

# 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.