dell'Italia o dell'altro Stato membro, è **scaduto il termine** per il trasferimento verso lo Stato di destinazione, sei mesi dalla data dell'accettazione da parte dello Stato ricevente, a causa delle **restrizioni ai viaggi** imposte dalla situazione di emergenza (per la **pandemia di COVID-19**, ndr). In questi casi si è optato per l'apertura di **nuove pratiche** basate sulla **clausola discrezionale** contenuta nel secondo comma dell'art. 17, al fine di consentire il trasferimento degli stessi minori per i quali erano scaduti i termini di trasferimento nelle precedenti pratiche avviate ai sensi dell'art.8»³.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali 2021.

"Approccio hotspot", respinti, CPR, rimpatri

A colpo d'occhio

- Fra i **25 mila migranti e rifugiati** "transitati" per i quattro **hotspot** italiani nel 2021 (quasi 20 mila quelli passati solo a Lampedusa) si contano oltre **4.500 minori**, di cui 3.500 non accompagnati.
- Nell'anno pandemico **2020** sono state "trattenute" nei **CPR** (Centri di permanenza per il rimpatrio) circa **4.400 persone** e nei soli primi mesi del **2021** 1.490 (nel "normale" 2019 erano state 6.200, ma nel 2018 solo 4.100). Ancora una volta, sia nel '20 che nel '21 dai CPR sono state rimpatriate (il primo scopo per il quale sono stati istituiti) solo la **metà** delle persone che hanno **rinchiuso**.
- In poco più di tre anni, dall'inizio del 2018 all'aprile 2021 l'Italia ha rimpatriato circa **6.700 cittadini tunisini**, in tutto il periodo la prima cittadinanza fra i migranti sottoposti a **rimpatrio forzato**; **87 i voli charter** con destinazione **Tunisia** organizzati a questo fine solo fra il 2020 e i primi mesi del 2021.

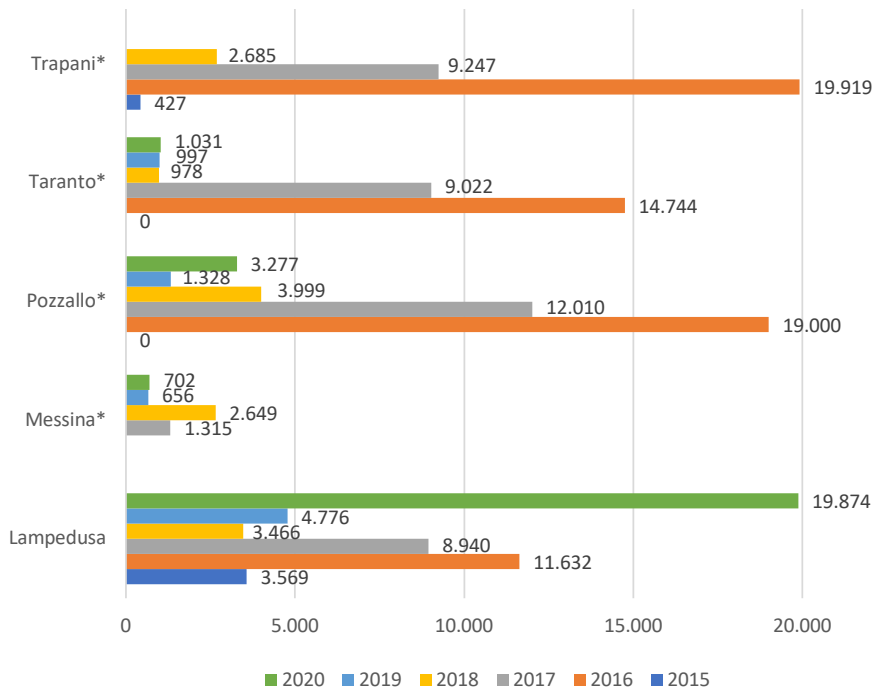
³ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI-DIR. GENERALE IMMIGRAZIONE E POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *Minori stranieri non accompagnati. Report di monitoraggio, dati al 30 giugno 2021*, in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-30-giugno-2021-.pdf>, p. 31.

Gli hotspot: ingressi di rifugiati e migranti per struttura e tipo di ospiti. Valori assoluti. Anno 2020.

	Totale	Uomini	Donne	Minori	di cui accompagnati	di cui non accompagnati
Lampedusa	19.874	15.207	1.275	3.392	804	2.588
Messina	702	467	59	176	39	137
Pozzallo	3.277	2.357	258	662	120	542
Taranto	1.031	684	49	298	28	270
Totale	24.884	18.715	1.641	4.528	991	3.537

Fonte: Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

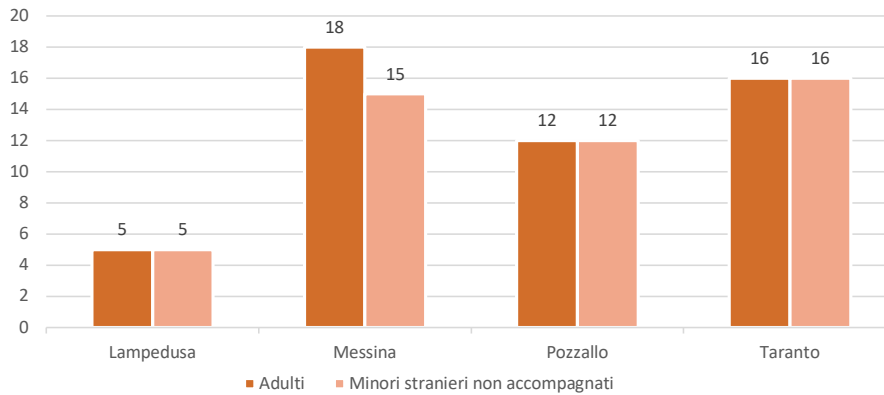
Gli hotspot: ingressi di rifugiati e migranti. Valori assoluti. Anni 2015-2020.



* Gli hotspot di Pozzallo e Taranto sono stati aperti nel 2016, quello di Messina nel 2017, mentre quello di Trapani lo è stato fino al settembre 2018.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2017 e 2021.

Gli hotspot: la permanenza media di rifugiati e migranti. Valori assoluti (giorni). Anno 2020.



Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

Le persone respinte ai valichi di frontiera per le cittadinanze principali. Valori assoluti. Anno 2020.

Tipologia di frontiera				
	Aerea	Marittima	Marittima e aerea	Totale
Albania	984	11	977	1.972
Brasile	195	-	38	233
Ucraina	181	1	16	198
Bangladesh	180	-	7	187
Moldavia	178	-	3	181
Georgia	142	-	7	149
Federazione Russa	128	-	10	138
Tunisia	54	19	39	112
Marocco	63	2	29	94
Turchia	15	26	51	92
Altre	763	18	182	963
Totale	2.883	77	1.359	4.319

Nota: il Garante ha pubblicato anche il numero dei respinti nei **primi quattro mesi del 2021**: 1.499, fra i quali 1.071 cittadini albanesi.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

I CPR (Centri di permanenza per il rimpatrio): capienze, persone trattenute, permanenze e rimpatriati. Valori assoluti. Anno 2020.

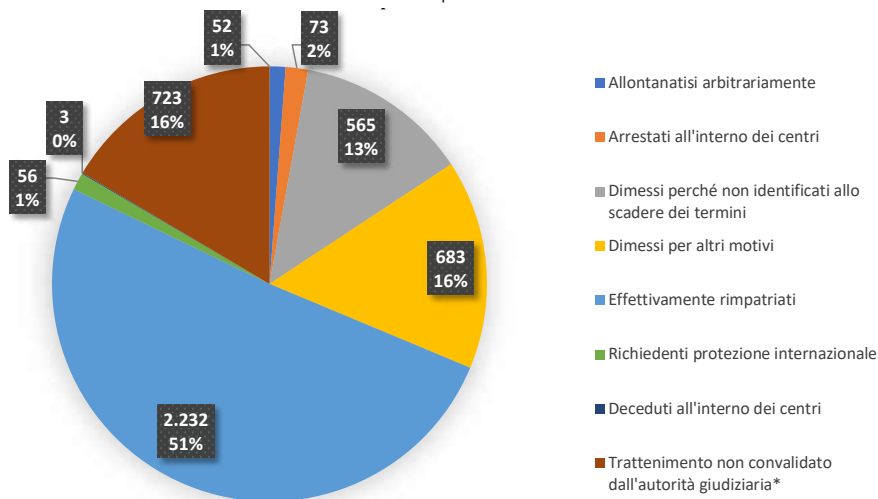
	Capienza al 31 dicembre	Persone transitate nell'anno	Giorni di permanenza in media	Persone effettivamente rimpatriate nell'anno
Bari-Palese	36	696	15	331
Brindisi-Restinco	48	300	36	171
Caltanissetta-Pian del Lago	0	105	55	39
Gradisca d'Isonzo (GO)	90	709	28	446
Macomer (NU)	50	175	73	37
Palazzo San Gervasio (PZ)	0	143	58	51
Roma-Ponte Galeria	234	1.083	28	441
Torino	105	816	41	438
Trapani-Milo	0	93	36	54
Milano	56	267	9	224
Totali		4.387*		2.232

* di cui 223 donne.

Nota: il Garante ha pubblicato anche il numero di "transitati" nei CPR nei **primi quattro mesi del 2021**: 1.490 persone.

Fonte: Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

I CPR: motivi di uscita dai centri. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.



Totale 4.387 persone.

* Mancate convalide e mancate proroghe.

Nota: il Garante ha pubblicato anche i motivi di uscita dai centri nei **primi quattro mesi del 2021**: le persone effettivamente rimpatriate sono state 796 su un totale di 1.490: il 53%.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

I CPR: motivi di uscita dai centri, per Paesi di provenienza principali. Valori assoluti. Anno 2020.

Paesi di prov.	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno dei centri	Dimessi per altri motivi	Dimessi perché non identif. allo scadere dei termini	Effettivamente rimpatriati	Richiedenti asilo	Trattenim. non convalidato dall'autorità giudiziaria	Totali
Tunisia	35	21	415	60	1.865	17	210	2.623
Marocco	11	25	95	203	50	7	99	490
Nigeria	-	4	30	56	29	6	79	204
Egitto	2	3	19	14	63	4	20	125
Albania	1	1	5	15	60	1	27	110
Gambia	-	5	21	38	9	-	28	101
Algeria	2	5	26	39	4	2	19	97
Rep. Pop. Cinese	-	-	1	16	2	1	32	52
Romania	-	-	4	3	30	-	13	50
Georgia	-	2	3	2	31	1	8	47

Fonte: Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

I rimpatri forzati per i principali Paesi di destinazione. Valori assoluti. Anni 2018-2020.

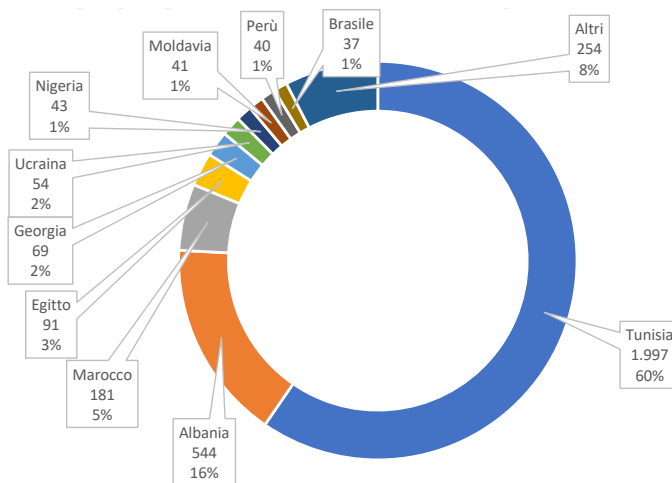
	2018		2019		2020
Tunisia	2.323	Tunisia	1.739	Tunisia	1.997
Albania	1.175	Albania	1.228	Albania	544
Marocco	935	Marocco	986	Marocco	181
Egitto*	294	Nigeria	384	Egitto*	91
Nigeria	225	Egitto*	363	Georgia	69
Ucraina	133	Perù	210	Ucraina	54
Perù	132	Georgia	179	Nigeria	43
Georgia	104	Ucraina	151	Moldavia	41
Moldavia	101	Cina	127	Perù	40
Senegal	81	Senegal	117	Brasile	37
Altri	895	Altri	1.047	Altri	254
Totale	6.398	Totale	6.531	Totale	3.351

Nota: il Garante ha pubblicato anche il numero dei rimpatriati nei **primi quattro mesi del 2021**: 1.097 persone, fra cui 618 cittadini tunisini (di cui 592 su 25 voli *charter*) e 225 albanesi.

* Nell'ottobre 2021 il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà ha chiesto una «riflessione» sull'opportunità di rimpatriare i cittadini egiziani, per i rischi che corrono sotto il profilo del rispetto dei diritti umani in questi ultimi anni. **Fra il 2018 e la metà di settembre 2021** i rimpatri forzati in Egitto hanno raggiunto le mille unità (252 quelli nel '21).

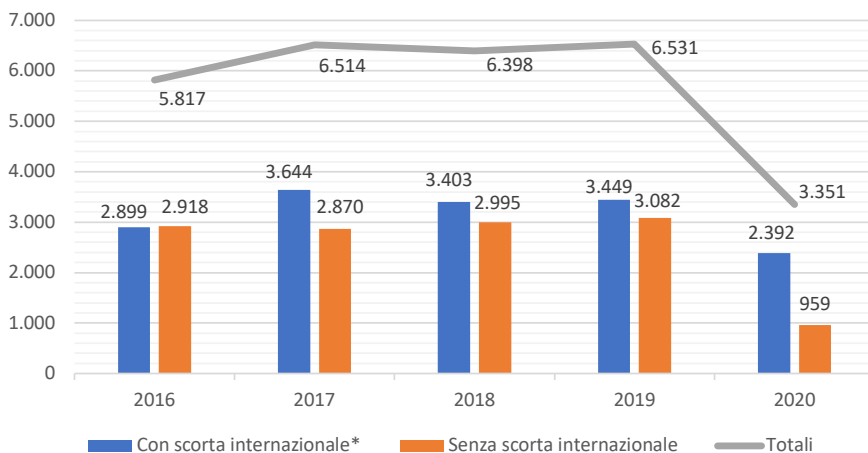
Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2019-2021.

I rimpatri forzati per i principali Paesi di destinazione. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.



Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

I rimpatri forzati: le modalità di esecuzione. Valori assoluti. Anni 2016-2020.



* Le prime cinque nazioni di rimpatrio sono in tutto il quinquennio la Tunisia, l'Albania, il Marocco, l'Egitto e la Nigeria. In tutti i cinque anni la Tunisia è stata il primo Paese (1.268 rimpatri nel '16, 2.125 nel '17, 2.127 nel '18, 1.609 nel '19 e 1.922 nel '20).

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

I rimpatri forzati: i voli *charter*. Valori assoluti. Anno 2020.

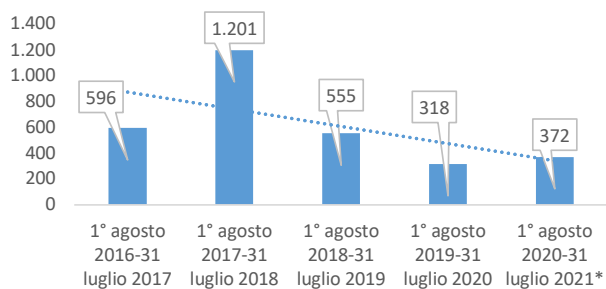
Paese di destinazione	N. di voli	N. di persone rimpatriate
Albania	2	47
Egitto	2	48
Georgia*	9	38
Nigeria	1	30
Tunisia	62	1.831
Totale	76	1.994

* “Voli congiunti Frontex”, di cui otto organizzati dalla Germania e uno direttamente dall’Agenzia per il controllo delle frontiere.

Nota: il Garante ha pubblicato anche i dati sui voli *charter* realizzati nei **primi quattro mesi del 2021**, con il relativo numero di persone rimpatriate: 31 i voli (25 verso la Tunisia, tre verso l’Egitto e tre “voli congiunti Frontex” organizzati dalla Germania verso la Georgia) con 666 i rimpatriati.

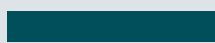
Fonte: Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021.

I rimpatri volontari assistiti. Valori assoluti. Anni 2016-2021.



* Dato provvisorio.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell’Interno 2018-2021.



TERZA PARTE

GUARDANDO ALL'ITALIA



Un venditore nel mercato di strada a Shahr Kohna, la città vecchia di Kabul. Sullo sfondo le colline che circondano la capitale.

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA TRA DISTRUZIONE E RIFORME A PEZZI: a che punto siamo?

Michele Rossi

Dall'avvio del PNA (Piano nazionale Asilo) nel 2001 ad oggi, dai primi 59 progetti finanziati¹ ai 794 progetti SAI del 2021²; dai primi 2.008 accolti nel 2001 ai 37.372 del 2021, dalla crisi del Kosovo all'attuale crisi afghana, si è sviluppata la storia ventennale dell'accoglienza integrata e diffusa in Italia, come sistema pubblico ordinario. A ben vedere una straordinaria esperienza di innovazione sociale³, capace di costruire, aggiornare sul campo un paradigma peculiare, unico in Europa, in grado di coniugare l'esigibilità dei diritti, la qualità dei servizi con il riconoscimento del rifugiato come attore sociale, *cittadino in divenire*, prima ancora che accolto. Tuttavia l'accoglienza integrata, diffusa, *emancipante* come era definita nel ricco dibattito che ne ha accompagnato la nascita e il primo sviluppo, nonostante gli indiscutibili risultati in termini di benessere collettivo e integrazione sociale raggiunti, non costituisce ancora quanto il programma iniziale prevedeva, ossia *l'attuazione di politiche innovative in materia di protezione*⁴.

La domanda "a che punto siamo?" assume infatti, doverosamente, di misurare la distanza percorsa e quella che rimane da percorrere dal progetto origi-

¹ ICS, *La protezione negata*, Feltrinelli, 2005.

² https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf.

³ MARCO CATARCI, *Introduzione al rapporto Siproimi-SAI 202/21*, vd. Nota 2.

⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/03/20/001A2983/sg>.

nario alla meta che questo prevedeva. La meta - un sistema pubblico ordinario, capillarmente diffuso, unico, equo al variare delle specificità delle soggettività cui è destinato e dei territori in cui agisce, radicato nel welfare locale e orientato ad una cittadinanza interculturale e partecipativa; appare oggi ancora molto distante. Il progetto originario, un sistema dinamico, immerso nelle comunità perché *fondato dalle e sulle relazioni* tra plurali attori sociali e sulla loro capacità di dialogo e trasformazione reciproca, resiste e si aggiorna al più grazie a sempre più esigue esperienze locali di enti di tutela, enti locali e rifugiati capaci di resistere, spesso isolati, alle condizioni politiche e operative avverse, allo schiacciamento sulla mera “gestione” dell'accoglienza, alla stessa burocratizzazione del sistema, alla aggressiva concorrenza al ribasso del sistema emergenziale.

Anno dopo anno, riforma mancata dopo riforma mancata, l'esperienza vede via via perdere la forza propulsiva le sue premesse culturali, etiche, sociali e – nell'accezione più profonda del termine – politiche, mostrando oggi, ben oltre la filigrana, rischi consistenti di sclerosi. A vent'anni di distanza dal primo vagito di un sistema pubblico, non si tratta quindi di riaffermare una identità cristallizzata o di indulgere in una improduttiva nostalgia. Interrogarsi e riflettere sul perché quel modello, quella *buona prassi* non si è ancora fatta (o non ha potuto farsi) *politica*, affrontare con coraggio e senza ipocrisia le contraddizioni irrisolte e quelle emergenti, ragionare sui rischi dei processi in corso (e sin anche nominarli) è la via obbligata per costruire un nuovo e più profondo dibattito centrato sui fattori che l'esperienza di questi vent'anni ci ha mostrato produrre tutela, integrazione e cittadinanza e su cosa invece ha frenato e ostacola ancora questi obiettivi individuali e sociali insieme. Tale dibattito è urgente, perché, come vedremo, l'enorme potenzialità di un modello relazionale, pluralista, democratico e partecipativo che chiamiamo accoglienza integrata e diffusa, una *istituzione inventata*⁵ prendendo a prestito la definizione di Franco Rotelli («*questo era il lavoro dentro le mura, questo è il lavoro fuori dalle mura. E per questo occorrono laboratori non ambulatori: laboratori pieni di consapevolezza, macchine di deistituzionalizzazione*»), non solo appare ancora oggi produttiva di senso, ma anche particolarmente adatta per le sfide della contemporaneità, e al complesso scenario sociale ed economico post-pandemico. Certamente perché questa potenzialità non rimanga ulteriormente incompiuta, serve individuare, affrontare e risolvere i nodi irrisolti interni al sistema che ha istituzionalizzato il modello dell'accoglienza integrata e diffusa e comprendere come nello spazio prodotto dalla loro mancata risoluzione in questi venti anni, si sia generato

⁵ FRANCO ROTELLI, *Quale Psichiatria? Taccuino e Lezioni*, 2021, Alphabeta Verlag.

“altro”, specificamente un “altro” con altri codici di riferimento culturale diversi se non conflittuali. Serve, in ultima analisi, una profonda riflessione sul processo di istituzionalizzazione del modello e l’anno 2021, per una particolare concatenazione di fattori, sembra offrirci in questa direzione uno scenario particolarmente significativo.

1. Le contraddizioni (interne) irrisolte e i processi (esterni) che vi si sono innestati

Identità, radicamento, mandato, statuto e legittimazione del sistema appaiono quindi ancora oggi, nell’anno del ripristino dell’accessibilità ai richiedenti asilo e del primo parziale ampliamento dopo quattro anni, le dimensioni cruciali da affrontare per rispondere alle storiche esigenze di protezione e, insieme a queste, anche ai nuovi emergenti bisogni di accoglienza e inclusione sociale. Esse rimandano rispettivamente alla incompiuta diffusione del sistema, alla discontinua integrazione nei sistemi di welfare, alla precaria partecipazione della società civile organizzata (e non) al sistema e – non da ultimo – ad una scarsa plasticità nei confronti dell’evoluzione dei bisogni sia relativi al contesto nazionale che agli scenari locali. Nonostante una narrazione ancora positiva, la percezione sociale diffusa oggi è quella di un sistema elitario, ossia per pochi fortunati che riescono ad accedervi, incapace di adattarsi al rapido mutare delle contingenze ed in particolare dei flussi, strutturalmente insufficiente e quindi sempre bisognoso di un sistema emergenziale che ne surroghe l’attività. Frastornato e sconvolto dalla pesante eredità dei decreti sicurezza eppure capace di fronteggiare – in modo al più auto-organizzato⁶ ma efficace – la complessa sfida della pandemia Covid-19, il sistema di accoglienza ordinario, oggi SAI in virtù della riforma occorsa a fine 2020, si affaccia alla terza decade del nuovo millennio con ancora irrisolte le contraddizioni che ne hanno caratterizzato lo sviluppo. Tali contraddizioni, o più precisamente la loro mancata risoluzione, hanno certamente concorso ad alimentare alcuni processi più generali, ma che costituiscono oggi serie minacce all’integrità ed alla tenuta del sistema ordinario stesso. Su di esse si sono infatti innestate dinamiche più complessive, tanto visibili quanto necessariamente oggetto, e non da oggi, di scelte politiche; e che costituiscono invece proprio oggi, gli snodi su cui misurare la reale volontà politica di fare del modello, definitivamente, un sistema. Tra le contraddizioni interne al sistema ordinario, vanno certamente annoverate:

⁶ Cf. paragrafo 5 e nota 26.

- l'adesione volontaria degli enti locali, che vincola la diffusione del sistema a volubili valutazioni politiche locali;
- la mancata definizione dello statuto dei servizi sociali e socio-sanitari erogati dai progetti, che ne fa oscillare l'attività tra il potenziamento e la mera sostituzione dei sistemi di welfare territoriale (adombrando persino uno statuto di servizio sociale parallelo, dedicato);
- l'ambivalenza rispetto gli obiettivi, che fa del sistema ora strumento di gestione delle fragilità di una popolazione vulnerabile, ora strumento per una integrazione sociale delle comunità locali;
- la perdurante ambiguità sul tipo, forma e ragioni della sussidiarietà tra enti locali e terzo settore, il cui rapporto finisce con il variare da forme di appalto meramente prestazionale a più sofisticate forme di co-programmazione e co-progettazione;
- la contrastata natura di *sistema nazionale* reticolare ma centralizzato, peraltro retto dal Ministero dell'Interno, e di *servizio comunale* che stratifica, spesso sommandole, diverse logiche e conseguentemente burocrazie, regolamenti, controlli e procedure, rendendone ineffabile quando non contraddittoria la governance e opaco il riconoscimento dei diversi livelli di responsabilità decisionale.

Sulla prima contraddizione si è innestato - o essa stessa ha innervato - un processo di *istituzionalizzazione dell'emergenza*; ossia la legittimazione politica e istituzionale dei sistemi paralleli, emergenziali, che via via hanno eluso un programma di potenziamento e radicamento del sistema ordinario, erodendone legittimità e identità. Sulla seconda contraddizione si è innestato - o essa stessa ha favorito - un processo di privatizzazione di servizi e prestazioni entro una accoglienza *di diritto*; mentre la terza contraddizione si colloca nel processo di *burocratizzazione* della relazione con gli accolti; la quarta di *gerarchizzazione* dei rapporti con la società civile e infine, la quinta dialoga, con un più generale processo di *ghettizzazione* rispetto le più generali politiche sociali, sanitarie, formative, occupazionali e abitative, che non ricomprendono ancora, dopo vent'anni, il sistema di accoglienza nel suo complesso, né nella loro programmazione né nella loro attuazione.

Chiaramente la relazione che associa contraddizione "interna" irrisolta e processo esterno non è mai da considerarsi univoca ed è sempre, quantomeno, bidirezionale. Appare tuttavia utile provare a riflettere su quali sono i punti di contatto tra la dimensione interna, le fragilità del sistema, e quella esterna, i processi più generali, perché questi trovando in alcuni punti critici una minore resistenza, finiscono con il produrre tensioni e stress che attraversano il sistema,

sconquassandone il modello su cui è fondato. In ultima analisi, riprendendo la distinzione terminologica usata in premessa, non è infatti il modello – l'accoglienza integrata e diffusa – ad esplodere le contraddizioni, ma i *sistemi* – Sprar, Siproimi, Sai - che lo hanno parzialmente ed in modo incompiuto, istituzionalizzato. Gli elementi critici sono dunque quei “punti” lasciati esposti dai processi di istituzionalizzazione a più cogenti processi esterni di ristrutturazione, che per scarso coraggio, visione o lungimiranza, sono ad oggi semplicemente lasciati agire, senza ancora, lo vedremo, porvi rimedio con una finalizzata azione riformatrice.

Per questa ragione costituiscono nodi ineludibili da affrontare e sciogliere, pena il rischio di una consistente perdita di identità stessa del “modello” di accoglienza integrata, diffusa ed emancipante. E con essa del suo mandato e funzione sociale, che appaiono sempre più venati da profonde ambivalenze, sia nel rapporto con gli stessi accolti che nel rapporto con le comunità, facendo fibrillare la matrice *relazionale* del progetto originario. Vi è infatti anche il rischio che il sistema ordinario, burocratizzandosi e sclerotizzandosi, veda progressivamente svuotarsi sino a divenire sola forma esteriore quei metodi e quegli strumenti che hanno dato senso e significato al modello. Concentrato sui suoi controlli, regolamenti, procedure e verifiche amministrative, più che garantire alla collettività la dovuta trasparenza, il sistema rischia di perdere quella essenziale dimensione dialogica e relazionale con accolti, operatori e comunità che ne ha fatto un dispositivo capace di valorizzare le specificità dei diversi contesti. Rischia in ultima analisi, perso progetto originario, la meta di cui discutevamo sopra, resti solo il *sistema*, e che la sua mera conservazione oblii il perché si è tentata, a partire dagli anni '90, questa sfida organizzativa, culturale e sociale.

Osserveremo il processo di *legittimazione dell'emergenza* analizzando il parziale riordino dell'accoglienza nella L.173/20; quello di *privatizzazione* nella dinamica seguita alla crisi afghana; quello della *burocratizzazione* nella differenziazione nel SAI dei servizi per richiedenti e titolari e quello della *ghettizzazione* in relazione all'impatto della pandemia Covid-19 sul sistema ordinario e sulla prospettiva, auspicabilmente di segno contrario, della previsione di ulteriori servizi di integrazione.

2. Il sistema ordinario e la istituzionalizzazione dell'emergenza: il sistema binario, la dicotomia Sai-Cas

A settembre 2020, qualche settimana prima la pubblicazione del decreto-legge n. 130/20⁷, un autorevole rapporto pubblicato da Open Polis-Action Aid, a proposito della contraddizione sopra esposta, intitola un paragrafo “*Il sistema ordinario che non c'è e le occasioni perse per strutturarlo*”, nel quale si legge:

«Da anni è ormai in costante calo il numero di richiedenti asilo e rifugiati presenti nei centri di accoglienza.[...] (da quasi 184mila nel 2017 a 82mila a settembre 2020, -55%, ndr). Questi anni sarebbero potuti essere utilizzati per ripensare in termini ordinari l'accoglienza. Misure di cui si discute da tempo, come ad esempio l'individuazione di meccanismi premiali per far crescere il sistema a titolarità pubblica gestito dai comuni (Sprar/Siproimi) o l'eliminazione del criterio della volontarietà per l'adesione allo stesso.[...]»⁸.

Circa i Cas, il rapporto osserva come il decreto “sicurezza”⁹ (132/2018) avessero snaturato il sistema ordinario e a due anni di distanza ne fossero ben leggibili gli impatti:

«In questo modo i Cas (Centri di accoglienza straordinaria gestiti dalle prefetture), da strutture emergenziali, sono stati trasformati ufficialmente in contenitori in cui i richiedenti asilo attendono l'esito della propria domanda di protezione internazionale. Un periodo di tempo vuoto, che può durare anche un anno o addirittura di più, in cui gli stessi migranti sono esclusi dai percorsi di inclusione sociale e lavorativa»¹⁰.

È in questo contesto che giunge, il 21 ottobre 2020, il decreto-legge n. 130 del 2020, poi convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 173, che operando una nuova riforma sostanzialmente ristabilisce lo *status quo ex ante* i decreti sicurezza, riabilita il sistema ordinario a centrale nella filiera dell'accoglienza e ne muta il nome da Siproimi in Sai, Sistema di Accoglienza e Integrazione. Tuttavia, sin da subito appare come nemmeno questa volta sia affrontato il nodo irrisolto della sua effettiva diffusione e quindi del superamento del sistema dicotomico

⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/21/20G00154/sg>.

⁸ OPENPOLIS, ACTION AID, *Il sistema a un bivio. Centri d'Italia 2020*, 2020, https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/11/centri_dItalia_sistema_a_un_bivio.pdf, pp. 4-6.

⁹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>.

¹⁰ Ivi, p. 6.

Sai-Cas. ASGI, con un documento significativamente intitolato “*Alcune luci e molte ombre nel decreto legge 130*”¹¹ afferma:

«In ogni caso il decreto-legge non muta la volontarietà dell’adesione di ogni Comune a singoli progetti di accoglienza. [...] Finché non sarà affrontato anche questo tema il nuovo sistema SAI (ex-Sprar) e i centri di accoglienza straordinari continueranno. Fin dal 2015 ASGI aveva proposto che, in conformità all’art. 118 della Costituzione, ad ogni Comune venisse attribuita la funzione amministrativa della gestione dell’accoglienza nei confronti dei richiedenti asilo, nei limiti di criteri e procedure previste dalla norma e di un coordinamento da parte dello Stato e con le regioni.»

In particolare il decreto 130/20, pur affermando in linea di principio il SAI quale “caposaldo ove svolgere le operazioni di accoglienza”¹² e limitando l’accoglienza nelle strutture Cas al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture SAI, tuttavia non interviene su possibili strategie di un reale superamento del sistema emergenziale o su una sua possibile conversione in sistema ordinario. Il documento “Sistema di Accoglienza e Integrazione. Criticità e Proposte”¹³ del tavolo “Lo SAI?” promosso dalla rete dei comuni solidali RECOSOL, osserva infatti:

«Rimane pertanto confermato il doppio binario dell’accoglienza che era già nei sistemi Siproimi e prima ancora Sprar.[...] La definizione dei criteri per la gestione dei servizi nel Sai e le modalità di adesione al sistema sono rimesse a un decreto ministeriale [...]ad oggi non ancora emanato, che dovrà prendere il posto dell’attuale Decreto Siproimi (DM 18 novembre 2019). In generale, le modifiche che riordinano e potenziano il sistema di accoglienza diffusa si possono valutare positivamente, nell’ottica di assicurare un’effettiva accoglienza e assistenza conformi agli standard previsti dalle norme europee. Tuttavia, pur dopo la riforma, permangono criticità nell’impianto normativo e nell’assetto amministrativo che non consentono al SAI di adempiere pienamente al ruolo ad esso assegnato dalla stessa disciplina primaria.»

Permane dunque, nella visione esperta sia di comuni che di enti di tutela, irrisolta e non affrontata la questione che ha trascinato il sistema ordinario nella sua residualità. Osservando questa ambiguità permanere, la rete Europasilo è intervenuta nel dibattito sul riordino del sistema di accoglienza con una propo-

¹¹ <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>.

¹² Relazione illustrativa del d.l. 130/2020,

¹³ https://refugees-welcome.it/wp-content/uploads/2021/04/sistema_accoglienza_integrazione_proposte.pdf.

sta di sette tesi intitolata “*L'accoglienza di domani - Proposte di breve e medio termine per una riforma del sistema di accoglienza*”¹⁴, in cui ritorna la mancata (ancora attesa ad oggi, novembre 2021) emanazione del decreto attuativo, mentre *impropriamente*, sottolinea il documento, viene pubblicato il nuovo schema di capitolato per i Cas:

«In data 21 aprile 2021 il Ministero dell'Interno ha emanato il nuovo schema di capitolati di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri, tra cui le strutture Cas. Pur comprendendo l'urgenza di emanare nuovi capitolati di gestione che sostituiscano quelli, assolutamente inadeguati di fine 2018 [...], si deve evidenziare che l'emanazione di tale schema di capitolati impropriamente precede l'emanazione del Decreto Ministeriale e che avrebbe dovuto essere la sede opportuna nella quale ridefinire i servizi di accoglienza e relativi standard seguendo l'impostazione riformatrice della nuova legge.»

Insomma, anche questa scelta politica sembra confermare l'autonomia del sistema emergenziale nella complessiva filiera dell'accoglienza, mantenendo sostanzialmente inalterati i propri standard. Una posizione che nei fatti contraddice la prospettiva del sistema unico:

«Colpisce invece molto negativamente come lo schema di capitolato solo parzialmente recepisca ed attui le modifiche introdotte dalla L. 173/2020 perché si limita ad introdurre i servizi (assistenza psicologica e corsi di italiano) reintrodotti dalla L. 173/2020 e ad operare un modesto aumento dei costi generali di gestione che erano stati irrazionalmente sottostimati dai capitolati di fine 2018. Tuttavia il nuovo schema di capitolato sembra ignorare del tutto la ratio della L. 173/2020 che è quella di giungere a realizzare un sistema unico di accoglienza avente le caratteristiche del SAI.»

I capitolati Cas avevano già prima, anche nei contenuti, suscitato notevoli perplessità. Tra gli altri, si era espresso il CIR, il Consiglio Italiano per i Rifugiati¹⁵:

«Speravamo che la circolare del Ministero dell'Interno relativa al nuovo schema per la fornitura di beni e servizi per i centri di prima accoglienza dei richiedenti asilo potesse essere un vero passo in avanti. [...]. Ma purtroppo non è così. È un'occasione persa. È mancato il necessario coraggio per apportare quelle modifiche essenziali per ridare dignità a quanti chiedono asilo nel nostro Paese e restituire ai contesti di accoglienza delle vere opportunità di integrazione. [...] La circolare

¹⁴ <http://www.europasilo.org/riforma-del-sistema-pubblico/>.

¹⁵ <https://www.cir-onlus.org/2020/02/07/cir-circolare-ministero-interno-sullaccoglienza-e-u-noccasione-persa/>.

lascia ai singoli prefetti sul territorio la possibilità di delineare gli spazi di miglioramento su due servizi: quello sanitario integrativo e quello di vigilanza. Servizi essenziali, ma che davvero non esauriscono e non possono esaurire l'ampiezza delle problematiche che con i nuovi capitolati di spesa si sono create nei centri di prima accoglienza.»

Non si tratta quindi di una dicotomia solo organizzativa: affonda le sue radici in diversi paradigmi e modelli di erogazione dei servizi, ed essendo l'accoglienza per i richiedenti asilo, l'unico livello di accoglienza *di diritto*, implica un problema di effettiva esigibilità dei diritti correlati all'accoglienza e dello stesso diritto d'asilo. Insomma, diversamente da quanto osservato e denunciato da enti di tutela, Comuni, il recente riordino dell'accoglienza, intendendo con questo termine le diverse misure che – dallo schema di capitolato per i Cas, alla Legge 173/20 – stanno ridefinendo lo scenario, non ha colto e ha anzi riprodotto la contraddizione esplosiva generata dal sistema binario Cas/Sai. Il grave ritardo del Decreto attuativo e la mancanza di una strategia di coinvolgimento degli attori che partecipano al sistema (Conferenza unificata, comuni, regioni, enti di tutela) aggiungono una certa opacità al processo di *istituzionalizzazione dell'emergenza*.

Mentre il Sai mantiene infatti irrisolta la annosa questione della volontarietà quale criterio di accesso al sistema, il sistema emergenziale conferma il suo assetto basato su quote regionali obbligatorie e una ripartizione proporzionale tra le diverse province delle regioni. Questo riparto, dentro una catena di comando chiara, ha nei fatti garantito negli scorsi anni una diffusione omogenea e capillare dei Cas e ne costituisce l'evidente punto di forza: l'attivazione dei posti (quasi) è sempre garantita, così come – anche questo in netta antitesi al sistema ordinario – le risorse economiche dedicate. Ancora oggi infatti il sistema ordinario è residuale rispetto al sistema emergenziale, una costante di questi anni, e questo stesso paradosso, perché è un evidente paradosso, sembra costituire per decisori e larga parte degli addetti ai lavori non una anomalia ma un dato di fatto: anche nel 2021 sono accolti in Cas circa il 70%¹⁶ delle persone accolte in Italia. Su un totale di 80.097 accolti in Italia, 54.343 erano ospitati nei Cas. Tra questi, oggi che scriviamo, la grande maggioranza dei nuclei famigliari afgani evacuati dal ministero della Difesa a fine agosto.

¹⁶ Cf. "I numeri 3", pp. 303 ss.

3. Il sistema ordinario e la burocratizzazione: la diversificazione dei livelli di servizio tra richiedenti e titolari di protezione internazionale

La riforma operata dal DL 130/20 definisce il Sai come comprendente *le strutture di seconda accoglienza gestite dagli enti locali, alle quali possono accedere, nei limiti dei posti disponibili*, i titolari di protezione internazionale (già nel Siproimi), i minori stranieri non accompagnati (già nel Siproimi), i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione (qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati), i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo ed anche i richiedenti la protezione internazionale, che erano stati esclusi con la riforma del 2018.

Tuttavia il ripristino dell'accesso per i richiedenti asilo è accompagnato dalla previsione di una diversificazione dei servizi interna al Sistema, con due livelli di prestazioni distinte: il primo dedicato proprio ai richiedenti protezione internazionale con servizi essenziali che escludono percorsi formativi e professionalizzanti, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione. La ratio è la non differenziazione dei servizi tra Cas (esclusivamente dedicati a richiedenti sino all'ottenimento di una protezione) e lo stesso Sai.

La previsione tuttavia va analizzata in profondità perché nei fatti conferma, pur attenuandola, la logica introdotta dai decreti sicurezza, ossia che le due fasi – richiesta asilo e post-riconoscimento - siano distinte logicamente e concettualmente e che i servizi cosiddetti di integrazione debbano essere beneficio dei soli cui è stato garantito il diritto di permanere sul territorio. Oggi un richiedente asilo, unico status che garantisce per diritto ad una forma di accoglienza istituzionale, può accedere quindi indifferentemente a un Cas o al Sai. In entrambi i casi la competenza è però della Prefettura, non senza una qualche confusiva sovrapposizione con le responsabilità dell'ente locale qualora il richiedente sia accolto in Sai. Pur non essendo chiari i criteri – salvo la disponibilità effettiva di posti - per cui accede a un sistema o all'altro, in entrambi i casi non può beneficiare di servizi *finalizzati all'integrazione* come corsi professionali, tirocini, patente di guida, abilitazioni e via discorrendo. Stante quanto affermato in premessa, è una contraddizione profonda che scuote il sistema ordinario. A maggior ragione perché la stessa legge 173/20, nel ridefinire la protezione speciale – e detto per inciso in questo la legge è davvero progressiva – riconosce il livello di integrazione del richiedente come una dimensione di valutazione

da parte della Commissione¹⁷. Nell'esperienza Sprar il processo di integrazione poteva iniziare ed iniziava sin da subito, le due fasi erano concepite come continue, perché il focus era sulla persona e sull'integrazione come processo di costruzione di autonomia e relazione con il territorio. Per questo non vi erano preclusioni di servizi sulla base della condizione giuridica, e perché l'attivazione dei servizi era basata sulla valutazione individualizzata di bisogni e risorse individuali. Questo aveva una sua logica profonda, che va riconosciuta, perché aveva a che fare con il rapporto con l'accolto e non con il suo status giuridico. Tale principio cardine è infatti presente nel Manuale operativo Sprar (versione 2018) dove, in attesa del nuovo dispositivo, è ancora possibile leggere:

«L'obiettivo prefissato di una (ri)conquista dell'autonomia deve essere comune a ogni tipologia di accoglienza, a prescindere dalle caratteristiche dei beneficiari. Un obiettivo unico per la presa in carico di tutti [...] i servizi che vengono presentati e narrati in questo manuale devono necessariamente essere garantiti sempre, per tutti gli accolti e con il medesimo approccio.»

L'analisi critica della contraddizione innescata conduce ad individuare due dimensioni, una culturale, l'altra politica. In termini culturali è osservabile uno scivolamento, radicale, che ha a che fare con la stessa concettualizzazione del migrante e dello stesso percorso di integrazione. Lo Sprar prevedeva la possibilità di attivare sin da subito i servizi che rendevano concretamente esigibile il diritto di asilo e di accoglienza (*garantiti sempre, per tutti gli accolti*) perché rivolto alla *persona* a prescindere dal suo status giuridico, fuori da una dimensione assistenziale, verso la (ri)conquista dell'*autonomia*, ossia co-costruendo il percorso di integrazione. Sulla prima pagina del Manuale operativo (versione 2009) troviamo infatti scritto:

«[...] Nel prevedere tutti questi servizi è necessario che il percorso di accoglienza e di integrazione del singolo beneficiario possa tenere conto della complessità della sua persona (in termini di diritti e di doveri, di aspettative, di caratteristiche personali, di storia, di contesto culturale e politico di provenienza, ecc.) e dei suoi bisogni. Trattasi pertanto di un approccio olistico volto a favorire la presa in carico della persona nella sua interezza e nelle sue tante sfaccettature.»

È in questo modo peculiare che i servizi di accoglienza integrata e diffusa hanno partecipato all'evoluzione del sistema di servizi stesso, intervenendo nella latenza tra titolarità ed esigibilità dei diritti dei rifugiati:

¹⁷ Il permesso di soggiorno per protezione speciale allorché si debba garantire il diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona (previsto dall'art. 8 CEDU), tenendo conto della effettiva integrazione sociale dello straniero nel territorio italiano.

«In quest'ottica risulta immediato collocare al centro dell'accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati le stesse persone accolte, le quali non sono dei meri beneficiari passivi di interventi predisposti in loro favore ma protagoniste attive [...]»

L'introduzione di un duplice livello sposta il focus della relazione – nei progetti di accoglienza e integrazione - dalla persona alla categoria. Diversi studi scientifici hanno rilevato come a fronte dell'attuale evoluzione delle politiche securitarie stiano cambiando anche le categorie attraverso le quali vengono definiti i migranti stessi. Le categorie sono costruzioni sociali determinate attraverso il discorso che hanno implicazioni nel mondo reale per coloro che vengono classificati perché definiscono “chi è chi” e quindi anche “chi ottiene ciò”. A diverse categorie corrispondono attribuzioni di valore e qualità molto diverse, anche nel Sai – contrariamente a ciò che accadeva nello Sprar - diversi livelli di servizio implicano che a monte è preclusa la possibilità per i richiedenti asilo accolti di essere *protagonisti attivi*, di veder riconosciuta la complessità sopra descritta, mentre lo stesso principio è limitato ai soli servizi, *predisposti* a priori per la categoria giuridica e sociale cui appartengono. Un tirocinio, per fare un esempio concreto, può avere funzioni sociali, educative, socializzanti, essere una misura di integrazione socio-sanitaria o avere un ruolo di prevenzione sociale (ad esempio contro il rischio, sempre più diffuso, di sfruttamento lavorativo) ed ha senso magari proprio nella fase di richiesta asilo. Diversamente è una misura che per essere disposta deve essere successiva al tempo burocratico dell'avvenuto riconoscimento, perché – astrattamente – è con quello che la persona può intraprendere il percorso di integrazione e, amministrativamente, lo Stato può investire denaro e risorse ulteriori nei suoi confronti. L'inferenza in questi casi è che i nuovi migranti sono persone che cercano di ottenere dagli Stati europei ciò di cui non necessariamente dovrebbero beneficiare e che i sistemi devono regolare l'accessibilità dei servizi in base alle categorie per cui sono disposti. Rispetto le premesse culturali da cui è nato lo Sprar la contraddizione è bruciante ed ha riflessi sia operativi che relazionali non trascurabili, come è evidente: capaci di cambiare la *cultura* stessa del sistema.

Anche la dimensione politica di questa analisi critica è significativa. Perché a fronte di un problema di equità (possibile differenziazione dei servizi tra richiedenti asilo in Cas e in Sai, a parità di titolo giuridico), la scelta non è stata di potenziare i servizi Cas da destinarsi agli accolti, magari seguendo la linea interpretativa dell'accordo in Conferenza unificata Stato-Regioni-Comuni del

2014¹⁸, ma al contrario di ridurre i servizi Sai. Seguendo ciò che appare più una mediazione politica che non una politica di indirizzo, la dicotomia Cas-Sai prima analizzata sembra non solo quindi essere stata elusa ma ben di più è stata, spinta, inoculata dentro il sistema ordinario, scompaginando le pratiche e i principi dell'accoglienza integrata e diffusa.

La burocratizzazione è tuttavia un processo più ampio e pervasivo, correlato anche alle sempre più rigide procedure di autorizzazione, attivazione, rendicontazione e controllo degli interventi e dei servizi, che rendono il sistema non tanto più trasparente quanto piuttosto rigido e deterrente l'innovazione. La differenziazione *categoriale* dei livelli di accoglienza, scollegando a priori il servizio dal bisogno, dal progetto e, sopra ogni cosa, dalla relazione individualizzata con l'accolto, afferma e in un certo modo compie la dinamica del processo di *burocratizzazione*.

4. Le circolari del 2019 e la cessazione arbitraria dei progetti individuali in Siproimi per richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria

Nella prospettiva discussa pare opportuno ritornare su quanto accaduto tra gli ultimi giorni del 2019 e i primi mesi del 2020, una vicenda scarsamente dibattuta ma da considerarsi un vero e proprio punto di rottura del rapporto tra sistema di accoglienza e integrazione, i suoi attori e gli accolti. Il 19 dicembre 2019, il Servizio centrale del neo-istituito Siproimi invia una breve ed ordinaria comunicazione a mezzo posta elettronica agli “enti locali titolari di progetti Sprar/ Siproimi”¹⁹, in cui da indicazione di porre fine entro il 31 dicembre 2019 (quindi pochi giorni dopo) all'accoglienza dei titolari di protezione umanitaria e ai titolari di protezione speciale. Nella stessa, si legge anche:

«Il Ministero dell'Interno, nel prevedere gradualmente trasferimenti dei richiedenti asilo presso strutture di accoglienza prefettizie e governative, dispone che dal 1° gennaio 2020 nei confronti dei richiedenti asilo temporaneamente accolti nel Siproimi, nelle more della conclusione dell'iter dei trasferimenti, non potranno essere erogati e, quindi, rendicontati, i servizi per l'integrazione.»

¹⁸ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n._25_-_intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf

¹⁹ https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/mininterno_circ_19_12_2019_richasilo_art_12_co_5.pdf.

In pochi giorni i progetti territoriali sono quindi chiamati a dimettere forzatamente alcune categorie e a trasferirne altre presso i Cas, cessandone arbitrariamente le misure di accoglienza. L'analisi giuridica di ASGI²⁰ denuncia l'assenza di provvedimenti amministrativi adeguatamente motivati; la disposizione è effettuata sulla base di una semplice circolare si regge sulla dubbia applicazione retroattiva della legge 132/18 (la stragrande maggioranza delle persone colpite dal provvedimento avevano fatto domanda d'asilo e accesso al sistema prima dell'entrata in vigore del Decreto 113/18), ed ignora la Direttiva 2013/33²¹, gerarchicamente superiore, che limita i trasferimenti di richiedenti asilo a specifiche situazioni, e non certo in forma collettiva.

È un momento chiave nella storia recente del sistema ordinario perché spezza le relazioni fiduciarie tra gli attori del sistema. Gli enti attuatori, cui nei fatti è delegata la cessazione dei percorsi di tutela accoglienza e integrazione da loro promossi – con una misura burocratica di dubbia legittimità o addirittura illegittima - sono stretti tra le pressioni di Prefetture, Cas e molto spesso degli stessi Comuni e la frustrazione, la sofferenza e la rabbia dei loro accolti che vedono con comprensibile preoccupazione interrompere ciò che avevano costruito. Gli enti attuatori rimangono isolati nel dilemma se interrompere i progetti, trasferire e dimettere gli accolti venendo meno alle proprie responsabilità professionali, relazionali ed anche etiche verso coloro che dovevano tutelare; o se disobbedire alla disposizione delle autorità centrali, esponendosi alle conseguenze amministrative ed anche economiche e rompendo la collaborazione con le istituzioni del sistema. In quei giorni molti accolti abbandonano i progetti e per molti operatori, l'esperienza di un sistema che impone una esclusione, resterà una ferita aperta. Una delle poche voci pubbliche tra gli enti attuatori è quella del Ciac di Parma, che in un documento intitolato “Noi non cacciamo nessuna persona”²² afferma quanto segue:

«[...]non applicheremo questa direttiva nelle nostre case, sulle persone con le quali abbiamo un patto di tutela e un dovere professionale e morale di accoglienza. Con loro, quale che sia il permesso di soggiorno, abbiamo contratto un patto che

²⁰ http://asgi.it/wp-content/uploads/2019/12/2019_12_23_Nota-su-circolare-SC-per-uscita-umanitari-e-richiedenti-asilo.pdf.

²¹ la Direttiva 2013/33/UE prevede che “Gli Stati membri provvedono a che i trasferimenti di richiedenti da una struttura alloggiativa a un'altra avvengano soltanto se necessari” (art.18 paragrafo 6).

²² <https://www.meltingpot.org/Imposta-l-estromissione-dal-sistema-d-accoglienza-dei.html#.YYe8J2DMKUK>.

ci vincola – esattamente come lo chiediamo a loro - al rispetto del loro progetto individuale di accoglienza.»

E ancora, insistendo sulla scissione operata dalla circolare e inedita nella storia dello Sprar, tra il dovere di tutela del progetto individuale di ogni accolto e il dovere alla collaborazione interistituzionale nel sistema.

«Non possiamo e non vogliamo accettare questa ingiustizia che interrompe percorsi di vita, cura, studio, lavoro, relazione. Per coloro che sono ancora in accoglienza deve valere il principio per cui un atto amministrativo non può interrompere un percorso di vita.»

Se il processo di *istituzionalizzazione del sistema emergenziale* è tanto pervasivo quanto rimane un vero e proprio tabù nel dibattito sull'accoglienza (e si coglie al più nelle mancate misure politiche orientate a costruire un sistema ordinario *unico*), il processo di *burocratizzazione* mina i principi fondativi dell'accoglienza integrata e diffusa, disciplinando burocraticamente la relazione tra accolti, operatori e servizi.

5. Il sistema ordinario e la tensione alla privatizzazione: crisi afghana e ampliamento del Sai

Il processo di *privatizzazione* è un processo articolato e complesso, trasversale in realtà a tutti i servizi di welfare, ma che trova, applicato al sistema di accoglienza, una propria specifica declinazione tale da configurarsi come un laboratorio. Si tratta infatti di una delega al privato che non riguarda prestazioni o servizi, ma la stessa esigibilità di un diritto costituzionale, cui corrisponde un obbligo giuridico da parte dello Stato. Per motivare questa affermazione dobbiamo tornare ancora una volta sui capitolati Cas. Il sistema emergenziale ha introdotto e consolidato – là dove il modello dell'accoglienza integrata e diffusa predicava e realizzava l'accesso ordinario ai servizi territoriali pubblici, sanitari, sociali, formativi etc, - “servizi interni”, che riproducono la logica “concentrazionaria” delle istituzioni totali, o la logica del “campo” e che - astratti dai servizi di tutti, della comunità - sono dedicati ai soli richiedenti asilo. Ossia “centri” chiusi (anche quando formalmente “aperti), in cui sono riprodotti i servizi o – molto più spesso - solo alcuni servizi: l'ambulatorio “interno”, il “medico di struttura”. Simili servizi dedicati a chi sta dentro disattivano sia la mobilità, sia l'immersione nel contesto culturale, sociale e antropologico; inoltre, evitano ed eludono il contatto con il servizio pubblico. Il capitolato del ministero degli Interni per

le gare d'appalto per i Centri di Accoglienza Straordinaria²³ - sino alla versione più recente del 2021²⁴ ancora vigente in molti territori - prevede una concentrazione di servizi privati: “il medico responsabile sanitario del centro” (art.7), ad esempio, è a carico dell'ente appaltante, così come “il servizio di assistenza sociale” interna (art.2, lettera B, comma 3). Una logica e una impostazione completamente diversa, che prefigura la segregazione dai servizi pubblici dei richiedenti asilo attraverso una privatizzazione di servizi essenziali loro dedicati e la contrazione del ruolo di tutela e presidio di associazioni ed enti di terzo settore qualificato. Nel 2018, il rapporto “*La sicurezza dell'esclusione*”²⁵ bene descrive il processo:

«Le nuove regole delle gare di appalto per la gestione dei centri, volute per razionalizzare il sistema e tagliare i costi e i servizi di inclusione, si scontrano con la difficoltà, anche di natura politica, dei gestori di farvi fronte e delle prefetture di applicarle. [...] prevale il modello dei grandi centri dislocati in periferia. Un affare che attrae i gestori a carattere industriale, grandi soggetti privati anche esteri in grado di realizzare economie di scala, e allontana i piccoli con vocazione sociale e personale qualificato. [...] È stato così che un comparto generalmente sano, costituito dai soggetti del terzo settore che gestiscono i centri offrendo servizi di qualità, è stato infiltrato da albergatori, titolari di servizi di pulizie, imprenditori vari e finte onlus, che si sono improvvisati operatori dell'accoglienza.»

Il riflesso del processo descritto - “concentrazione” e “privatizzazione” - si coglie anche nel recentissimo comunicato Anci dell'11 ottobre 2021²⁶, in cui, a proposito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto di ampliamento di 3000 posti della rete SAI, si legge:

«si rimette opportunamente al centro del sistema la rete dei Comuni, spostando risorse dal sistema emergenziale a quello ordinario, come prevede la legge. È un primo passo significativo verso un ampliamento ulteriore [...] verso una graduale sostituzione dei centri di emergenza con centri stabili, di piccole dimensioni, integrati nelle politiche di welfare territoriale.»

È significativo che Anci, l'associazione nazionale dei Comuni italiani, reami l'integrazione dei servizi nelle politiche di welfare territoriale ma anche che rilevi come l'ampliamento sia, ottobre 2021, un *primo passo per una graduale*

²³ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/schema_capitolato.pdf.

²⁴ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-02/nuovo_schema_capitolato_2021.pdf.

²⁵ https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/05/CentridItalia_2019.pdf.

²⁶ <https://www.anci.it/ampliamento-rete-sai-pubblicato-in-gazzetta-ufficiale-il-decreto-legge/>.

sostituzione dei centri di emergenza, con centri stabili. La crisi afghana e l'evacuazione di alcune migliaia di cittadini afghani (circa 5500) evidenzia in modo lampante rischi e instabilità della privatizzazione in corso: se il sistema ordinario manca di ricettività, il sistema emergenziale non offre le garanzie di servizi e di competenze per un bisogno di accoglienza che sin da subito, dalla sanità alla scuola, si manifesta – come in teoria dovrebbe essere sempre, indipendentemente dalla provenienza delle persone – urgente, articolato e complesso. La particolare contingenza di avere migranti evacuati dallo stesso Stato italiano (non potranno essere respinti), specifici per tipologia (sono al più nuclei familiari, con bisogni differenti, dagli anziani ai neonati) e attenzione sociale che suscitano (la popolazione italiana ha un moto di forte solidarietà e si mobilita), mostra con bruciante chiarezza il difetto di programmazione degli anni precedenti su entrambi i sistemi ordinario (ricettività, quindi diffusione e radicamento) e emergenziale (servizi, professionalità, temporaneità). C'è un visibile cortocircuito istituzionale. Nei giorni più caldi della crisi (25 agosto 2021) il Ministero degli Interni - Dipartimento delle Libertà Civili invia alle Prefetture una circolare intitolata “*Accoglienza cittadini afghani che hanno collaborato con le Forze Armate nella missione internazionale in Afghanistan*”²⁷ dove si legge:

«Per quanto riguarda l'accoglienza, a cura delle Prefetture, nel ribadire la necessità dell'immediata individuazione di idonee strutture nell'ambito della rete Cas - nelle more del trasferimento nel Sistema di Accoglienza e Integrazione - preme rilevare la disponibilità manifestata da soggetti pubblici e privati a partecipare solidaristicamente all'ospitalità dei cittadini evacuati, in ragione della grave situazione umanitaria in atto.»

Su questo ultimo punto, la circolare approfondisce:

«Per le eventuali disponibilità all'accoglienza manifestate da enti pubblici, organizzazioni non governative, associazioni del terzo settore, ovvero da enti di culto, si rappresenta che si potrebbero stipulare appositi protocolli d'intesa tra la Prefettura e l'ente interessato, in base ai quali questo ultimo si impegna a provvedere, con le proprie risorse professionali ed economiche a fornire, secondo standard adeguati, ospitalità, accoglienza ed assistenza [...]»

A fronte dello stallo del sistema istituzionale, viene quindi prefigurato un possibile terzo sistema, ulteriore rispetto a Sai e anche Cas, basato su protocolli con privati, chiamati a provvedere con proprie risorse all'accoglienza e quindi a

²⁷ https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2021/08/CircolareAfghani_firmato.pdf.

mutuare una responsabilità statale e una funzione pubblica. Più sotto la circolare specifica anche una ulteriore circostanza:

«Per quanto concerne invece le disponibilità all'accoglienza pervenute da diversi Comuni, ove l'onere economico sia comunque imputato alla Prefettura, si potrebbe ipotizzare la sottoscrizione di accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della L. 241 del 1990, tra la Prefettura e l'ente locale, al fine di affidare ai Comuni la gestione dell'accoglienza, secondo la disciplina del sistema Cas, con oneri a carico di questo Ministero, ed in conformità a quanto previsto dall'art. 5 del codice dei contratti pubblici, in merito agli accordi tra le pubbliche amministrazioni. Le strutture di accoglienza in tal modo individuate potranno, se del caso, successivamente confluire nel sistema SAI, in relazione alle eventuali possibilità di ampliamento della rete stessa.»

Pochi giorni dopo, il 7 settembre, in un deciso comunicato dell'Anci, significativamente intitolato “*Comuni in prima linea su accoglienza ma necessario ampliamento Sai*”²⁸, si legge invece:

«Immediatamente dopo il precipitare della situazione in Afghanistan abbiamo manifestato al Governo la piena disponibilità dei sindaci a collaborare per la protezione sui nostri territori dei cittadini e dei nuclei familiari afgani trasferiti in Italia “[...] Presupposto di tale collaborazione è sempre stato che l'accoglienza avvenga nell'ambito del Sistema SAI, per le ragioni ormai note e unanimemente condivise. E abbiamo infatti messo immediatamente a disposizione alcune centinaia di posti già disponibili della rete ma, come più volte ribadito, indicando come assolutamente necessario ed utile aumentare i posti del Sistema. L'attivazione di posti fuori dal Sai può essere una soluzione temporanea da ricondurre quanto prima a ordinarietà. Le accoglienze diverse dal Sai comportano costi che prima o poi ricadono sui Comuni e sulle comunità.»

Oltre la differenza di linguaggio (Anci usa il termine “protezione”, il Ministero il termine “ospitalità”), non può non colpire l'avversativo “ma” nel titolo del comunicato Anci. Ci fa ben comprendere, insieme a quel “*come più volte ribadito*”, come l'attivazione del sistema ordinario - il che sarebbe non solo ragionevole, ma, come abbiamo visto in precedenza, anche previsto dalla legge - non solo non sia mai fisiologico, ma nemmeno scontato. Addirittura, nelle linee di indirizzo Ministeriali viene *in vece* prefigurato un possibile terzo sistema, ulteriore rispetto a Sai e anche Cas, totalmente affidato ai privati, in questo caso anche nella responsabilità economica. Viene da aggiungere che *nemmeno*

²⁸ <https://www.anci.it/biffoni-comuni-in-prima-linea-su-accoglienza-ma-necessario-ampliamento-del-sai/>.

in una simile circostanza, a fronte cioè di una crisi largamente prevedibile eppure contingentata nei numeri, peraltro noti (le persone e i nuclei evacuati dal ministero della Difesa sono in quarantena), di cui vi è ragionevole certezza trattarsi di rifugiati che verranno riconosciuti e dovranno presto quindi lasciare i centri di accoglienza straordinaria (che sono dedicati ai soli richiedenti asilo in procedura), nonostante il tempismo di Anci nell'affermare la disponibilità all'accoglienza da parte dei Comuni della rete Sai; ecco, *nemmeno* in questo raro allineamento di condizioni, il sistema ordinario è oggetto di un pronto e risoluto investimento e responsabilizzazione.

Alla fine, a metà ottobre, sono stati banditi 3000 posti, per i soli progetti già esistenti, con una previsione di spesa che al momento riguarda solo il 2021 e il 2022. Non è secondario l'impatto del ritardo della misura di ampliamento e le sue stesse condizioni (non sono previste semplificazioni amministrative e non sono definiti i tempi dell'attivazione), capaci presumibilmente di scoraggiare i territori, oltre a giungere quando l'attenzione sociale e la profonda partecipazione collettiva delle comunità al dramma afgano si stanno notevolmente affievolendo. Come afferma in modo fondato Anci *“Le accoglienze diverse dal Sai comportano costi che prima o poi ricadono sui Comuni e sulle comunità”*, che evidenzia l'impatto della riduzione dei servizi e della loro privatizzazione, eppure, nemmeno nel contesto della crisi afgana con una chiara esigenza di accogliere le complessità di nuclei famigliari e la molteplicità dei loro bisogni formativi, sanitari, occupazionali etc, il sistema ordinario ha potuto, riprendendo le parole del citato documento di RECOSOL, *«adempiere pienamente al ruolo ad esso assegnato dalla stessa disciplina primaria.»*

6. Il sistema ordinario e la ghetizzazione: l'emergenza sanitaria Covid-19 e i servizi per l'integrazione

Anche la pandemia Covid-19, a partire da fine febbraio 2020 e specialmente nelle fasi più difficili dell'emergenza sanitaria, ha nei fatti fatto esplodere le disfunzionalità di un sistema frammentato e sconnesso. Più in generale ha mostrato, con la drammatica forza dell'impatto in termini di costi sociali e di salute individuale e collettiva, la inadeguatezza di un sistema scollegato dai servizi pubblici, quindi *privatizzato*; funzionante sulla base di categorie, quindi *burocratizzato*, incapace di uscire dalla dimensione di servizi assistenziali minimi, quindi *emergenziale*. Laddove occorre una forte legame con i servizi pubblici (medico di base, ufficio igiene, ma anche comuni), una relazione continua con gli accolti per veicolare informazioni su comportamenti, condotte, leggi (si pensi alla lunga serie di DPCM), ma anche forme di tutela e protezione

mirata (quarantene, supporto per la gestione della malattia, distribuzione dei DPI); non vi era che poco o nulla a presidiare il diritto alla salute di richiedenti asilo e rifugiati. Una lettera del Tavolo Immigrazione e Salute²⁹ bene dimostra la necessità di misure di prevenzione che richiamano l'integrazione di aspetti giuridici (rinnovo dei permessi di soggiorno), sociali, sanitari che – normali nell'accoglienza integrata e appunto diffusa - appaiono invece sconnessi nei sistemi emergenziali e più ancora nelle condizioni di marginalità dei grandi assembramenti in cui si sono ritrovati gli esclusi dall'accoglienza durante la pandemia. Va richiamata qui la grande responsabilità sociale degli enti di tutela e degli operatori che hanno spesso garantito la continuità dei servizi per chi era accolto, assumendosi la responsabilità di raggiungere anche chi dal sistema istituzionale era rimasto escluso e supplendo, con le loro competenze e relazioni, ad un forte e visibile abbandono istituzionale. Non a caso, a fronte delle molte difficoltà di gestione e molti i problemi di sicurezza per accolti e operatori nel sistema Cas legate ai grandi numeri, grandi concentrazioni, pochi servizi, pochi operatori, il legislatore corre prontamente ai ripari e già nella seconda metà di aprile 2020 contraddice le controverse misure di pochi mesi prima relative alle dimissioni forzate dal Siproimi di richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria (cfr. paragrafo 2). L'art. 86 bis della legge del 27/04/20 (il cosiddetto decreto "Cura Italia") riporta:

«Fino al termine dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, in relazione alle correlate straordinarie esigenze, possono rimanere in accoglienza nelle strutture del sistema di protezione [...] i titolari di protezione internazionale o umanitaria, i richiedenti protezione internazionale[...].»

Afferma anche:

«Le strutture del sistema di protezione [...], eventualmente disponibili, possono essere utilizzate dalle prefetture, fino al termine dello stato di emergenza [...] ai fini dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei titolari di protezione umanitaria, sottoposti alle misure di quarantena [...].»

L'urgenza e la relativa tempestività della misura afferma implicitamente che il modello emergenziale non può garantire il contenimento di eventuali contagi. Diversamente non avrebbe disposto la riammissione nel sistema Siproimi di accolti sia richiedenti asilo che umanitari. Tuttavia la misura presenta una

²⁹ <https://www.simmweb.it/attachments/article/988/Tavolo%20Immigrazione%20e%20Salute%20-%20Prevenzione%20COVID-19.pdf>

ambivalenza critica, specie in relazione al fatto che, oltre al riconoscimento implicito della capacità di prevenzione delle forme integrate di accoglienza, contiene una delega esclusiva. Il sistema è nei fatti iper-responsabilizzato a gestire la pandemia dei migranti, da solo. Uno studio realizzato dalle organizzazioni che fanno parte del Tavolo Asilo Nazionale (TA) e del Tavolo Immigrazione e Salute (TIS)³⁰ intitolato “*Dossier Covid-19. Procedure, condizioni di sicurezza, criticità nei sistemi di accoglienza in Italia*”³¹, nel paragrafo significativamente denominato “Soluzioni Fai-da-te”, afferma:

«Il dilagare dell'emergenza sanitaria ha posto gli enti gestori delle accoglienze di fronte all'urgenza di predisporre misure di tutela per ospiti e operatori per gestire eventuali casi positivi. Le risposte ottenute hanno evidenziato una forte carenza (o totale assenza) di indicazioni e linee di indirizzo da parte degli organismi di riferimento e coordinamento dei differenti sistemi di accoglienza rappresentati nel campione.»

Lo studio osserva come, a fronte di casi positivi accertati, nel 60% dei casi analizzati è stato l'ente attuatore a dover garantire una soluzione per l'isolamento, mentre solo nel 28% dei casi la struttura dedicata ai casi positivi è stata istituita da un ente/organismo pubblico. Scendendo nel dettaglio di quale ente pubblico ha garantito la risposta, lo studio rileva «*una grande frammentazione sul territorio: nel 37% dei casi la struttura per positivi risulta attivata dalla ASL; nel 29% dei casi dal Comune, nel 27% dalla Regione e nel 6% dalla Prefettura.*»

È molto importante la raccomandazione che chiude il secondo monitoraggio dello studio, pubblicato dopo mesi di pandemia, a febbraio 2021:

«A partire da questa rilevazione, si auspica che vengano presto affrontati i seguenti nodi rimasti irrisolti: prevedere l'istituzione di tavoli di coordinamento e/o commissioni funzionali temporanei che possano governare il processo di adozione di quanto stabilito dal punto di vista tecnico e che facilitino la costruzione di reti, lo sviluppo di prassi coordinate tra gli enti coinvolti così come la sottoscrizione di protocolli; la mera trasmissione di linee di indirizzo continua a “lasciare soli” gli enti gestori dei centri e non contribuisce, nella pratica, ad abbattere le difficoltà di coordinamento riscontrate, in particolare, con le istituzioni sanitarie [...].»

³⁰ Tavolo Asilo Nazionale (TA) e del Tavolo Immigrazione e Salute (TIS) vedono insieme le maggiori realtà attive nella tutela dei diritti di migranti e rifugiati e nella promozione della salute e della cura (tra cui Caritas italiana, Cnca, Arci, Medici senza frontiere, Intersos, Medu, Centro Astalli, Emergency, Asgi e Simm).

³¹ <https://www.simmweb.it/attachments/article/1020/2020.Primo%20dossier%20Covid%2019.pdf>

Una condizione che possiamo definire di isolamento dei sistemi di accoglienza e più in generale dei cittadini migranti in condizioni di fragilità sociale, o più precisamente di *ghettizzazione* che si perpetrerà con l'esclusione dei centri stessi, accolti e operatori insieme, dal piano nazionale di vaccinazione e segnatamente dalla fase (2) dedicata alle *comunità residenziali* e che ha coinvolto tutte le strutture socio-residenziali, tranne (salvo qualche rara eccezione) il sistema istituzionale di accoglienza, i cui accolti e i cui operatori si sono nella stragrande maggioranza vaccinati per età o condizione individuale.

Non è questo un aspetto trascurabile e molto più che esplicitare la perdurante indeterminatezza dello statuto dei servizi di accoglienza (cf. premessa), mostra che pur collocati programmaticamente nel sistema di welfare, persino nella straordinaria eccezionalità di una pandemia globale, non sono parificati alle categorie di servizio in cui sono nei fatti ricompresi. La mancata inclusione nel piano nazionale vaccinale adombra un processo di *ghettizzazione* che allenta la relazione con il sistema delle politiche e dei servizi, assumendo nei fatti una auto-sufficienza dedicata del sistema di accoglienza e adombrando una neanche troppo sottile forma di segregazione sistemica.

È un rischio consistente, quello della *ghettizzazione*, che riguarda anche una recente innovazione legislativa introdotta dall'articolo 5 della già citata L.173/20, una innovazione potenzialmente in grado di colmare un vuoto normativo pluriennale e aprire ad una nuova configurazione della filiera dell'accoglienza: la previsione di "servizi per l'integrazione:

«Per i beneficiari di misure di accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione [...], alla scadenza del periodo di accoglienza previsto dalle norme sul funzionamento del medesimo Sistema, sono avviati ulteriori percorsi di integrazione, a cura delle Amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nei rispettivi bilanci.»

C'è un punto di contatto tra l'esperienza di abbandono e auto-organizzazione del sistema durante la pandemia e la prospettiva, progressista e positiva, di costruzione di servizi per l'integrazione: il necessario riconoscimento dei soggetti cui si rivolge l'accoglienza, sia come portatori di diritti, che come parte del corpo sociale. Diversamente, in un contesto che li nomina ma non li interpella, sono destinati a rimanere marginali, sia rispetto diritti fondamentali come il diritto alla salute, sia rispetto al processo di integrazione, che rischia di assumerli, contrariamente a quanto affermava il già citato manuale Sprar, come *meri beneficiari passivi di interventi predisposti in loro favore*, quali che siano questi servizi da definirsi, e non protagonisti attivi nelle politiche che li riguardano come cittadini.

7. Conclusioni

Accoglienza in seno alle comunità locali e non in regime di segregazione. Progettazione individualizzata, équipe professionale multidisciplinare, integrazione degli aspetti giuridici, sociali, sanitari, formativi e relazionali invece di risposte lineari e standardizzate a singoli bisogni. Lavoro di rete con i servizi territoriali pubblici invece che la riproduzione di servizi dedicati separati interni ai “centri di accoglienza”. Queste possono essere considerate, in estrema sintesi, le principali caratteristiche del *modello* ma non ancora del *sistema* che lo ha istituzionalizzato. Perché, unite e non separate, concorrono a creare le condizioni per un ruolo attivo ed autonomo dell’accolto/a. Non basta quindi, ad esempio, accogliere in un appartamento di piccole dimensioni invece che in un grande centro per *fare accoglienza integrata e diffusa*. Quello del tipo di alloggio è solo un aspetto, essenziale ma se e solo se correlato ad altri ingredienti fondamentali: l’autonomia e la centralità del soggetto, l’investimento sulle relazioni sociali e la loro attivazione, la sua mobilità riconosciuta come valore e non come minaccia. Perché anche il piccolo appartamento, specie nel clima culturale ostile di questi anni, non diventi un luogo di segregazione o di isolamento sociale serve infatti mettere al centro le relazioni sociali, la costruzione di un “sistema di relazioni” con il territorio, tra i diversi attori sociali, altrimenti è una forma vuota. Questa esemplificazione vuole significare che ciascuno dei tratti che riconosciamo peculiari dell’accoglienza integrata e diffusa affonda le radici in specifici riferimenti culturali, politici, sociali, e non costituiscono meri apparati tecnici o strumentali neutri. Vent’anni di esperienza sul campo hanno infatti svelato molto altro, una dimensione più articolata e profonda della potenzialità del “modello” e hanno raccontato molto della sua sostenibilità e della sua effettiva capacità: non solo garantire accoglienza e sviluppare integrazione, ma – in determinate condizioni – generare processi virtuosi che coinvolgono l’intera comunità, partecipando a trasformare i territori e l’istituzione stessa e garantire a richiedenti asilo e rifugiati una cittadinanza e una protezione giuridica e sociale al tempo.

L’accoglienza integrata e diffusa nasce empiricamente qualche anno prima del 2001, nel corso della guerra della ex-Jugoslavia, per iniziativa della società civile, quindi “dal basso” e secondo un processo di auto-organizzazione dei territori che fanno i conti con una assenza di politiche e vi suppliscono, mettendo nei fatti a disposizione le proprie case, case private. Per la caratteristica della sua genesi, per la sua inattesa novità e per la rottura con i modelli di accoglienza precedenti (essenzialmente legati alle modalità del campo-centro chiuso), sembra collocarsi lungo la linea generativa che a partire dalla fine degli anni

'60 del 1900 opera e riflette sulla de-istituzionalizzazione, ma anche sui diritti soggettivi e collettivi, su ruoli e distribuzione del potere nella relazione di aiuto e soprattutto sulla capacità trasformativa delle relazioni sociali nei percorsi di emancipazione dal bisogno e, al tempo, dallo stigma. È quella linea generativa che, sviluppando un movimento culturale, porta alla chiusura di manicomi, brefotrofi e classi speciali e che - ben oltre la chiusura delle istituzioni totali - sperimenta attraverso una nuova concettualizzazione delle relazioni sociali, nuovi servizi e nuovi rapporti (medico-paziente; insegnante-alunno disabile etc), più democratici e partecipativi. Un processo che culminerà nella legge 180 del 1978, denominata Basaglia, ma anche nella Legge 517 del 1977 che aboliva le classi speciali. In questa cornice culturale il cambiamento innescato dalla capacitazione è considerato "reciproco": non sono i marginali, i matti, a doversi adattare unilateralmente alla società dei "sani" o dei "normali" (altre categorie profondamente ridiscusse), ma è l'intera società che cambia per socializzare nuovi bisogni e le risposte collettive a quei bisogni specifici e, sempre in termini di diritti, a quelli di tutti. Ad esempio con la chiusura delle classi speciali che segregavano gli alunni disabili si sviluppa la riflessione sulla didattica e sulle figure e ruoli nella classe. Il modello dell'accoglienza integrata e diffusa, emancipante, come era definita ai suoi albori, riprende, rielabora in modo originale e sviluppa in un terreno inedito - la protezione dei rifugiati - queste premesse culturali, sociali e, nella accezione più ampia e nobile del termine, politiche.

Se il modello punta quindi a realizzare una protezione che si realizza attraverso la progressiva socializzazione dei rifugiati nel corpo sociale, il sistema che lo ha istituzionalizzato difetta strutturalmente, e l'analisi di alcune dimensioni critiche lo hanno mostrato, di una strategia che ne valorizzi le connessioni sociali. Il processo in atto di burocratizzazione incide negativamente sulla relazione con gli accolti e rende la partecipazione nel progetto assistenziale e scarsamente emancipativa; la ghettizzazione mantiene flebile la relazione con gli enti e le istituzioni preposte allo sviluppo delle politiche più generali; la privatizzazione frena il contatto e la relazione tra rifugiati e servizi pubblici territoriali, la gerarchizzazione mantiene a distanza la società civile, allontanando gli enti locali stessi da una necessaria dialettica sociale e schiacciando gli enti di terzo settore sulla mera gestione prestazionale. I cinque processi nominati, insieme, concorrono a sclerotizzare il sistema, imbrigliandone capacità dialettica, produttività di senso e sperimentabilità e forza trasformativa, ossia la potenzialità di incidere sulla stessa organizzazione ed i rapporti sociali nella comunità. In questa prospettiva si può anche leggere, nel recente caso della abnorme condanna a Domenico Lucano e ad altri 26 operatori dell'accoglienza

a Riace, la stigmatizzazione di quelle esperienze di accoglienza che più hanno sperimentato la deistituzionalizzazione di luoghi, pratiche e ruoli, come osservano Gennari, Ferri e Caprioglio in un recente saggio³², *sfidando le imbrigliate logiche della burocrazia*. Osservano infatti gli autori: «*Il modello Riace segna uno scarto con la tradizione consolidata dell'accoglienza: relazioni non disciplinanti tra operatori e accolti, strutture ricettive funzionali alla costruzione di relazioni tra migranti e autoctoni, partecipazione diffusa e un'esperienza istituzionale orientata alla sperimentazione sociale.*»

Infine la tensione verso l'istituzionalizzazione dell'emergenza enfatizza la narrazione securitaria e rallenta, inquinandoli, i collettivi processi sociali e culturali di costruzione della nuova, stabile, non illusoriamente temporanea, non necessariamente subalterna, convivenza interculturale.

Questi processi, lo abbiamo visto, si innestano proprio laddove la volontà politica e conseguentemente l'azione legislativa né negli anni precedenti né oggi ha saputo o voluto intervenire, su quei nodi irrisolti, che permanendo tali, agiscono da freno al diffuso e maturo dispiegarsi della potenzialità del modello relazionale ed emancipante. Per i suoi caratteri fondativi, quel modello «*mette in discussione proprio quei dispositivi che tradizionalmente danno forma ai sistemi di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo: il controllo, l'isolamento fisico e sociale, il disciplinamento, la vittimizzazione e l'integrazione orientata all'inserimento nelle gerarchie di un mercato del lavoro segmentato.*»

Quegli stessi caratteri che il sistema emergenziale, invece, recupera e – quasi a compensazione del rischio che il sistema ordinario se ne distacchi completamente – mantiene e afferma, facendone forza di gravità.

In conclusione, è questo il punto finale della riflessione: è possibile pensare che non sia un difetto di comprensione, conoscenza, di valutazione del modello da parte dei decisori che via via si sono succeduti negli anni, ad averne frenato la piena legittimazione istituzionale? E se sì, è possibile che proprio per le sue intrinseche caratteristiche il modello dell'accoglienza integrata e diffusa sia percepito come se non minaccioso quanto meno incompatibile con l'impostazione delle generali politiche sull'immigrazione e delle politiche sociali, degli equilibri sociali che regolano le attuali forme del welfare e ancora di più il mercato, duale e segmentato, del lavoro? Le domande, non retoriche, non alludono certamente ad alcuna dietrologia. Piuttosto esplorano l'ipotesi di una reazione avversa, fors'anche istintiva di rigetto, di diffidenza da parte degli apparati statali, che

³² <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2021/10/11/la-colpa-di-lucano-una-lettura-della-condanna-oltre-la-criminalizzazione-della-solidarieta%ef%bf%bc/>.

più di tutti dovrebbero apprezzarne impatto e risultati, alla natura relazionale e de-istituzionalizzante del modello. Una sorta di reazione allergica, per usare una metafora, che potrebbe forse spiegare il perché di una storia di occasioni mancate, di riforme parziali, di iniziative contraddittorie e di continui bilanciamenti. Come se un sistema ordinario fondato sul modello dell'accoglienza integrata e diffusa potesse essere tollerabile solo se incompiuto, solo nella misura in cui rimane residuale, interrotto, precario oppure se conformato ad un paradigma che non è il suo. L'annualità 2021, nei casi analizzati, dalle ombre della legge 173/20 alla vicenda afghana, dalla pandemia alla differenziazione dei livelli di accoglienza nel Sai, sembra confermare questa tendenza.

Michele Rossi

Michele Rossi è il direttore del Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione Internazionale di Parma e Provincia, storico ente di tutela, accoglienza e integrazione della popolazione migrante e rifugiata. È anche coordinatore nazionale della rete Europasilo. Dottore di ricerca in Psicologia sociale presso l'Università di Parma, formatore e supervisore, collabora con Amnesty International Italia in un programma sperimentale di ricerca-azione sui diritti sociali in Italia. Le sue ricerche sono state pubblicate su importanti riviste nazionali e internazionali. La sua ultima pubblicazione è il libro *«Pensavo di essere libero e invece no». Debiti, violenze, sfruttamento dei trafficanti nelle memorie autografe dei rifugiati. Una ricerca su casi, attori e profili della migrazione forzata contemporanea* (Tau editrice, 2021).

IL PERMESSO DI SOGGIORNO PER PROTEZIONE SPECIALE DOPO IL DECRETO LEGGE N. 130/2020: una importante innovazione nel diritto degli stranieri

Paolo Bonetti

1. Le ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale

Nel sistema italiano del diritto degli stranieri il permesso di soggiorno per protezione speciale fu introdotto nell'art. 19 del d. Lgs. n. 286/1998 dal decreto-legge n.113/2018 per ipotesi limitate di stranieri che non potevano ottenere la protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria) insieme con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari ed è stato poi ampliato dalla riforma attuata col decreto-legge n. 130/2020 che, adeguando l'ordinamento giuridico italiano agli obblighi costituzionali e internazionali, costituisce senz'altro una riforma molto significativa. È uno strumento permanente destinato a tutelare – in modo flessibile e commisurato alle specificità di ogni situazione – i diritti fondamentali, l'integrazione sociale e la regolarizzazione della condizione di soggiorno irregolare di tanti stranieri comunque non allontanabili dal territorio italiano. Trattandosi di strumento complesso deve essere perciò approfondito per essere applicabile.

È una forma di protezione duratura in Italia di cui sono titolari stranieri che si trovino o arrivino nel nostro paese, anche in situazione di soggiorno irregolare, e che non abbiano tutti i requisiti per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale o che non possano ottenere il rilascio di altri titoli di soggiorno, ma la cui condizione giuridica sia meritevole di protezione per effetto di precisi obblighi internazionali o costituzionali che ne impediscono l'allontanamento dall'Italia.

Oggi le ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale sono quattro, distinte tra di loro, alcune delle quali si possono fare rientrare nel diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 della Costituzione italiana ed altre no:

- a) il divieto di espulsione o di respingimento dello straniero che rischi di subire nello Stato di origine o di invio persecuzioni individuali;
- b) il divieto di espulsione o di respingimento o di estradizione dello straniero che rischi di subire nello Stato di origine o di invio torture o trattamenti inumani o degradanti;
- c) il divieto di rigettare il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno o di revocarlo allorché sussistano obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano;
- d) il divieto di respingimento o di espulsione dello straniero il cui allontanamento dal territorio italiano comporti il rischio di lesioni al diritto dello straniero al rispetto della propria vita privata e familiare, valutato sulla base di una serie di criteri positivi e negativi.

I presupposti della protezione speciale si configurano come un «catalogo aperto», analogamente a ciò che accadeva col permesso di soggiorno per motivi umanitari abrogato dal decreto-legge n. 113/2018¹, il che consente all'interprete di includere in tale protezione varie situazioni rientranti nel c.d. «asilo

¹ Per la giurisprudenza di legittimità che ha definito la protezione umanitaria «catalogo aperto» in quanto misura in grado di abbracciare tutte quelle situazioni in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, tuttavia non poteva disporsi l'espulsione per le più svariate ragioni, non necessariamente fondate sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l'incolumità psicofisica secondo la declinazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007, Cf. Sez. 1, n. 13079/2019, Rv. 654164-01; Sez. 6-1, n. 23604/2017, Rv. 646043-01; Sez. 6-1, n. 21903/2015, non massimata; Sez. 6-1, n. 15466/2014, non massimata; Sez. 6-1, n. 26566/2013. Per una sintetica ricostruzione storico sistematica della giurisprudenza di legittimità sull'articolo 10, co. 3, Cost, v. MARIA ACIERNO, «Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future», in PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioni, 2021, pp. 84-87.

costituzionale» previsto dall'art. 10, comma 3 della Costituzione.², il quale è un insieme più ampio dentro il quale si trova la protezione internazionale garantita dal diritto UE. La nuova protezione speciale si caratterizza dunque per «potenzialità espansive non predeterminate né predeterminabili»³ analoghe a quelle che caratterizzavano la previgente protezione umanitaria, ma, come si approfondirà più oltre, consente di regolarizzare caso per caso anche di situazioni di soggiorno irregolare.

Pertanto, in tutte queste ipotesi sono vietati il respingimento e l'espulsione dello straniero, da interpretarsi in senso estensivo proprio perché attua divieti di allontanamento che tutelano diritti fondamentali della persona. Occorre quindi riferirsi a tutti i tipi di provvedimento espulsivo (amministrativo o giudiziario), di estradizione e di respingimento (alla frontiera o differito), ma anche al respingimento attuato di fatto in mare di chi, essendo diretto verso le coste italiane, sia fermato da organi dello Stato italiano mentre è ancora in acque internazionali (vietato dall'art. 3 Cedu⁴) e pure a forme di riammissione o ammissione previste da accordi bilaterali.

1.1. Lo straniero che rischia di subire persecuzioni nello Stato di origine o di invio

La prima ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale consegue al *divieto di respingimento o di espulsione dello straniero verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione* per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, *ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione* (Art. 19, comma 1 d. lgs. n. 286/1998).

Essa richiama alcuni divieti di discriminazione previsti nell'art. 3, comma 1 della Costituzione e che coincidono in parte con i presupposti del diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 della Costituzione e in parte no, allorché si tratti di rischi persecutori che sussistano non nello Stato di origine, ma in

² Considera la nuova protezione speciale idonea ad attuale l'asilo costituzionale MARIA ACIERNO, "Il diritto del cittadino...", cit., p. 89. A conclusioni opposte giunge NAZZARENA ZORZELLA, "La nuova protezione speciale introdotta dal D.L. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. n. 2021, pp. 146-148.

³ MARIA ACIERNO, "Il diritto del cittadino...", cit., p. 82.

⁴ Cf. CORTE EDU (Grande Camera), sentenza del 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ric. n. 27765/09.

altri Stati (in tal senso la protezione speciale protegge uno straniero che sia stato oggetto di persecuzione in uno Stato di transito, come la Libia); la persecuzione citata in parte coincide con quella che legittimano il riconoscimento dello status di rifugiato, ma in parte ne esula (per i casi in cui la persecuzione avviene fuori dello Stato di origine o avviene per motivi connessi con la condizione personale o sociale).

Dunque, allorché sussista il rischio di persecuzione individuale lo straniero ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato, se presenta domanda di protezione internazionale; ottiene invece il permesso di soggiorno per protezione speciale in una delle seguenti situazioni:

- a) lo straniero, pur essendo a rischio di persecuzione, si trova in una delle condizioni che comportano l'esclusione o il diniego di riconoscimento o la revoca o la cessazione dello status di rifugiato che sono previste negli artt. 9, 10, 12, 13 del d. lgs. n. 251/2007;
- b) il rischio di persecuzione dello straniero si verifica nello Stato di potenziale invio e non nello Stato di cui è cittadino;
- c) il motivo di persecuzione dello straniero non è tra quelli che legittimano la protezione internazionale (p. es. persecuzione per le sue condizioni personali o sociali);
- d) lo straniero, informato della possibilità di presentare la domanda di protezione internazionale e dei relativi effetti, non vuole presentarla, ma rischia comunque di essere perseguitato in caso di invio in un determinato Stato in cui dovrebbe essere espulso, respinto o estradato.

1.2. Lo straniero che rischia di subire torture o trattamenti inumani o degradanti nello Stato di origine o di invio

La seconda ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale consegue al *divieto di respingimento o di espulsione o di estradizione dello straniero verso uno Stato di origine o di provenienza qualora esistano fondati motivi di ritenere che lo straniero rischi di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti*. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani (art. 19, comma 1.1 d. lgs. n. 286/1998).

Questo divieto richiama il divieto inderogabile previsto dall'art. 3 CEDU anche in presenza di persona ritenuta pericolosa per la sicurezza dello Stato⁵ (anche se manca il richiamo alle pene inumani o degradanti), come interpretato dalla giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo, e attua la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti del 1984, il cui art. 3, par. 1, comporta anche il divieto di espellere, respingere o estradare una persona verso un altro Stato nel quale vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta alla tortura o a trattamenti inumani o degradanti (si pensi al caso della Libia). Peraltro, la Cassazione ha ricordato che le sevizie subite nel paese di transito non possono essere dimenticate perché il loro forte grado di traumaticità incidono sulla condizione di vulnerabilità della persona⁶.

Dunque, allorché sussista il rischio di subire torture o trattamenti inumani o degradanti lo straniero ottiene il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria), se presenta domanda di protezione internazionale; ottiene invece il permesso di soggiorno per protezione speciale in una delle seguenti situazioni:

- a) lo straniero, pur essendo a rischio di subire torture o trattamenti inumani o degradanti, si trova in una delle condizioni che comportano l'esclusione o il diniego di riconoscimento o la revoca o la cessazione della protezione internazionale che sono previste negli artt. 9, 10, 12, 13, 15, 16, 18 del d. lgs. n. 251/2007;
- b) il rischio di torture o di trattamenti inumani o degradanti si verifica nello Stato di potenziale invio e non nello Stato di cui è cittadino lo straniero (è il caso degli stranieri maltrattati in Libia);
- c) lo straniero, pur informato della possibilità di presentare la domanda di protezione internazionale e dei relativi effetti, non vuole presentare domanda di protezione internazionale, ma alla luce della situazione generale dei diritti umani nel suo Paese rischia comunque di subire torture o trattamenti inumani o degradanti in caso di invio in un determinato Stato.

⁵ Cf. CORTE EDU (Grande Camera), sentenza del 28 febbraio 2008, Saadi c. Italia, ric. n. 37201/06.

⁶ Cf. CASS., III sez. civ., ord. n. 20571 del 19 luglio 2021.

1.3. Lo straniero il cui permesso di soggiorno non può essere revocato o rifiutato o non rinnovato per obblighi costituzionali o internazionali

La terza ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale consegue al rispetto degli *obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano* in presenza dei quali il Questore non può rifiutare il rilascio o il rinnovo o revocare il permesso di soggiorno (art. 5, comma 6 d. lgs. n. 286/1998). In proposito occorre distinguere due ipotesi:

- a) caso in cui il procedimento amministrativo era stato avviato sulla base della richiesta di rilascio o di rinnovo di un permesso presentata dallo straniero che dovrebbe concludersi con un rigetto perché non sussistono, né i presupposti per il rilascio o il rinnovo del permesso richiesto, né i presupposti per il rilascio di un permesso per un motivo di soggiorno diverso da quello originariamente richiesto (art. 5, comma 9 d. lgs. n. 286/1998), ma sussistono obblighi costituzionali o internazionali che ne impediscono l'allontanamento dal territorio dello Stato;
- b) caso in cui il procedimento di revoca dovrebbe essere attivato d'ufficio dal Questore in presenza di motivi ostativi al soggiorno (per es. condanne anche in primo grado o segnalazione al SIS per la non ammissione o rischi per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato o rischi che lo straniero sia pericolo socialmente), ma sussistono obblighi costituzionali o internazionali che ne impediscono l'allontanamento dal territorio dello Stato.

Dunque, il Questore d'ufficio o sulla base degli elementi forniti dallo straniero anche nella domanda si avvede che nella situazione individuale dello straniero potrebbero sussistere impedimenti al diniego o alla revoca di un permesso di soggiorno derivanti da obblighi costituzionali o internazionali. In tali ipotesi lo straniero ottiene il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria), se ha presentato domanda, oppure ottiene il permesso di soggiorno per protezione speciale in una delle seguenti situazioni:

- a) obblighi costituzionali o internazionali estranei ai presupposti della protezione internazionale;
- b) condizioni che comportano l'esclusione o il diniego di riconoscimento o la revoca o la cessazione della protezione internazionale che sono previste negli artt. 9, 10, 12, 13, 15, 16, 18 del d. lgs. n. 251/2007;
- c) lo straniero, seppur informato della possibilità di presentare la domanda di protezione internazionale e dei relativi effetti, non voglia presentare domanda di protezione internazionale.

Peraltro, l'art. 6, comma 5, d. lgs. n. 286/1998 conserva la sua piena autonomia e applicabilità nei procedimenti di rilascio e rinnovo di altri titoli di soggiorno e perciò vi è chi ritiene che, allorché sussistano obblighi costituzionali e internazionali che comportano il divieto di rifiutare il rilascio o il rinnovo o di revocare un permesso di soggiorno, la Questura, invece di rilasciare il permesso di soggiorno per protezione speciale, dovrebbe rilasciare o rinnovare il titolo di soggiorno originariamente richiesto dall'istante⁷.

Gli *obblighi costituzionali* sono previsti da norme della Costituzione e delle leggi costituzionali e tra tali obblighi occorre menzionare almeno i seguenti:

- a) il diritto di asilo garantito allo straniero a cui nel proprio paese è impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana (art. 10, co. 3 Cost.), cioè sia i diritti fondamentali previsti nella stessa Costituzione italiana, sia i diritti fondamentali previsti dalle norme internazionali, garantiti come inviolabili grazie all'art. 2 della Costituzione;
- b) il divieto di estradizione per reati politici (art. 10, co. 4 Cost.), il che si verifica anche allorché lo straniero rischi di essere processato o condannato per reati politici per i quali l'extradizione dello straniero è vietata, salvo che si tratti di delitti di genocidio (l. cost. n. 1/1967); in tal senso il respingimento o l'espulsione o l'extradizione non possono essere eseguiti e il permesso deve essere rilasciato in due ipotesi:
 - allorché si debba eseguire una domanda di estradizione nei confronti di persona, anche detenuta in istituto penitenziario, che abbia presentato domanda di protezione internazionale o abbia manifestato l'intenzione di presentare tale domanda,
 - allorché il Ministro della giustizia o l'autorità giudiziaria ravvisino gli impedimenti all'extradizione da reati politici o violazione di diritti fondamentali indicati negli artt. 698 e 705, comma 2 cod. proc. pen.;
- c) il diritto alla salute (art. 32 Cost.), salvo che si tratti di un impedimento momentaneo per il quale si debba rilasciare permesso di soggiorno per cure mediche;
- d) il diritto di agire in giudizio per tutelare i propri diritti e il diritto di difendersi in ogni stato e grado del giudizio (art. 24 Cost. – si veda in proposito Corte cost. sent. n. 276/2008); peraltro nei casi di ingresso e soggiorno per motivi giudiziari può essere rilasciato il permesso per motivi giudiziari o per casi speciali nelle ipotesi previste dagli artt. 17, 18, 18-bis, e 22 d. lgs. n. 286/1998;

⁷ NAZZARENA ZORZELLA, "La nuova protezione speciale...", cit., p. 150.

- e) i diritti di avere un giudice naturale precostituito per legge e di essere punito soltanto in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso (art. 25 Cost.);
- f) il diritto di ricevere nel processo penale informazioni sulle accuse a proprio carico e di difendersi di fronte ad un giudice terzo ed imparziale in condizioni di parità e nel contraddittorio con l'accusa (art. 111 Cost.);
- g) il divieto della pena di morte (art. 27 Cost.), da cui la giurisprudenza costituzionale fa derivare il divieto di collaborare con chiunque possa praticare la pena di morte e perciò anche il divieto di espulsione, respingimento o estradizione di chiunque verso uno Stato in cui può essere sottoposto alla pena di morte.

Gli *obblighi internazionali* derivano da norme del diritto internazionale generalmente riconosciute a cui l'ordinamento italiano deve adeguarsi in modo automatico (art. 10, comma 1 Cost.) e da norme di trattati o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia. Tra tali obblighi vi sono almeno:

- a) il diritto alla vita (art. 2 CEDU); esso implica:
 - il divieto di essere privato della vita, anche in esecuzione di una condanna emanata da una pubblica autorità, espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale come assoluto ed inderogabile e quindi ostativo all'extradizione dello straniero per reati che la legge dello Stato estero consenta di punire anche con la pena di morte (sent. n. 223/1996); il che è imposto anche dal divieto assoluto della pena di morte previsto dal Protocollo n. 13 alla CEDU, ratificato dall'Italia con legge 15.10.2008, n. 179;
 - il divieto di essere inviato in uno Stato in cui sia concretamente in pericolo la possibilità dello straniero di vivere una vita dignitosa a causa di un disastro ambientale, come definito dall'art. 452-quater cod. pen. (l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema o l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti onerosa o comunque conseguibile soltanto a seguito di provvedimenti eccezionali adottati dalle autorità governative competenti o l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto, per l'estensione della compromissione dell'ecosistema o comunque dei suoi effetti e del numero di persone coinvolte ed esposte al pericolo da esso derivante), oppure a causa di un cambiamento climatico o dell'insostenibile uso delle

- risorse naturali, sempreché che le autorità competenti nulla di efficace compiano per contrastare questi fenomeni⁸;
- b) il divieto di torture o di pene o di trattamenti inumani e degradanti (art 3 CEDU), a cui si collega anche l'obbligo derivante dall'art 14 della Convenzione contro la tortura di assicurare una riabilitazione completa alle vittime di tortura⁹;
 - c) l'obbligo di proteggere le persone dal rischio di sparizioni forzate, previsto dall'art. 16 della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni, ratificato e reso esecutivo con legge n. 131/2015;
 - d) il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita e il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, previsti dall'art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, il quale al fine di assicurare questi diritti impegna tutti gli Stati a cooperare e ad aiutare gli Stati in via di sviluppo.

Perciò lo straniero non può essere allontanato verso uno Stato in cui subirebbe il rischio concreto e immediato di una violazione dei suoi diritti alla vita e a non subire trattamenti inumani o degradanti (artt. 2 e 3 CEDU), a causa dell'indisponibilità di mezzi di sostentamento nella situazione attuale di quello Stato che, secondo i più recenti rapporti delle competenti organizzazioni internazionali (FAO, PAM, UNICEF), è quella della insicurezza alimentare acuta (che si verifica quando l'impossibilità di consumare cibo sufficiente espone una persona o i suoi mezzi di sussistenza a pericolo immediato) o della fame cronica (che si verifica quando una persona non è in grado di consumare cibo sufficiente per un periodo prolungato e non riesce ad avere una vita normale e attiva).

In proposito la Cassazione riconosce la protezione umanitaria (oggi speciale) in casi di povertà estrema, che costituisce «la più dura condizione di povertà, nella quale non si dispone, o si dispone con grande difficoltà o intermittenza, delle primarie risorse per il sostentamento umano come l'acqua, il cibo, il ve-

⁸ Cass.; II^a sez. civ. ord. n.5022 del 9 marzo 2021; per un approfondimento in merito si rinvia a PAOLO BONETTI "La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa" in «Lexambiente- rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente», n. 2/2021, pp. 48-82.

⁹ Sull'applicabilità dell'articolo 14 della Convenzione anche in relazione a fatti verificatisi fuori dal territorio dello Stato, Cfr. MARCELLA FERRI, "La riabilitazione a favore delle vittime di atti di tortura commessi all'estero: alcune riflessioni a partire dall'articolo 14 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», Fasc. n. 3/2019, p. 109 e ss.

stionario e l'abitazione» e ricorda che la Banca mondiale fissa la povertà estrema in chi vive con meno di 1,90 dollari al giorno per persona¹⁰.

1.4. Lo straniero che in caso di allontanamento dall'Italia subirebbe rischi di violazioni del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare

La quarta ipotesi consegue al *divieto di espulsione o di respingimento dello straniero qualora esistano fondati motivi di ritenere che il suo allontanamento dal territorio italiano comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare*, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute, nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione *si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine* (art. 19, comma 1.1. e 1.2 d. lgs. n. 286/1998).

In questa ipotesi il rischio di violazione del diritto al rispetto della sua vita privata o familiare dello straniero deriva non già dall'impossibilità di esercitarlo nel suo paese di origine o di residenza, ma dall'impossibilità di esercitarlo in Italia, che deriverebbe dal suo allontanamento dal territorio italiano.

Queste nuove norme richiamano implicitamente elementi indicati dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, ma soprattutto la disciplina dell'art. 8 CEDU che garantisce a chiunque il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare e la giurisprudenza della Corte EDU che l'ha applicata agli stranieri¹¹, come si approfondirà più oltre.

¹⁰ Cfr. CASS. Civ. ord. Sez. L n. 15961/2021 del 8 giugno 2021.

¹¹ Tra le tante sentenze della Corte EDU sent. Boulif c/Svizzera del 2.8.2001, ric. n. 54273/200, parr. 39 ss.; sent. Benhebbia c/Francia del 10.7.2003, ric. n. 53441/99; parr. 25-37; sent. Rodrigues da Silva e Hoogkamer c/Olanda, del 31.1.2006, ric. 50435/99, parr. 38-39; sent. Uner c/ Olanda del 18.10.06, ric. 46410/99, parr. 56-59, in cui la Corte definisce la nozione di «vita privata» con particolare riferimento alle condizioni degli immigrati e ad al fine di valutare la congruità della misura di ingerenza (necessaria in una società democratica e proporzionata allo scopo legittimo perseguito) nella fruizione del diritto alla vita privata e familiare indica la necessità della valutazione delle condizioni personali dell'immigrato; sent. C.G. e altri c/ Bulgaria del 24.4.2008, ric. 1365/07, parr. 55-57 e 62, in cui la Corte Europea afferma che

Peraltro, occorre precisare che in base all'art. 5, co. 9 d.lgs. n. 286/1998 allorché sussista una delle ipotesi di diritto dello straniero al mantenimento o al riacquisto dell'unità familiare previsto dagli artt. 28, 29, 30, 31 d.lgs. n. 286/1998 o di diritti di minore, anche non accompagnato, previsti negli artt. 19, 31 e 32 d. lgs. n. 286/1998 e negli artt. 10 e 11 legge n. 13/2007 o di diritto di soggiorno in quanto familiare di cittadino italiano o di altro Stato UE previsto dagli artt. 2, 3, 7, 9, 10, 23 d.lgs. n. 30/2007 allo straniero deve essere subito rilasciato (senza, perciò, alcun parere della Commissione territoriale) altro titolo di soggiorno nei casi già espressamente previsti da tali norme, invece che il permesso di soggiorno per protezione speciale.

In tutte le ipotesi restanti allorché un allontanamento dello straniero possa danneggiare il diritto al rispetto della sua vita privata o della sua vita familiare è ipotizzabile il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. A tal fine occorre fare valutazioni motivate e distinte circa tutti gli elementi indicati dalla norma legislativa:

- a) la sussistenza o meno di uno dei presupposti fondati sul divieto di respingimento e di espulsione o di estradizione in presenza di un rischio concreto e attuale che l'allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero, anche irregolarmente soggiornante, comporti una lesione del suo diritto al rispetto della vita privata e/o del suo diritto al rispetto della vita familiare, garantiti dall'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza (giuridicamente vincolante) della Corte europea dei diritti dell'uomo che delinea molti dei passaggi argomentativi necessari;
- b) la sussistenza o meno di cause ostative al rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale e prevalenti sul rischio per lo straniero che l'allontanamento comporti una lesione al diritto al rispetto della sua vita privata o familiare, le quali siano fondate su sicurezza dello Stato oppure sull'ordine pubblico oppure ancora sulla sanità pubblica;
- c) in presenza delle citate cause ostative, la sussistenza o meno di obblighi contrari al diniego del permesso di soggiorno per protezione speciale, de-

in materia di immigrazione, ove l'espulsione può violare il diritto dello straniero al rispetto della sua vita privata e familiare, l'art. 13 della CEDU in congiunzione con l'art. 8 richiede che gli Stati debbano fornire alla persona l'effettiva possibilità di impugnare l'espulsione o il rigetto del permesso di soggiorno, nonché darle la possibilità che le questioni di merito vengano esaminate con sufficienti salvaguardie procedurali e in ogni caso da un competente tribunale domestico che offra adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità. A conferma cfr., da ultimo, Sent. Narjis c/ Italia del 14.01.2019, Ric. n. 57433/15.

rivanti dall'obbligo di osservare la Carta UE sui diritti fondamentali e la Convenzione sullo status di rifugiato.

In primo luogo, occorre accertare che vi sia una vita privata e una vita familiare.

La nozione di “vita familiare” riguarda soltanto i rapporti tra coniugi o conviventi *more uxorio* e tra genitori e figli minori, mentre la relazione con i figli maggiorenni e con parenti diversi dai figli minori d'età è ricompresa nel concetto di vita familiare solo qualora si tratti di legami con una particolare relazione di dipendenza¹²; in assenza di tale requisito, la relazione “familiare” tra adulti è, invece, ricondotta dalla Corte EDU alla nozione di vita privata. Peraltro, in relazione ai giovani da poco divenuti maggiorenni, che non abbiano costituito un proprio nucleo familiare e vivano ancora con la famiglia di origine, la Corte ha ricondotto i legami esistenti con i genitori e con i parenti più prossimi, talvolta, sia alla vita privata che a quella familiare¹³ e talvolta soltanto alla vita familiare¹⁴.

La nozione di famiglia non coincide necessariamente con la cd. famiglia “nucleare” o con la famiglia fondata sul matrimonio, potendo comprendere anche persone non legate da vincoli giuridici o genetici, a condizione che tali vincoli siano dimostrati da circostanze di fatto, come la coabitazione¹⁵

La nozione di vita familiare, inoltre, non è limitata soltanto a rapporti basati sul matrimonio e può comprendere altri legami familiari, in cui le parti coabitino al di fuori del matrimonio: la coabitazione potrebbe essere un requisito per tale rapporto, ma altri fattori possono eccezionalmente essere utili a dimostrare che il rapporto ha una costanza sufficiente da creare dei legami familiari¹⁶.

La nozione di vita familiare, infine, si riferisce anche a tutte quelle situazioni in cui sussiste un legame familiare di fatto: solo in questo senso vengono in

¹² Cf. Commissione europea dei diritti umani, App. No. 10375/83, 10 dicembre 1984, par. 196; Corte EDU, Kwakie-Nti et Dufie v. the Netherlands (dec.), App. No. 31519/96, 7 novembre 2000; Ezzouhdi v. France, App. No. 47160/99, 13 febbraio 2001, par. 34; Benhebba v. France, App. No. 53441/99, 10 luglio 2003, par. 36; Slivenko v. Latvia, cit.; F.N. v. the United Kingdom (dec.), App. No. 3202/09, 17 settembre 2013, par. 36; A.S. v. Switzerland, App. No. 39350/13, 30 giugno 2015, par. 49.

¹³ Cf. Corte EDU El Boujaïdi v. France, App. No. 25613/94, 26 settembre 1997, par. 33; Bouchelkia v. France, App. No. 23078/93, 29 gennaio 1997, par. 41; Ezzouhdi v. France, cit., par. 26).

¹⁴ Cf. Corte EDU, Maslov v. Austria (Grande Camera), App. No. 1638/03, 23 giugno 2008, par. 62.

¹⁵ Corte EDU, 20.6.2002, Al-Nashif, n. 50963/99; Corte EDU, 13.6.1979, Marckx, n. 6833/74, in cui il rapporto fra un minore e il nonno è stato reputato rilevante ai fini dell'art. 8 CEDU.

¹⁶ Corte EDU, Kroon e altri c. Paesi Bassi, ricorso n.18535/9, sent. 27 ottobre 1994, par. 30.

rilievo circostanze oggettive quali la presenza di figli, la convivenza¹⁷, la durata e la stabilità del legame¹⁸.

Il *diritto alla vita privata* comprende l'integrità fisica e psicologica di una persona, il diritto allo sviluppo personale e il diritto di stabilire e mantenere relazioni con altri esseri umani e con il mondo esterno¹⁹ e ricomprende la totalità dei legami sociali tra migranti insediati e la comunità in cui essi stanno vivendo²⁰. Secondo la Corte, infatti, poiché l'art. 8 CEDU protegge il diritto a stabilire e sviluppare rapporti con altri esseri umani e il mondo circostante, e può a volte comprendere aspetti dell'identità sociale di un individuo, la totalità dei legami sociali tra i migranti residenti e la comunità in cui essi abitano, costituisce una parte del concetto di vita privata all'interno del contenuto dell'art.8²¹. Dalla giurisprudenza della Corte Edu emerge che gli interessi e i valori inclusi nella nozione di vita privata possono essere suddivisi in tre categorie.

La prima categoria riguarda l'integrità fisica, psicologica o morale della persona, nella quale la Corte EDU include aspetti eterogeni fra loro, come l'orientamento sessuale, la vita sessuale, la violenza fisica e psicologica, i diritti riproduttivi²², i trattamenti sanitari obbligatori, la salute, compresa quella mentale, le difficoltà delle persone disabili, le scelte di fine vita, tra cui il diritto a rifiutare le cure e la donazione degli organi, nonché casi concernenti la sepoltura e il rispetto per i defunti, ma anche l'impatto sulla qualità della vita derivante da questioni ambientali.

La seconda categoria riguarda gli interessi concernenti la riservatezza, tra cui il diritto all'immagine, il diritto d'autore, la reputazione e la tutela dalla diffamazione, la protezione e la raccolta dei dati personali, in particolare di quelli sensibili, il diritto di accesso, la tutela della corrispondenza e delle comunicazioni, p.es. in caso di intercettazioni telefoniche e nel rapporto tra avvocato e assistito.

¹⁷ Corte EDU, Johnston e altri c. Irlanda ricorso n. 9697/82, sent. 18 dicembre 1986, par. 56

¹⁸ Corte EDU, X, Y e Z c. Regno Unito, ricorso n. 21830/93, sent. 22 aprile 1995 para. 36; Kroon e altri c. Paesi Bassi ricorso n. 18535/91, sent. 27 ottobre 1994, par. 30; Johnston e altri c. Irlanda, ricorso n. 9697/82, sent. 18 dicembre 1986 para. 55; Keegan c. Irlanda, ricorso n.16969/90, sent. 26 maggio 1994, par. 44

¹⁹ Corte EDU, sent. 29 aprile 2002, Pretty. c. Regno Unito, n. 2346/02, par. 61.

²⁰ Corte EDU, Ünner v. the Netherlands [GC], cit., par. 59.

²¹ Corte EDU, Furst-Pfeifer c. Austria, ricorsi n. n. 33677/10, n. 52340/10, sentenza del 16 maggio 2016 par. 32.

²² Corte EDU, S.H. e altri c. Austria [GC], ricorso n.57813/00 sent. 15 novembre 2007, para. 82; *Dickson c. Regno Unito* [GC] ricorso n. 44362/04 sent. 4 dicembre 2007, par. 66.

La terza categoria riguarda i concetti di identità ed autonomia, nei quali sono stati inclusi il diritto alla realizzazione personale e all'autodeterminazione²³, l'identità fisica e sociale della persona²⁴, il diritto di scoprire le proprie origini in caso di adozione, l'identità di genere, il diritto al rispetto delle decisioni di diventare o meno genitore²⁵ e il rapporto genitori-figli, la residenza e il domicilio (sia quello delle persone fisiche, sia quello delle persone giuridiche), la religione e le convinzioni filosofiche, il diritto all'identità e al nome, il diritto a rivendicare la propria identità etnica, l'espulsione dello straniero, l'apolidia e la cittadinanza.

In secondo luogo occorre verificare se in concreto un eventuale provvedimento che limita o toglie il diritto al rispetto alla vita familiare o alla vita privata abbia i tre requisiti previsti dall'art. 8 CEDU e cioè se sia adottato sulla base di una norma legislativa, se persegua uno degli obiettivi indicati nello stesso articolo («una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui» – anche se a differenza dell'art. 8 CEDU, l'art. 19, comma 1.1 d. lgs. n. 286/1998 non prevede tra le motivazioni che possono giustificare una limitazione della vita privata e familiare la protezione della morale, dei diritti e delle libertà altrui e il benessere economico del paese) e se la misura sia necessaria considerando, in particolare, tra gli altri, la proporzionalità della misura restrittiva rispetto all'obiettivo perseguito²⁶.

Nell'esaminare la compatibilità con l'art. 8 CEDU del bilanciamento di interessi compiuto dallo Stato, al quale è consentito un certo margine di discrezionalità, la Corte EDU tiene conto di tutte le circostanze del caso concreto²⁷. L'ampiezza degli obblighi per lo Stato di ammettere sul suo territorio congiunti delle persone che vi risiedono varia in funzione della particolare situazione delle persone coinvolte e dell'interesse generale²⁸.

²³ CORTE EDU, *Pretty c. Regno Unito*, ricorso n. 2346/02 sent. 29 aprile 2002, par. 61

²⁴ CORTE EDU, *Mikulic c. Croazia*, ricorso n. 53176/9, sent. 7 febbraio 2002, par. 53

²⁵ CORTE EDU, *Evans c. Regno Unito*, ricorso n. 6339/05 sentenza del 10 aprile 2007, par. 71; *A, B e C c. Irlanda*, n.25579/05 sent. 16 dicembre 2010, par. 212

²⁶ Cf. CORTE EDU *Vavříčka and Others v. The Czech Republic* (grande camera), App. No. 47621/13, 3867/14, 73094/14,

^{19298/15}, 19306/15, 43883/15, sentenza 8 aprile 2021, par. 273.

²⁷ Cf. CORTE EDU, *Sisojeva c. Lettonia*, CORTE EDU 16.6.2006.

²⁸ Cf. CORTE EDU, *Gül c. Svizzera*, 19.2.1996, § 38.

In particolare, la Corte EDU ha elaborato un “percorso a tappe” volto ad accertare, ai sensi dell’art. 8 co. 1, l’esistenza di una famiglia e di una vita familiare da tutelare nonché dell’“interferenza” con tale diritto operata dal provvedimento di espulsione; ma l’accertamento dell’avvenuta violazione, tuttavia non è ancora elemento sufficiente ai fini della dichiarazione di illegittimità dell’espulsione, perché occorre anche considerare i profili indicati nel secondo comma dell’art. 8, cioè che il provvedimento statale restrittivo è stato adottato «in conformità della legge», che esso comporta il «perseguimento di uno scopo legittimo» e che esso sia «necessario in una società democratica».

Nella decisione *Boultif*²⁹ la Corte ha fissato i criteri rilevanti nella valutazione dell’illegittimità dell’espulsione rispetto all’art. 8 CEDU, con riferimento alla sua «necessarietà in una società democratica» e alla «proporzionalità al fine legittimo perseguito», essendo questi ultimi i profili più interessati dalle dichiarazioni di violazione dell’art. 8 CEDU.

In proposito l’orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte EDU³⁰ comporta che in caso di *respingimento o espulsione dello straniero abbia commesso un reato* occorre valutare in concreto caso per caso la proporzionalità della misura restrittiva adottata col diritto al rispetto della vita familiare, sulla base di una serie di parametri (molti dei quali ora sono previsti dall’art. 19 d. lgs. n. 286/1998 dopo le modifiche introdotte nel 2020)³¹.

²⁹ Cf. CORTE EDU, *Boultif v. Switzerland*, App. No. 54273/00, 2 agosto 2001, par. 46-48.

³⁰ Cf. CORTE EDU, sent. 2 agosto 2001, *Boultif c. Svizzera*, n. 54273/00; sent. 18 ottobre 2006, *Üner c. Paesi Bassi [GS]*, n. 46410/99, par. 57-58; sent. 10 aprile 2012, *Balogun c. Regno Unito*, n. 60286/09, par. 43; Corte EDU, sent. 16 aprile 2013, *Udeh c. Svizzera*, n. 12020/09, par. 52; Corte EDU, sent. 3 ottobre 2014, *Jeunesse c. Paesi Bassi [GS]*, n. 12738/10, par. 117-118; sent. 1 dicembre 2016, *Salem c. Danimarca*, n. 77036/11, par. 75, 78; sent. 23 ottobre 2018, *Assem Hassan Ali c. Danimarca*, n. 25593/14, 23 ottobre 2018, par. 54-55, 61.

³¹ Nello specifico:

¹⁾ la natura e la gravità del reato commesso dallo straniero nello Stato;

²⁾ la durata del soggiorno dello straniero nello Stato da cui sarebbe espulso;

³⁾ il tempo trascorso dal giorno della commissione del reato e la condotta dello straniero durante questo periodo;

⁴⁾ le nazionalità dello straniero e di eventuali familiari coinvolti e delle persone su cui si producono le conseguenze, anche indirette, del provvedimento di allontanamento;

⁵⁾ la situazione familiare, come l’esistenza e la durata del matrimonio, e altri fattori che testimoniano la solidità della vita familiare di una coppia nell’ambito dell’unione matrimoniale;

⁶⁾ la conoscenza del reato da parte del coniuge al momento in cui è iniziata la relazione familiare;

⁷⁾ la presenza di figli nati nel matrimonio e, in caso affermativo, la loro età;

⁸⁾ la gravità delle difficoltà a cui il coniuge può andare incontro nel Paese in cui lo straniero sarebbe espulso;

In ogni caso viola il diritto al rispetto della vita privata e familiare anche la mancata considerazione dell'interesse superiore del bambino o l'assenza di coordinamento tra le autorità nella determinazione di tali interessi³².

La Corte EDU³³ ha poi indicato l'esigenza di tenere conto delle conseguenze che il provvedimento avrebbe sui figli minorenni dell'espellendo i quali, nati e cresciuti nello Stato di accoglienza, sono privi di qualsiasi legame con il Paese di origine del genitore. Richiamando la Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo, la Corte ha evidenziato che l'obbligo di tenere conto del principio del superiore interesse del minore anche con riferimento al giovane che delinque impone di promuoverne la reintegrazione sociale, la quale verrebbe ad essere significativamente pregiudicata a causa di un provvedimento di espulsione tale da comprometterne le relazioni sociali e familiari del giovane, anche se, con specifico riferimento all'ipotesi in cui il reato sia stato commesso da un minorenne, giunto in giovanissima età nel paese di accoglienza, la natura e la gravità dei reati commessi costituisce soltanto uno dei criteri di cui la Corte deve tenere conto, sicché il principio del superiore interesse del minore è sempre significativo³⁴. Perciò la Corte ha affermato (a partire dalla pronuncia *Maslov v. Austria*, par. 75), che l'espulsione di uno straniero c.d. di seconda generazione può considerarsi legittima soltanto in presenza di ragioni molto serie, specialmente quando il reato all'origine della misura di espulsione sia stato commesso in giovane età³⁵. L'individuazione di ragioni tali da giustificare l'allontanamento in queste specifiche situazioni deve ritenersi ancor più difficile – e pressoché impossibile –, qualora il reato commesso sia di lieve gravità.

Peraltro, lede il diritto alla vita privata l'espulsione di uno straniero entrato nello Stato regolarmente per ricongiungimento familiare, il quale sia stato condannato per un grave reato commesso quando era minorenne, per il quale la pena sia stata eseguita e poi sia diventato un modello di riabilitazione, non avendo commesso altri reati, avendo ottenuto una laurea e avendo trovato un impiego stabile³⁶.

⁹⁾ la solidità dei suoi o dei loro legami sociali, culturali e familiari con il Paese ospitante e con il Paese di destinazione;

¹⁰⁾ il superiore interesse e il benessere di eventuali minori coinvolti, in particolare le difficoltà che incontrerebbero se dovessero seguire lo straniero nel Paese in cui viene espulso.

³² Corte EDU, sent. 21 dicembre 2010, *Anayo c. Germania*, n. 20578/07; sent. 24 maggio 2011, *Saleck Bardi c. Spagna*, n. 66167/09.

³³ Cf. CORTE EDU, *Üner v. the Netherlands* [GC], App. No. 46410/99, 18 ottobre 2006.

³⁴ CORTE EDU, *Zakharchuk v. Russia*, App. No. 2967/12, 17 dicembre 2019, par. 49.

³⁵ CORTE EDU, *Levakovic v. Denmark*, App. No. 7841/14, 23 ottobre 2018, par. 44.

³⁶ CORTE EDU, sent. 20 settembre 2011, *A.A. c. Regno Unito*, n. 8000/08.

In relazione agli immigrati di seconda generazione, che abbiano costituito nello Stato di accoglienza una propria famiglia, devono applicarsi i criteri della sentenza Boultif, già analiticamente richiamati. In relazione invece a coloro che non abbiano ancora una propria vita familiare nello Stato, devono applicarsi solo i primi tre di questi criteri, cui dovrà aggiungersi un ulteriore fattore, relativo ai legami privati che questi immigrati hanno tessuto con i loro Paesi di accoglienza in cui hanno passato l'essenziale della loro esistenza³⁷. Si tratta di un principio consolidato nella giurisprudenza della Corte EDU³⁸. Tale aspetto deve essere valutato in considerazione del fatto che nel Paese di accoglienza gli stranieri di seconda generazione hanno sviluppato la maggior parte dei loro legami sociali e costruito la propria identità, a discapito del Paese di origine con cui spesso non hanno più alcun rapporto.

La rilevanza riconosciuta alle relazioni sociali dello straniero emerge altresì, *a contrario*, nei casi in cui la Corte ha valutato negativamente la circostanza che l'espellendo non abbia relazioni sociali consolidate al di fuori del proprio nucleo familiare³⁹. Questo elemento si ricollega alla valutazione del comportamento recidivo del soggetto ai fini di accertare la natura proporzionata della misura di espulsione a seguito di condanne penali⁴⁰. La *recidiva*, infatti, è talvolta interpretata come espressione dell'incapacità del soggetto di integrarsi costruttivamente nella società ospite, creando relazioni sociali solide e fruttuose⁴¹.

Anche in tal caso la Corte in primo luogo accerta l'esistenza della vita privata, desumibile da svariate circostanze⁴² e in secondo luogo opera quel tipico bilanciamento degli interessi in gioco, onde verificare se vi sia stata un'ingerenza e se questa sia ammissibile e, dunque legittima, ai sensi dell'art. 8(2) e nell'effettuare tale bilanciamento, si dà notevole peso alla possibilità di trasferirsi nel Paese d'origine, avendo riguardo anche ai legami sussistenti con lo Stato di

³⁷ Cf. CORTE EDU, Benhebba v. France, cit., par. 33. Al riguardo si veda anche la sent. Maslov v. Austria [GC], cit.

³⁸ Cf. inter alia, CORTE EDU, Emre v. Switzerland, App. No. 42034/04, 22 maggio 2008; Samsonnikov v. Estonia, App. No. 52178/10, 3 luglio 2012; Bajsultanov v. Austria, App. No. 54131/10, 12 giugno 2012; Shala v. Switzerland; App. No. 52873/09, 15 novembre 2012; Kisiwa Koffi v. Switzerland, App. No. 38005/07, 15 novembre 2012; Hasanbasic c. Suisse, App. No. 52166/09, 11 giugno 2013.

³⁹ Cf. CORTE EDU, Mutlag v. Germany, App. No. 40601/05, 25 marzo 2010, par. 58.

⁴⁰ Cf. CORTE EDU, Narjis v. Italy, App. No. 57433/15, 14 febbraio 2019; Levakovic v. Denmark, cit.; particolarmente significativa anche la sent. I.M. v. Switzerland.

⁴¹ Cf. CORTE EDU, sent. Narjis v. Italy, cit., par. 48.

⁴² Cf. CORTE EDU, Berrehab v. Netherlands, 21 giugno 1988, ric. n. 10730/84; Abdulaziz, Cabalez e Balkandali v. UK, 11 maggio 1982, ric. n. 9214/80.

residenza comparati con quello verso il quale lo straniero dovrebbe essere rimpatriato.

Anche nel caso di *stranieri irregolarmente soggiornanti*, la Corte ha riconosciuto rilevanza non solo alla vita familiare, ma altresì, se pur in misura minore, alla vita privata⁴³. In relazione al diritto alla vita familiare dello straniero irregolarmente soggiornante la giurisprudenza della Corte EDU valuta *a)* la misura in cui l'allontanamento dello straniero comprometterebbe la vita familiare, da considerare in ragione dell'entità dei legami familiari esistenti nello Stato di accoglienza e della presenza di ostacoli insormontabili allo stabilimento di una vita familiare altrove; *b)* l'esistenza di ragioni che giustifichino l'allontanamento dello straniero, quali considerazioni di ordine pubblico o pregresse e ripetute violazioni della legislazione in materia di immigrazione da parte dell'interessato; e infine, *c)* la circostanza che la vita familiare sia stata costituita in un momento in cui le persone coinvolte erano consapevoli della precarietà del soggiorno dello straniero e, dunque, dell'altrettanto precaria natura della costituenda vita familiare; in tale ipotesi, l'allontanamento dello straniero può configurare una violazione del diritto alla vita familiare solo in presenza di circostanze eccezionali, perché anche nei casi in cui la presenza dello straniero nel territorio dello Stato, nonché l'avvenuta creazione di legami familiari e sociali, costituiscano un fatto compiuto realizzatosi in violazione delle leggi dello Stato in materia di migrazione, lo straniero non può vantare una legittima aspettativa a vedersi riconosciuto il diritto di risiedervi⁴⁴.

Peraltro, una particolare rilevanza è attribuita sia alla durata del soggiorno nello Stato di accoglienza, sia alla solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il Paese ospitante e con quello di provenienza, desunta per esempio dall'aver svolto uno o più lavori, dalla presenza dei familiari e dalla conoscenza della lingua⁴⁵. Occorre tenere in considerazione la partecipazione dello straniero alla società dello Stato di accoglienza e le relazioni, anche diverse da quelle familiari, da questi costituite nelle more del procedimento per il rilascio di un titolo di soggiorno e che, essendo legate a una presenza tollerata nel territorio

⁴³ La questione è stata analizzata dalla CORTE EDU nella pronuncia *Butt v. Norway* App. No. 47017/09, 14 dicembre 2012.

⁴⁴ CORTE EDU (Grande Camera), *Jeunesse v. the Netherlands*, App. No. 12738/10, 3 ottobre 2014, par. 103; *Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. the Netherlands*, App. No. 50435/99, 31 gennaio 2006, par. 43.

⁴⁵ CORTE EDU, *Salija c. Svizzera*, 10.1.2017.

dello Stato, appaiono meritevoli di un maggiore grado di tutela rispetto a quello riconosciuto alle relazioni costituite nelle more di un soggiorno irregolare⁴⁶.

Però l'obbligo positivo dello Stato di riconoscere un diritto di residenza a uno straniero il quale, nelle more di un soggiorno non stabile, abbia costituito una vita privata è valutato alla luce di più fattori, quali la misura in cui la vita privata sarebbe effettivamente compromessa dall'allontanamento, l'esistenza di legami nello Stato di accoglienza, la presenza di ostacoli insormontabili al godimento della vita privata nel Paese di origine, la presenza di considerazioni legate al controllo dell'immigrazione o di ordine pubblico che depongono a favore dell'allontanamento, fermo restando che qualora lo straniero costituisca la propria vita privata in un momento in cui è consapevole della precarietà della propria permanenza nello Stato di accoglienza, il diniego di un titolo di residenza configura una violazione dell'art. 8 CEDU solo in circostanze eccezionali⁴⁷.

Il diritto alla vita privata e il diritto alla vita familiare devono essere in ogni caso garantiti agli stranieri che hanno risieduto nel Paese di accoglienza per la totalità o la gran parte dell'infanzia e della giovinezza, perché in tali ipotesi il soggiorno dello straniero può essere interrotto dallo Stato soltanto per ragioni particolarmente gravi, che sovente si identificano con l'esigenza di salvaguardare la sicurezza della comunità ospitante⁴⁸.

I criteri per valutare il rischio di violazione del diritto alla vita privata o familiare dello straniero in caso di allontanamento sono indicati dall'art. 19, comma 1.1. d. lgs. n. 286/1998 in quattro, dei quali tre riguardano la situazione dello straniero in Italia e uno la sua situazione nel Paese di origine:

- *la natura e l'effettività dei vincoli familiari dello straniero*; per tali aspetti occorre richiamare tutta la giurisprudenza della Corte EDU sopra ricordata;
- *il suo effettivo inserimento sociale in Italia*; a tal fine è utile sia la giurisprudenza della Corte EDU sopra ricordata, sia la definizione di integrazione prevista nell'art. 4-bis, co. 1 d.lgs. n. 286/1998 quale «processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, col il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società». Perciò occorre considerare l'effettivo rispetto da parte dello straniero nella sua vita in Italia dei principi costituzionali della Repubblica, incluso il divieto di poligamia, eventuali rapporti di lavoro, anche irregolari o regolarizzabili,

⁴⁶ CORTE EDU, *Jeunesse v. the Netherlands*, cit., par. 103.

⁴⁷ CORTE EDU, *Pormes v. the Netherlands*, App. No. 25402/14, 28 luglio 2020, par. 56-58.

⁴⁸ CORTE EDU, *Maslov c. Austria*, 23.6.2008.

l'effettiva conoscenza della lingua italiana e dei corsi di studio legalmente riconosciuti ed effettivamente seguiti in Italia;

- *la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale*; per tale aspetto è utile la giurisprudenza della Corte EDU sopra ricordata; pare implicito che più lunga sia stata la permanenza di fatto dello straniero nel territorio italiano e più è meritevole di tutela;
- *l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine*, corrispondenti a criteri già enucleati nel tempo dalla giurisprudenza di legittimità per il riconoscimento della protezione umanitaria. Dunque la situazione oggettiva del richiedente nel Paese di origine non è il solo elemento che deve essere valutato, al contrario di ciò che enunciava la giurisprudenza della Cassazione concernente il previgente permesso di soggiorno per motivi umanitari, la quale oltre alla valutazione del livello di integrazione sociale in Italia esigeva una valutazione comparativa tra la situazione dello straniero in Italia e la situazione nel paese di origine «al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza»⁴⁹. Per i motivi sopraindicati tale comparazione deve essere oggi esclusa e il suo uso sarebbe pericoloso e fuorviante ai fini del rilascio del permesso per protezione speciale⁵⁰.

Infatti, il nuovo testo dell'art. 19, comma 1.1. d. lgs. n. 286/1998 non richiede un bilanciamento tra l'esistenza di un percorso di inserimento sociale in Italia o di una vita familiare e l'esistenza di una condizione di radicale impedimento, nel paese di origine, al godimento di diritti umani fondamentali per la dignità della persona, ma anzi tra i criteri di valutazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione speciale previsti nella nuova norma il livello di integrazione sociale conseguito in Italia appare elemento predominante rispetto alla valutazione dei legami familiari e sociali nel paese di origine.

⁴⁹ Cass., prima sez. civ., 23.2.2018, sent. 4455/2018; Cass. Civ. 19.4.2019 sent.n. 11110/2019; Cass. Sez. Un., 24.09.2019, sent. 29459/2019, 29460 e 29461.

⁵⁰ Concordano sul punto NAZZERENA ZORZELLA, "Le nuove ipotesi di protezione speciale al di fuori del sistema di protezione internazionale: gli artt. 5, co. 6 e 19, commi 1.1. e 1.2. TU d.lgs. 286/98", in MONIA GIOVANNETTI - NAZZERENA ZORZELLA (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali, Commento al decreto-legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, Pisa, Pacini Editore, 2021; MARCELLA FERRI, "La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», Fasc. n. 2/2021, pp.121 - 122.

Dopo aver effettuato il bilanciamento di quei quattro elementi utili a verificare l'esistenza del rischio che l'allontanamento dello straniero dal territorio italiano leda il diritto dello straniero al rispetto della sua vita privata e familiare, occorre verificare dapprima che non sussistano i quattro elementi che legittimerebbero tale restrizione (ordine pubblico, sicurezza nazionale, sicurezza pubblica, salute pubblica). Occorre sempre bilanciare i diversi interessi in gioco: l'interesse collettivo alla sicurezza e alla salute pubblica (e dunque all'allontanamento dello straniero) – che la sovranità statale intende tutelare attraverso il suo potere di ingerenza nella sfera privata e familiare degli individui –, con il diritto dello straniero al rispetto della propria vita privata e familiare, come ha argomentato la giurisprudenza della Corte EDU a proposito dell'art. 8 CEDU⁵¹.

Le nuove norme richiamano anche l'esigenza di rispettare, anche in presenza di elementi che potrebbero indurre al diniego del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per protezione speciale fondato sui rischi per il diritto alla vita privata e alla vita familiare, la Convenzione internazionale sui diritti dei rifugiati e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Infatti, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede per ogni Stato l'obbligo di rispettare, anche in caso di mancato riconoscimento o la revoca dello status di rifugiato - secondo la giurisprudenza della CGUE⁵² -, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 7), la libertà professionale e il diritto di lavorare (art. 15), la previdenza sociale e assistenza sociale (art. 34), la protezione della salute (art. 35), senza dimenticare il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia (art. 9), i diritti del bambino (art. 24), in particolare il diritto di intrattenere regolarmente contatti diretti con i due genitori (art. 24, par. 3).

Analogamente il richiamo alla Convenzione sullo status di rifugiato garantisce anche a coloro a cui sia revocato lo status di rifugiato ciò che prevedono i suoi artt. 3 (principio di non-discriminazione), 4 (diritto alla libertà religiosa), 16 (diritto di adire i Tribunali), 22 (parità di trattamento in materia di istruzione primaria), 31 (divieto di sanzionare penalmente l'ingresso o il soggiorno

⁵¹ Per un più esteso commento sul bilanciamento di interessi nella giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 8 CEDU cf. ANTONIO MARCHESI, "Non refoulement e rispetto della vita privata e familiare nel nuovo «decreto immigrazione e sicurezza»", in «ADiM BLOG», pp. 6-7. Cf., inoltre, CHARLOTTE STEINORTH, "Uner v The Netherlands: Expulsion of Long – Term Immigrants and the Right to Respect for Private and Family Life", in «Human Rights Law Review», Vol. 8, Issue 1, 2008, pp. 185-196. Per un approfondito esame della tutela della vita privata e familiare nella giurisprudenza della CEDU cf. anche MARCELLA FERRI, "La tutela della vita privata...", cit., p.92 e ss.

⁵² Nella sent. 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, M/Ministerstvo vnitra, X. e X. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, punti 101-112.

irregolare nello Stato), 32 (garanzie in caso di allontanamento) e 33 (principio di non respingimento).

Dunque, anche nei casi di mancato riconoscimento o di revoca o di cessazione della protezione internazionale o di potenziali pericoli per la sicurezza, lo straniero deve ottenere il permesso di soggiorno per protezione sociale allorché in concreto si debbano tutelare nella sua vita i principi, diritti e garanzie sopra citati.

La nota della Commissione nazionale per il diritto di asilo del 19 luglio 2021⁵³ approfondisce di nuovo in particolare il diritto al rispetto della vita privata, includendo all'interno di questo concetto sia le famiglie unite da matrimonio, sia le coppie di fatto, sia le coppie composte da persone dello stesso genere. Un'interpretazione che fa riferimento all'ampia giurisprudenza della Corte EDU, che coinvolge tutte le potenziali relazioni sociali del richiedente protezione, non soltanto quelle lavorative. In particolare, la nota ricorda che la nozione di vita privata abbraccia molteplici aspetti dell'identità, fisica e sociale, della persona e non è limitata alla sfera intima dell'individuo, perché il rispetto della vita privata ricomprende, ai sensi dell'art. 8 CEDU, anche, in una certa misura, il diritto di instaurare e sviluppare relazioni con altri esseri umani. Si ricorda anche che l'ampia gamma di questioni interessate dalla nozione è stata raggruppata dalla Corte nelle tre macrocategorie dell'integrità fisica, psicologica o morale, della riservatezza e dell'identità della persona.

Nella nota si afferma che i profili analizzati dalla giurisprudenza della Corte EDU sul rispetto alla vita privata ricomprendono sovente fattispecie che costituiscono potenziali elementi per il riconoscimento dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria innanzi ai quali le Commissioni territoriali sono chiamate ad operare una attenta valutazione, al fine di accertare primariamente l'eventuale presenza dei presupposti per il riconoscimento di una forma di protezione maggiore rispetto a quella speciale. Per altro verso, nel valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del divieto di espulsione e di respingimento in relazione al diritto al rispetto della vita privata, tale nozione viene in rilievo, con riguardo al diritto di instaurare e sviluppare relazioni con altri esseri umani, anche di natura professionale e commerciale.

La Corte ha ribadito in più occasioni che, poiché l'art. 8 CEDU protegge il diritto a stabilire e sviluppare rapporti con altri esseri umani e il mondo circostante e può a volte comprendere aspetti dell'identità sociale di un individuo,

⁵³ Cfr. circ. del presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo AOO ASILO - 0099/0011 - Protocollo 0007335 19/07/2021 - U 1.

la totalità dei legami sociali tra i migranti residenti e la comunità in cui essi abitano, costituisce una parte del concetto di vita privata.

Nel ricomprendere nel diritto alla vita privata anche quello allo sviluppo personale e all'autonomia individuale, la Corte chiarisce altresì che essa non riguarda ogni attività pubblica che una persona potrebbe cercare di svolgere con altri essere umani o qualsiasi tipo di relazione. La nota della Commissione nazionale osserva che hanno essenziale rilevanza, circa questa valutazione a cui le Commissioni territoriali sono chiamati, i parametri, tratti dalla stessa giurisprudenza della Corte, che il legislatore nazionale ha scelto di elencare espressamente nel nuovo art. 19, comma 1.1, d.lgs. n. 286/1998, cioè la durata del soggiorno nel territorio nazionale e l'effettivo inserimento sociale nello stesso. La nota ricorda che la Corte EDU definisce nozione di vita familiare come il diritto di vivere insieme affinché i rapporti familiari possano svilupparsi normalmente, ribadendo in varie sentenze che, affinché tale diritto venga in rilievo, occorre che vi sia di fatto una reale esistenza in pratica di stretti legami personali.

Perciò la nota chiede alle Commissioni territoriali di operare una analisi completa circa contenuti ed effettività dei legami personali costruiti in Italia, prescindendo da valutazioni limitate alla sola forma; l'importanza di tale analisi è richiamata dall'art. 19, comma 1.1, quarto periodo, d.lgs. n. 286/1998 che richiede una valutazione che mira alla natura ed effettività dei vincoli familiari dell'interessato.

Peraltro, da tale *focus* la nota trae altresì la conseguenza che la tutela del diritto al rispetto della vita familiare non possa essere subordinata all'esistenza di un legame giuridicamente riconosciuto, perché assumono pari rilevanza i legami familiari di fatto, compresi anche quelli tra coppie omosessuali, e protegge anche i legami con genitori affidatari e quelli con i figli adottivi. Si ricorda anche in alcuni casi i legami esistenti potrebbero non rientrare nella nozione di vita familiare, ma essere meritevoli di tutela perché rilevanti nell'ambito della nozione di «vita privata».

La nota osserva anche che nell'esercizio delle proprie funzioni (decisorie e consultive, a valle ed al di fuori della procedura di protezione internazionale) le nuove norme chiamano le Commissioni territoriali a valutare il divieto di espulsione e di respingimento alla luce dei parametri delineati dalla giurisprudenza della Corte EDU sull'articolo 8 CEDU sin qui richiamati, tenendo conto di durata, stabilità e consistenza qualitativa della permanenza in Italia e guardando altresì alla «esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

La stessa nota osserva che in questa estensione del divieto di espulsione, l'analisi della situazione del Paese di origine richiesta dalla nuova norma è centrata sulla presenza o meno di legami familiari, culturali o sociali della persona in quel Paese ed infatti, la prospettiva rilevante non è tanto l'approdo in uno Stato altro che si ritenga gravemente pericoloso per la incolumità e dignità personale, quanto piuttosto «l'allontanamento dal territorio nazionale» che possa risultare gravemente lesivo di un avvenuto radicamento.

Si può dunque concludere che il permesso deve essere in ogni caso rilasciato o rinnovato allo straniero, anche sprovvisto di altri titoli di soggiorno, i cui legami familiari in Italia, valutati soprattutto con riguardo alla loro intensità, alla loro durata, alla loro stabilità, nonché alle condizioni di esistenza dell'interessato, del suo inserimento nella società italiana e dei suoi legami con la famiglia restata nel Paese di origine, sono tali che il rifiuto di autorizzare il suo soggiorno arrecherebbe al suo diritto al rispetto della sua vita privata o della sua vita familiare una lesione sproporzionata rispetto ai motivi del rifiuto o della revoca del soggiorno.

2. Un permesso di soggiorno da rilasciarsi previa valutazione caso per caso (anche quelli precedenti): uno strumento di regolarizzazione permanente

Il permesso di soggiorno per protezione speciale si fonda dunque su valutazioni caso per caso. Esso, infatti, protegge dunque chi non deve tornare in uno Stato perché in tale Stato di fatto gli è impedito esercitare i suoi diritti fondamentali o perché il rimpatrio danneggerebbe il suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare maturato in Italia, da valutarsi caso per caso tenendo conto di ognuno dei fattori indicati dalla norma legislativa ed ispirati anche agli orientamenti della giurisprudenza della CEDU e della giurisprudenza italiana⁵⁴.

È senz'altro una via di regolarizzazione permanente di stranieri che comunque restano regolarmente in Italia ad altro titolo e che non potrebbero rientrare nel Paese di origine o di invio o che, seppur irregolarmente soggiornanti, sono ormai socialmente integrati in Italia.

La questione è rilevante anche per coloro che in passato non avevano ottenuto in Italia, anche sulla base delle norme previgenti, né protezione internazionale, né un permesso per motivi umanitari, ma che oggi potrebbero ricevere protezione effettiva a situazioni gravemente lesive dei loro diritti fondamentali,

⁵⁴ Cass., Sez. un. civ., n. 29459/2019.

anche a seguito di fatti nuovi accaduti negli stati di origine o di transito, mediante la nuova protezione speciale. Perciò la citata nota della Commissione nazionale per il diritto di asilo nota chiarisce il regime applicabile ai procedimenti precedenti l'entrata in vigore del d.l. n. 130/2020.

Anzitutto si prescrive che non sono inammissibili istanze reiterate proposte sulla base della nuova protezione speciale, che quindi non si riferiscono agli elementi riguardanti la domanda di protezione internazionale in senso pieno, ma che sono reiterate in quanto basate sui presupposti per il riconoscimento della novellata protezione speciale, da considerarsi a tutti gli effetti quali «nuovi elementi» a fondamento della domanda reiterata. Ciò rende applicabili tali norme introdotte dal d.l. n. 130/2020 anche a coloro che, pur non rientrando nella disciplina transitoria, possiedono i requisiti per ottenere la protezione speciale o un permesso per cure mediche.

Inoltre, si prescrive che ogni eventuale riproposizione di istanze di soggiorno per protezione speciale deve inderogabilmente contenere concreti e documentati elementi di novità rispetto a precedenti istanze, sicché il richiedente ha l'obbligo di allegare i fatti nuovi intervenuti e la documentazione pertinente alla richiesta, con l'apposito formulario in dotazione presso le questure.

Si deve inoltre ricordare che è annesso alla citata nota della Commissione nazionale un modello di «Allegato integrativo all'Istanza di Protezione speciale» che - in modo un po' sbrigativo e certo non esaustivo - esemplifica i parametri e requisiti necessari alla valutazione della protezione speciale ai sensi dell'art. 19 d.lgs. n. 286/1998, perché chiede al richiedente di indicare elementi e allegare documenti che li comprovino, concernenti

- a) il soggiorno e l'inserimento sociale: si domanda al richiedente da quanto tempo risiede in Italia, la disponibilità di una soluzione abitativa stabile, l'attuale titolarità di una posizione lavorativa (domanda potenzialmente impossibile per chi si trovi in situazione di soggiorno irregolare), quale sia il livello di conoscenza della lingua italiana e l'eventuale svolgimento di tipo di attività in Italia (volontariato, partecipazione ad associazioni, percorsi di studio o formazione professionale, etc.);
- b) la vita privata e familiare: si domanda se il richiedente è coniugato o ha una relazione stabile in Italia, allegando documentazione utile (p.es. certificato di matrimonio), se ha figli in Italia, specificandone il numero e l'età (allegando documentazione utile, p.es. atto di nascita, etc.) e l'eventuale inserimento in percorsi scolastici o documentazione lavorativa (allegando documentazione utile, come attestazioni scolastiche, etc.);

- c) i vincoli con il Paese di origine: si domanda se il richiedente ha mai fatto ritorno nel suo Paese da quando è entrato in Italia, specificando il periodo o i periodi, la lunghezza dei soggiorni e i loro motivi, se la sua famiglia d'origine risiede nel Paese di origine e se intrattiene rapporti con loro ed eventualmente il motivo dei mancati rapporti;
- d) il timore in caso di rientro: si chiede al richiedente di specificare in caso di ritorno nel suo Paese, quale tipo di difficoltà o problemi pensa che si troverebbe ad affrontare e per quali motivi, allegando eventuale documentazione utile (questa richiesta appare però ingiustificata e fuorviante per l'ipotesi di istanza di rilascio del permesso per il rischio che sia lesa il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare in Italia).

Ogni Commissione dovrà valutare che le domande siano già stati oggetto di precedente valutazione, presso la stessa o altra Commissione non soltanto al momento dell'emissione di un precedente parere su domande di protezione speciale, ma anche nell'ambito di una eventuale pregressa procedura di protezione internazionale conclusasi dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 130/2020 e nel cui ambito siano state dunque valutate anche le novellate esigenze di *non refoulement*.

Invece la nota della Commissione nazionale prescrive che allorché le istanze di soggiorno per protezione speciale che non contengano alcun effettivo elemento nuovo rispetto ad eventuali domande precedenti già portate alla valutazione dell'autorità, tramite sia istanze di protezione internazionale, sia richieste di rilascio di permesso per protezione speciale, e che non abbiano dato luogo al riconoscimento di alcuna tipologia di protezione alla luce dei medesimi elementi di fatto e di diritto, le Commissioni territoriali dovranno adottare immediatamente un parere negativo circa il rilascio dei relativi permessi, in quanto tali istanze consisterebbero soltanto pedissequa e identiche ripetizioni di richieste sulle quali l'amministrazione si sarebbe già compiutamente espressa in precedenza.

La nota invece allorché un'istanza di permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1.2, d.lgs. n. 286/1998 risulti fondata su elementi a suo tempo prodotti dall'interessato nell'ambito di una pregressa procedura di protezione internazionale già esaminata alla luce di norme precedenti l'entrata in vigore del d. l. n. 130/2020 prescrive che gli elementi ritenuti in precedenza non idonei al riconoscimento né della protezione umanitaria, né della forma di protezione speciale che era stata disciplinata dal d. l. n. 113/2018 devono essere valutati necessariamente alla luce dei nuovi presupposti previsti oggi nell'art. 19 d. lgs. n. 286/1998 e in tal senso una nuova istanza non potrà

essere considerata priva di elementi di novità, rispetto ad una precedente, sulla sola base della semplice identità degli elementi di fatto, in ragione appunto della modifica normativa ora intervenuta.

Inoltre, poiché l'art. 31 d.lgs. n. 25/2008 prevede che il richiedente possa inviare alle Commissioni territoriali memorie e documentazioni in ogni fase del procedimento e che nel caso in cui il richiedente reiteri la domanda prima della decisione, si prescrive che gli elementi che sono alla base della nuova istanza siano esaminati nell'ambito di una precedente domanda non ancora definita, il che consente la proposizione di integrazioni quando ancora debba essere notificata una pregressa decisione, il che rende possibile anche la diminuzione delle ipotesi di contenzioso. Perciò la nota prescrive alle Commissioni territoriali di riesaminare le domande e di decidere in favore della protezione speciale anche se si è già concluso il precedente procedimento concernente l'esame della domanda di protezione internazionale.

Dunque, ogni ulteriore allegazione o specifica, compiuta fino alla naturale conclusione del procedimento in corso con l'emissione e la notifica di un espresso provvedimento motivato, dovrà essere imputata al procedimento pendente, in applicazione anche dell'art. 3 del d.lgs. n. 25/2008, e non potrà considerarsi come una nuova domanda o una domanda reiterata.

Si rileva, in ogni caso, che il richiedente, nell'adempimento del proprio onere di collaborazione, è chiamato a circostanziare e a documentare l'eventuale riproposizione di istanze a vario titolo già presentate, indicando compiutamente tutti gli elementi a sostegno della nuova domanda proposta e l'adempimento di tale onere dovrà essere apprezzato con una valutazione caso per caso, tenendo conto della natura significativamente diversa degli elementi che attengano alla vita privata e familiare costruita dall'interessato in Italia.

La nota ritiene applicabile anche al caso di specie quale criterio generale dell'ordinamento (seppur codificato all'art. 15 delle preleggi al codice civile) che le domande pendenti non ancora definite – sebbene proposte prima dell'entrata in vigore del d. l. n. 113/2018 – devono essere decise applicando la normativa vigente dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 130/2020.

3. I procedimenti di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale

La procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale lascia dunque spazio a regolarizzazioni caso per caso e forse anche perciò l'attuazione delle norme che l'hanno introdotta è stata in un primo periodo osteggiata da due circolari che impedivano la spontanea presentazione delle domande ai

Questori anche da parte di chi fosse sprovvisto di un permesso di soggiorno, ai quali di fatto la sola via aperta era la presentazione delle domande di protezione internazionale. La interpretazione illegittimamente restrittiva più volta annullata dai tribunali, è stata poi superata con l'accurata nota del 19 luglio 2021 del Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Infatti, il comma 1.2. all'art. 19 d. lgs. n. 286/1998 prevede due procedimenti alternativi e distinti di rilascio del permesso per protezione speciale:

- a) a conclusione dell'esame della domanda di protezione internazionale il Questore lo rilascia su richiesta della Commissione per la protezione internazionale (o del giudice che accoglie il ricorso contro la decisione di rigetto della Commissione), la quale non riconosca la protezione internazionale (art. 28 d. lgs. n. 25/2008), ma rilevi la presenza di uno degli altri presupposti per il rilascio del permesso per protezione speciale; in tal caso allo straniero in quanto richiedente asilo non deve essere richiesto il passaporto, né i mezzi di sostentamento (art.9, comma 6 d.p.r. n. 394/1999). Questa ipotesi riguarda anche i casi mancato rinnovo della protezione sussidiaria da parte delle Commissioni territoriali e dovrebbe riguardare per analogia i casi di cessazione o revoca della protezione internazionale da parte della Commissione nazionale per il diritto di asilo;
- b) su domanda da parte dello straniero presentata direttamente al Questore, allorché sia stato chiesto il rilascio o il rinnovo di altro tipo di permesso di soggiorno che non possa essere rigettato in presenza di obblighi costituzionali o internazionali; oppure allorché lo straniero abbia allegato al procedimento amministrativo di revoca del permesso di soggiorno elementi utili a far ritenere sussistenti obblighi costituzionali o internazionali che impediscono la revoca; o ancora allorché lo straniero – anche se si trovi nel territorio dello Stato sprovvisto di alcun valido titolo di soggiorno - presenti direttamente la domanda al Questore nella quale motiva e documenta il rischio che in caso di allontanamento rischia di subire nello Stato di origine o di rinvio persecuzioni o torture o trattamenti inumani o degradanti o lesioni del suo diritto al rispetto della sua vita privata o della vita familiare sulla base dell'effettiva integrazione sociale, della durata del suo soggiorno in Italia e dei suoi legami familiari, culturali e sociali esistenti in Italia e di quelli esistenti nello Stato di origine, senza che esistano controindicazioni concernenti la sicurezza.

Ad ogni domanda dovrebbe essere allegato il passaporto in corso di validità o altro documento equipollente (art. 5, comma 1 d.p.r. n. 394/1999), salvo che si tratti di irregolarità amministrativa sanabile (art. 5, comma 6 d. lgs. n.

286/1998, p.es. rilascio tardivo del passaporto a causa di lungaggini della rappresentanza consolare) e può essere richiesta la disponibilità di risorse o dell'alloggio (art. 5, comma 2 d.p.r. n. 394/1999).

La richiesta del passaporto è considerata condizione per il rilascio del permesso per protezione speciale in base alle norme generali vigenti per tutti i tipi di permessi di soggiorno e quale strumento per accertare meglio la veridicità della documentazione allegata alla domanda che attesta la sussistenza di uno dei presupposti previsti nell'art. 19 d. lgs. n. 286/1998 per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale. Tuttavia, occorre dare una interpretazione delle norme legislative e regolamentari che sia fondata sulla base delle inderogabili norme costituzionali, internazionali ed europee (art. 10 Cost., artt. 2, 3, 8 CEDU ecc.) sottese ai divieti di respingimento e di espulsione previsti nell'art. 19 D. Lgs. n. 286/1998, sicché le norme legislative e regolamentari che esigono il passaporto devono ritenersi disapplicabili nelle ipotesi in cui lo straniero riesca a documentare in altro modo la sua identità (anche con un passaporto scaduto), ma non possa in alcun modo ottenere il rilascio del passaporto, perché dovrebbe essere rilasciato dalle autorità dello Stato in cui lo straniero rischia di subire persecuzioni, torture o trattamenti disumani o degradanti o la violazione di altri obblighi costituzionali o internazionali oppure perché per procurarselo debba rimpatriare così subendo il danno al diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, cioè proprio quelle situazioni che l'art. 19 d.lgs. n. 286/1998 vuole evitare rilasciando del permesso di soggiorno per protezione speciale.

In ogni caso le istanze dei permessi di soggiorno per protezione speciale sono oggi ritenute ammissibili, allorché sono corredate «degli elementi che, secondo il richiedente, sostengano il proprio diritto», e qualora tali elementi siano indicati e presenti, l'istanza dovrà essere ritenuta ammissibile e sottoposta alla valutazione della competente Commissione territoriale; pertanto, qualora tali elementi siano indicati e presenti, l'istanza dovrà essere ritenuta ammissibile e sottoposta alla valutazione dalla competente Commissione territoriale, mentre non devono neppure inoltrarla allorché risulti priva palesemente e insanabilmente, sia pur d'ufficio, di requisiti, ancorché minimi, di valutabilità in base alle specifiche condizioni necessarie per la concessione della protezione speciale.

Su ogni domanda, infatti, il Questore deve acquisire il parere della Commissione territoriale, a cui dovrà trasmettere tutti gli elementi allegati alla domanda e ogni altro elemento utile acquisito d'ufficio sotto il profilo p.es. degli elementi che impedirebbero il rilascio, inclusi quelli ricavabili dal SIS e altre banche dati UE. Infatti, la Commissione decide sulla base delle documentazioni esistenti agli atti e pervenute unitamente alle istanze, con le annesse integra-

zioni conoscitive che le Questure ritenessero opportuno fornire, anche in relazione a eventuali circostanze e valutazioni inerenti alla pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica o sociale del richiedente.

Non si prevede che sia la Commissione territoriale a richiedere eventuali integrazioni al richiedente, qualora l'istanza presenti elementi di fondatezza che necessitino di una integrazione documentale per pervenire ad un parere positivo. Tuttavia, in caso di decisione negativa adottata sulla base del corrispondente parere della commissione territoriale motivato da carenza documentale, ai sensi dell'art. 10 *bis* della l. n. 241/1990 la Questura deve comunicare i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza al richiedente, il quale ha il diritto di presentare per iscritto le sue osservazioni, eventualmente corredate da documenti, entro i successivi dieci giorni.

Il parere è obbligatorio e dovrebbe essere reso entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta del Questore⁵⁵. Il parere non è però configurato dalle norme legislative come vincolante, ma il Questore potrebbe opporsi ad un parere favorevole soltanto allorché siano subentrati elementi nuovi precedentemente non conosciuti dalla Commissione (che dovrebbe però riceverli dal Questore insieme con la richiesta di un nuovo parere) o elementi – prima non conosciuti – che attestano che lo straniero ha dato una identità o una nazionalità diverse da quelle comunicate e che perciò risultano nuovi elementi ostativi a suo carico.

La citata nota della Commissione nazionale per il diritto di asilo del 19 luglio 2021 ricorda che il legislatore non ha posto «veti o condizioni all'attività di una diretta istanza di protezione speciale che sia autonoma da forme più penetranti di protezione internazionale in senso stretto» e osserva anche che tale forma di accesso alla protezione speciale rappresenta, comunque, solo un'alternativa rispetto all'ipotesi costituita dalla presentazione, in via principale, di una istanza di protezione internazionale alle Commissioni territoriali per la valutazione di competenza, in ragione della piena autonomia dello straniero nel decidere se eventualmente intraprendere il percorso della protezione internazionale stessa; tale ipotesi principale può essere anche interessante per il questore allorché la Commissione, contestualmente a un rigetto della domanda di protezione internazionale, rilevi la sussistenza dei presupposti per accordare allo straniero richiedente la protezione speciale.

La nota prescrive altresì che se la Commissione territoriale ritiene ci siano elementi che potrebbero portare anche al riconoscimento della protezione inter-

⁵⁵ Il termine di 30 gg. è previsto dalla circolare del presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo AOO ASILO - 0099/0011 - Protocollo 0007335 19/07/2021 - U 1.

nazionale, il parere dovrà essere corredato da una dettagliata motivazione, in fatto ed in diritto, in merito alle valutazioni a suo fondamento e lo segnala alla questura perché informi il richiedente sulla possibilità di presentare domanda di asilo.

Il questore decide sulla domanda entro 60 giorni dalla sua presentazione (ai sensi dell'art. 5, comma 9 d. lgs. n. 286/1998). Il diniego del permesso di soggiorno deve essere effettuato con atto scritto e motivato in fatto e in diritto e allegata traduzione in lingua comprensibile allo straniero (art. 4, comma 3 d.p.r. n. 394/1999) ed è impugnabile con ricorso al Tribunale, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libertà di circolazione (art. 3, comma 1, lett. d) decreto-legge n. 13/2017). La sentenza del tribunale che accerta la protezione speciale si sostituisce a tutti gli effetti al parere della Commissione territoriale e comporta il rilascio del permesso.

4. La condizione giuridica del titolare del permesso di soggiorno per protezione speciale

La condizione giuridica del titolare del permesso di soggiorno per protezione speciale è unitaria. Il permesso di soggiorno per protezione speciale è riconosciuto soltanto in Italia e non anche negli altri Stati dell'UE (diversamente dalla protezione internazionale), trattandosi di una di quelle forme umanitarie e aggiuntive che nella giurisprudenza della Corte UE e della CEDU sono lasciate alla facoltà di ogni Stato di introdurre nel proprio ordinamento giuridico⁵⁶.

Il permesso di soggiorno per protezione speciale ha la durata di due anni, è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale (art. 32, comma 3 d. lgs. n. 286/1998), consente l'accesso al lavoro subordinato e autonomo e l'accesso agli studi scolastici e universitari, legittima l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale a parità di condizioni coi cittadini italiani (art. 34, comma 2, lett. b) d. lgs. n. 286/1998), ma non consente di esercitare il diritto all'unità familiare (ricongiungimento familiare), preclusione giuridicamente molto discutibile proprio con riguardo al diritto dello straniero al rispetto della sua vita familiare, garantito dall'art. 8 CEDU che è uno dei presupposti per il rilascio dello stesso permesso di soggiorno. Consente allo straniero di essere ospitato nelle strutture di accoglienza del SAI (servizio di accoglienza e integrazione) e dunque favorisce anche l'alloggio e l'integrazione sociale.

⁵⁶CGUE, X e X c. Belgio, sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU; Corte EDU, sent. 5 maggio 2020, M. N. e altri c. Belgio.

In base all'art. 6, comma 2-*bis* d. lgs. n. 286/1998 è convertibile in permesso di soggiorno per lavoro se sussistono le condizioni (passaporto, contratto di soggiorno e regolare rapporto di lavoro subordinato o attività di lavoro autonomo) esclusi i casi in cui ricorrano le cause di diniego ed esclusione della protezione internazionale, per gravi condotte criminose, pericolosità per la sicurezza dello Stato o l'ordine e la sicurezza pubblica, talché operi l'esclusione o il diniego dal conferimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria (secondo quanto previsto dagli artt. 10, co. 2; 12, lett. b) e c); 16, d.lgs. n. 251/2007).

Paolo Bonetti

Professore associato confermato di diritto costituzionale nell'Università di Milano-Bicocca. Docente di diritto degli stranieri e direttore del Master in Diritto degli stranieri e politiche migratorie. Associato all'ASGI (associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) e ad ADIM (accademia diritto e immigrazione).

UNA RIFLESSIONE A VIVA VOCE.

La dignità come fondamento dei diritti umani dei rifugiati: retorica o tutela efficace?

Indira Meza, UNIRE¹

Noi rifugiati fuggiamo dal Paese di origine per salvare la nostra vita. Siamo stati vittime di persecuzioni e violazioni dei diritti umani, ma noi crediamo nell'utopia della giustizia universale che preserva la nostra dignità e ci restituisce la nostra libertà: al di là delle calamità vissute, abbiamo ancora voglia di *cercare*. Nel percorso dell'esilio, portiamo con noi la nostra dignità come bagaglio di speranza. La dignità per noi è come la lampada che usava il greco Diogene, ci sostiene e ci fa credere nella possibilità di una vita migliore.

La dignità umana è l'essenza della persona e il fondamento indiscutibile di suoi diritti umani². La dignità è anche l'identità della persona, ciò che la caratterizza e le permette di autodeterminarsi e vivere con gli altri.

¹ Questa scheda è stata elaborata dall'autrice sulla base delle riflessioni condivise nell'ambito della rete UNIRE (Unione Nazionale Italiana per Rifugiati ed Esuli), nata a fine 2019, che si propone di diventare la prima rete nazionale dei rifugiati che vivono in Italia. UNIRE è uno spazio condiviso per costruire e potenziare la rete delle associazioni promosse dai rifugiati e dei singoli attivisti. UNIRE è la cassa di risonanza delle nostre voci dai territori. Le nostre competenze servono anche per avere la giusta partecipazione in una società democratica, pluralista e solidale. Vogliamo partecipare in un modo costruttivo, cercare alternative, mettere a disposizione di tutti le nostre idee, i nostri pensieri critici e creativi, le nostre competenze.

² Richiamiamo la tradizione che dall'antichità greca (con Socrate, Platone e Aristotele) arriva fino a Sant'Agostino e San Tommaso d'Aquino, e più recentemente a Kant e Hegel.

A mio parere, la dignità costituisce anche la base filosofica dei diritti umani, che sono il risultato di lunghe lotte sociali e vengono riconosciuti come inerenti a tutti gli esseri umani, indipendentemente da nazionalità, luogo di residenza, sesso, origine nazionale o etnica, colore, religione, lingua o qualsiasi altra condizione.

Attraverso la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, sono stati consacrati e raccolti 30 diritti fondamentali, inalienabili, universali e progressisti³: fondamentali, perché sono inerenti alla condizione umana; inalienabili, perché non possono essere alienati, nessuno ne può essere privato; universali, perché si applicano a tutte le persone nel mondo; e progressisti, perché si costruiscono a vicenda. Il diritto internazionale dei diritti umani – che prevede oltre alla Dichiarazione Universale anche il Patto sui Diritti Civili e Politici e il Patto internazionale per i diritti economici, sociali e culturali, tutti loro insieme costituiscono la Carta Internazionale dei Diritti Umani - stabilisce gli obblighi che gli Stati devono rispettare.

Il rispetto della dignità di una persona è garantito insieme al riconoscimento dei suoi diritti umani; si tratta di un principio superiore che nessun ordinamento giuridico può ignorare. L'effettiva protezione dei diritti umani è una condizione indispensabile per l'esistenza stessa degli Stati contemporanei. Gli Stati hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e soddisfare i diritti umani. In questo contesto, anche il fenomeno sociale delle migrazioni forzate non può essere in nessun caso sottratto al riconoscimento, all'applicazione e alla tutela dei diritti umani. Ne discende pertanto che noi rifugiati dobbiamo essere ovviamente considerati soggetti di diritti umani fondamentali e di protezione da parte dello Stato che ci accoglie, come stabilito dall'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Siamo arrivati in Italia aspettandoci la tutela effettiva dei diritti e della giustizia, anche in virtù della sua Costituzione e dei trattati internazionali che ha sottoscritto, compresa la Convenzione di Ginevra del 1951.

Quando ci viene riconosciuto lo status di rifugiato, abbiamo la protezione dello Stato Sociale, nel rispetto dei trattati internazionali e della Costituzione Italiana, in particolare del suo articolo 10. Sono ancora valide le parole dell'illustre Piero Calamandrei che nel suo discorso sulla Costituzione ha affermato: *«Aiutate i vivi a difendere questa Costituzione, che vuole dare a tutti i cittadini pari*

³ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

giustizia e pari dignità»⁴. Tra dei Principi Fondamentali della Costituzione Italiana si trova anche il riconoscimento dei diritti umani, oltre all'affermazione del principio di uguaglianza e la promozione della pace. L'articolo 2 stabilisce che: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Noi non abbiamo scelto di essere rifugiati. Lo diventiamo nel momento in cui siamo costretti a fuggire da casa a causa di una crisi, della guerra, della miseria, delle persecuzioni. Per salvare la nostra vita e vivere in libertà e dignità, iniziamo un difficile cammino per raggiungere un territorio che ci accolga e dove sia possibile rinascere e sanare la brutale situazione di violazione dei diritti umani che abbiamo vissuto. Abbiamo volti, non siamo numeri. Abbiamo capacità di resilienza e il potenziale per impattare positivamente sul territorio con il nostro capitale umano.

Ma le politiche emergenziali vanno superate. Ci sentiamo di proporre i seguenti punti di attenzione:

- L'efficacia dei meccanismi che garantiscono i diritti umani dei rifugiati.
- L'importanza dell'interculturalità e dell'integrazione come effettiva tutela dei Diritti Umani Fondamentali.
- La promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani dei rifugiati.
- Maggiore partecipazione attiva dei rifugiati nella società.
- Programmi mirati che favoriscano l'occupazione, l'inserimento nel mondo lavorativo e le pari opportunità.
- Centri di formazione per rifugiati che promuovano l'innovazione sociale e l'imprenditorialità.
- Fermare la normalizzazione della violenza sui rifugiati in situazione di vulnerabilità economica e sociale.
- Educazione alla Pace.
- Colmare le disuguaglianze e rimuovere gli ostacoli sociali e culturali.

La vera integrazione dei rifugiati si realizza nell'inclusione. Noi crediamo nella tutela effettiva della giustizia e nella possibilità di un mondo migliore: il nostro background rappresenta un contributo alla pace e allo sviluppo sostenibile del territorio che ci ha accolto. Preservare la dignità di un rifugiato è rispettare l'umanità, considerare le generazioni future e salvare il pianeta.

Noi Rifugiati vogliamo essere parte della soluzione come protagonisti di una vera integrazione!

⁴ https://it.wikipedia.org/wiki/Piero_Calamandrei.



Una bambina afghana tira la carrozzina dove si trova la sua sorellina, in mezzo al fango e la neve, vicino al confine con la Croazia.

I NUMERI/3

In questa sezione: **Arrivi via mare in Italia** • **Richiedenti asilo** • **Esiti** • **Ricorsi** • **Protezione vittime di tratta** • **Rifugiati residenti** • **Regolamento “Dublino”** • **Ricollocazioni (*relocation*)** • **Reinsediamento (*resettlement*)** • **Corridoi umanitari** • **Corridoi universitari** • **Canali di studio** • **Prima accoglienza** • **Accoglienza nei CAS** • **Accoglienza nel SAI-SIPROIMI** • **Integrazione** • **Migranti in situazione irregolare**

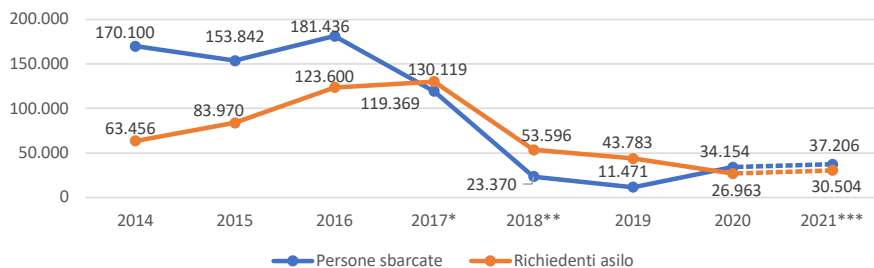
Gli arrivi in Italia, le rotte, i Paesi d'origine

A colpo d'occhio

- I dati sul **numero crescente**, negli ultimi due anni, di rifugiati e migranti che **sbarcano in Italia** sulla rotta del Mediterraneo centrale possono essere liberati da allarmismi e dai *cliché* della propaganda politica se li si considera su una scala temporale un poco più ampia. I circa **53 mila arrivi** nel periodo gennaio-ottobre 2021 sono sì quasi il **doppio** rispetto allo stesso periodo **2020**. Ma anche **un terzo** degli oltre **159 mila** registrati sempre nel medesimo periodo del **2016** e **meno della metà** rispetto al **2017**.
- Le cifre attuali degli “sbarchi”, più e prima di preoccupare per la “gestione” dei nuovi arrivati, dovrebbero inquietare per altre situazioni e per i “numeri” (cioè persone, storie, volti) che li accompagnano: ad esempio, i **morti e dispersi** che il progetto Missing Migrants dell'OIM ha stimato nel Mediterraneo centrale, per difetto, fra gennaio e i primi giorni di novembre 2021 (**1.225**, già più numerosi dei morti e dispersi registrati in tutto il 2020 sulla rotta), o la **cifra record** dei migranti (oltre **28.600** sempre in questo '21 fino al 6 novembre) che la **Guardia costiera “libica”** finanziata dall'Italia e dall'UE sta intercettando in mare e riportando in quello che continua ad essere, intatto, l'inferno di Libia; oppure i devastanti **fattori di sradicamento** che soprattutto in Africa e in Asia mettono in fuga milioni di persone (*vedi nella sezione I numeri/1*).

- Rispetto a due anni fa, in rapporto a tutti i migranti sbarcati sulla Penisola è ulteriormente diminuita la percentuale di quelli che sono stati **soccorsi in mare** nell'area SAR (*search and rescue*, ricerca e soccorso) italiana da navi gestite dalle **ONG**: erano quasi **uno su cinque**, oggi sono meno di **uno su 10**.
- Sempre sulla rotta del Mediterraneo centrale, almeno nel periodo agosto 2020-luglio 2021 la **Libia** è tornata ad essere il **principale Paese di partenza**, prima della Tunisia. Ma rispetto al 2019-2020 è cresciuta di molto anche la quota di arrivi in Italia da una rotta anomala come quella dalla **Turchia**, che nell'anno ha totalizzato quasi il **14% delle persone sbarcate**, contro l'8% di un anno prima.
- La **Tunisia** è ormai da alcuni anni il **principale Paese d'origine** delle persone sbarcate nel nostro Paese. In **seconda posizione** si trova da due anni il **Bangladesh**. Ma nelle posizioni successive, nel 2021 hanno guadagnato peso l'**Egitto** (terzo Paese, **arrivi quasi quadruplicati** rispetto al 2020) e l'**Iran** (**quinto Paese**, mentre nel 2020 era solo il decimo).

I rifugiati e migranti sbarcati e i richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti. Anni 2014-2021.



* Fra gli sbarcati, 107.212 i provenienti dalla Libia.

** Fra gli sbarcati, 12.977 i provenienti dalla Libia.

*** Persone sbarcate: dati al 25 agosto. Richiedenti asilo: dati al 24 agosto. Le persone sbarcate nello stesso periodo del 2020 sono 17.500, i richiedenti asilo 15.774. Al **31 ottobre 2021** le persone sbarcate hanno raggiunto il numero di 53.275 (27.203 nello stesso periodo 2020).

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione e Commissione Nazionale Asilo 2021.

Le tipologie di sbarco. Valori assoluti (persone) e percentuali. Anni 2019-2021.

Periodo agosto 2019-luglio 2020			Periodo agosto 2020-luglio 2021		
Soccorsi in area SAR (search and rescue, ricerca e soccorso in mare)	5.271	24,4%	Soccorsi in area SAR (search and rescue, ricerca e soccorso in mare)	8.553	17,4%
<i>di cui soccorsi da ONG</i>	4.066	18,8%	<i>di cui soccorsi da ONG</i>	4.239	8,6%
Sbarchi autonomi	16.345	75,6%	Sbarchi autonomi	40.727	82,6%
Totale	21.616	100,0	Totale	49.280	100,0

Fonte: Ministero dell'Interno 2021.

I Paesi di partenza dei rifugiati e migranti sbarcati. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021.



Totale 21.616 persone.

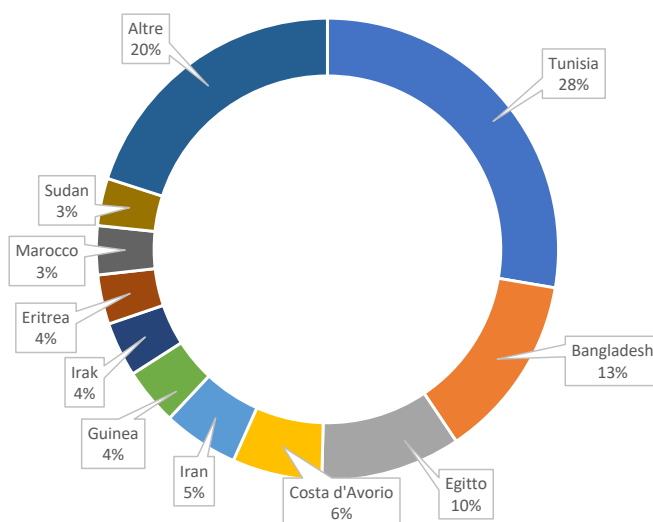
Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2021.



Totale 49.280 persone.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2021.

I rifugiati e migranti sbarcati in Italia: le cittadinanze principali. Percentuali. Anno 2021*.



* Al 1° ottobre. Totale 46.391 persone.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2018-2021.

I rifugiati e migranti sbarcati in Italia: le cittadinanze principali. Valori assoluti. Anni 2018-2021.

2018		2019		2020		2021*	
Tunisia	5.181	Tunisia	2.654	Tunisia	12.883	Tunisia	12.835
Eritrea	3.320	Pakistan	1.180	Bangladesh	4.141	Bangladesh	5.994
Irak	1.744	Costa d'Avorio	1.139	Costa d'Avorio	1.950	Egitto	4.548
Sudan	1.619	Algeria	1.009	Algeria	1.458	Costa d'Avorio	2.914
Pakistan	1.589	Irak	972	Pakistan	1.400	Iran	2.459
Nigeria	1.250	Bangladesh	602	Egitto	1.264	Guinea	1.846
Algeria	1.213	Iran	481	Sudan	1.125	Irak	1.771
Costa d'Avorio	1.064	Sudan	446	Marocco	1.030	Eritrea	1.605
Mali	876	Guinea	295	Afghanistan	1.009	Marocco	1.585
Guinea	810	Somalia	270	Iran	970	Sudan	1.540
Altre	4.704	Altre	2.423	Altre	6.924	Altre	9.294
Totale	23.370	Totale	11.471	Totale	34.154	Totale	46.391

* Al 1° ottobre.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2018-2021.

Asilo, la domanda

A colpo d'occhio

- Nel corso del **2020** pandemico sono riuscite a presentare **domanda d'asilo** in Italia meno di **27 mila** persone. Per trovare un valore più basso occorre risalire al **2013**, con **26.600** richiedenti.
- Fra gennaio e gli ultimi giorni di agosto, il 2021 ha registrato **30.500 richiedenti**, + 93% rispetto allo stesso periodo del 2020, ma con una prospettiva di fine anno che non dovrebbe discostarsi molto dai valori registrati nel 2018 e nel 2019. Ben al di sotto, dunque, di quelli del biennio **2016-2017**, nel quale avevano chiesto protezione rispettivamente **124 mila** e **130 mila** persone.
- I primi dati 2021 registrano fra i richiedenti asilo una **diminuzione dell'incidenza femminile: 15%** del totale contro il 21% e 27% del biennio precedente. In lieve crescita, invece, la percentuale di **minori, 17%** del totale contro il 15% sia nel 2019 che nel 2020.
- Nel 2021 fra i principali **Paesi di provenienza** (che totalizzano insieme i due terzi dei richiedenti asilo registrati) sono **cinque** quelli che si trovano nelle ultime posizioni del *Global peace index*, cioè fra gli Stati più insicuri del pianeta (aree dell'“indice di pace” basso o molto basso): **Pakistan, Nigeria, Egitto, Somalia e Mali**.
- L'**Africa** è tornata ad essere nel 2021 il principale **continente d'origine** di coloro che cercano protezione nel nostro Paese (**58%** del totale, contro il 31-40% dei due anni precedenti, in cui a prevalere erano stati i richiedenti arrivati dall'**Asia**).

I richiedenti asilo in Italia per fasce d'età e sesso. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021.

2019			2020			2021*		
Fasce d'età	n.	% sul totale	Fasce d'età	n.	% sul totale	Fasce d'età	n.	% sul totale
0 - 13 anni	5.246	12,0	0 - 13 anni	3.072	11,4	0 - 13 anni	2.788	9,1
14 - 17 anni	1.386	3,2	14 - 17 anni	977	3,6	14 - 17 anni	2.423	7,9
18 - 34 anni	26.769	61,1	18 - 34 anni	17.538	65,0	18 - 34 anni	20.294	66,5
35 - 64 anni	10.243	23,4	35 - 64 anni	5.296	19,6	35 - 64 anni	4.924	16,1
65 anni e oltre	139	0,3	65 anni e oltre	80	0,3	65 anni e oltre	75	0,2
Totale	43.783	100,0	Totale	26.963	100,0	Totale	30.504	100,0
Sesso	n.	% sul totale	Sesso	n.	% sul totale	Sesso	n.	% sul totale
Maschi	32.085	73,3	Maschi	21.238	78,8	Maschi	25.969	85,1
Femmine	11.698	26,7	Femmine	5.725	21,2	Femmine	4.535	14,9
Totale	43.783	100,0	Totale	26.963	100,0	Totale	30.504	100,0

La somma degli addendi nelle percentuali può essere diversa da 100 per via degli arrotondamenti.

* Dati al 24 agosto 2021; 15.774 alla stessa data del 2020.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

I principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo in Italia e la loro posizione nella "classifica" del Global Peace Index. Valori assoluti, percentuali e d'ordine. Anno 2021*.

Paese	Richiedenti	% sul totale	Posizione nella "classifica" Peace Index
Tunisia	4.282	14,0	98 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio").
Pakistan	4.071	13,3	150 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso").
Nigeria	3.736	12,2	146 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso").
Bangladesh	3.727	12,2	91 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio").
Egitto	1.311	4,3	126 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso").
Costa d'Avorio	1.116	3,7	103 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio").
Somalia	940	3,1	158 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso").
Mali	868	2,8	148 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso").

Nota: la classifica del Global Peace Index è elaborata dall'Institute for Economics and Peace (sede principale a Sydney, Australia) sulla base dei conflitti internazionali e civili in corso, della sicurezza interna e del grado di "militarizzazione" in 163 Paesi del mondo. Nell'Index 2021 l'Italia si trova alla 32^a posizione (nella zona medio-alta dell'area del "grado di pace elevato").

* Richiedenti asilo: dati al 24 agosto.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo e Institute for Economics and Peace 2021.

I continenti di provenienza dei richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021.

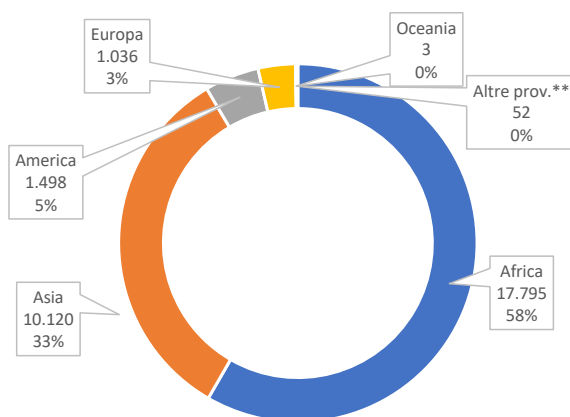
2019			2020			2021*		
Area geografica	n.	% sul totale	Area geografica	n.	% sul totale	Area geografica	n.	% sul totale
Asia	17.115	39,1	Asia	10.812	40,1	Africa	17.795	58,3
Africa	13.513	30,9	Africa	10.786	40,0	Asia	10.120	33,2
America	8.504	19,4	America	3.792	14,1	America	1.498	4,9
Europa	4.411	10,1	Europa	1.523	5,6	Europa	1.036	3,4
Oceania	4	0,0	Oceania	2	0,0	Oceania	3	0,0
Altre prov.**	236	0,5	Altre prov.**	48	0,2	Altre prov.**	52	0,2
Totale	43.783	100,0	Totale	26.963	100,0	Totale	30.504	100,0

* Dati al 24 agosto.

** Apolidi, cittadinanza sconosciuta ecc.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

I continenti di provenienza dei richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021*.



* Dati al 24 agosto.

** Apolidi, cittadinanza sconosciuta ecc.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

Esiti: nel Paese della tutela incerta

A colpo d'occhio

- Nel 2020 che ha visto le prime due “ondate” di COVID-19 si è più che **diminuito**, rispetto all'anno precedente, il numero di richiedenti asilo **esaminati** dalle Commissioni territoriali: da 95 mila a meno di 43 mila.
- Il 2021 vede per la prima volta, tra ostacoli e difficoltà, una certa consistenza del riconoscimento della nuova **protezione speciale** (3.241 riconoscimenti fra gennaio e agosto, pari all'11% di tutti i richiedenti esaminati). Ma si è ancora molto lontani dai valori che, in passato, otteneva la **protezione umanitaria** abolita dal primo “decreto sicurezza” del 2018 (dal 21% al 25% di tutte le decisioni).
- Sempre nel 2021 ottengono un **esito positivo** in Commissione territoriale il **40%** circa dei richiedenti protezione, contro il 24% del 2020 e il 21% del 2019. Se negli ultimi tre anni il riconoscimento dello **status di rifugiato** copre stabilmente l'11-12% dei richiedenti esaminati, è aumentata l'incidenza della **protezione sussidiaria**, dal 7% del 2019 al 18% del 2021.
- L'incidenza degli **esiti positivi** presenta un'alta variabilità a seconda della **cittadinanza** dei richiedenti: nel 2021 si passa dal 9% per quella **tunisina** al 97,5% per quella **afghana**. Molto basse, nel complesso, le incidenze per le tre **cittadinanze principali** dei richiedenti esaminati: **Pakistan 33%**, **Nigeria 30%** e **Bangladesh 13%**. Mentre il riconoscimento di un beneficio di protezione non raggiunge l'**80%** per chi è fuggito dal **Mali**, Paese che si trova nelle ultime posizioni del *Global Peace Index* (v. sopra in questa sezione).
- Uno studio di cui presentiamo i risultati in queste pagine ha esplorato gli **esiti** che i richiedenti asilo ottengono, dopo aver fatto **ricorso** contro una decisione di Commissione territoriale, presso i vari **organi giudiziari**. Ne emerge come almeno **fra 2016 e 2020** «le **tutele** nei confronti dei richiedenti asilo abbiano assunto perimetri sempre più **incerti**», e come i richiedenti «raramente siano stati oggetto di attenzione in quanto **soggetti attivi** del proprio destino»¹.

¹ MONIA GIOVANNETTI, “I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari”, 3 maggio 2021, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-perimetri-incerti-della-tutela-la-protezione-internazionale-nei-procedimenti-amministrativi-e-giudiziari>, p. 17.

- Secondo l'UNHCR, in Italia a fine **2020** vivevano **128 mila rifugiati in senso ampio**, cioè beneficiari di uno status di protezione: poco più di **due** rifugiati ogni **1.000 abitanti**. **Regno Unito** e **Spagna** presentano incidenze analoghe. Ma i valori di altri Paesi europei sono nettamente superiori: **Francia**, quasi sette per 1.000 abitanti, **Grecia**, quasi 10 per 1.000, **Germania**, 14 per 1.000, fino alla **Svezia**, 25 per 1.000.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali. Valori assoluti e percentuali. Anni 2015-2021.

Anno	Status di rifugiato	Protez. suss.	Protez. umanit.	Protez. speciale **	Non riconosciuti ***	"Irreperibili"	Altro esito ****	Totali
2021*	3.504	5.191	:	3.241		17.537		29.473
%	11,9	17,6	:	11,0		59,5		100,0
2020	4.582	4.968	:	757	18.758	6.116	7.423	42.604
%	10,8	11,7	:	1,8	44,0	14,4	17,4	100,0
2019°	10.711	6.935	1.457	616	61.588	8.579	5.174	95.060
%	11,3	7,3	1,5	0,6	64,8	9,0	5,4	100,0
2018	7.096	4.319	20.014	:	56.002	7.740	405	95.576
%	7,4	4,5	20,9	:	58,6	8,1	0,4	100,0
2017	6.827	6.880	20.166	:	42.700	4.292	662	81.527
%	8,4	8,4	24,7	:	52,4	5,3	0,8	100,0
2016	4.808	12.873	18.979	:	51.170	3.084	188	91.102
%	5,3	14,1	20,8	:	56,2	3,4	0,2	100,0
2015	3.555	10.225	15.768	:	37.400	4.103	66	71.117
%	5,0	14,4	22,2	:	52,6	5,8	0,1	100,0

Persones esaminate nell'anno, indipendentemente dalla data di presentazione della richiesta d'asilo.

La somma degli addendi nelle percentuali può essere diversa da 100 per via degli arrotondamenti.

“:” = dato non disponibile.

* Dati al 24 agosto. “Non riconosciuti”, “Irreperibili” e “Altro esito” compresi in un unico dato non scorporato. Ultimi dati scorporati disponibili per il **periodo agosto 2020 - luglio 2021**: su 43.877 esaminati, 11,9% status di rifugiato, 16,7% protezione sussidiaria, 7,6% protezione speciale, dinieghi 37,7% e 26,1% “irreperibili”/rinuncia.

** *Non refoulement*/artt. 3 e 8 CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

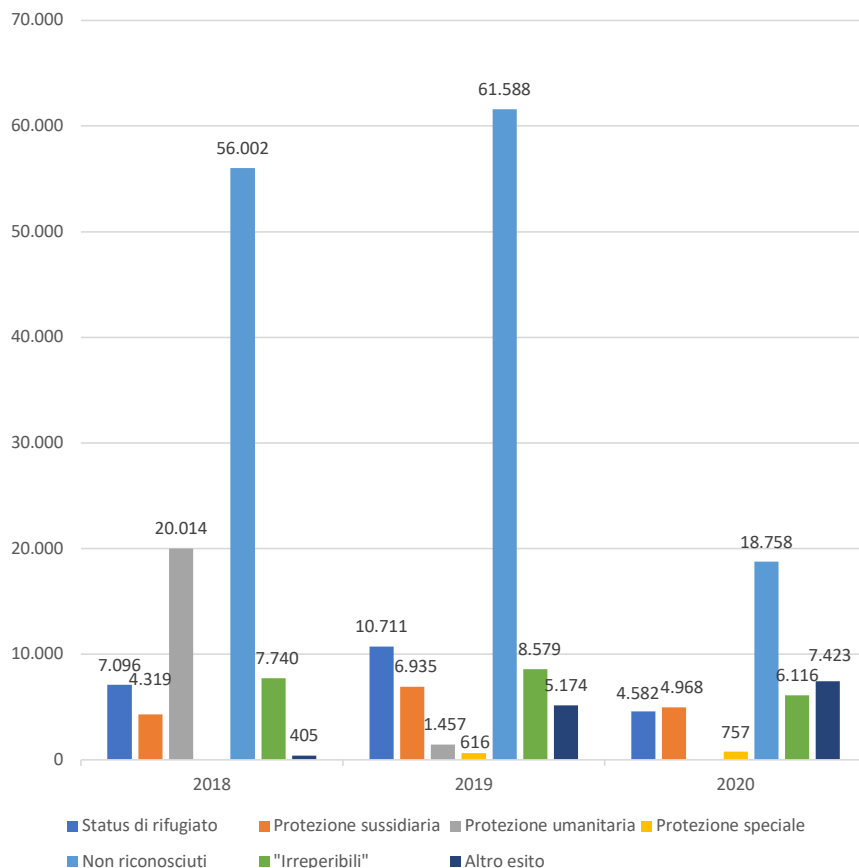
*** Compresi “negativo assente”, “rigetto per manifesta infondatezza” ecc.

**** Compresi “inammissibilità”, “attesa Dublino”, “rinuncia” ecc.

° Per l'anno il dato di protezione umanitaria è stato considerato come «residui umanitaria», cioè «i provvedimenti di concessione di protezione umanitaria caricati a sistema nel corso del 2019 e adottati principalmente sulla base di decisioni ante-entrata in vigore del decreto “Salvini”» (comunicazione alla redazione della precedente edizione di questo Report da parte della Commissione Nazionale Asilo; la data cui si fa riferimento è il 5 ottobre 2018 e il decreto è il c.d. «decreto sicurezza» n. 113 del 4 ottobre 2018, conversione in legge 132/2018).

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali. Valori assoluti. Anni 2018-2020.



Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali per le cittadinanze principali. Valori assoluti. Anno 2020.

	Status di rifugiato	Protez. suss.	Protez. speciale	Non riconosciuti	'Irreperibili'	Altro esito	Totale
Nigeria	1.317	180	128	2.617	860	1.758	6.860
Pakistan	298	654	90	3.777	640	768	6.227
Bangladesh	70	57	31	1.701	328	802	2.989
Senegal	68	37	31	836	319	508	1.799
Salvador	454	567	8	540	101	104	1.774

	Status di rifugiato	Protez. suss.	Protez. speciale	Non riconosciuti	“Irreperibili”	Altro esito	Totale
Costa d'Avorio	142	63	11	429	498	239	1.382
Perù	106	29	31	867	137	151	1.321
Gambia	46	31	18	467	127	511	1.200
Marocco	89	5	28	652	241	162	1.177
Afghanistan	107	951	3	34	33	17	1.145
Altre	1.885	2.394	378	6.838	2.832	2.403	16.730
Totale	4.582	4.968	757	18.758	6.116	7.423	42.604

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali per le cittadinanze principali. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021*.

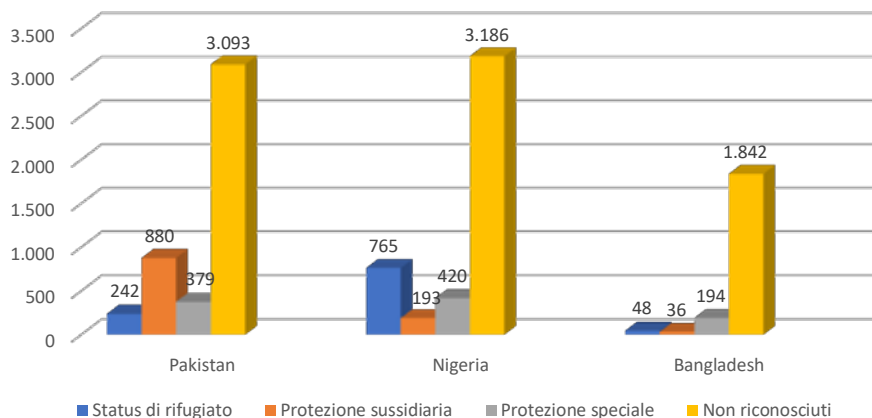
	Status di rifugiato	Protez. suss.	Protez. speciale	Esiti positivi (%)**	Non riconosciuti	Non riconosciuti %	Totale
Pakistan	242	880	379	32,7	3.093	67,3	4.594
Nigeria	765	193	420	30,2	3.186	69,8	4.564
Bangladesh	48	36	194	13,1	1.842	86,9	2.120
Tunisia	48	7	98	8,6	1.628	91,4	1.781
Afghanistan	155	1.390	1	97,5	39	2,5	1.585
Senegal	19	45	132	20,2	776	79,8	972
Mali	34	496	227	78,1	212	21,9	969
Marocco	43	1	105	17,1	720	82,9	869
Salvador	220	253	123	69,0	268	31,0	864
Gambia	27	48	67	18,8	613	81,2	755
Altre	1.903	1.842	1.495	50,4	5.160	49,6	10.400
Totale	3.504	5.191	3.241	40,5	17.537	59,5	29.473

* Dati al 24 agosto.

** Status rifugiato + protezione sussidiaria + protezione speciale.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali per le tre cittadinanze principali. Valori assoluti. Anno 2021*.



Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2021.

Vite nel limbo fra decisioni e ricorsi: le performance del sistema di valutazione dei richiedenti asilo

Un'analisi sugli esiti e la "performance" dell'intero sistema italiano di valutazione dei richiedenti asilo negli ultimi anni, dalle decisioni delle Commissioni territoriali ai ricorsi presso i Tribunali, le corti d'Appello e la Cassazione è stata pubblicata nel 2021 dalla rubrica on line "Diritti senza confini" promossa dalle riviste Questione giustizia e Diritto, immigrazione e cittadinanza².

385.886

I richiedenti asilo esaminati nelle Commissioni territoriali (cioè nella "fase amministrativa") dal gennaio 2016 al giugno 2020. Solo a **124.723, un terzo**, è stata riconosciuta **una forma di protezione** (status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria o protezione speciale).

268.937

Le **impugnazioni presso gli organi giudiziari** ("fase giurisdizionale") nello stesso periodo in seguito alle decisioni delle Commissioni territoriali. I ricorsi già **definiti** sono stati **177.140**, di cui **più di un terzo** con un dispositivo di **accoglimento/riforma**.

37,5%

La **percentuale di accoglimento dei ricorsi** in sede di **Tribunale** fra 2016 e 2020. In Tribunale hanno fatto ricorso il 94% dei "diniegati" in sede di Commissione territoriale.

² MONIA GIOVANNETTI, cit., v. nota 1, p. 17.

18%	La percentuale di accoglimento (“riforma”) dei ricorsi in sede di Appello nello stesso periodo (l’abolizione del ricorso in Appello per i procedimenti in materia di protezione internazionale sancita dal DL 13/2017, poi legge 46/2017, non si applica ai procedimenti iscritti <i>in sede di Tribunale</i> prima del 17 agosto 2017). Qui occorre precisare che il dato comprende anche gli esiti di ricorsi da parte pubblica. Comunque, sono stati impugnati in Appello il 91% dei rigetti in Tribunale.
21.000	I procedimenti sopravvenuti in Cassazione fra 2016 e 2020, di cui il 76% nel solo biennio 2018-2019 . «L’ enorme crescita dei ricorsi in materia di protezione internazionale pare essere strettamente correlata all’eliminazione del grado di Appello ad opera del DL n. 13 del 2017» ³ .
24-21%	Le percentuali di accoglimento dei ricorsi in sede di Cassazione nel periodo (rispettivamente ricorsi dalle Corti d’appello e dai Tribunali). Sono state impuginate in Cassazione il 28% delle definizioni in Appello, il 23% delle definizioni in Tribunale e il 35% dei rigetti in Tribunale.
182.000	Il numero stimabile di richiedenti asilo , sulla base dei dati precedenti, a cui tra fase amministrativa e giurisdizionale è stata riconosciuta una forma di protezione sempre nell’arco di tempo considerato.
228.000	Il numero stimabile totale di richiedenti asilo a cui <i>sarà stata riconosciuta</i> una forma di protezione se al dato precedente si aggiungono gli esiti positivi stimabili (sulla base dei tassi registrati nel periodo considerato) per i 143.000 casi ancora pendenti al 30 giugno 2020: la stima equivale al 59% del totale di 385.886 richiedenti esaminati nella fase amministrativa.
157.000	Il numero di persone , nel gruppo iniziale di 385.886, che alla conclusione delle procedure sopra descritte resteranno senza un permesso di soggiorno , «costrette, verosimilmente, a vivere in condizioni di vulnerabilità e precarietà socio-economica, anche a seguito e conclusione dell’iter amministrativo e giurisdizionale» ⁴ .
Tre osservazioni finali	Il rischio di precarizzazione dei richiedenti asilo è aumentato negli anni a tutti i livelli di decisione-ricorso a causa (probabilmente) del DL 13/2017 e (sicuramente) del “decreto sicurezza” 113/2018: crollo di esiti positivi nelle Commissioni territoriali dal 41% <i>ante</i> 2017 al 25% nel triennio successivo; forte diminuzione di esiti positivi in Tribunale dal 41% <i>ante</i> ’17 al 31% negli anni successivi;

³ Ivi, p. 12.

⁴ Ivi, pp. 15-16.

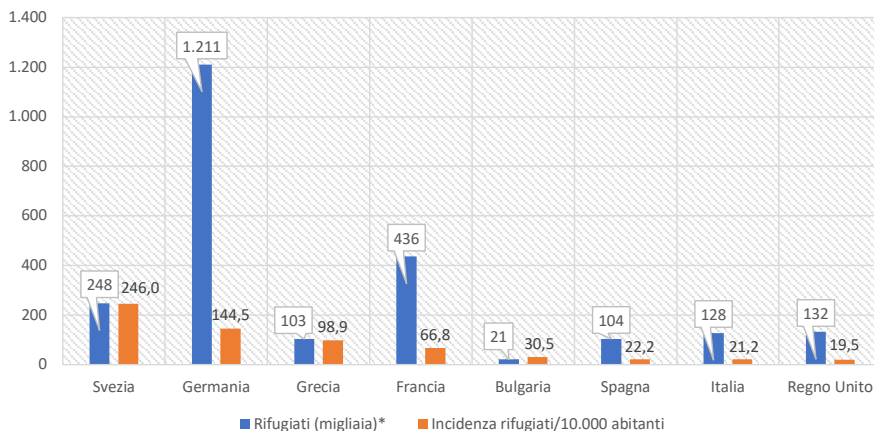
diminuzione degli esiti positivi in Cassazione, dal 24% per i procedimenti giunti dalle Corti d'appello al 21% per quelli giunti dai Tribunali (per questi ultimi, in aggiunta, in Cassazione gli esiti positivi sono crollati dal 43% del 2018 al 12% del 2020).

Negli anni, sempre per effetto più o meno diretto delle "riforme" 2017-2018, sono **umentati** sia i **procedimenti** in materia di protezione internazionale che cercano **soluzione giudiziaria**, sia i **tempi** per la loro definizione. «Il limbo nel quale versano i richiedenti in attesa della definizione dello status giuridico crea difficoltà e incertezze sul proprio percorso di integrazione lavorativa e sociale»⁵.

«In conclusione, un **primo sommario bilancio** relativo a quanto avvenuto intorno alla protezione internazionale in questi ultimi anni, ci porta a sostenere che le **tutele** nei confronti dei richiedenti asilo abbiano assunto perimetri **sempre più incerti** e che [i richiedenti] raramente siano stati oggetto di attenzione in quanto **sogetti attivi** del proprio destino»⁶.

Fonte: elaborazione su dati Diritti Senza Confini 2021.

I rifugiati* che vivono in Italia e in altri Paesi europei in rapporto alla popolazione. Valori assoluti (migliaia) e incidenza/10.000 abitanti. Anno 2020.



* Persone con lo status di rifugiato politico più forme di protezione complementare (protezione sussidiaria, umanitaria, temporanea) a fine anno.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2021.

⁵ Ivi, p. 17.

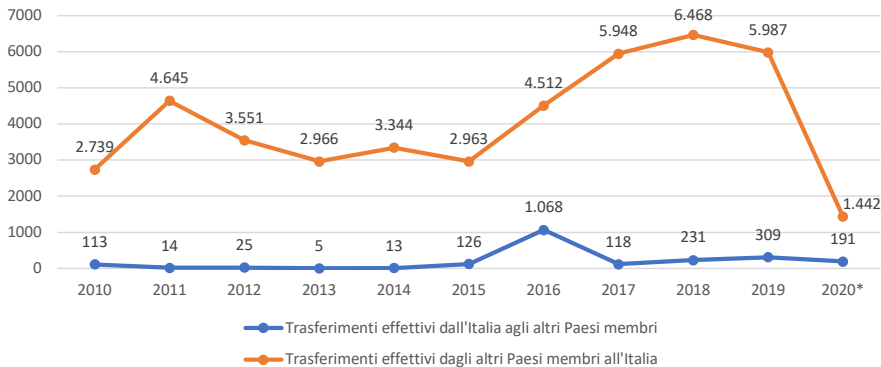
⁶ *Ibidem*.

Nel “sistema Dublino”

A colpo d'occhio

- Nel 2020 la pandemia di COVID-19 non ha bloccato del tutto la pesante “macchina” burocratica per l'**attuazione** del regolamento “Dublino III” (il regolamento dell’UE che definisce quale Paese membro o “associato”, come la Svizzera e la Norvegia, è responsabile per l’esame di un richiedente asilo).
- Fra 2019 e 2020 (dati provvisori) i trasferimenti di richiedenti asilo verso l’Italia si sono ridotti a un quarto, da quasi 6.000 a poco più di **1.400**. Però il dato è inferiore solo a quello della Germania, che ha ricevuto quasi 4.400 richiedenti, e a quello della Francia, poco più di 1.600.
- Quanto ai trasferimenti dall’Italia ai Paesi membri o associati, sono scesi da 309 a **191**.

Regolamento “Dublino”: i trasferimenti effettivi di richiedenti asilo dall’Italia e verso l’Italia. Valori assoluti. Anni 2010-2020.



* Dati provvisori.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno e AIDA (Asylum Information Database) 2019-2021.

Regolamento "Dublino": le richieste di informazioni, presa e ripresa in carico di richiedenti asilo presentate all'Italia dai principali Paesi membri o associati. Valori assoluti. Anno 2019.

Paese richiedente	Totale	di cui			
		accolte	informazioni acquisite	in istruttoria/riesami	rifutate e ritiro domande
Germania	16.358	9.373	3.792	347	2.846
Francia	14.584	10.638	135	184	3.627
Olanda	3.138	2.373	307	36	422
Svizzera	1.396	996	195	5	200
Belgio	1.367	1.108	38	7	214
Austria	1.266	889	169	:	208
Svezia	744	314	304	14	112
Regno Unito	606	387	4	2	213
Altri 23 Paesi	2.196	1.499	147	82	468
Totale Paesi membri e associati	41.655	27.577	5.091	677	8.310

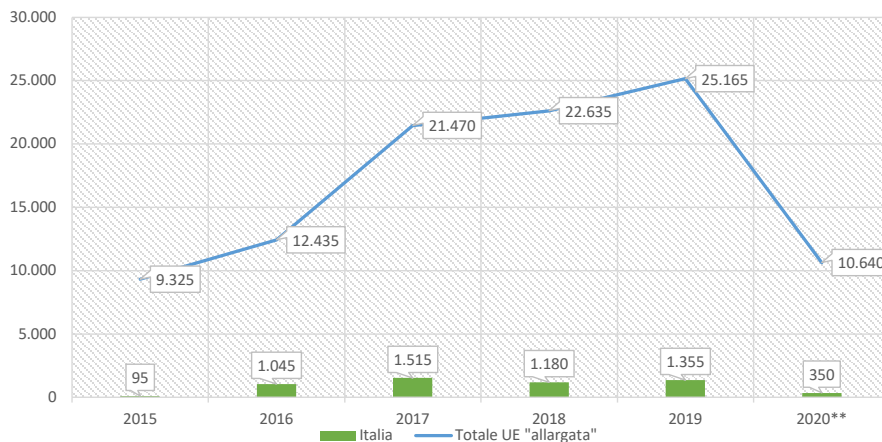
Elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2020.

Viaggi legali e sicuri (ma sempre per pochi)

A colpo d'occhio

- “Fanno notizia” (giustamente), ma rimangono gravemente minoritarie e occasionali: si tratta delle iniziative che consentono **spostamenti sicuri** ai rifugiati, senza che questi ultimi debbano rischiare la vita in viaggi irregolari e pericolosi (alimentando fra l'altro, loro malgrado, sia i traffici di persone, sia onerose “emergenze” alle frontiere dell'Unione Europea).
- Il ponte aereo nazionale di **evacuazione umanitaria** che nell'agosto 2021 ha messo in salvo in Italia dall'Afghanistan **4.890** persone ha dimostrato che il nostro Paese (come anche, sia chiaro, le altre **potenze occidentali**) avrebbe le capacità e le risorse per fare molto di più in questa direzione.
- La pandemia ha inciso pesantemente, fra l'altro, sul settore del **reinsediamento**: nel **2020** i rifugiati trasferiti **in Italia** sono stati solo **350**, contro i 1.355 del 2019 (- 74%) e i valori sopra il migliaio dei tre anni precedenti. Nel **2021**, almeno fino a luglio non si sono registrati nuovi trasferimenti.
- I **corridoi umanitari** promossi dal privato sociale e dalle Chiese in collaborazione con i governi hanno permesso di accogliere in **Europa** a partire dal 2016 più di **4.000 rifugiati**, di cui oltre **3.300** solo in **Italia**. A queste iniziative si sono aggiunti a partire dal 2019 (su una scala di grandezza sino ad oggi molto più ridotta) i programmi dei “**corridoi universitari**” per studenti rifugiati promossi dalle Università italiane e, nel 2021, il progetto dei “**canali di studio**”, sempre in Italia, per minori non accompagnati rifugiati in Niger.
- L'ultima tabella di questa sottosezione tenta di fare il punto sulle faticose **relocation** di richiedenti asilo dall'Italia verso altri Paesi membri dell'Unione Europea. Dopo il **programma 2015-2017** deciso dal Consiglio europeo a favore di Italia e Grecia, e dopo le **ricollocazioni volontarie** trattate caso per caso che hanno preceduto e seguito la **Dichiarazione di Malta** del settembre 2019, le **relocation** dall'Italia sono rimaste delle iniziative residuali, se non, oggi, azzerate. Fra l'ottobre 2019, subito dopo la **Dichiarazione di Malta**, e la metà di settembre 2021 sono state ricollocate in altri Paesi europei 1.020 persone: l'**1,3%** dei circa **80 mila rifugiati e migranti sbarcati** nel periodo.

I rifugiati accolti in reinsediamento da Paesi di primo asilo in Italia e nell'UE "allargata"* nell'ambito dei programmi di *resettlement* dell'Unione. Valori assoluti. Anni 2015-2020.



Dati approssimati alla cinquina.

* UE a 27 Paesi più Norvegia, Svizzera, Liechtenstein e Islanda.

** Per l'Italia: - 74% rispetto al 2019; accolti il 3% di tutti i rifugiati reinsediati nell'UE "allargata"; i rifugiati reinsediati sono soprattutto siriani (57% del totale). **Fra agosto 2020 e luglio 2021** non si registrano rifugiati reinsediati, contro i 203 dello stesso periodo 2019-2020.

Nota: in aggiunta ai reinsediamenti, dal dicembre 2017 al giugno 2020 otto operazioni italiane di "evacuazione umanitaria" (cioè per il trasferimento rapido e sicuro di persone in situazioni di emergenza potenzialmente bisognose di protezione) hanno permesso l'arrivo in Italia di 808 richiedenti asilo dalla Libia e di 105 dal Niger in collaborazione con l'UNHCR. Nell'**agosto 2021** nell'ambito dell'operazione "Aquila Omnia" sono stati evacuati in Italia dall'Afghanistan 4.890 cittadini afgani.

Fonte: elaborazione su dati EASO, UNHCR e Ministero della Difesa 2020-2021.

I rifugiati accolti in Italia e in altri Paesi europei tramite i "corridoi" umanitari e universitari e i "canali di studio". Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2021.

I corridoi umanitari*			
Italia	Rifugiati accolti 3.072		
	<i>di cui dal Libano 2.023</i>	<i>di cui dal Niger 99</i>	
	<i>di cui dall'Etiopia 754</i>	<i>di cui dalla Giordania 58</i>	
	<i>di cui dalla Grecia 135</i>	<i>di cui dalla Libia 3</i>	
Andorra	Rifugiati accolti 12 (dal Libano)	Belgio	Rifugiati accolti 150 (dal Libano)
Francia	Rifugiati accolti 515 (di cui 513 dal Libano e 2 dalla Grecia)	Svizzera	Rifugiati accolti 3 (con un programma di ricollocazione dalla Grecia)
Germania	Rifugiati accolti 9 (con un programma di ricollocazione dalla Grecia)	TOTALE in Europa**	Rifugiati accolti 3.761
Le cittadinanze dei rifugiati accolti nei vari Paesi	Siria (75%), Eritrea (15%) e a seguire Afghanistan, Somalia, Sud Sudan, Irak e Yemen.		

I corridoi universitari****					
Le borse di studio	70 in tre anni (2019-2021); 45 quelle per l'edizione 2021 del progetto.	Le Università promotrici	28 dal 2019 ad oggi; l'edizione 2021 del progetto ne coinvolge 24.	Gli studenti	I Paesi <i>d'origine</i> dei rifugiati accolti nel progetto sono Eritrea, Somalia, Sudan, Sud Sudan e RDC. I 45 rifugiati accolti nell'edizione 2021 sono <i>residenti</i> in Etiopia.
I canali di studio****					
I destinatari	35 minori stranieri non accompagnati (MSNA) di 16-17 anni.	Provenienza e origine	Rifugiati fuggiti dalle violenze in Darfur (Sudan) prima in Libia e poi evacuati dalla Libia in Niger.	Le 3 caratteristiche innovative del progetto	1) Rivolto ai MSNA, fino ad oggi esclusi da corridoi umanitari e iniziative simili da Paesi extra-UE; 2) fondato sul visto per studio, sino ad oggi mai utilizzato per minori rifugiati; 3) basato sulla "community sponsorship".

* In senso "stretto" l'espressione è oggi adoperata in Italia e in alcuni altri Paesi per indicare i programmi di collaborazione fra settori privato e pubblico per l'accoglienza di rifugiati, in particolare "vulnerabili", da precari Paesi di primo asilo tramite trasferimenti legali e sicuri. Accoglienza e integrazione sono a carico degli organismi privati promotori. In Italia i "corridoi" sono realizzati grazie a protocolli fra ministeri (dell'Interno e degli Esteri) e Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, Tavola Valdese e CEI (tramite Fondazione Migrantes e Caritas italiana). Fuori Italia, i programmi sono gestiti dalle sedi locali della Comunità di Sant'Egidio con diverse collaborazioni: ad es. in Francia le "Settimane sociali" e in Belgio alcune realtà cattoliche e protestanti.

** Periodo febbraio 2016 - 1° luglio 2021. Il **5 novembre 2021** al Ministero dell'Interno è stato sottoscritto un protocollo di intesa per l'apertura di un nuovo canale di ingresso legale e accoglienza in Italia per 1.200 profughi afgani tramite corridoi umanitari dal Pakistan e dall'Iran. La Caritas italiana si è impegnata per la presa in carico di 300 persone, Sant'Egidio di 200, la Tavola Valdese di altre 200 e l'ARCI di 100, mentre il Viminale delle restanti 400 oltre che delle spese per il trasporto aereo. **Al 25 di novembre** il totale dei rifugiati accolti in Europa ha raggiunto le 4.023 persone, di cui 3.313 in Italia.

*** Progetto UNICORE (University corridors for refugees), promosso a partire dal 2019 dalle Università italiane con il supporto di UNHCR, ministero degli Esteri, Caritas italiana, Diaconia valdese, Centro Astalli e altri partner. Selezione e offre accoglienza e borse di studio a studenti rifugiati che, residenti all'estero, desiderano proseguire il loro percorso accademico in Italia.

**** Progetto "Pagella in tasca-Canali di studio per minori rifugiati" per l'ingresso in Italia con un visto di studio per MSNA rifugiati. Promosso da InterSOS in partenariato con UNHCR, Comune e Diocesi di Torino e altri partner, ha il sostegno, fra gli altri, della CEI e della Fondazione Migrantes. Un protocollo nazionale d'intesa ad hoc (agosto 2021) è stato sottoscritto anche dai ministeri degli Esteri, dell'Interno e del Lavoro-politiche sociali.

Fonte: elaborazione su dati Comunità di Sant'Egidio, Ministero dell'Interno, UNHCR e InterSOS 2021.

La ricollocazione (*relocation*) nei Paesi UE: i richiedenti asilo trasferiti dall'Italia. Valori assoluti. Anni 2015-2021

2015*	2016*	2017*	2018	2019***	2020-2021****
190	2.466	8.808	1.272*	145**	478
					667

* Ricollocazioni in base alle Decisioni n. 1523 e n. 1601 del Consiglio Europeo del settembre 2015 sulla *relocation* a favore di Italia e Grecia. Il totale dei richiedenti asilo ricollocati dall'Italia nell'ambito del programma è pari a 12.736.

** Ricollocazioni volontarie (da parte di alcuni Stati) in seguito a due sbarchi (navi Monte Sperone in luglio e Diciotti in agosto).

*** Ricollocazioni volontarie (da parte di alcuni Stati), di cui 125 prima e 353 dopo la Dichiarazione di Malta del 23 settembre 2019.

**** Ricollocazioni volontarie (da parte di alcuni Stati) fino al maggio 2021.

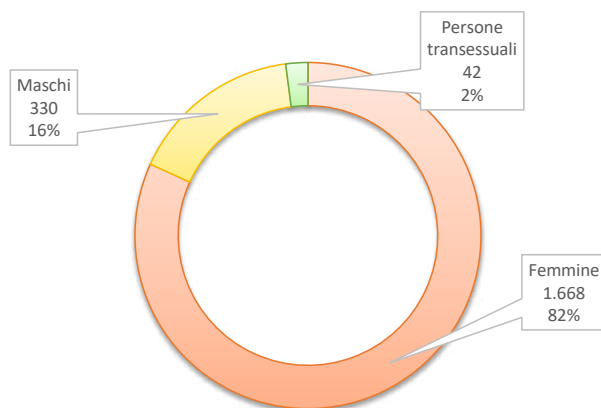
Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno e Commissione Europea 2018-2021.

In fuga dalla tratta

A colpo d'occhio

- I tre grafici seguenti si riferiscono alle persone che, nel periodo gennaio-dicembre **2020**, hanno usufruito del programma nazionale di **emergenza, assistenza e integrazione sociale** contro la tratta di esseri umani.
- Tra le 2.040 persone assistite (per quattro quinti **donne e ragazze**) quasi **1.500** sono di nazionalità **nigeriana** (72%).
- Nella gran parte dei casi le persone assistite sono state aiutate a liberarsi dallo **sfruttamento** di tipo **sessuale** (**1.599** persone). Ma quasi **300** erano soggette a quello **lavorativo**.

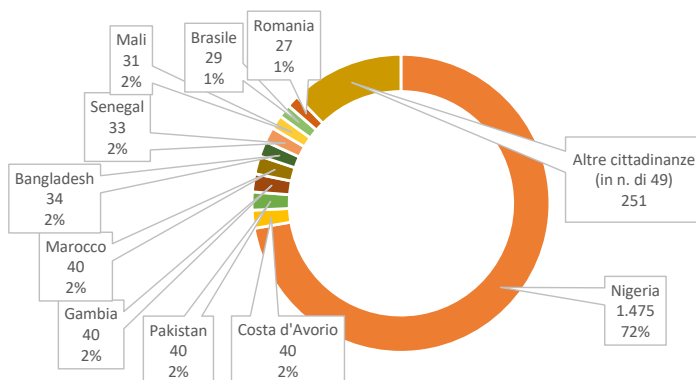
Le vittime di tratta assistite in Italia. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.



Totale: 2.040 persone assistite, per il 95% maggiorenni e il 5% minorenni.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento per le Pari Opportunità 2021.

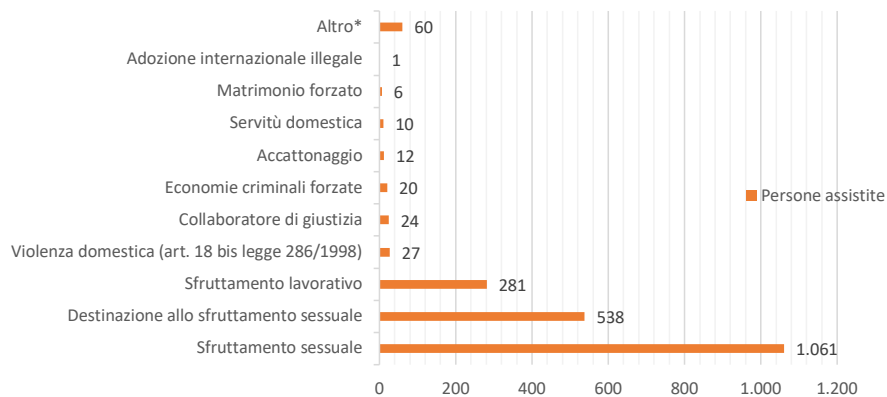
Le vittime di tratta assistite in Italia: le provenienze. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.



Totale: 2.040 persone assistite.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento per le Pari Opportunità 2021.

Le vittime di tratta assistite in Italia: ambiti di sfruttamento, violenza e situazioni legali. Valori assoluti. Anno 2020.



Totale: 2.040 persone assistite.

* La voce si riferisce in particolare a persone che hanno subito sfruttamento nel Paese d'origine oppure durante il viaggio verso l'Italia.

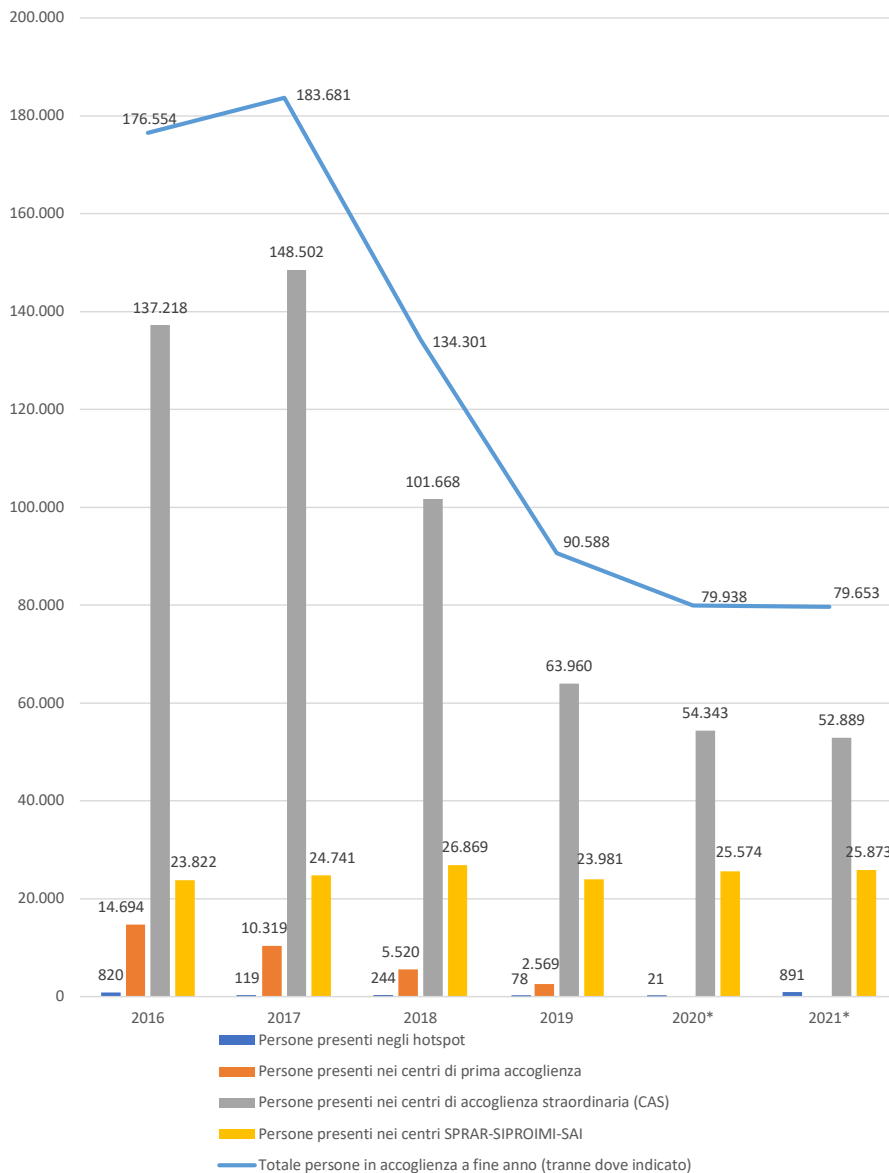
Fonte: elaborazione su dati Dipartimento per le Pari Opportunità 2021.

In accoglienza

A colpo d'occhio

- Alla fine di ottobre 2021 si trovavano **in accoglienza** in Italia poco più di **80 mila** fra richiedenti asilo, rifugiati e migranti. Ad aprile questo indicatore aveva toccato il minimo dopo oltre tre anni di discesa continua, con **75.400** persone fra *hotspot*, centri di prima accoglienza, CAS (centri di accoglienza straordinaria) e progetti SAI (Sistema di accoglienza e integrazione, cioè l'ex SIPROIMI ex SPRAR).
- Negli anni l'**incidenza dei CAS** sulle accoglienze totali si è assottigliata, ma la loro presenza rimane preponderante. Se alla metà del **2020** le strutture CAS erano **4.963**, nel **2017** hanno toccato la cifra record di **9.132**.
- La rete SAI-SIPROIMI-SPRAR ha raggiunto la sua massima estensione nel **2018**, con **877 progetti**, **35.881 posti finanziati** e **1.850 Comuni** in qualche modo interessati (e comunque, meno di **uno su quattro** sul totale nazionale). È poi scesa fino ai dati di **gennaio 2021**, **760 progetti** con **30.049** posti, per tornare a crescere nell'estate **2021** con **855** progetti e **32.506** posti, di cui **6.698** per **minori non accompagnati**.
- Nel corso del 2018 i **beneficiari** accolti nello SPRAR-SIPROIMI sono stati in tutto **41.113**, per scendere a **39.686** nel **2019** e a **37.372** nel 2020.
- Il maggior numero di **posti SAI** si trova oggi in **Sicilia** (5.133 posti), seguita a distanza dalla **Puglia** (3.336) e dalla **Campania** (3.147). La prima regione del Nord è l'**Emilia-Romagna** (2.654), seguita da **Lombardia** (2.637) e **Piemonte** (2.072).
- Nell'**ottobre 2021**, in seguito alla crisi umanitaria in Afghanistan, il Viminale ha messo a bando un ampliamento della **rete SAI** pari a **3.000 posti** per l'accoglienza di famiglie. Per l'ANCI (l'Associazione nazionale Comuni italiani) si tratta di un provvedimento ancora **inadeguato** rispetto alle necessità, ma rappresenta comunque un'**occasione** di rilancio dell'**accoglienza diffusa**.

Presenze di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza in Italia. Valori assoluti. Anni 2016-2021.



Presenze al 31 dicembre tranne che per il 2021: per quest'ultimo anno presenze al 15 settembre tranne che nel SAI, al 31 agosto. Al **31 ottobre 2021** il totale delle persone in accoglienza è salito a 80.486: 457 negli *hotspot*, 53.893 nei centri di prima accoglienza e nei CAS e 26.136 nei progetti SAI.

* La colonna in grigio comprende sia le presenze nei CAS che nei centri di prima accoglienza, non disaggregate.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2017-2021.

Presenze di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza nelle regioni. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.

	Persone presenti negli hotspot	Persone presenti nei centri di prima accoglienza e nei CAS	Persone presenti nei centri SAI	Totale persone in accoglienza sul territorio	% sul totale complessivo nazionale
Lombardia		7.754	2.327	10.081	12,7
Emilia-Romagna		5.899	2.208	8.107	10,2
Sicilia	891	2.542	3.968	7.401	9,3
Piemonte		5.556	1.796	7.352	9,2
Lazio		4.998	1.912	6.910	8,7
Campania		3.418	2.076	5.494	6,9
Toscana		3.614	1.370	4.984	6,3
Calabria		2.041	2.353	4.394	5,5
Puglia	0	1.725	2.662	4.387	5,5
Veneto		3.712	578	4.290	5,4
Liguria		2.363	832	3.195	4,0
Friuli-Venezia Giulia		2.663	303	2.966	3,7
Marche		1.439	908	2.347	2,9
Abruzzo		1.065	527	1.592	2,0
Basilicata		981	574	1.555	2,0
Umbria		1.027	332	1.359	1,7
Molise		384	749	1.133	1,4
Trentino-Alto Adige		940	186	1.126	1,4
Sardegna		726	192	918	1,2
Valle d'Aosta		42	20	62	0,1
Totale complessivo	891	52.889	25.873	79.653	100,0

Presenze al 15 settembre tranne che nel SAI, al 31 agosto.

Fonte: Ministero dell'Interno-Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2021.

La rete SAI-SIPROIMI, i dati chiave. Valori assoluti. Anni 2020-2021.

	2020	Agosto 2021
I progetti	794 , di cui 602 ordinari, 148 per minori non accompagnati e 44 per persone con disagio mentale o disabilità.	855 , di cui 572 ordinari, 241 per minori non accompagnati (fra cui 96 finanziati con risorse FAMI-Fondo asilo migrazione e integrazione) e 42 per persone con disagio mentale o disabilità.
Gli enti locali titolari di progetto	679 , di cui 586 Comuni, 18 Province, 26 Unioni di Comuni (comprese Comunità montane e Unioni montane di Comuni) e 49 altri enti.	724 , di cui 634 Comuni, 18 Province, 26 Unioni di Comuni (comprese Comunità montane e Unioni montane di Comuni) e 46 altri enti (Aziende sociali consortili, Ambiti territoriali, Comuni associati, Comunità comprensoriali, Consorzi, Distretti sanitari e Società della salute).
Totale dei Comuni coinvolti nei progetti**	Oltre 1.614 (ma rispetto al totale nazionale solo 1 su 5).	Oltre 1.800 (ma rispetto al totale nazionale solo 1 su 4)*.
I posti finanziati	31.324 , di cui 26.234 ordinari, 4.437 per minori non accompagnati (compresi 206 posti FAMI) e 653 per persone con disagio mentale o disabilità.	32.506 , di cui 25.011 ordinari, 6.698 per minori non accompagnati (compresi 1.532 posti FAMI) e 797 per persone con disagio mentale o disabilità.

Nota: nell'**ottobre 2021** il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha emesso un bando per l'ampliamento della rete SAI di 3.000 posti «da destinare all'accoglienza di nuclei familiari (anche numerosi) in relazione alle eccezionali esigenze di accoglienza conseguenti alla crisi politica in Afghanistan». «Si tratta di una prima, e per questo importante, occasione di rilancio dell'accoglienza diffusa... - ha commentato l'ANCI -. Siamo consapevoli che si tratta di un ampliamento con numeri non ancora adeguati al bisogno. Abbiamo per questo chiesto rassicurazioni circa la continuità del percorso nei prossimi mesi, di cui questo provvedimento deve rappresentare solo il primo passo»⁷.

* Dato aggiornato al gennaio 2021.

** Comuni titolari di progetto o sede di struttura o che fanno parte di un'aggregazione territoriale titolare di progetto.

Fonte: elaborazione su dati Servizio Centrale SAI-SIPROIMI, Ministero dell'Interno e ANCI 2021.

⁷ MATTEO BIFFONI (delegato ANCI all'immigrazione e politiche per l'integrazione), *Lettera ai Comuni e agli enti gestori SAI*, 13 ottobre 2021, in <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/10/Prot.-112-Lettera-Sindaco-Biffoni-alle-Rete-SAI.pdf>

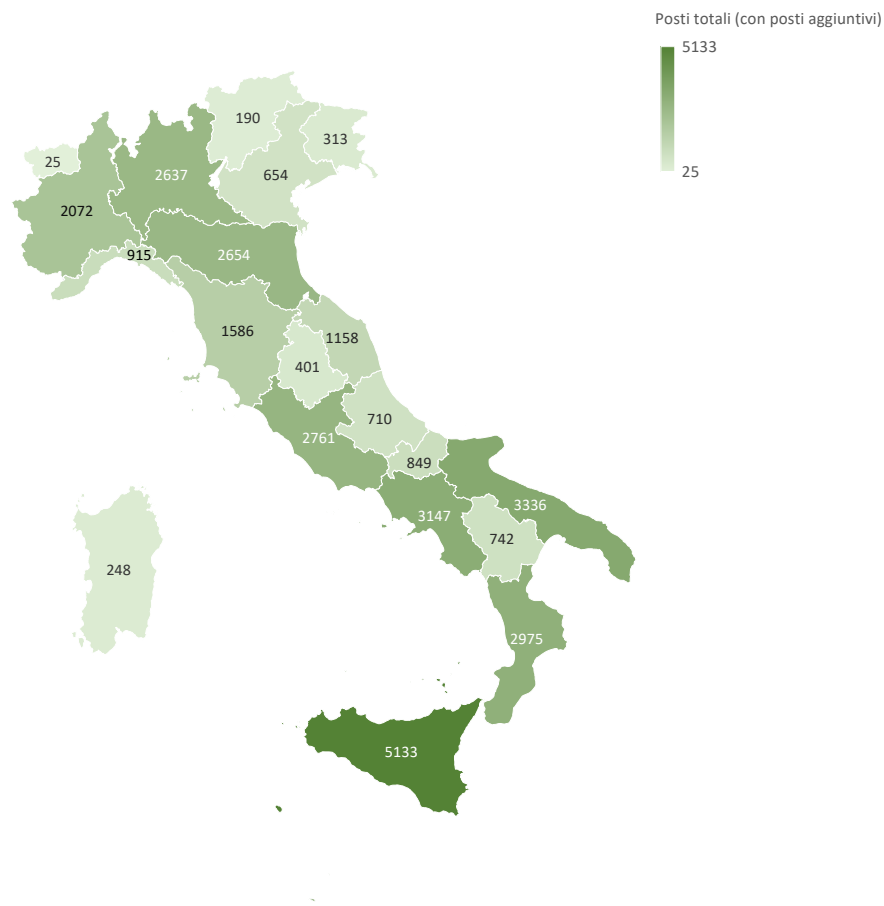
La rete SAI nelle regioni. Valori assoluti. Anno 2021*.

	Posti totali (con posti aggiuntivi)	<i>di cui per disagio mentale o disabilità fisica</i>	<i>di cui per minori non accompagnati</i>	Gli enti locali titolari di progetto	Il numero di progetti
Abruzzo	710	0	166	19	23
Basilicata	742	0	273	28	30
Calabria	2.975	63	393	101	111
Campania	3.147	0	821	95	104
Emilia-Romagna	2.654	123	594	23	34
Friuli-Venezia Giulia	313	14	0	9	9
Lazio	2.761	38	89	34	40
Liguria	915	0	231	22	23
Lombardia	2.637	40	674	53	64
Marche	1.158	13	163	19	24
Molise	849	0	138	29	30
Piemonte	2.072	46	206	38	41
Puglia	3.336	183	699	92	113
Sardegna	248	0	44	12	13
Sicilia	5.133	228	1.727	84	116
Toscana	1.586	43	329	33	40
Trentino-Alto Adige	190	0	17	4	5
Umbria	401	6	57	11	14
Valle d'Aosta	25	0	0	1	1
Veneto	654	0	77	17	20
Totali	32.506	797	6.698	724	855

* Dati aggiornati ad agosto.

Fonte: Servizio Centrale SAI 2021.

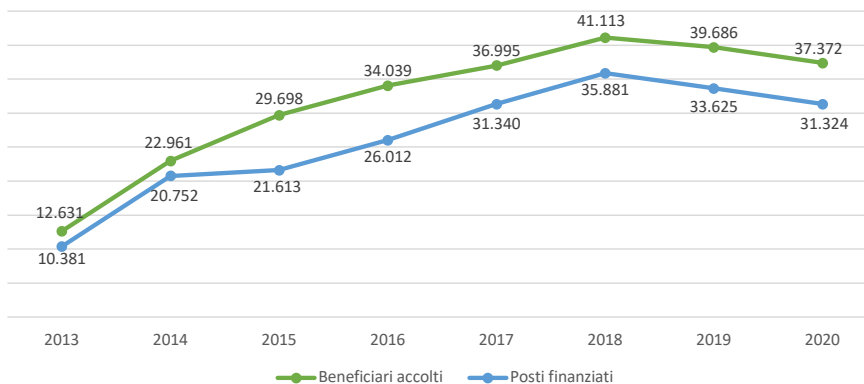
I posti SAI nelle regioni. Valori assoluti. Anno 2021*.



* Dati aggiornati ad agosto.

Fonte: elaborazione su dati Servizio Centrale SAI 2021.

La rete SAI-SIPROIMI-SPRAR: l'andamento dei posti e dei beneficiari accolti. Valori assoluti. Anni 2013-2020.



Fonte: Servizio Centrale SAI 2021.

Le strutture per migranti, richiedenti asilo e rifugiati. Valori assoluti. Anni 2015-2020.

	Gli hotspot	I centri di prima accoglienza	I CAS	Il SAI-SIPROIMI-SPRAR
2020*	4 (Lampedusa con 250 posti, Pozzallo, Messina e Taranto)	10 strutture	4.963 strutture	794 progetti
2019	4 (Lampedusa con 96 posti, Pozzallo con 234, Messina con 160 e Taranto ancora con 160, per un totale di 650 posti)	9 strutture	5.465 strutture	844 progetti
2018	5 (Lampedusa, 96 posti, Pozzallo, 300, Messina, 250, Taranto, 400, e Trapani-Milo (400, attivo fino al 23 settembre e poi trasformato in CPR, Centro di permanenza per il rimpatrio).	13 strutture	8.102	877 progetti

(segue)

	Gli hotspot	I centri di prima accoglienza	I CAS	IL SAI-SIPROIMI-SPRAR
2017	5 (Lampedusa, 500 posti, Pozzallo, 300, Messina, 250, Taranto, 400, e Trapani-Milo, 400, per un totale di 1.850 posti).	15 strutture	9.132	776 progetti
2016	4 (Lampedusa, 500 posti, Pozzallo, 300, Taranto, 400, Trapani-Milo, 400, per un totale di 1.600 posti).	15 strutture	7.572**	652 progetti
2015	2 (Lampedusa e Trapani-Milo)	10 strutture	3.643	430 progetti

* Dati a giugno per hotspot, centri di prima accoglienza e CAS. L'hotspot di Lampedusa, con 250 posti ancora nell'aprile 2021, vive periodi di grave sovraffollamento con oltre 1.000 trattenuti. Fra i "luoghi" di accoglienza nel 2020 si potrebbero anche aggiungere le discusse "navi quarantena" anti-COVID-19 per i migranti arrivati via mare, a partire da aprile. Verso la fine di settembre le navi erano ormai cinque, con 2.238 migranti a bordo. Ma il loro uso è stato anche visto da giuristi, operatori e volontari di società civile come un nuovo esperimento di "gestione della frontiera" segnato da violazioni dei diritti. Entro l'inizio di novembre l'isolamento sanitario sulle navi era stato applicato già a 10.000 persone. Sulla terraferma, invece, per le misure di prevenzione anti-COVID si contavano a fine settembre 14 strutture, più altre aree adibite alla quarantena in altri centri governativi, per un totale di 3.000 posti.

** Così nella *Relazione* al Parlamento sul sistema di accoglienza per il 2017 (pubbl. 2018); quella per il 2016 (pubbl. 2017) indica 7.557 strutture (più altre 24 strutture temporanee per minori).

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2016, Comitato Parlamentare Schengen, Servizio Centrale SAI e ASGI 2016-2021.

Integrazione e inclusione, dal mondo all'Italia

Dati e fatti 2020-2021

<p>Nelle “soluzioni durevoli”</p>	<p>Per l’UNHCR la naturalizzazione è una delle tre “soluzioni durevoli” per le situazioni di sradicamento forzato vissute dai rifugiati, oltre al rimpatrio sicuro e al reinsediamento. L’agenzia ONU stima che nel 2020 siano stati naturalizzati in 28 Paesi del mondo 33.800 rifugiati originari di 126 Stati. Anche se non si sono registrate variazioni significative nel numero di Paesi segnalatori di almeno un naturalizzato (erano 25 nel 2019), il numero complessivo dei naturalizzati nel ’20 ha perso un terzo rispetto ai 55 mila del ’19. Tre quarti (25.700) dei naturalizzati nel 2020 sono diventati cittadini olandesi. In generale, l’85% di tutte le naturalizzazioni hanno avuto luogo in Europa. Nei Paesi Bassi l’ottenimento della nazionalità olandese ha riguardato 13.400 siriani, 3.100 eritrei e 2.400 profughi apolidi. Altri 5.000 rifugiati sono stati naturalizzati in Canada e 2.500 in Francia.</p>
<p>A scuola</p>	<p>In un settore chiave dell’inclusione-integrazione, quello scolastico e formativo, fra 2019 e 2020 una ricerca dell’UNHCR in oltre 40 Paesi del mondo ha accertato che sono iscritti alla scuola primaria il 68% dei bambini rifugiati. Ma la percentuale si dimezza se si guarda ai ragazzi rifugiati iscritti nella scuola secondaria, 34%, e crolla ancora al 5% per i giovani rifugiati iscritti nella formazione universitaria. «Esistono ancora barriere strutturali significative che ostacolano l’accesso degli studenti rifugiati alla formazione post-primaria»⁸.</p>
<p>Paesi a confronto</p>	<p>Nel dicembre 2020 il MPG (Migration policy group) di Bruxelles e il CIDOB-Barcelona centre on international affairs hanno presentato il “Migrant integration policy index” (MIPEX2020), un indicatore quantitativo che misura l’efficacia delle politiche di integrazione a favore dei migranti (non solo dei rifugiati⁹) in 52 Paesi asiatici, americani ed europei, compresi tutti gli Stati membri dell’UE e il Regno Unito. Otto le aree prese in esame per la formazione dell’“indice”, con dati aggiornati fino al 2019: mobilità del mercato del lavoro, educazione, partecipazione politica, accesso alla cittadinanza, ricongiungimento familiare, salute, residenza permanente e interventi anti-discriminazione.</p>

(segue)

⁸ UNHCR, *Staying the course. The challenges facing refugee education*, 2021, in <https://www.unhcr.org/publications/education/612f85d64/unhcr-education-report-2021-staying-course-challenges-facing-refugee-education.html>, p. 9.

⁹ Per questi ultimi, cf. nella scheda “Ma che integrazione offriamo in Italia e in Europa?”, pubblicata nell’edizione 2020 di questo rapporto, in https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2020/11/00_DirittodAsilo_completo.pdf, pp. 262-263.

L'Italia che integra a metà...	L'Italia (indice MIPEX di 58 punti su 100), come i Paesi dell'Europa centro-occidentale e il Regno Unito, si colloca fra i Paesi che mettono in atto politiche " mediamente favorevoli " (" <i>halfway favourable</i> ") all'integrazione. Politiche migliori vengono attuate in Norvegia e Spagna (politiche "tendenzialmente favorevoli") e ancor di più in Svezia, Finlandia e Portogallo ma anche in Canada ("favorevoli").
... e "a tempo"	Quella disponibile nel nostro Paese e nei Paesi simili, secondo il MIPEX è un'" integrazione temporanea ": gli immigrati sono titolari di diritti fondamentali e pari opportunità, ma non si offre loro un futuro stabile nel Paese. Le varie politiche incoraggiano la popolazione a vederli come pari e "vicini di casa" , ma pur sempre come stranieri piuttosto che come potenziali cittadini . Anche il MIPEX rivela che fra il 2014 e il 2019 l'Italia ha indebolito le sue politiche di integrazione con provvedimenti restrittivi .
Accoglienza e integrazione secondo il DL 130/2020	Con la riforma della disciplina sull'accoglienza contenuta nel DL 130/2020 convertito nella legge 173/2020, i richiedenti asilo sono tornati ad avere accesso ai progetti del SAI , il Sistema di accoglienza e integrazione (anche se, purtroppo, ora e sempre nei limiti delle "risorse disponibili"), dopo che il DL 113/2018 "sicurezza" li aveva esclusi dai progetti del SIPROIMI. Tuttavia il DL 130 ha confermato almeno in parte il "decreto sicurezza" dove esso prevedeva percorsi di integrazione solo per i beneficiari di una qualche forma di protezione: i richiedenti continuano ad esserne esclusi (sia pure con due eccezioni). Il "nuovo" sistema di accoglienza prevede infatti: 1) prestazioni <i>di primo livello</i> garantite anche ai richiedenti asilo che comprendono «percorsi iniziali di inclusione» ¹⁰ come i corsi di italiano e i servizi di orientamento legale e al territorio ; 2) prestazioni <i>di secondo livello</i> rivolte all'integrazione in modo specifico, per i beneficiari di una forma di protezione; esse fra l'altro contemplano l' orientamento al lavoro e la formazione professionale . In più il DL 130 prevede la possibilità di ulteriori percorsi d'integrazione per i beneficiari di protezione pronti ad uscire dal sistema di accoglienza «con particolare riguardo alla formazione linguistica , all' informazione sui diritti e i doveri , all' orientamento ai servizi e a quello all' inserimento lavorativo » ¹¹ .
La questione dell'"abitare dignitoso"	Secondo stime dello studio ISMU che citiamo in nota, al 1° gennaio 2020 sono più di 2.400 i richiedenti asilo e beneficiari di protezione che, nel nostro Paese, vivono in occupazioni abusive o sistemazioni precarie . Una larga parte dei richiedenti/beneficiari risiedono in strutture di accoglienza (91 mila), mentre sono poco più numerosi quelli che vivono in appartamenti in affitto (94 mila). Circa 27 mila sono ospiti non paganti

¹⁰ AA.VV., *Beneficiari di protezione internazionale e integrazione in Italia. Focus sull'accesso al sistema abitativo*, Fondazione ISMU, 2021, p. 33.

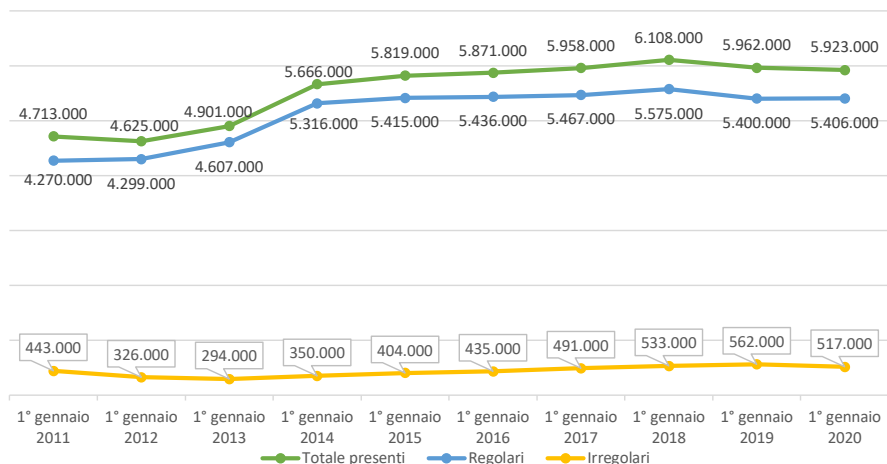
¹¹ *Ibidem*.

presso amici/parenti/conoscenti, **1.100** si ritrovano a dormire nei **luoghi di lavoro** e poco meno di **900** vivono in **appartamenti in concessione gratuita**. «La questione dell'abitare, e soprattutto dell'**abitare dignitoso**, non rappresenta oggi in Italia un tema centrale nelle politiche pubbliche dirette all'inclusione, generando un *gap* di rilievo nel processo verso l'autonomia delle persone»¹².

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, MPG-CIDOB e ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità) 2020-2021.

Le presenze irregolari

Le stime sulle presenze di stranieri in Italia: totali, regolari e irregolari. Valori assoluti. Anni 2011-2020.



Nota: la diminuzione delle presenze irregolari nel 2020 rispetto al 2019 riflette la situazione «prima del provvedimento di regolarizzazione del 2020, e seppur in presenza di una nuova normativa sull'asilo - legata al c.d. "decreto sicurezza" - che ha accresciuto la platea delle esclusioni accrescendo il numero di irregolari al termine delle procedure, inclusi gli eventuali ricorsi. In realtà si può ritenere che sia stata sostanzialmente la forte caduta degli ingressi irregolari estranei ai canali umanitari - e della corrispondente frazione di "non richiedenti asilo" che ad essa normalmente si accompagnava - ad aver prodotto tale risultato, compensando ampiamente l'effetto del taglio delle accoglienze per motivi umanitari»¹³.

Fonte: ISMU 2021.

¹² Ivi, p. 3.

¹³ FONDAZIONE ISMU, *Ventiseiesimo rapporto sulle migrazioni 2020*, Franco Angeli, Milano, 2021, p. 75.

ARTE, PRATICHE E SAPERI: l'esperienza di «Trame migranti» a Messina

Tiziana Tarsia e Francesco Paolo Campione, Università di Messina

Il ciclo di incontri intitolato «Trame migranti»¹ organizzato, nel 2020, dal dipartimento Cospecs dell'Università di Messina ha la sua origine nel «Tavolo di didattica e ricerca partecipata sull'accoglienza dei migranti»² (Tarsia, 2020). Il «tavolo», è un gruppo di lavoro composto da operatori sociali, studiosi, studenti e rifugiati e si è costituito nel 2018 nell'ambito di un progetto di ricerca denominato «Pratiche sociali professionali nei servizi sul territorio: esplicitare i saperi». Il gruppo si incontra ogni anno e ha l'obiettivo di produrre sapere e comunicarlo all'esterno attraverso una lezione in co-docenza rivolta a studenti, futuri operatori sociali. La conoscenza che viene co-costruita nei «tavoli» è anche oggetto di scritture a più mani e di presentazioni di gruppo a seminari e convegni scientifici.

Il progetto ha, tra i suoi tanti obiettivi, quello di esplicitare i saperi taciti³ che sono incorporati nelle pratiche sociali degli operatori sociali e dei migranti e, in generale, nella relazione d'aiuto che si instaura all'interno dei servizi. Il disegno di ricerca prevede l'utilizzo di metodologie di ricerca partecipata e collaborativa⁴ e si articola su diversi livelli. Uno dei presupposti teorici su cui

¹ Il responsabile scientifico del progetto di ricerca «Pratiche sociali professionali nei servizi sul territorio: esplicitare i saperi» è Tiziana Tarsia mentre il comitato scientifico del progetto «Appesi ad un filo» in cui è inserito il ciclo di seminari «Trame migranti» è composto da Andrea Nucita, Francesco Paolo Campione, Tiziana Tarsia e Dario Tomasello. Il primo paragrafo è attribuibile a T. Tarsia e il secondo paragrafo a F.P. Campione.

² TIZIANA TARSIA, «La conoscenza tacita degli operatori Sprar: quando i problemi generano saperi», in «Mondi Migranti», Vol. 2, 2020, 183-202.

³ MICHAEL POLANYI, *La conoscenza inespresa*, Armando, Roma, 2018.

⁴ AMANDA HILTON, «Collaboration in anthropology: the (field) work of grounded practice», in «Cambio», Vol. 15, 2018, pp. 113-126.

si basa il lavoro sul campo e che ha condotto alla programmazione del ciclo di seminari, è l'idea che ogni attore sociale sia portatore di un sapere che attinge alla propria esperienza personale dei servizi. Il *frame* teorico entro cui si iscrive «Trame migranti» è composito e fa riferimento, in particolar modo, al paradigma della Sociologia della conoscenza⁵, della Sociologia del conflitto⁶, dell'Anti-oppressive social work⁷ e della Sociologia relazionale⁸. Idee e approcci teorici usati nel progetto di ricerca originario si sono così concretizzati nella programmazione e realizzazione di «Trame migranti» grazie alla presenza di una rete di partenariato composta da 17 soggetti⁹ in cui ognuno ha deciso di mettere in comune la propria esperienza e i propri saperi sull'accoglienza delle persone migranti. In particolare sono stati condivisi tre principi: 1) il protagonismo dei saperi e delle competenze artistiche/performative dei beneficiari dei progetti di accoglienza; 2) la costruzione di un rapporto autonomo dei beneficiari con il territorio inteso in senso ampio; 3) la possibilità di mettere in rete persone diverse con l'idea, a lungo termine, di supportare la sostenibilità dei percorsi di vita delle persone in accoglienza.

Il ciclo di incontri «Trame migranti» si è articolato in momenti di laboratorio, seminari e presentazioni di volumi e report di ricerca con la presenza di partecipanti ed esperti residenti in tutta Italia.

I laboratori, in particolare, sono stati ideati e progettati insieme, dai rappresentanti delle organizzazioni e dai migranti che li avrebbero, poi, condotti. Ogni singolo incontro è stato costruito in maniera modulare ed è stato pensato come sintesi delle diverse anime di «Trame Migranti», quella riferita alla conoscenza che scaturisce dalle pratiche sociali quotidiane, quella riconducibile alla

⁵ KARL MANNHEIM, *Sociologia della conoscenza*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁶ JOHAN GALTUNG, *Affrontare il conflitto. Trascendere e trasformare*, PUS, Pisa, 2014.

⁷ LENA DOMINELLI, "Deprofessionalizing Social Work: Anti-Oppressive Practice, Competencies and Postmodernism", in «The British Journal of Social Work, Vol. 2, 1996, pp. 153-175.

⁸ PIERPAOLO DONATI, *Sociologia della relazione*, Il Mulino, Bologna, 2013.

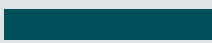
⁹ Le organizzazioni che hanno partecipato alla prima edizione della rete sono: il presidio messinese di Libera "Nino e Ida Agostino" con l'équipe del progetto "Liberi di Crescere" e l'Istituto di istruzione superiore Verona Trento – Majorana, la comunità di Sant'Egidio, il Migralab Sayad, la coop. Utopia, la coop. Oxfam Italia Intercultura, Legacoop Sicilia Orientale, la coop. Azione Sociale, la coop. Servizi sociali, Ecosmed- Microcredito per l'economia civile e di comunità, Arci Reggio Calabria, Recosol (Rete dei comuni solidali), il progetto "L'uomo nero...racconta", la sartoria sociale "Kano", l'associazione "Anymore onlus", l'ass. Coopisa, l'ufficio Migrantes dell'Arcidiocesi di Messina- Lipari e Santa Lucia del Mela, i progetti di accoglienza di Villa San Giovanni, di Sant'Alessio in Aspromonte, di Campo Calabro, di Gioiosa Jonica, di Milazzo, di Terme Vigliatore, di Capo d'Orlando, il tavolo di didattica situata e partecipata per l'accoglienza dei rifugiati - Cospecs.

ricerca sociale e quella artistica/performativa. Durante gli eventi, tutti realizzati da remoto, sono stati coinvolti i docenti del dipartimento Cospecs che avevano il compito di introdurre l'incontro e i *social workers* e i migranti. Questi ultimi, nelle attività laboratoriali, avevano il compito di sviluppare la parte centrale del momento formativo/performativo.

Il ciclo di incontri avrebbe dovuto concludersi con un laboratorio condotto dall'artista congolese JM Mosengo (Moke), considerato tra i maggiori pittori del continente africano. L'evolversi della pandemia ha sfortunatamente impedito la realizzazione definitiva del progetto: l'idea iniziale era quella di tradurre le performance pittoriche dell'artista – condotte nei locali del Dipartimento per l'occasione trasformati in un atelier – in un momento di condivisione interattiva durante il quale gli studenti avrebbero a loro volta sperimentato, nella modalità più libera e autentica, la loro creatività. Per le sue caratteristiche, lo stile e il fare pittorico di Moke rappresentano una esemplificazione viva dei temi della migrazione, della conservazione delle radici culturali, del difficile rapporto fra tradizione e globalizzazione. Moke riesce a rappresentare efficacemente le contraddizioni del mondo moderno, e della sua terra particolarmente, con un linguaggio nel quale la componente naïve esplora il senso di precarietà e le lacerazioni di un mondo in costante conflitto. La pittura di Moke è al tempo stesso ilare e malinconica, realistica e sognante: i temi della vita cittadina, del caotico e gioioso mondo urbano di Kinshasa stanno a fronte della minaccia delle armi in mano ai gruppi di potere, alle fazioni che si contendono il controllo dei traffici e dell'economia. Lo sguardo dell'artista è sempre arguto, qualche volta beffardo, in una misura nella quale la purezza dell'ispirazione e la semplicità espressiva sono capaci di rivelare dal profondo il volto qualche volta imperscrutabile del mondo contemporaneo. L'arte rappresenta dunque per Moke l'antidoto all'appiattimento dell'ingegno e della coscienza soffocati dall'ipertrofia dei social media, un modo per guardare alla realtà senza limitazioni e realizzare compiutamente la libertà di vita e di pensiero.

La condivisione delle esperienze di Moke avrebbe certamente rappresentato un importante momento di crescita umana e culturale per gli studenti dell'Università di Messina. Si spera che la ripresa in sicurezza e in presenza di tutte le attività didattiche potrà consentire di apporre questo sigillo d'eccezione all'esperienza, di per sé già ricchissima, del ciclo di incontri «Trame migranti».

A dicembre 2021 avrà inizio la seconda edizione di questo percorso. L'attenzione, quest'anno, si concentrerà sulle pratiche di partecipazione sociale dei migranti. L'intento è quello di far emergere aspetti, fatiche e sfumature delle diverse possibilità di pensare e realizzare un'accoglienza caratterizzata da una progettazione e programmazione condivisa e corresponsabile.



QUARTA PARTE

APPROFONDIMENTO TEOLOGICO



Alcune persone, principalmente dall'Afghanistan, si trovano intorno al fuoco davanti alle loro tende, all'ora del tramonto a Calais.

"FRATELLI TUTTI" *MIGRANTI*

Giuseppe Laterza

Con la pubblicazione dell'enciclica *Fratelli tutti*, Papa Francesco ha voluto indicare, non solo ai fedeli cattolici ma anche a tutti gli uomini di buona volontà, un sogno antico e prezioso da coltivare e da condividere con l'intera umanità: quello della fraternità universale e dell'amicizia sociale. Questo orizzonte ideale arriva ad abbracciare tutti gli uomini senza discriminazioni e consente di realizzare la comunione tra i popoli nonostante le differenze.

Il concetto di "sogno", molto ricorrente nei discorsi dell'attuale pontefice, non va inteso tuttavia come un tentativo di fuga dalla realtà o come l'idealizzazione di un traguardo irraggiungibile, ma più correttamente può essere accostato all'idea di un progetto o di una visione in grado di orientare la prassi e di introdurre processi di cambiamento strutturali nella storia. È un sogno da fare tutti insieme, capace di unire gli uomini e le donne in «un'unica umanità come viandanti fatti della stessa carne umana, come figli di questa stessa terra che ospita tutti noi»¹. Si tratta dello stesso sogno che infervorò l'animo di S. Francesco tanto da spingerlo in Egitto a presentarsi al cospetto del Sultano Malik-al-Kamil ad invocare la pace e la concordia tra i cristiani e i musulmani. Come nella *Laudato si'* anche in questa enciclica il Papa si è ispirato al poverello di Assisi non solo nel titolo, che riprende un'espressione con la quale era solito rivolgersi ai suoi frati nelle *Ammonizioni*, ma anche nell'incoraggiare a «[...] una fraternità aperta, che permette di riconoscere, apprezzare e amare ogni persona

¹ FRANCESCO, Lettera enciclica sulla fraternità e l'amicizia sociale *Fratelli tutti* (3.10.2020), Edizioni Messaggero di Sant'Antonio, Padova, 2020, n. 8.

al di là della vicinanza fisica, al di là del luogo del mondo dove è nata e dove abita»².

Un'altra fonte cui l'enciclica attinge è il documento sulla pace e la fraternità universale, che il Papa ha sottoscritto ad Abu Dhabi insieme al Grande Imam Ahmad Al-Tayyeb, durante il viaggio apostolico negli Emirati Arabi Uniti nel 2019, intitolato *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune*. Il testo rappresenta una vera pietra miliare nel dialogo inter-religioso tra il cattolicesimo e l'Islam oltre che un impegno coraggioso e senza precedenti dei due capi religiosi a camminare nella direzione della pace. Come afferma lo stesso pontefice, l'enciclica riprende e sviluppa, in maniera molto più estesa, i grandi temi esposti in quella circostanza. La fraternità quindi può essere assunta come l'orizzonte condiviso non solo dai cristiani, ma da tutti gli uomini e le donne che desiderano la pace, che aspirano ad un mondo più giusto e vogliono rendere migliore l'umanità.

La terza fonte di ispirazione dell'enciclica è la pandemia di COVID-19 e, in particolare, il discorso tenuto il 27 marzo 2020 durante il momento straordinario di preghiera tenutosi sul sagrato della Basilica di San Pietro, davanti a una piazza deserta. In quella occasione Francesco affermò che la tempesta abbattutasi sull'umanità ha fatto comprendere agli uomini che si trovano tutti sulla stessa barca a condividere un comune destino. Come i discepoli anche gli uomini di oggi devono rendersi conto che non possono andare avanti ciascuno per conto proprio, ma che possono e devono remare tutti insieme per superare le difficoltà che attanagliano il genere umano.

L'enciclica *Fratelli tutti* rappresenta per queste ragioni una piccola *Summa* nella quale il Papa ha voluto raccogliere ed esporre riflessioni sul tema della fraternità e dell'amicizia sociale che hanno avuto una lunga gestazione, maturate nel corso di diversi anni, probabilmente risalenti al periodo anteriore alla sua nomina al soglio di Pietro. È possibile evidenziare la sintonia della *Fratelli tutti* con l'intero insegnamento sociale della Chiesa, nel cui solco si inserisce riproponendone alcuni temi tradizionali: la pace, l'impegno per la giustizia sociale, lo sviluppo integrale, la solidarietà, il bene comune. Questo documento va letto in continuità con la *Laudato si'*, l'altra enciclica sociale di Francesco, della quale qui viene ripresa e portata a maturazione un'intuizione molto importante: se nel nostro mondo tutto è connesso e in relazione, è possibile affermare l'esistenza di un legame di fraternità universale che accomuna tutti gli uomini.

²Ivi, n. 1.

Il documento non intende esporre una trattazione sistematica su questo argomento, ma chiede al lettore di lasciarsi guidare attraverso un percorso che lo immerge nella concretezza della vita. Per Francesco non è infatti sufficiente l'affermazione generica della fraternità, ma occorre alimentarne la consapevolezza generale per comprendere la qualità etica soggiacente a questo legame e le sue implicazioni sul piano del vissuto personale, istituzionale e dei rapporti internazionali. La fraternità presuppone un'assunzione di responsabilità che chiama in causa innanzitutto la coscienza, è un cammino «sinodale», cioè da vivere insieme, con la mente e con il cuore, conduce a superare quell'atteggiamento individualistico tipico dell'uomo moderno, ripiegato su se stesso, che lo rende meno libero, meno solidale con gli altri, in pratica meno fraterno.

1. Lettura sintetica dell'enciclica

Firmata presso la tomba di S. Francesco d'Assisi il 3 ottobre 2020, l'enciclica è composta da 287 numeri suddivisi in otto capitoli, strutturati secondo il metodo del discernimento in tre passi essenziali: riconoscere, interpretare e scegliere.

Al primo passo è dedicato l'intero capitolo primo, che contiene una vera fotografia del momento presente e dei suoi nodi problematici più gravi. Il Papa parte dalla constatazione delle difficoltà che oggi ostacolano il cammino verso la fraternità, primo tra tutti il paradosso di una società digitale iperconnessa, ma frammentata. Le relazioni virtuali si sostituiscono a quelle reali e alla parola "fratelli" oggi si preferisce "soci", che designa coloro i quali sono uniti semplicemente dalla ricerca di un interesse personale, per il cui raggiungimento decidono di cooperare in unità di intenti. Il Papa rileva che per decenni, a partire dal crollo del muro di Berlino fino all'avvento della globalizzazione, si era avuta l'impressione che l'umanità si fosse ormai incamminata verso un futuro di integrazione inarrestabile, di cui sono un esempio evidente l'integrazione europea e quella latinoamericana.

Tuttavia, negli ultimi tempi, la storia sta dando segni di un'autentica regressione sul piano della solidarietà, in modo tale che il progetto dell'amicizia sociale e della fraternità universale sembra andato in frantumi a causa delle guerre, del terrorismo, delle persecuzioni, delle violenze. «Si accendono conflitti anacronistici che si ritenevano superati, risorgono nazionalismi chiusi, esasperati, risentiti e aggressivi. In vari Paesi un'idea dell'unità del popolo e della nazione,

impregnata di diverse ideologie, crea nuove forme di egoismo e di perdita del senso sociale mascherate da una presunta difesa degli interessi nazionali»³.

A questi mali si aggiungono nuove forme di egoismo e altri ostacoli alla fraternità, che il Papa elenca in maniera analitica e pacata. Ad esempio, l'economia globale svilisce la dimensione comunitaria dell'esistenza imponendo un modello culturale unico, che privilegia la cultura dell'interesse individuale, provoca il disimpegno per il bene comune, alimenta il ritorno della cultura dei muri, delle barriere, dei nazionalismi. La comunicazione politica tende a esasperare il conflitto polarizzando le posizioni, per cui non è più una sana discussione su progetti a lungo termine per lo sviluppo di tutti e del bene comune, ma un "gioco meschino" di squalificazione dell'altro.

Dalla logica del tutti contro tutti deriva la cultura dello scarto, che arriva a considerare cose da eliminare non solo il cibo o i beni materiali, ma anche le persone, specie quelle più fragili, deboli, anziane ed esposte pure al flagello della pandemia. Francesco denuncia anche il persistere nel mondo di diverse forme di ingiustizia e di violazione dei diritti umani; la piaga della guerra, che è una vera negazione della fraternità; il dramma delle migrazioni; le contraddizioni di una comunicazione digitale sempre più asservita ai poteri economici, ridotta a strumento di manipolazione delle coscienze e dei processi democratici.

Dopo questa profonda disamina sui principali ostacoli alla fraternità, nel secondo capitolo il Papa rivolge lo sguardo ai germi di beni e di speranza, tuttavia presenti nel mondo attuale, che possono rappresentare il presupposto per l'edificazione di un'umanità più solidale. Da questo capitolo prende avvio il secondo passo dell'itinerario proposto nell'enciclica: interpretare la realtà mediante l'analisi delle motivazioni di fondo che rendono arduo il cammino verso la fraternità e l'amicizia sociale. Sulla complessità attuale, descritta con l'immagine delle «ombre di un mondo chiuso», il pontefice cerca di gettare una luce proponendo la parabola del buon Samaritano, quale criterio di lettura dei segni dei tempi che Dio semina lungo i solchi della storia. Analizzando il testo evangelico il Papa osserva che il sacerdote e il levita, che passano accanto all'uomo percosso e lasciato a terra dai briganti, erano persone importanti per la loro epoca, ma non avevano a cuore l'amore per il bene comune. Il samaritano invece non è indifferente alla sofferenza altrui e si ferma, si avvicina, si piega sull'uomo gettato sul ciglio della strada, mostrando di essere capace di donare innanzitutto il suo tempo, di mettere da parte i suoi programmi, le sue aspettative, i suoi interessi.

³Ivi, n. 11.

Pertanto, Francesco ritiene che sarà possibile costruire una mentalità del "noi" contro quella dell'io solo a partire dalla nostra capacità di lasciarci sconvolgere dalle sofferenze degli altri e farci carico della loro fragilità. Imitando il samaritano anche noi siamo chiamati ad assumere l'atteggiamento della prossimità, del farsi prossimi non solo nei confronti delle singole persone, ma anche dei popoli feriti della terra, vessati dalle guerre, dalle persecuzioni e dai mutamenti climatici. Il samaritano andò via senza aspettarsi ringraziamenti o riconoscimenti pubblici, ma consapevole di aver fatto il suo dovere e di aver servito Dio. Allo stesso modo i popoli sviluppati devono accrescere il senso della loro responsabilità «riguardo a quel ferito che è il popolo stesso e tutti i popoli della terra»⁴.

Nel capitolo terzo Francesco prosegue la riflessione descrivendo il contributo che l'etica della fraternità, centrata sull'amore, può offrire nel tentativo di ripensare un mondo più aperto e solidale. L'essere umano è fatto per amare, la sua esistenza si realizza in pienezza solo attraverso il dono sincero e totale di sé, c'è quindi una specie di legge di estasi che lo spinge a uscire dal suo ego per trovare negli altri un accrescimento di essere. Come insegnava S. Tommaso d'Aquino, l'amore consiste perciò in un movimento che pone l'attenzione sull'altro considerandolo un'unica cosa con se stessi, un orientamento che porta a ricercare gratuitamente il suo vero bene e ad impegnarsi perché possa raggiungere una vita felice.

Partendo da queste premesse, sulla scia di S. Paolo VI, l'attuale pontefice propone l'edificazione di una civiltà dell'amore, nella quale la carità cristiana diventi la condizione per la possibilità di una vera apertura universalistica che possa originare società più inclusive e accoglienti. L'assunzione della carità cristiana quale criterio fondamentale del vivere sociale comporta di conseguenza il riconoscimento della dignità inalienabile di ogni essere umano. È quindi fondamentale «*rendersi conto di quanto vale un essere umano, quanto vale una persona, sempre e in qualunque circostanza*»⁵.

Tra le molte questioni attuali affrontate dall'enciclica, due sono considerate così urgenti da occupare l'intero capitolo quarto: il dramma delle migrazioni e la tensione tra locale e universale. In merito alla seconda questione il Papa osserva che oggi da una parte c'è una forte spinta all'integrazione, all'apertura e alla condivisione, dovuta anche allo sviluppo delle comunicazioni, dall'altra

⁴ Ivi, n. 79.

⁵ Ivi, n. 106.

c'è invece la tendenza alla chiusura, al particolarismo, a rimettere i confini, ad alzare gli steccati per difendere la propria identità.

La soluzione di questa duplice tensione non può essere né l'omologazione culturale imposta dalla globalizzazione, né la chiusura particolaristica di coloro che pretendono di difendere la propria identità alzando i muri, ma va ricercata nell'equilibrio tra la dimensione locale e una sincera e cordiale apertura all'universale. Il Papa mostra preoccupazione per i giovani che simpatizzano per alcune ideologie xenofobe e reputano i migranti dei soggetti pericolosi da cui bisogna difendersi, invitandoli a non cadere nella trappola di chi vuole semplicemente metterli contro altri giovani⁶.

Dopo i primi due passi, *riconoscere e interpretare*, il Papa illustra anche il terzo, *scegliere*, al quale dedica l'ultima sezione dell'enciclica. Qui troviamo alcune piste efficaci da percorrere per rendere concreta la fraternità e l'amicizia sociale. La prima via indicata è la migliore politica che si pone al servizio del bene comune, una sana politica capace di riformare le istituzioni, coordinarle e dotarle di buone pratiche⁷. La politica di cui c'è bisogno non deve essere sottomessa alla logica della massimizzazione del profitto e ai dettami del paradigma efficientista della tecnocrazia. Purtroppo la politica odierna assume forme che ostacolano il cammino verso un mondo diverso, come il populismo, che strumentalizza il popolo, o il liberalismo, che considera la società una somma di soggetti che agiscono in maniera totalmente auto-interessata. Su questo punto Francesco richiama l'enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI, che aveva già messo in luce l'importanza di coniugare carità politica e verità, perché solo quest'ultima è in grado di impedire che la carità si riduca a vuoto sentimentalismo.

Il sesto capitolo offre diversi spunti sul tema del dialogo, che non va inteso come la semplice esposizione delle opinioni personali, ma come il tentativo di «avvicinarsi, esprimersi, ascoltarsi, guardarsi, conoscersi, provare a comprenderci, cercare punti di contatto»⁸. Il dialogo per Francesco è la capacità di dare e di ricevere rimanendo aperti alla verità, implica sempre il rispetto per la dignità della persona umana e genera reciproco arricchimento per chi vi partecipa. Dal dialogo possono scaturire percorsi di un nuovo incontro, cammini di pace che conducono a purificare la memoria, rimarginare le ferite e avviare processi di guarigione.

⁶ Cf. *ivi*, n. 133.

⁷ Cf. *ivi*, n. 177.

⁸ *Ivi*, n. 198.

Nel settimo capitolo l'enciclica presenta due approfondimenti sul tema della guerra e della pena di morte, come esempi di situazioni estreme cui si giunge quando si rinuncia al dialogo e alla riconciliazione. La guerra è il fallimento della politica, la negazione della fraternità, la violazione di tutti i diritti della persona, mentre la pena di morte è una falsa risposta ai problemi che pretende di risolvere.

Infine viene messo in rilievo il ruolo che le diverse religioni possono svolgere per l'edificazione di una società più giusta e fraterna a partire dal riconoscimento del valore della persona umana. L'ottavo capitolo rivaluta infatti il ruolo della fede in Dio in un mondo secolarizzato e i benefici che le religioni possono apportare. Si rileva che forse la ragione può giungere ad affermare l'uguaglianza tra gli uomini e a stabilire una convivenza pacifica tra di loro, ma non riesce a fondare la fraternità, per la quale c'è bisogno della fede. Le religioni rappresentano un bene per l'umanità, perché richiamano continuamente la presenza di Dio nel mondo e possono dialogare tra loro per il bene della persona, la difesa della pace, la promozione dei più poveri, la difesa del creato. L'ultimo appello della *Fratelli tutti* è un invito alla preghiera rivolto agli uomini di fede di tutto il mondo, perché collaborino concretamente per la fraternità e l'amicizia sociale, in modo cordiale e autenticamente religioso.

Dopo aver compreso il piano generale dell'enciclica, nella seconda parte di questo contributo prenderò in esame alcuni nuclei tematici che sintetizzano la riflessione del Papa argentino sul tema delle migrazioni.

2. Le migrazioni e il mondo futuro

Tra gli apporti più significativi del pontificato di Francesco all'insegnamento sociale della Chiesa vi è, oltre al tema dell'ecologia integrale, che è il fulcro della *Laudato si'*, la centralità riconosciuta, a partire già dalla *Evangelii Gaudium*, al tema degli scartati, dei tanti uomini messi ai margini del sistema economico e sociale. Fin dagli esordi del suo ministero apostolico, infatti, il Papa ha messo in luce le ambiguità di un'economia che produce scarti, genera disuguaglianze, emargina grandi masse di popolazione mondiale dalla possibilità di avere una casa, un lavoro, un ambiente sano, una vita dignitosa. Egli ha denunciato il cinismo di un modello economico caratterizzato dalla legge del profitto, che prevale su qualsiasi altra realtà o valore, e impone la legge del più forte. L'essere umano è ridotto in questo modo a un bene di consumo che può essere usato e

gettato, un rifiuto, uno scarto, un avanzo del sistema, a tal punto che un abbandonato che muoia di stenti su una panchina non fa più notizia⁹.

L'insistenza di Francesco nel guardare il mondo dal punto di vista degli scartati valorizza e arricchisce la dimensione sociale dell'evangelizzazione, un'attenzione costante nel magistero di Bergoglio. L'annuncio è sempre finalizzato anche alla promozione umana, pertanto se questa dimensione non viene esplicitata in maniera sufficiente c'è il rischio che venga a mancare il significato autentico della missione evangelizzatrice della Chiesa¹⁰. Anche nella *Fratelli tutti* c'è un'attenzione particolare agli scartati, specie a coloro i quali, per cause di varia natura, sono costretti ad abbandonare la propria terra alla ricerca di prospettive migliori di vita.

Un primo accenno alle migrazioni si trova già nel primo capitolo, nel quale il Papa elenca i fattori di complessità che rendono arduo il cammino verso la fraternità. La sottosezione compresa tra i paragrafi 37-41, intitolata "Senza dignità umana alle frontiere", evidenzia le condizioni di precarietà e di sistematica violazione dei diritti umani cui i migranti sono sottoposti lungo il corso dei loro viaggi della speranza. Il Papa afferma che le migrazioni, spesso percepite come una minaccia al benessere e alla stabilità dei paesi di arrivo, vanno guardate sotto una luce nuova e comprese sempre più come un fenomeno strutturale della nostra epoca, «un elemento fondante del futuro del mondo»¹¹, al quale occorre dare una risposta.

A tal proposito Francesco riprende un passaggio essenziale del suo discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede nel 2016. Lì asseriva che molte tragedie legate alle migrazioni si sarebbero potute evitare, se la comunità internazionale avesse affrontato e cercato di risolvere le problematiche da tempo connesse al commercio di armi, all'approvvigionamento di materie prime e di energia, agli investimenti, alle politiche di sostegno allo sviluppo. In quella occasione il Papa auspicò inoltre politiche internazionali a lungo termine che non si risolvessero in risposte di carattere occasionale o emergenziale, ma che affrontassero in maniera radicale questi problemi, incidendo sulle sue cause strutturali¹².

⁹ Cf. ID., Esortazione apostolica *Evangelii Gaudium* (24.11.2013), LEV, Città del Vaticano, 2013, n. 53.

¹⁰ Cf. *ivi*, n. 187.

¹¹ ID., *Fratelli tutti* (FT), n. 40.

¹² ID., *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede* (11.1.2016), https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/january/documents/papa-francesco_20160111_corpo-diplomatico.html (accesso: 5.10.2021).

Un secondo aspetto, frequentemente trascurato quando si parla di migrazioni in maniera generica e astratta, è la mancanza di considerazione per gli aspetti psicologici e il vissuto interiore di quelle persone che fuggono da guerre, violenze, persecuzioni, disastri ambientali, portando profonde lacerazioni interiori e storie di indicibile dolore. Spesso non si prendono adeguatamente in considerazione le sofferenze psicologiche provocate dal distacco dal proprio contesto di origine, dallo sradicamento culturale e religioso che le partenze procurano, dalla rottura dei legami familiari. A queste ferite interiori si aggiungono le violenze di trafficanti di esseri umani senza scrupoli, autori di abusi fisici e psicologici di ogni genere, che approfittano della condizione di debolezza dei migranti.

Il Papa esplora anche il panorama emotivo e i sentimenti di coloro che vivono nei paesi di arrivo, dove le migrazioni suscitano paure e allarmismi, spesso strumentalizzati per scopi elettorali da alcune correnti politiche: «Si diffonde così una mentalità xenofoba, di chiusura, di ripiegamento su se stessi»¹³. Con l'affermazione di leader politici populistici e di posizioni economiche liberali si divulgano tesi contrarie non solo all'accoglienza dei migranti, ma anche agli aiuti umanitari verso i paesi poveri, in modo tale che ormai domina un'indifferenza di comodo, fredda e globalizzata.

Anche se non lo si afferma esplicitamente, nella realtà dei fatti, le politiche e le misure messe in atto denotano una scarsa attenzione verso i migranti, considerati irrilevanti, emarginati dal dibattito e dalla partecipazione alla vita pubblica. Francesco denuncia apertamente, senza mezze misure, l'inconciliabilità di queste tesi con la fede cristiana e definisce inaccettabile che i credenti nutrano simpatie per alcune idee politiche che seminano odio e ostilità verso i migranti. La fede cristiana, invece, invoca il rispetto per la dignità inalienabile di ogni essere umano a prescindere dalle differenze etniche, religiose, culturali. I dubbi e le resistenze di chi vive nei paesi di arrivo, comprensibili come un aspetto dell'istinto naturale di autodifesa, non sono però ammissibili, né giustificabili, perché la paura non deve prevalere sul desiderio di incontrare l'altro.

Per questo il Papa esorta i cristiani a non farsi condizionare fino al punto di diventare chiusi e intolleranti, perché la fecondità di vita di un popolo o di una persona dipende dalla capacità di integrare creativamente dentro di sé l'apertura agli altri¹⁴.

¹³ Id., FT, n. 39.

¹⁴ Cf. *ivi*, n. 41.

3. L'amore per il prossimo oltre le frontiere

Le riflessioni sulle migrazioni sviluppate nella *Fratelli tutti* rendono ragione di un approccio del Papa non utopistico o vagamente filantropico, bensì profondamente realista, alla questione delle migrazioni. Rispetto a questo dramma egli invoca un vero cambiamento di mentalità che comporta l'assunzione di un nuovo paradigma per l'azione e la responsabilità individuale e collettiva. A tale scopo il Papa inserisce, nel cuore dell'enciclica, la parabola del buon Samaritano che viene proposta non solo come prospettiva interpretativa del presente, ma al tempo stesso come riferimento che indica la via da percorrere, la direzione da intraprendere per cercare di offrire una risposta alla sfida dei migranti.

Commentando il passo evangelico, Francesco affronta la questione del comandamento dell'amore verso il prossimo dell'AT¹⁵, che ingiungeva di prendersi cura dell'altro come di se stessi. Tuttavia nella tradizione ebraica il precetto dell'amore si limitava all'ambito delle relazioni interne alla comunità ebraica, in sostanza riguardava solo i connazionali ed escludeva i forestieri. Col passare del tempo si era aperta una discussione tra le scuole rabbiniche circa la definizione di prossimo e la possibilità di estendere il comandamento anche al di fuori della cerchia dei membri del giudaismo. Questa interpretazione trovava fondamento nell'esperienza esilica del popolo di Dio e nel ricordo della sua permanenza in Egitto, in una condizione di privazione della libertà e di totale estraniamento dal proprio contesto. Pertanto il libro del Levitico esortava l'israelita a non opprimere il forestiero e a prendersi cura di lui¹⁶, memore della sua condizione di straniero nella terra degli egiziani.

Nel NT il comandamento ha carattere universale e tende a comprendere tutti in ragione della loro appartenenza all'umanità: «[...] è l'amore che rompe le catene che ci isolano e ci separano, gettando ponti, amore che ci permette di costruire una grande famiglia in cui tutti possiamo sentirci a casa [...]»¹⁷. Nella parabola lucana Gesù opera un ribaltamento della prospettiva e invita ciascuno a chiedersi non chi sia il vicino da soccorrere, ma come farsi prossimi agli altri a prescindere dall'appartenenza etnica o religiosa, bensì considerando solo l'umanità di chi soffre. Nell'invito di Gesù a imitare l'atteggiamento del samaritano è racchiusa quindi una rivoluzione del concetto di prossimità, intesa come un impegno da vivere in favore di tutti i fratelli, una chiamata in cui si è coinvolti in prima persona.

¹⁵ Cf. Lv 19,18.

¹⁶ Cf. Lv 19,33-34.

¹⁷ FT, n. 80.

Occorre pertanto allargare i nostri orizzonti «dando alla nostra capacità di amare una dimensione universale, in grado di superare tutti i pregiudizi, tutte le barriere storiche o culturali, tutti gli interessi meschini»¹⁸. Francesco incoraggia ad avere un «cuore aperto», solidale come quello di Gesù, sensibile ai drammi e alle sofferenze, fino al punto di identificarsi con i poveri, i miseri, gli abbandonati¹⁹. Abbiamo bisogno di un cuore che sappia recepire l'appello del forestiero, che non tenga conto della provenienza delle persone, del colore della pelle, dell'origine, ma consideri l'altro pari in dignità perché è della mia stessa carne. La giustificazione dell'accoglienza dello straniero va quindi ancorata innanzitutto, al livello antropologico, alla comune natura umana e all'uguaglianza degli esseri umani e, in seconda istanza, a livello teologico, al rapporto con Cristo.

Sulla base di questi presupposti biblici il Papa intende promuovere un'etica globale della solidarietà e della cooperazione tra gli uomini e i popoli, in vista di un futuro di pace mondiale, nel quale i membri della famiglia umana possano sentirsi corresponsabili e interdipendenti. La realizzazione di questo sogno richiede però lo sforzo, da parte di tutti, di entrare in un'altra logica, che assume la persona, naturalmente aperta ai legami e portatrice di diritti inalienabili, come valore centrale.

4. I diritti dei migranti

Il progetto di un'umanità profondamente rinnovata dalla fraternità e dall'amicizia non può essere concretizzato senza il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali della persona umana e in particolare dei migranti e dei rifugiati. Tra i diritti dei migranti nella *Fratelli tutti* il Papa inserisce un concetto innovativo e originale, attualmente non pienamente riconosciuto dalle politiche migratorie messe in atto dalle istituzioni nazionali o internazionali: il diritto a non migrare e il diritto a migrare.

Ormai la libertà di rimanere nella propria terra e quella di emigrare rappresentano due poli differenti e necessari di un duplice diritto riconosciuto nei recenti *Global Compact* dell'ONU. Il diritto a non migrare si traduce nel divieto di imporre migrazioni forzate, mentre quello a migrare è connesso ad altri diritti universalmente riconosciuti: alla vita, al cibo, all'acqua potabile, all'istruzione, alla salute, al lavoro.

¹⁸ Ivi, n. 83.

¹⁹ Cf. Mt 25,35.

Se ogni uomo ha il diritto originario di trovare nella sua terra di origine le opportunità per lo sviluppo integrale della sua esistenza, la prima via da percorrere è favorire, attraverso programmi di cooperazione internazionale, la possibilità concreta di vivere e di crescere dignitosamente nel proprio Paese. Tuttavia, dal momento che questa soluzione è ancora da attuare, il Papa ritiene che «è nostro dovere rispettare il diritto di ogni essere umano a trovare un luogo dove poter non solo soddisfare i suoi bisogni primari e quelli della sua famiglia, ma anche realizzarsi pienamente come persona»²⁰.

Egli ripropone nell'enciclica i quattro verbi già indicati nel messaggio per la Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato del 2018, che delineano un programma di azione chiaro ed efficace per dare dignità ai migranti: accogliere, proteggere, promuovere e integrare. *Accogliere* significa innanzitutto offrire loro maggiori opportunità di ingresso legale nei Paesi dove sono diretti, con la concessione di visti umanitari temporanei, o ancora con percorsi di regolarizzazione straordinaria in presenza di famiglie o di minori. *Proteggere* equivale a difendere i diritti dei rifugiati e dei migranti indipendentemente dal loro *status* migratorio, attraverso programmi di patrocinio e di custodia temporanea, un'assistenza consolare adeguata, la tutela dei minori e la difesa del diritto ad avere sempre con sé i documenti. *Promuovere* significa garantire ai migranti le condizioni necessarie per realizzarsi come persone: favorirne l'integrazione sociale, la libertà di movimento e l'inserimento lavorativo, dare la possibilità di aprire conti bancari e di avviare iniziative imprenditoriali. Infine *integrare* significa valorizzare allo stesso tempo sia la cultura della comunità che accoglie, sia quella di chi è accolto, costruendo così una società interculturale e aperta. L'integrazione è per Francesco un cammino da fare insieme, un vero percorso sinodale, finalizzato a dare vita a Paesi e città che al tempo stesso sono capaci sia di conservare le proprie caratteristiche culturali identitarie, che di aprirsi alle differenze per valorizzarle nell'orizzonte della fraternità.

Rispetto al tema delle politiche migratorie, il Papa invoca in sostanza una *governance* globale delle migrazioni con il rafforzamento dell'ONU e l'implementazione di un quadro normativo condiviso tra le nazioni, che orienti la collaborazione in funzione della crescita solidale dei popoli sottosviluppati²¹. Infatti egli ritiene necessario sia regolamentare i flussi migratori, sia intensificare gli sforzi di cooperazione perché migliorino le condizioni di vita nei Paesi di partenza. Per Francesco i migranti, spesso percepiti come un problema o

²⁰ FT, n. 129.

²¹ Cf. *ivi*, n. 138.

addirittura una minaccia, vanno invece guardati sotto una luce nuova, scorrendo piuttosto nel loro arrivo un'opportunità di arricchimento per le comunità e le società che li accolgono. L'arrivo di persone che provengono da culture e tradizioni diverse è un vero dono che genera occasioni di scambio, di dialogo, di incontro dal quale possono emergere nuove energie al servizio della società: «Gli immigrati, se li si aiuta a integrarsi, sono una benedizione, una ricchezza e un nuovo dono che invita una società a crescere»²².

L'affermazione del diritto a migrare è posta in correlazione diretta col principio di destinazione universale dei beni, in base al quale la creazione è concepita come un dono dato dal Creatore a tutto il genere umano, senza discriminazioni e senza pregiudicare l'antico istituto della proprietà privata: «Dio ha destinato la terra e tutto quello che essa contiene all'uso di tutti gli uomini e di tutti i popoli, e pertanto i beni creati devono equamente essere partecipati a tutti, secondo la regola della giustizia, inseparabile dalla carità»²³.

Francesco ricorda infatti che, tra i diritti inerenti alla persona, la Chiesa da sempre promuove e difende la proprietà privata, che tuttavia non è mai stata considerata come un assoluto, ma come un bene secondario e derivato. Alla luce di questo principio, considerato dalla Chiesa il primo di tutto l'ordinamento etico e sociale, ogni persona ha diritto a vivere con dignità, ad avere opportunità adeguate al suo sviluppo integrale e non può essere esclusa dall'accesso ai beni essenziali. Per il Papa il diritto a una vita dignitosa non conosce frontiere, per cui non è ammissibile che l'essere nati in una nazione sviluppata costituisca un privilegio in base al quale escludere tutti gli altri dal diritto a usufruire del necessario per vivere²⁴. In questo tempo, se si ammette che il mondo appartiene a tutti e che tutti sono fratelli e sorelle, il luogo di nascita non può più rappresentare un elemento discriminante²⁵.

Per Francesco «ogni Paese è anche dello straniero, in quanto i beni di un territorio non devono essere negati a una persona bisognosa che provenga da un altro luogo»²⁶. Come è possibile rendere partecipi tutti i popoli della terra dei beni della creazione? Concretamente il Papa suggerisce alcune vie di realizzazione pratica del principio di destinazione universale dei beni: accogliere con generosità e offrire protezione ai profughi e ai rifugiati, non deprecare i Paesi

²² Ivi, n. 135.

²³ CONCILIO VATICANO II, Costituzione pastorale *Gaudium et spes* (7.12.1965), n. 69, *AAS* 58 (1966) 15, p. 1090.

²⁴ Cf. FT, n. 121.

²⁵ Cf. ivi, n. 125.

²⁶ Ivi, n. 124.

poveri delle loro risorse naturali, promuovere lo sviluppo integrale di tutti i popoli. Occorre in pratica cambiare l'atteggiamento del mondo sviluppato nei confronti della parte svantaggiata del pianeta: avere cura delle fragilità, nelle relazioni internazionali, comporta prediligere il multilateralismo rispetto al bilateralismo, nel quale i Paesi più ricchi e potenti impongono le proprie condizioni ai Paesi poveri con la forza.

5. La cultura dell'incontro e del dialogo

La formazione teologica e culturale di Francesco è segnata dalla teologia del popolo, una corrente nata dopo il Concilio Vaticano II in Argentina, che adottò una posizione critica nei confronti delle ideologie politiche del Novecento e della teologia della liberazione. Questa scuola assume la categoria di popolo come il soggetto di una particolare sapienza teologica e di un *sensus fidei* inculturato, senza tuttavia ledere la comunione con la Chiesa universale²⁷. La tesi fondamentale di questi teologi argentini è che la fede si incarna nella cultura di ogni popolo che, ricevendo l'annuncio, sviluppa degli aspetti peculiari riguardanti lo stile, il modo di credere, l'accentuazione su alcuni aspetti, evidenti per esempio nella devozione popolare.

Questo ci aiuta a comprendere la particolare attenzione del Papa nei confronti delle differenti culture, che sono riflesso della inesauribile ricchezza della vita umana²⁸. Le culture dei popoli, anche quelle non cristiane, non rappresentano quindi una minaccia dalla quale difendersi, ma una possibilità di crescita per tutti, un tesoro da custodire e preservare perché non vada perduto²⁹. Emerge quindi, nel pensiero di Bergoglio, una specifica visione dell'amicizia sociale segnata dal costante incontro e dalla integrazione delle differenze all'interno di una stessa società: attraverso l'accoglienza di uomini e donne di altri popoli non solo si dà loro la possibilità di una vita migliore, e di sviluppare le proprie qualità e competenze, ma anche di preservare la ricchezza del patrimonio culturale di cui sono portatori. L'altro è sempre un bene per l'intera collettività, perché è custode di una sapienza, di un bagaglio di esperienze e di conoscenze da scoprire.

Il Papa da una parte è consapevole che una forte immigrazione, alla lunga, può segnare profondamente e determinare la trasformazione della cultura di un luogo, come è avvenuto in Argentina con l'arrivo massiccio degli italiani, ma

²⁷ Cf. JUAN CARLOS SCANNONE, *La teologia del popolo. Radici teologiche di papa Francesco*, Queriniana, Brescia, 2019.

²⁸ Cf. FT, n. 147.

²⁹ Cf. *ivi*, n. 134.

d'altra parte invita a considerare gli immigrati una benedizione, un'occasione di sviluppo, un dono che fa crescere la comunità, quando vengono aiutati a integrarsi³⁰. L'idea di società di Francesco è paragonabile a un poliedro che, seppur formato da facce irregolari e diversificate, conserva l'unità. Allo stesso modo, nel contesto sociale le differenze possono coesistere, integrarsi, arricchirsi e illuminarsi a vicenda, perché tutti possano dare il proprio contributo³¹. Sono infatti numerosissime le storie di migranti che, con la loro presenza, col proprio lavoro e con generosità, offrono un prezioso contributo ai Paesi che li accolgono.

All'interno di una società possono quindi coesistere culture diverse, ma a condizione che si adotti la cultura del dialogo, cioè una cultura che favorisce il dialogo come forma di incontro. Il dialogo non è un monologo, nel quale prevale l'opinione del più forte, bensì uno scambio che presuppone la volontà di trovare punti di contatto, di gettare ponti e progettare una società più inclusiva. Attraverso il dialogo cordiale e pacifico tra chi offre accoglienza e chi la riceve è possibile valorizzare gli elementi comuni e comprendere le differenze come doni da scambiare reciprocamente³².

Il Papa promuove una visione di società nella quale la pace è il frutto laborioso e artigianale di una cultura e di uno stile di vita capace di avviare processi di incontro personale e autentico: «Armiamo in nostri figli con le armi del dialogo! Insegniamo loro la buona battaglia dell'incontro»³³. L'autentico dialogo sociale presuppone la capacità di rispettare il punto di vista dell'altro, ammettendo che possa contenere delle convinzioni legittime, e richiede un'apertura mentale tale da riconoscere il diritto dell'altro a essere se stesso, senza pregiudicare o mortificare la diversità culturale, senza disprezzarla, ma al contrario valorizzandola.

Come Francesco affermò in occasione del conferimento del premio Carlo Magno, nel 2016, il dialogo è un apprendistato, un'ascesi da compiere che ci aiuta a riconoscere nell'altro un interlocutore valido e ci permette di guardare al migrante come un soggetto considerato e apprezzato da ascoltare³⁴. In altri termini un patto sociale che abbia la pretesa di garantire la stabilità e il benessere

³⁰ Cf. *ivi*, n. 135.

³¹ Cf. *ivi*, n. 215.

³² Cf. *ivi*, n. 134.

³³ *Ivi*, n. 217.

³⁴ Cf. *Id.*, *Discorso in occasione del conferimento del premio Carlo Magno* (6.5.2016), https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/may/documents/papa-francesco_20160506_premio-carlo-magno.html (accesso: 1.9.2021).

di qualsiasi società non può prescindere, secondo papa Bergoglio, da un patto anche culturale, rispettoso delle diverse visioni del mondo, delle culture, degli stili di vita che coesistono all'interno del corpo sociale³⁵.

6. Il ruolo della politica

Per Francesco nella sfida delle migrazioni la politica continua ad avere un ruolo fondamentale e decisivo, nonostante i suoi limiti e le difficoltà evidenziate. L'unico antidoto contro i veleni dei nazionalismi e degli egoismi locali, che sembrano riaffiorare nella storia presente, è la migliore politica posta al servizio del bene comune e capace di favorire lo sviluppo equo e solidale dell'intera famiglia umana. «La buona politica cerca vie di costruzione di comunità nei diversi livelli della vita sociale, in ordine a riequilibrare e orientare la globalizzazione per evitare i suoi effetti disgreganti»³⁶. Si tratta di un modello di politica non sottomessa all'economia o ai dettami del paradigma tecnocratico³⁷, ma che si mostra «grande» nei momenti difficili perché opera le scelte sulla base di grandi principi e pensando al bene comune a lungo termine³⁸. Quando la politica si lascia guidare dalla forza della carità cristiana diventa in grado di aprire nuove vie per affrontare la questione delle migrazioni e di rinnovare profondamente le strutture, le istituzioni, gli ordinamenti giuridici a tale scopo. Infatti la carità cristiana conferisce alla politica uno sguardo più ampio, capace di un amore preferenziale per gli ultimi³⁹ che non si esplicita esclusivamente in misure di sostegno economico, ma anche di inclusione sociale e di partecipazione finalizzata a rendere il migrante protagonista del proprio destino.

Tra le misure che la politica può mettere in campo, Francesco suggerisce l'estensione, anche ai migranti che sono sul territorio da molto tempo, della piena cittadinanza, uno strumento col quale è possibile tutelare l'uguaglianza nei diritti e nei doveri di fronte alla legge. Anche il linguaggio del dibattito pubblico deve essere migliorato, abbandonando l'uso discriminatorio del termine "minoranze", che ingenera sentimenti di frustrazione, forme di ostilità e di contrapposizione sociale.

Francesco invita inoltre i politici a non seminare alcuna forma di intolleranza fondamentalista o discriminazione che comprometta l'armonia tra le

³⁵ Cf. FT, n. 219.

³⁶ Ivi, n. 182.

³⁷ Cf. ivi, n. 177.

³⁸ Cf. ivi, n. 178.

³⁹ Cf. ivi, n. 187.

persone e i gruppi sociali, ma a fare del proprio meglio per mettere in pratica e comunicare i valori del rispetto di ogni essere umano e delle sue idee, dei suoi sentimenti, della sua tradizione. Un buon politico deve impegnarsi con tutta la sua buona volontà perché risuonino le diverse voci di tutti in un clima segnato dalla proliferazione dei fanatismi, delle logiche di chiusura e di frammentazione della società⁴⁰.

La buona politica infine aiuta a comprendere, al di là delle tensioni e dei conflitti che le differenze culturali possono generare nel tessuto sociale, l'importanza di venir fuori dall'asfissia tipica dell'uniformità culturale e di conseguenza aiuta a non rassegnarsi a vivere chiusi nel frammento della dimensione locale. Il Papa constata inoltre con soddisfazione l'esistenza di aggregazioni e organizzazioni umanitarie, espressioni della società civile, che svolgono attività di sostegno preziosissime in favore dei migranti, compensando i limiti e le debolezze della Comunità internazionale⁴¹. Esse sono espressione concreta del principio di sussidiarietà, in virtù del quale le organizzazioni e le comunità di livello inferiore integrano e compensano il lavoro dello Stato. Francesco considera lodevoli gli sforzi compiuti con generosità dalle organizzazioni umanitarie, i cui membri sono spesso protagonisti di gesti di eroico altruismo, e le incoraggia a proseguire con impegno la loro missione di soccorso, assistenza e protezione dei migranti⁴².

7. Conclusione

In questa enciclica il Papa ha voluto consegnare, ai fedeli cattolici e a tutti gli uomini di buona volontà, un contributo alla riflessione, affinché l'umanità possa al più presto reagire alle tante forme di indifferenza o di rimozione dell'altro, con un sogno di fraternità e di amicizia sociale che non si limiti alle sole parole, ma si traduca nei fatti⁴³. Egli cerca di ripensare un mondo dal cuore aperto e accogliente, ispirato alla figura evangelica del buon Samaritano e capace di fare propria la fragilità del prossimo, abbandonato sul ciglio della strada.

Affinché l'accoglienza dello straniero non rimanga un impegno generico, Francesco pone al centro del dibattito sulle migrazioni la persona migrante in tutta la sua concretezza, con il suo duplice diritto a rimanere o a partire, e constatando che oggi questo diritto non solo non è garantito, ma è addirittura

⁴⁰ Cf. *ivi*, n. 191.

⁴¹ Cf. *ivi*, n. 175.

⁴² Cf. *ivi*, n. 175.

⁴³ Cf. *ivi*, n. 6.

negato a tantissime persone. Per questo richiama costantemente l'attenzione delle istituzioni internazionali sui diritti dei migranti, come ha fatto recentemente in favore del popolo afghano: «In questi momenti concitati che vedono gli afghani cercare rifugio, prego per i più vulnerabili tra loro. Prego che molti Paesi accolgano e proteggano quanti cercano una nuova vita. Prego anche per gli sfollati interni, affinché abbiano l'assistenza e la protezione necessarie. Possano i giovani afghani ricevere l'istruzione, bene essenziale per lo sviluppo umano. E possano tutti gli afghani, sia in patria, sia in transito, sia nei Paesi di accoglienza, vivere con dignità, in pace e fraternità coi loro vicini»⁴⁴.

Nella *Fratelli tutti* emerge innanzitutto la consapevolezza che le migrazioni costituiscano una sfida che necessita di tempo, e il tempo è una delle quattro priorità indicate sin dagli inizi del pontificato di papa Bergoglio nella *Evangelii Gaudium*⁴⁵. Dare priorità al tempo rispetto allo spazio significa privilegiare azioni capaci di generare dinamismi nuovi nella società che coinvolgono altre persone o gruppi, i quali poi li porteranno avanti. Non esistono soluzioni facili o immediate alla questione dei migranti, ma occorre pensare a progetti a medio e lungo termine di respiro internazionale, che vadano oltre le misure di carattere straordinario messe in campo per far fronte alle emergenze.

La seconda consapevolezza che emerge dall'enciclica è che le migrazioni rappresentano una sfida comunitaria: «Nessuno può affrontare la vita in modo isolato [...]. C'è bisogno di una comunità che ci sostenga, che ci aiuti e nella quale ci aiutiamo a vicenda a guardare avanti. Com'è importante sognare insieme!»⁴⁶. La cura per il bene comune necessita della partecipazione e dell'impegno di tutti. Il Papa ha rilanciato questa idea nel messaggio per la Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato di quest'anno: «In realtà, siamo tutti sulla stessa barca e siamo chiamati a impegnarci perché non ci siano più muri che ci separano, non ci siano più gli altri, ma solo un noi, grande come l'intera umanità. Per questo colgo l'occasione di questa Giornata per lanciare un duplice appello a camminare insieme verso a un noi sempre più grande, rivolgendomi anzitutto ai fedeli cattolici e poi a tutti gli uomini e le donne del mondo»⁴⁷.

⁴⁴ Id., *Angelus* (5.9.2021), https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2021/documents/papa-francesco_angelus_20210905.html (accesso: 23.9.2021).

⁴⁵ Cf. Id., *Evangelii Gaudium*, nn. 222-225.

⁴⁶ FT, n. 8.

⁴⁷ Id., *Messaggio per la 107ma Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2021* (26.9.2021), https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/migration/documents/papa-francesco_20210503_world-migrants-day-2021.html (accesso: 7.10.2021).

Quest’ultima perla del magistero di Francesco vuole aprirci gli occhi in definitiva su una verità essenziale sulla quale abbiamo il dovere di riflettere, se vogliamo umanizzare il mondo in cui viviamo: il forestiero va accolto sempre con cura e amore, perché c’è un legame di fraternità che ci unisce tutti a prescindere dalle origini, dal colore della pelle, dal popolo di appartenenza.

Giuseppe Laterza

Don Giuseppe Laterza, della diocesi di Castellaneta (TA), è nato il 9 luglio 1981. Dopo aver compiuto il cammino formativo presso il *Pontificio Seminario Regionale Pugliese “Pio XI”* di Molfetta (BA), è stato ordinato sacerdote il 20 settembre 2008. Ha conseguito il dottorato in Teologia morale presso l’Accademia Alfonsiana nel 2020. È docente incaricato di Teologia morale sociale presso l’Istituto Superiore di Scienze Religiose Metropolitano di Taranto *San Giovanni Paolo II*, collegato con la *Facoltà Teologica Pugliese* di Bari. È parroco di Maria SS. Immacolata di Marina di Ginosa (TA) e direttore dell’Ufficio diocesano per i problemi sociali e il lavoro.



CONCLUSIONI



Due ragazzi afghani, bevono tè in un ristorante afghano all'interno della "Jungle", Calais.

CONCLUSIONI.

Molte ombre e qualche spiraglio per rimuovere gli ostacoli a un Noi sempre più grande

Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

Nei giorni in cui viene chiuso questo rapporto la tentazione di farsi prendere da un forte sconforto e senso di impotenza è davvero alta.

La vecchia Europa sembra sempre più chiusa in se stessa e pochi sono gli spiragli di speranza sia che si guardi ai singoli Stati, sia che si considerino le politiche dell'Unione. A luglio il Parlamento Europeo ha approvato per il periodo 2021-2027 lo stanziamento di ben 6,24 miliardi di euro per il Fondo per la gestione delle frontiere esterne, di poco inferiore ai 9,88 miliardi di euro per il Fondo asilo, migrazione e integrazione che – come ben si comprende dal nome - ha un ambito di applicazione molto più ampio e diversificato. Cifre che sono ancora più impressionanti se si considera che nel periodo precedente (2014-2020) la gestione delle frontiere aveva ottenuto “solo” 1,6 miliardi di euro di fondi. Oltre all'aspetto finanziario, va anche sottolineato il rafforzamento dell'Agenzia di guardia di frontiera e costiera (ex Frontex) che godrà di un mandato più ampio e di un incremento del personale, fino a un totale di più di 10.000 unità dotate di poteri esecutivi.

Entrare in Europa sarà sempre più difficile, costoso e pericoloso. Il pattugliamento delle rotte – che avviene con un fortissimo investimento economico e tecnologico – non ha il fine di soccorrere tempestivamente migranti e rifugiati, ma di impedire il loro arrivo e di facilitare il loro respingimento. Muri tecnologici, quindi, ma anche terribilmente fisici. Il centro studi “Transnational Institute” ha calcolato che solo dal 1990 al 2019 i paesi dell'UE dell'area Schengen si sono dotati di oltre mille chilometri di recinzioni, destinati a diventare più del doppio in breve tempo, con un costo complessivo di circa un miliardo

di euro¹. Un enorme investimento che - come abbiamo visto dai dati presentati nel rapporto - poco tiene conto del fatto che l'Europa è tutt'altro che oggetto di un'"invasione" di rifugiati e continua a essere molto meno coinvolta nell'accoglienza e nella protezione dei migranti forzati di quanto lo siano continenti decisamente più poveri e instabili. Ma è evidente che il tema della solidarietà rimane quasi solo una questione di principio, sia a livello globale (dove servirebbero una più equa distribuzione e un maggiore impegno nel *resettlement*), sia a livello di Unione, come ben spiegato da Gianfranco Schiavone nel contributo sul nuovo Patto europeo e da Ulrich Stege, che ha ricostruito il rifiorire di "muri" e controlli anche tra Stati dell'area Schengen, sia ancora a livello interno dell'Italia, se pensiamo - come emerge dal contributo di Michele Rossi - che il sistema di accoglienza ancora balbetta nei suoi tentativi di farsi davvero *sistema*, equo, integrato e per tutti e tutte.

Un panorama sconcertante, che fa pendere la bilancia verso gli ostacoli nella costruzione di un *Noi sempre più grande*. A conclusione del rapporto non possiamo però arrenderci supinamente a questo scenario e ci preme quindi richiamare anche i pochi ma significativi aspetti positivi che si affacciano timidamente alla ribalta e che hanno bisogno di tutta la nostra fiducia e tenacia per poter prosperare: l'introduzione della nuova protezione speciale, che apre scenari di maggiore tutela per i richiedenti protezione e a una possibilità di "regolarizzazione permanente", come minuziosamente spiegato da Paolo Bonetti nel suo contributo, ma anche le vie sperimentali per l'accesso legale e sicuro in Italia di minori attraverso i visti per studio e il protagonismo dei rifugiati che iniziano a prendere pubblicamente parola nel dibattito pubblico e scientifico, come evidenziano le due schede di Yagoub Kibeida e Indira Meza e l'esperienza dell'Università di Messina. Possono forse sembrare piccoli lumi in un panorama fosco e disperante, ma dimostrano anche che il cambiamento è sempre possibile e che va costruito giorno per giorno, mettendo insieme risorse e volontà plurali e trasversali.

¹ Cf. in particolare lo speciale pubblicato sul quotidiano «Avvenire» il 16 novembre 2021.

ABSTRACT

2020-2021: Il COVID-19 non ferma le guerre e mette in fuga ancora più persone nel mondo

Mirtha Sozzi

Riflettere sui motivi di fuga delle persone nell'arco di tempo fra la primavera 2020 e l'estate 2021 non può prescindere dalla consapevolezza che la pandemia da COVID-19 ha aggravato qualsiasi motivo, qualsiasi spinta a lasciare la propria abitazione, la propria terra. Dai conflitti, alla fame, all'accesso alle cure mediche fino alla possibilità di frequentare una scuola il COVID-19 ha inasprito il divario fra una parte di mondo che si sta curando, tutelando e sopravvivendo e una parte di mondo che soccombe, schiacciata da una disparità crudele. La pandemia ha reso ancora più complicato l'avvio o il proseguimento di qualsiasi processo di pace e l'accesso ai diritti democratici fondamentali. Mentre in molti hanno dichiarato che il mondo sarebbe cambiato in meglio l'unica certezza che emerge, dopo 18 mesi di emergenza sanitaria, è che la pandemia da COVID-19 si è rapidamente trasformata in una crisi economica, politica e sociale di portata mondiale.

Quindi a livello globale le cause che, ormai da anni, stanno spingendo le persone alla fuga, non sono diminuite nel 2020 e nei primi mesi del 2021, anzi si sono acuite, anche e soprattutto in conseguenza della pandemia. Il quadro che si delinea è quello di un aumento delle persone in fuga che alla fine del 2020 erano, secondo i dati di UNHCR, 82,4 milioni.

L'Italia e l'Europa però rappresentano un'eccezione in controtendenza rispetto alla situazione globale: mentre nel mondo il numero delle persone in fuga continua ad aumentare, nel nostro continente si sono registrati meno arrivi e meno domande di asilo. In Europa si sta profilando "un nuovo inizio" con il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, adottato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020. Al di là degli enunciati si auspica che la solidarietà dichiarata sia reale e concreta e che permetta di prendersi carico sia di chi è in fuga, sia di chi si trova già in UE.

2020-2021: COVID-19 does not stop wars and displaces even more people around the world

Reflecting on the reasons for people fleeing in the time span between spring 2020 and summer 2021 we cannot ignore that the COVID-19 pandemic has aggravated any reason, any drive to leave their home, their land. From conflicts, hunger, access to medical care to the possibility of attending a school, COVID-19 has widened the gap between a part of the world that is being cured and protected and a part of the world that is succumbing, crushed by a cruel disparity. The pandemic has

made any peace process and accessing fundamental democratic rights even more complicated. While many have declared that the world would change for the better, the only certainty that emerges, after 18 months of health emergency, is that the COVID-19 pandemic has rapidly turned into a global economic, political and social crisis.

On a global level, the causes that, for years now, have been pushing people to flee, have not decreased in 2020 and in the first months of 2021, on the contrary they have worsened, also and above all as a consequence of the pandemic. The picture that is emerging is that of an increase in people fleeing which at the end of 2020 were, according to UNHCR data, 82.4 million.

However, Italy and Europe represent an exception in contrast to the global situation: while in the world the number of people fleeing continues to increase, on our continent there are fewer arrivals and fewer asylum applications. In Europe, a “new beginning” is emerging with the New Pact on Migration and Asylum, adopted by the European Commission on 23 September 2020. Beyond the statements, it is hoped that the declared solidarity will be real and concrete and that it will allow for better solutions for both those who are on the run and those who are already in the EU.

Ultima fermata Schengen? Diritto d’asilo e gestione delle frontiere interne nella politica dell’UE

Ulrich Stege

L'accordo di Schengen con le sue frontiere aperte è certamente una delle conquiste più preziose dell'Europa. Negli ultimi anni, lo spazio Schengen si è sempre più allontanato da questa visione, secondo cui le frontiere interne possono essere attraversate in qualsiasi punto senza controlli sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità (vedi art. 22 del Codice frontiere Schengen). Dalla cosiddetta crisi della politica migratoria europea nel 2015, alcuni paesi – tra cui Germania, Francia, Austria, Norvegia, Svezia e Danimarca - hanno reintrodotta in modo permanente i controlli alle frontiere interne.

Questi controlli alle frontiere sono abbastanza discutibili da un punto di vista legale. Si è ancora in attesa di un chiarimento giuridico finale da parte della Corte di giustizia europea. Inoltre, questi controlli alle frontiere interne creano problemi reali di natura economica, politica e sociale. Ciò è particolarmente evidente alla frontiera franco-italiana di Ventimiglia. Da quando la Francia ha dichiarato lo stato di emergenza nel 2015 e dalla relativa introduzione di controlli alla frontiera franco-italiana, molte persone in transito sono rimaste bloccate in città. Ventimiglia è diventata così un collo di bottiglia dove le persone in transito verso la Francia sono bloccate alla frontiera per giorni, settimane e mesi in condizioni igieniche e sociali difficili.

Questo contributo cerca di mostrare le connessioni storiche e fattuali che hanno portato a questa crisi del sistema Schengen. Vengono affrontate anche le origi-

ni dell'area Schengen e la connessione con la politica europea di asilo. Inoltre, le conseguenze della reintroduzione di controlli alle frontiere interne sono esaminate da un punto di vista giuridico e pratico, quest'ultimo in particolare utilizzando l'esempio della frontiera italo-francese di Ventimiglia.

Last stop Schengen? Asylum and internal border management in EU policy

The Schengen Agreement with its open borders is certainly one of Europe's most valuable achievements. In recent years, the Schengen area has increasingly moved away from this vision, in which internal borders can be crossed at any point without checks on persons, regardless of their nationality (see Art. 22 of the Schengen Borders Code). Since the so-called crisis of European migration policy in 2015, some countries have permanently reintroduced internal border controls. These include countries such as Germany, France, Austria, Norway, Sweden and Denmark. These border controls are quite questionable from a legal point of view. A final legal clarification by the ECJ is still pending. Moreover, these internal border controls create real problems of an economic, political and social nature. This is particularly evident at the French-Italian border in Ventimiglia. Since France declared a state of emergency in 2015 and the associated introduction of border controls at the French-Italian border, many people in transit have been stranded in the city. Ventimiglia thus became a bottleneck where people in transit to France were stuck at the border for days, weeks and months in difficult hygienic and social conditions. This article attempts to show the historical and factual connections that led to this crisis of the Schengen system. The origins of the Schengen area and the connection to the European asylum policy will also be addressed. In addition, the consequences of the reintroduction of the internal borders' controls are examined from a legal and practical point of view, the latter specifically using the example of the Italian-French border in Ventimiglia.

La proposta di Patto europeo su immigrazione ed asilo. Una (non) riforma che gioca (pericolosamente) con le nozioni di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati Gianfranco Schiavone

La nuova Commissione Europea a guida Von Der Leyen ha presentato il 23 settembre 2021 la sua nuova proposta di riforma del sistema europeo d'asilo. "Approccio globale" e "nuovo meccanismo di solidarietà" sono le parole chiave per comprendere l'impostazione della proposta di Patto nonché i suoi punti di differenza con l'Agenda sulle migrazioni del 2015 e con la proposta che era stata elaborata del Parlamento UE. Scavando appena sotto la superficie si scopre come le proposte concrete avanzate dalla Commissione mescolano e sovrappongono ambiti di azione legislativa che dovrebbero rimanere distinti, generando una incessante confusione

concettuale. La solidarietà e l'equa condivisione delle responsabilità ad esempio riguarda solo in modo secondario l'effettiva distribuzione dei richiedenti asilo in tutti gli Stati membri sulla base di parametri equi ed oggettivi. Inoltre la proposta di Regolamento mantiene il criterio che radica la competenza all'esame della domanda nello Stato membro di primo ingresso, preservando proprio il criterio più controverso contenuto nel vigente Regolamento Dublino III. Dall'accurato esame delle proposte della Commissione, si deduce che l'obiettivo principale è quello di gestire con un unico approccio qualsiasi pressione migratoria su uno Stato membro. In questa nuova ottica la nozione di solidarietà assume un significato non più connesso ad una condivisione delle responsabilità nella gestione di un sistema di asilo comune in Europa regolato da precise normative, ma piuttosto assume le sembianze di iniziative politiche imprecise ma ben finalizzate ad ostacolare o impedire l'accesso dei rifugiati in Europa. La proposta della Commissione che ha stravolto, ridicolizzandola, la nozione di solidarietà, congela l'attuale assetto distorto del sistema asilo in Europa, dando forza a coloro che non vogliono alcuna effettiva equa ripartizione delle responsabilità. Una non riforma, dunque, non solo inutile ma oltremodo pericolosa.

The proposal for a European pact on immigration and asylum. A (non) reform that plays (dangerously) with the notions of solidarity and equal distribution of responsibilities among the States

The new European Commission led by Von Der Leyen presented its new proposal for reform of the European asylum system on 23 September 2021. "Global approach" and "new solidarity mechanism" are the keywords to understand the approach of the Pact proposal as well as its points of difference with the 2015 Migration Agenda and with the proposal that had been drawn up by the EU Parliament. Digging just below the surface, we discover how the concrete proposals put forward by the Commission mix and overlap areas of legislative action that should remain distinct, generating an incessant conceptual confusion. Solidarity and the fair sharing of responsibilities, for example, are only secondary to the actual distribution of asylum seekers in all Member States on the basis of fair and objective parameters. Furthermore, the proposed Regulation maintains the criterion that establishes the competence to examine the application in the Member State of first entry, preserving precisely the most controversial criterion contained in the current Dublin III Regulation. From the careful examination of the Commission's proposals, it can be deduced that the main objective is to manage any migratory pressure on a Member State with a single approach. In this new perspective, the notion of solidarity takes on a meaning no longer connected to a sharing of responsibilities in the management of a common asylum system in Europe regulated by precise regulations, but rather takes on the appearance of unspecified political initiatives but well aimed at hindering or preventing access for refugees to Europe. The Commission proposal, which has upset and ridiculed the notion of solidarity, freezes the current distorted

structure of the asylum system in Europe, giving strength to those who do not want any effective equitable sharing of responsibilities. A non-reform, therefore, not only useless but extremely dangerous.

L'affido omoculturale dei minori stranieri non accompagnati: un confronto tra il sistema olandese e quello italiano

Giuseppe Ciccone

Se l'arrivo di MSNA sui nostri territori non è una novità, il problema della loro accoglienza e della loro protezione si rivela oggi più che mai urgente. Secondo l'art. 20 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (20 novembre 1989), il minore privato del suo ambiente familiare ha diritto a una protezione sostitutiva che si può concretizzare per mezzo dell'affidamento familiare o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia. Fondamentale, in entrambi i casi, che tutte le decisioni vengano prese tenendo in considerazione la sua identità, nonché la sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica. Questo contributo intende approfondire l'istituto dell'affidamento familiare omoculturale, delineandone gli aspetti principali, contestualizzando il fenomeno e soffermandosi sul caso olandese e italiano, dove le istituzioni locali hanno avuto un ruolo fondamentale nell'accoglienza e integrazione dei MSNA nei propri ambiti territoriali. La metodologia si basa su ricerche, studio di articoli scientifici, raccolta e analisi dei dati attraverso i quali è stato possibile approfondire in maniera quanto più esaustiva l'istituto dell'affidamento omoculturale, le sue origini e applicazioni sia in Olanda che in Italia. Allo stesso tempo, le interviste effettuate in alcune province italiane si sono dimostrate un metodo efficace per poter evidenziare la realtà italiana, le diverse modalità di applicazione in contesti diversi tra loro, nonché le difficoltà e l'indice di successo. Nel contributo si mette in rilievo come l'affido omoculturale sia strutturato in Olanda, dove è stata sviluppata una metodologia specifica ormai diffusa e consolidata su tutto il territorio. In Italia, nei primi anni di sperimentazione, poteva apparire uno strumento nuovo e utile per garantire un'integrazione più semplice del minore all'interno del tessuto sociale e familiare. Tuttavia, dopo aver intervistato gli assistenti sociali che quotidianamente lavorano a contatto con i minori stranieri non accompagnati e che hanno applicato nelle proprie realtà territoriali l'affido omoculturale, sono emerse delle difficoltà oggettive. Pertanto, a priori non è possibile standardizzare un modello di affido, ma bisogna sempre prendere in considerazione il contesto, la storia migratoria del minore e della famiglia affidataria.

Homocultural custody of unaccompanied foreign minors: a comparison between the Dutch and Italian systems

If the arrival of UFM in our territories is nothing new, the problem of their reception and protection is today more urgent than ever. According to art. 20 of the

UN Convention on the Rights of the Child (November 20, 1989), minors deprived of their family environment have the right to substitutive protection which can be achieved by means of family custody or, if necessary, placement in suitable institutions. for childhood. In both cases, it is essential that all decisions are made taking into consideration his identity, as well as his ethnic, religious, cultural and linguistic origin. This contribution intends to deepen the institution of homocultural family custody, outlining its main aspects, contextualizing the phenomenon and focusing on the Dutch and Italian case, where local institutions have played a fundamental role in welcoming and integrating UASCs in their own territorial areas. The methodology is based on research, study of scientific articles, data collection and analysis through which it was possible to deepen the institution of homocultural trust, its origins and applications both in the Netherlands and in Italy in a more comprehensive way. At the same time, the interviews carried out in some Italian provinces have proved to be an effective method for highlighting the Italian reality, the different methods of application in different contexts, as well as the difficulties and the success rate. The contribution highlights how homocultural foster care is structured in the Netherlands, where a specific methodology that is now widespread and consolidated throughout the territory has been developed. In Italy, in the early years of experimentation, a new and useful tool could appear to ensure a simpler integration of the minor within the social and family fabric. However, after interviewing the social workers who work daily in contact with unaccompanied foreign minors and who have applied homocultural foster care in their territories, objective difficulties emerged. Therefore, a priori it is not possible to standardize a foster care model, but the context, the migratory history of the minor and the foster family must always be taken into consideration.

La fame di aria. L'inverno della primavera araba nel C.P.R. di Torino Maurizio Veglio

L'universo degli stranieri rinchiusi nei Centri di permanenza per i rimpatri italiani è un microcosmo rimosso dall'attenzione pubblica, attraverso un'attenta strategia di occultamento perseguita dal Ministero dell'Interno. Requisizione dei telefoni personali, ostacoli alla comunicazione con l'esterno, divieto di estrarre copia delle cartelle cliniche, facoltà di sospensione dei colloqui senza alcun preavviso, perfino le celle di isolamento sono altrettanti tasselli di un quadro vessatorio e punitivo, a cui fanno eco i quotidiani gesti di autolesionismo.

Schiacciati dalla macchina del trattenimento, molti cittadini tunisini – circa metà della popolazione dei C.P.R. – denunciano il fallimento della rivoluzione dei gelsomini e la delusione per la nuova oppressione incontrata in Italia. L'attribuzione alla Tunisia della qualifica di “Paese di origine sicuro” e l'accordo siglato tra i due governi nell'estate del 2020 hanno irrigidito le procedure di identificazione e rimpatrio, costringendo i migranti ad azioni ancora più estreme.

Hunger for air. The winter of the Arab spring in the center for repatriation of Turin

The universe of foreigners locked up in Italian detention centers for repatriation is a microcosm removed from public attention, through a careful strategy of concealment pursued by the Ministry of the Interior. Requisition of personal telephones, obstacles to communication with the outside world, prohibition to extract copies of medical records, the right to suspend interviews without prior notice, even solitary confinement cells are just as many pieces of an oppressive and punitive framework, echoed by the daily self-harm gestures.

Crushed by the detention machine, many Tunisian citizens - about half the population of the centers for repatriation - denounce the failure of the Jasmine Revolution and the disappointment for the new oppression encountered in Italy. The attribution to Tunisia of the title of “safe country of origin” and the agreement signed between the two governments in the summer of 2020 have tightened the identification and repatriation procedures, forcing migrants to take even more extreme actions.

Il sistema di accoglienza tra distruzione e riforme a pezzi: a che punto siamo?

Michele Rossi

Perché il modello dell'accoglienza emancipante, integrata e diffusa non è ancora divenuto il sistema di riferimento di una politica nazionale in materia di asilo? L'interrogazione vuole esplorare i processi e i fattori che a vent'anni dalla nascita del Programma Nazionale Asilo (PNA, 2001) e nonostante gli importanti risultati raggiunti in termini di tutela dei diritti e integrazione sociale, hanno frenato o impedito il consolidarsi un sistema pubblico ordinario, capillarmente diffuso, unico, radicato nel welfare locale e orientato ad una cittadinanza interculturale e partecipativa. Quanto accaduto tra 2020 e 2021, per una particolare concatenazione di fattori offre nuovi e significativi spunti e contesti per analizzare le contraddizioni aperte dal frammentato e sempre parziale percorso istituzionalizzazione del modello. Il recente riordino della filiera dell'accoglienza operato dal Decreto Legge 130/20; il permanere di una differenziazione dei livelli di accoglienza tra richiedenti e titolari protezione internazionale nel SAI, l'abbandono istituzionale e la conseguente auto-organizzazione dei progetti di accoglienza durante la Pandemia Covid-19 e la dinamica seguita alla crisi afghana e come ha coinvolto i diversi livelli di accoglienza, costituiscono nella loro stringente attualità oggetti di analisi che mostrano i più generali processi che sui nodi irrisolti del sistema ordinario si sono innestati: *istituzionalizzazione dell'emergenza*, *burocratizzazione*, *privatizzazione* e *segregazione*. Tali processi, le tensioni che essi producono, colpiscono il sistema, stressando le relazioni tra i diversi attori che vi partecipano e cambiandone pratiche e riferimenti culturali. In ultima analisi minacciando seriamente quella essenziale

dimensione dialogica, e partecipativa con accolti, operatori, comunità e società civile che costituisce identità e metodo dell'accoglienza diffusa e integrata.

Il processo di burocratizzazione, osservato nell'analisi del duplice livello di accoglienza interno al SAI incide negativamente sulla relazione con gli accolti e rende la partecipazione nel progetto assistenziale e scarsamente emancipativa; la ghettizzazione, colta nel contesto della pandemia, mantiene flebile la relazione del sistema stesso con gli enti e le istituzioni preposti alle più generali politiche; la privatizzazione, come osservato analizzando la crisi afghana, frena il contatto e la relazione tra rifugiati e servizi pubblici territoriali, la gerarchizzazione mantiene a distanza la società civile, allontanando gli enti locali stessi da una necessaria dialettica sociale e schiacciando gli enti di terzo settore sulla mera gestione prestazionale. I 5 processi nominati, insieme, concorrono a sclerotizzare il sistema, imbrigliandone capacità dialettica, produttività di senso e sperimentabilità e forza trasformativa, ossia la potenzialità di incidere sulla stessa organizzazione ed i rapporti sociali nella comunità.

The reception system between destruction and reform in pieces: where are we?

Why has the model of emancipating, integrated and widespread reception not yet become the reference system for a national asylum policy? The question seeks to explore the processes and factors that, twenty years after the birth of the National Asylum Program (PNA, 2001) and despite the important results achieved in terms of protection of rights and social integration, have slowed or prevented the consolidation of the model into a public system, widespread, unique, rooted in local welfare and oriented towards intercultural and participatory citizenship. What happened between 2020 and 2021, for a particular concatenation of factors, offers new and significant contexts to analyze the contradictions opened by the fragmented and always partial institutionalization process. The recent reorganization of the hospitality chain operated by Law Decree 130/20; the persistence of a differentiation of reception levels between asylum seekers and refugees in SAI, the institutional abandonment and the consequent self-organization of the reception projects during the Covid-19 Pandemic and the dynamics following the Afghan crisis and how it involved the different levels of reception, constitute in their stringent topicality objects of analysis that show the more general processes that have grafted onto the unresolved knots: institutionalization of the emergency system bureaucratization, privatization and segregation. These processes, the tensions they produce, affect the system, stressing the interplay between the various actors and changing their practices and cultural references. Ultimately, seriously threatening that essential dialogical and participatory dimension with migrants, professionals, communities and civil society that constitutes the identity and method of widespread and integrated reception.

The bureaucratization process, observed in the analysis of the double level of reception inside the SAI negatively affects the relationship with the guests and

makes participation in the assistance project scarcely emancipatory; ghettoisation, caught in the context of the pandemic, keeps the relationship of the system itself weak with the institutions responsible for more general policies; privatization, as observed by analyzing the Afghan crisis, slows down the contact and relationship between refugees and local public services, hierarchization keeps civil society at a distance, removing local authorities from a necessary social dialectic and crushing third sector on mere performance management. The 5 processes mentioned, together, concur to sclerotize the system, harnessing its dialectical capacity, productivity of sense and transformative force, that is the potential to affect the organization itself and social relations in the community.

Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il decreto-legge n. 130/2020: una importante innovazione nel diritto degli stranieri
Paolo Bonetti

Nel sistema italiano del diritto degli stranieri il permesso di soggiorno per protezione speciale è stato ampliato dalla riforma attuata col decreto-legge n. 130/2020. Si tratta di uno strumento permanente destinato a tutelare - in modo flessibile e commisurato alle specificità di ogni situazione - i diritti fondamentali, l'integrazione sociale e la regolarizzazione della condizione di soggiorno irregolare di tanti stranieri comunque non allontanabili dal territorio italiano. È una forma di protezione duratura in Italia di cui sono titolari stranieri che si trovino o arrivino nel nostro paese, anche in situazione di soggiorno irregolare, e che non abbiano tutti i requisiti per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale o che non possano ottenere il rilascio di altri titoli di soggiorno, ma la cui condizione giuridica sia meritevole di protezione per effetto di precisi obblighi internazionali o costituzionali che ne impediscono l'allontanamento dall'Italia. Il contributo approfondisce le quattro ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale e la sua interpretazione come strumento di regolarizzazione permanente, descrivendo anche i procedimenti di rilascio di tale permesso di soggiorno e la condizione giuridica di chi ne è titolare.

The residence permit for special protection after the decree-law n. 130/2020: an important innovation in the law of foreigners

In the Italian system of foreigners' law, the residence permit for special protection was extended by the reform implemented with decree-law no. 130/2020. It is a permanent tool intended to protect - in a flexible way and commensurate with the specificities of each situation - the fundamental rights, social integration and regularization of the irregular residence conditions of many foreigners who cannot be expelled from the Italian territory. It is a form of lasting protection in Italy for foreigners who find themselves or arrive in our country, even in a situation of

irregular stay, and who do not have all the requirements to obtain recognition of international protection or who cannot obtain other residence permits, but whose legal status is worthy of protection due to specific international or constitutional obligations that prevent their removal from Italy. The contribution examines the four hypotheses of issuing a residence permit for special protection and its interpretation as a permanent regularization tool, also describing the procedures for issuing this residence permit and the legal status of the holder.

“Fratelli tutti” *migranti*

Giuseppe Laterza

Il contributo offre una lettura del fenomeno delle migrazioni alla luce della recente enciclica di Francesco *Fratelli tutti*, mostrando gli aspetti qualificanti del pensiero del Papa argentino, da sempre attento alle questioni sociali e al grido dei poveri. Attraverso una lettura sintetica del documento e l'analisi dei numeri che si riferiscono in maniera esplicita al tema delle migrazioni, si mette in evidenza la continuità dell'insegnamento di Francesco con la tradizione della Chiesa, nella quale si inserisce pienamente, e al tempo stesso gli aspetti originali che rappresentano il suo personale contributo alla riflessione ecclesiale.

All brothers migrants

The contribution offers a reading of the phenomenon of migration in the light of the recent encyclical by Francesco *Fratelli tutti*, showing the qualifying aspects of the thought of the Argentine Pope, who has always been attentive to social issues and the cry of the poor. Through a concise reading of the document and the analysis of the parts that refer explicitly to the theme of migration, the continuity of Francis' teaching with the tradition of the Church is highlighted, and at the same time the original aspects that represent his personal contribution to ecclesial reflection are presented.

LE IMMAGINI DEL VOLUME

Le fotografie del volume sono state scattate da Alessio Mamo e riprendono cittadini afghani a Kabul e in diversi contesti di migrazione: in Bosnia, a Lesvos e a Calais.

Alessio Mamo

Laureato in Chimica, ho scelto successivamente per passione e come professione la fotografia, diplomandomi in tale disciplina allo IED (Istituto Europeo di Design) a Roma. Fotografo indipendente dal 2008, ho seguito diversi temi sociali e politici in Italia, India e Nepal fin dall'inizio della mia carriera. Dal 2013 ho cominciato a concentrarmi sul tema delle migrazioni in Sicilia, in Medio Oriente e nei Balcani e anche sulle conseguenze dei conflitti in Iraq, Siria, Afghanistan. Il mio lavoro è innanzitutto basato sulle relazioni che provo a instaurare quando possibile con le persone che fotografo. Le relazioni talvolta sono fatte di sguardi, poche parole; altre volte invece su un approfondimento dei percorsi e delle storie dei soggetti. Per me è importante fare capire alle persone che incontro che da parte mia c'è innanzitutto un desiderio di conoscenza, di scambio, di mostrare la solidarietà. La fotografia non può cambiare la drammaticità della Storia che investe molte delle persone che incontro, ma può indurci a riflettere, porci delle domande, provare a sentire vicini mondi apparentemente lontani. Cerco spesso di produrre storie positive e piene di speranza come il caso della scuola Montessori di Kabul.

Finito di stampare
da TAU EDITRICE Srl
nel mese di dicembre 2021