





---

# IL DIRITTO D'ASILO

REPORT 2022

**Costruire il futuro  
con i migranti e i rifugiati**



Fondazione  
Migrantes

ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

## **Il Diritto d'Asilo. Report 2022.**

**Costruire il futuro con i migranti e rifugiati**

a cura di Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

### **Ente Titolare del Progetto**

Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana

### **Autori che hanno collaborato ai saggi:**

Magda Bolzoni, Giovanni Godio, Shkelzen Hasanaj, Syed Hasnain, Yagoub Kibeida, Giuseppe Laterza, Chiara Marchetti, Indira Meza, Raffaella Mirarchi, Mariacristina Molfetta, Livio Neri, Michele Rossi, Elena Rozzi, Gianfranco Schiavone, Mirtha Sozzi, Ulrich Stege

### **Doveroso ringraziamento al fotografo:**

Fabio Bucciarelli

### **In copertina**

5 marzo 2022: una donna riceve conforto all'interno di un furgone durante l'evacuazione di Irpin, una città a nord di Kiev attaccata dall'artiglieria russa. I villaggi a nord della capitale ucraina sono stati attaccati dall'artiglieria russa sin dai primi giorni dell'invasione (foto Bucciarelli).

### **PER ORDINAZIONI E PRESENTAZIONI**

**Fondazione Migrantes**

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

segreteria@migrantes.it

### **© Editrice Tau, 2022**

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**

2021-2022: Aumentano le persone in fuga, tra pandemia, conflitti e crisi climatica, *Magda Bolzoni* 21

L'applicazione della protezione temporanea per i rifugiati dall'Ucraina. Si possono trarre insegnamenti per la politica europea in materia di asilo, *Ulrich Stege* 43

Il ritorno dei muri e dei confini nell'Europa di oggi, *Gianfranco Schiavone* 63

*Tunisia, Mirtha Sozzi* 88

*Marocco, Ulrich Stege* 93

I Numeri 1, a cura di *Giovanni Godio* 99

## **SECONDA PARTE - Tra l'Europa e l'Italia**

"Non dobbiamo lasciare indietro nessuno": superare discriminazioni e trattamenti differenziali per promuovere una società davvero inclusiva, *Unire* 183

Vietato l'ingresso ai minori senza genitori! I casi del Niger e dell'Ucraina, *Elena Rozzi* 197

Rotte migratorie verso e dall'Albania: le condizioni dei migranti e richiedenti asilo in transito, *Shkelzen Hasanaj* 215

*Albania, Shkelzen Hasanaj* 233

*Ucraina, Mirtha Sozzi* 236

I Numeri 2, a cura di *Giovanni Godio* 241

## **TERZA PARTE - Guardando all'Italia**

Il sistema di accoglienza in Italia dopo vent'anni. Poche cose da celebrare e molte su cui intervenire, *Michele Rossi* 267

La protezione speciale oggi. Un incontro ravvicinato del legislatore con la realtà (con qualche resistenza), *Livio Neri* 287

Non c'è integrazione senza legami. Un approccio interculturale alla coesione, *Chiara Marchetti* 307

<i>Le navi quarantena tra necessità e limiti alla libertà, Raffaella Mirarchi</i>	328
I Numeri 3, a cura di <i>Giovanni Godio</i>	337
<b>QUARTA PARTE - Approfondimento teologico</b>	
Costruire un futuro di pace con i migranti e i rifugiati, <i>Giuseppe Laterza</i>	407
<b>Abstract dei diversi saggi</b>	425
<b>Le immagini del volume</b>	439

# INTRODUZIONE

Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

*Chi tratta il mondo  
come un mondo da buttar via,  
finirà per trattare anche l'umanità  
come un'umanità da buttar via.*

Günther Anders

Siamo arrivati alla sesta 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. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, 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*, che hanno anche dato il titolo al volume. 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.

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 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 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 in un’*Italia che resiste e che accoglie*, come abbiamo voluto ricordare nel titolo.

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 dedicava il suo messaggio per la GMMR proprio agli sfollati interni usando già nel titolo un’immagine estremante pregnante: *Come Gesù Cristo costretti a fuggire*. E noi non abbiamo potuto far a meno di aggiungere... *ancora respinti*.

Nel 2021 abbiamo assistito a scene crudeli alle diverse frontiere sia terrestri che marittime dell’Unione europea, dove le persone in fuga da guerre e Stati al collasso (Siria, Iraq, Afghanistan) non sono riuscite a trovare accoglienza lungo la rotta balcanica, le navi con le persone appena salvate in mare sono state tenute fuori dai porti italiani, le persone in fuga fatte prigioniere tra la frontiera della Bielorussia e quella della Polonia. Addirittura, strumentalizzate all’interno di tensioni tra Unione europea e Bielorussia a cui la Polonia ha negato ogni aiuto arrivando ad usare idranti e lacrimogeni per rimandarle indietro.

Ha fatto da contraltare il messaggio di papa Francesco per la giornata del migrante e del rifugiato per il 2021 dal titolo *Verso un noi sempre più grande* dove ci ha invitato a camminare insieme per raggiungere pace e giustizia, individuando proprio nell’abbattimento nei muri e nella capacità di saper costruire legami e ponti uno degli strumenti principali per la salvezza umana.

Difficilmente si sarebbe potuto 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 allo sgomento di tanti cittadini che come noi sono stati educati negli anni passati a considerare un crimine l'omissione di soccorso e che sempre di più hanno visto criminalizzata l'empatia e la solidarietà, mentre si stava 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.

Ed eccoci al 2022, dove dopo la Seconda guerra mondiale e i conflitti nella ex-Jugoslavia (che hanno portato alla sua dissoluzione in tanti piccoli Stati nazionali con un grande carico di distruzione, morti e rifugiati) ci stiamo di nuovo confrontando con una guerra nel continente europeo. L'aggressione della Russia all'Ucraina ha riportato nel cuore del continente un conflitto che può potenzialmente generare una guerra nucleare e che ha già causato morti, distruzioni sfollati e richiedenti asilo in numeri mai così alti dopo il secondo conflitto mondiale.

Con la guerra in Ucraina si è raggiunto il numero record nel mondo di più di 100 milioni di persone in cerca di protezione. A questa tragedia l'Unione europea ha reagito aprendo le frontiere e concedendo protezione ai cittadini ucraini in fuga, usando per la prima volta la categoria della protezione temporanea, introdotta da una direttiva nata dopo la guerra nella ex-Jugoslavia, ma che sino ad ora non era mai stata applicata (tanto che per fine anno si pensava di dismetterla). La sua mancata applicazione era dovuta all'impossibilità di trovare in seno all'Unione il necessario consenso: ciò non era avvenuto maggioritario né in occasione della guerra in Siria e dell'ingente afflusso di rifugiati nel 2015, né lo scorso anno quando l'Afghanistan in seguito all'abbandono delle truppe NATO è tornato nelle mani dei Talebani, causando una nuova ondata di fuga da parte delle persone che negli ultimi anni avevano creduto nella democrazia, i diritti umani e i diritti delle donne, e a cui noi abbiamo presto girato le spalle lasciandoli al loro destino.

Improvvisamente proprio quei paesi che dentro l'Unione europea si erano opposti più tenacemente alla possibilità di accogliere richiedenti asilo in fuga da altri contesti di guerre e conflitti (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) si sono trovati a essere i più esposti al flusso di persone in fuga dall'Ucraina e in questo caso non hanno esitato non solo ad aprire le frontiere ma in molti casi anche le porte di casa, dal momento che di fronte alla velocità e alla dimensione degli spostamenti la risposta spontanea della società civile si è spesso rivelata più rapida delle risposte istituzionali. Anche in Italia l'arrivo di quasi 150.000 persone dall'Ucraina non ha messo in crisi il sistema di asilo e di

accoglienza<sup>1</sup>: nella maggior parte dei casi le persone - soprattutto donne e bambini e solo in misura inferiore uomini (visto che per la legge marziale gli uomini tra i 18 e i 60 anni non hanno potuto lasciare il Paese a meno che fossero padri di almeno quattro figli) - hanno richiesto e ottenuto rapidamente la protezione temporanea, ottenendo un documento che permetteva loro di accedere alla sanità, alla scuola e al lavoro senza dover fare domanda d'asilo; pur con alcuni limiti, hanno anche ricevuto fondi per rimborsare le persone della comunità ucraina (ricordiamo che in Italia viveva già prima dello scoppio del conflitto la più grande comunità europea di ucraini, che conta quasi 250.000 persone) che sono state le prime e più numerose ad aprire le porte di casa per i familiari o gli amici in fuga. Grazie alla direttiva sulla protezione temporanea gli ucraini hanno potuto muoversi liberamente in tutti gli Stati europei, raggiungendo il luogo per loro più significativo o che pensavano gli potesse offrire possibilità migliori. E sempre grazie a questa libertà di movimento hanno potuto e possono andare e tornare dall'Ucraina per monitorare la situazione di familiari e beni rimasti in patria, senza perdere il diritto agli aiuti e alla protezione.

L'Unione europea si è rivelata accogliente nei loro confronti e ha provveduto anche a valorizzare i titoli di studio, provando ad inserire le persone direttamente negli ospedali, nelle università e negli altri luoghi di lavoro a seconda delle capacità e professioni. Tutte cose giuste e positive, ma che per il momento non sono state estese a tutte le altre persone richiedenti asilo e rifugiati che continuano a scappare da altre crisi e guerre nel mondo non meno cruento o drammatiche.

Questo trattamento così differenziato per persone che vivono le stesse tragedie stride con il principio di equità e non discriminazione che dovrebbe governare le politiche europee e fa pensare più a uno stato di apartheid che a uno stato di solidarietà e giustizia. Per qualcuno viene fatto quello che si dovrebbe, mentre per molti altri continua ad essere messo in atto tutto il corollario di politiche di esternalizzazione, chiusure, respingimenti, dilazione dei tempi, non riconoscimento delle capacità e non riconoscimento della protezione. Un'Unione europea e un'Italia "sdoppiate": solidali con gli ucraini e discriminanti e in violazione dei diritti umani e delle convenzioni internazionali per altri. Per qualcuno le frontiere sono aperte, mentre per altri non lo sono nemmeno i porti dopo un naufragio.

---

<sup>1</sup> Come ben vedremo nel capitolo di MICHELE ROSSI pp. 267-287 anche ora poco più del 10% delle persone in fuga dall'Ucraina in Italia ha trovato accoglienza all'interno del sistema nazionale.

In questo quadro di pesanti trattamenti discriminanti sia internazionali e nazionali si aprono interrogativi scomodi: i bambini sono davvero tutti uguali? Godono tutti degli stessi diritti? Le persone in fuga da conflitti e guerre che hanno già perso la casa e magari persone care non sono tutte uguali e non hanno tutte gli stessi diritti? Provocatoriamente ci viene da chiederci se invece per avere accesso a questi diritti bisogna essere biondi o cristiani o venire dal continente europeo...

Il report di quest'anno prova a rispondere ad alcuni di questi interrogativi, nella consapevolezza che a essere a rischio è lo stesso diritto d'asilo e persino lo stato di salute delle nostre democrazie. Non rinuncia questo volume a proporre in ogni settore - dall'ambito più legale a quello più sociale ed etico - possibili strategie per uscire dall'impasse, riconoscendosi nell'orizzonte di senso a cui bisognerebbe tendere ancora una volta tratteggiato dalle parole di papa Francesco in occasione della la 108ma Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato (GMMR) del 2022 (di cui si trova il discorso integrale alla fine di questa introduzione) *Costruire il futuro con i migranti e i rifugiati*.

Con tutti i migranti e i rifugiati: non solo con quelli che ci piacciono o che sentiamo più vicini a noi, perché solo così si potrà tendere a realizzare anche in terra pace e giustizia.

*«Nessuno dev'essere escluso. Il... progetto è essenzialmente inclusivo e mette al centro gli abitanti delle periferie esistenziali. Tra questi ci sono molti migranti e rifugiati, sfollati e vittime della tratta. La costruzione del Regno di Dio è con loro, perché senza di loro non sarebbe il Regno che Dio vuole. L'inclusione delle persone più vulnerabili è condizione necessaria per ottenerci piena cittadinanza».*

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 condividerne 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 disegualtanze, degli esiti della pandemia e dei disastri naturali che portano il numero delle persone in fuga nel mondo ad aumentare e nello stesso tempo si mostra

come solo per una piccola parte sia possibile ottenere protezione in Europa ed in Italia (Magda Bolzoni); poi si entra nel merito di come l'applicazione della protezione temporanea in Unione europea a favore degli ucraini in fuga abbia riaperto il pulsante della solidarietà ma senza riuscire a riattivare il diritti d'asilo anche per tutte le altre nazionalità in fuga da conflitti e da guerre (Ulrich Stege). Ed infine si prova a rendere palese quanto appunto anche questa nuova crisi nel cuore d'Europa non abbia portato alla rifondazione della solidarietà e della responsabilità visto il rifiorire di muri e confini che anzi continuano a mettere a rischio lo stesso spazio Schengen (Gianfranco Schiavone). A chiudere la sezione una scheda paese sulla Tunisia che rimane il paese da cui arrivano più persone via mare in Italia (Mirtha Sozzi).

La seconda sezione ha uno sguardo tra l'Europa e l'Italia. Propone un interessante approfondimento elaborato da UNIRE (Unione Nazionale Italiana Rifugiati ed Esuli) che prende le mosse dall'applicazione della protezione temporanea in Italia per gli ucraini e di come questa abbia generato un canale privilegiato e veloce per questi rifugiati, mantenendo però invece tutte le lentezze, gli ostacoli e le difficoltà per gli altri richiedenti in fuga da altri contesti di crisi e guerre; quest'analisi non può che portare alla proposta di approcci di riforma necessari per arrivare finalmente a una società aperta ed inclusiva. La sezione prosegue con un approfondimento su un innovativo canale legale di accesso per i minori soli non accompagnati dal Niger all'Italia: il progetto "Pagelle in Tasca", attraverso il quale per la prima volta nel mondo si utilizza il permesso di studio per i MSNA (Elena Rozzi). Continua presentando in dettaglio la situazione dell'Albania che nelle rotte Balcaniche spesso viene ignorata, ma che negli ultimi anni sta dando segnali di non essere più solo una terra di emigrazione ma anche di transito e di immigrazione (Shkelzen Hasanaj) e si chiude con altre due schede paese di approfondimento sull'Albania e sull'Ucraina.

La terza sezione ci porta in Italia, a cui anche quest'anno abbiamo voluto dedicare ampio spazio. Un primo contributo fa il punto sul sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati all'anniversario dei suoi venti anni e, toccandone i nodi irrisolti e le questioni aperte, conclude a ragione - ma con profondo rammarico - che ci siano poche cose da celebrare ma molte da riformare (Michele Rossi). Il secondo pezzo analizza a fondo gli esiti del primo anno di applicazione dello strumento normativo più innovativo che negli ultimi anni è stato inserito nel nostro paese, ovvero la protezione speciale, mostrandoci anche gli ostacoli che ancora incontra nella sua applicazione (Livio Neri). La sezione prosegue con un approfondimento su come i legami sociali siano una parte imprescindibile nel processo di integrazione ed inserimento sociale nel nostro

paese (Chiara Marchetti) e si chiude con una scheda di approfondimento sulla triste vicenda delle navi quarantena usate in Italia solo per i richiedenti asilo e rifugiati tra necessità e limitazioni della libertà (Raffaella Mirarchi).

La quarta sezione è un prezioso approfondimento teologico che quest'anno tocca in maniera molto profonda sia i temi della pace che quelli specificamente affrontati in occasione della GMMR 2022 (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 ai dati delle persone in fuga dall'Ucraina e a quelli sui minori stranieri non accompagnati.

Nella copertina e all'interno del volume sono ospitate infine le foto di Fabio Bucciarelli che con le sue potenti immagini ci porta nel cuore del conflitto ucraino, ma con uno sguardo di attenzione per le persone e la loro maniera di stare dentro al conflitto.

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 finalmente - come diciamo nel titolo - di *costruire il futuro con i migranti e i rifugiati*.

**Mariacristina Molfetta**

Antropologa culturale, ha lavorato per quindici anni 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. È attualmente la referente della sezione protezione internazionale e diritto d'asilo dell'area ricerca e documentazione della Fondazione Migrantes, e la referente dell'Osservatorio permanente sui rifugiati *Vie di Fuga* ([www.viedifuga.org](http://www.viedifuga.org)). È stata redattrice, per la Fondazione Migrantes, del *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia* (dal 2014 al 2018) ed 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; Il diritto d'asilo - Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande; e ora Il diritto d'asilo - Report 2022. Costruire il futuro con i migranti e i rifugiati.*

**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, 2019, 2020 e 2021.*

*Qui di seguito proponiamo integralmente il Messaggio per la 108ma Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2022 di Papa Francesco (25 settembre 2022)*

## **“Costruire il futuro con i migranti e i rifugiati”**

«Non abbiamo quaggiù una città stabile, ma cerchiamo quella futura»<sup>1</sup>.

Cari fratelli e sorelle!

Il senso ultimo del nostro “viaggio” in questo mondo è la ricerca della vera patria, il Regno di Dio inaugurato da Gesù Cristo, che troverà la sua piena realizzazione quando Lui tornerà nella gloria. Il suo Regno non è ancora compiuto, ma è già presente in coloro che hanno accolto la salvezza. «Il Regno di Dio è in noi. Benché sia ancora escatologico, sia il futuro del mondo, dell’umanità, allo stesso tempo si trova in noi»<sup>2</sup>.

La città futura è una «città dalle salde fondamenta, il cui architetto e costruttore è Dio stesso»<sup>3</sup>. Il suo progetto prevede un’intensa opera di costruzione nella quale tutti dobbiamo sentirci coinvolti in prima persona. Si tratta di un meticoloso lavoro di conversione personale e di trasformazione della realtà, per corrispondere sempre di più al piano divino. I drammi della storia ci ricordano quanto sia ancora lontano il raggiungimento della nostra meta, la Nuova Gerusalemme, «dimora di Dio con gli uomini»<sup>4</sup>. Ma non per questo dobbiamo perderci d’animo. Alla luce di quanto abbiamo appreso nelle tribolazioni degli ultimi tempi, siamo chiamati a rinnovare il nostro impegno per l’edificazione di un futuro più rispondente al progetto di Dio, di un mondo dove tutti possano vivere in pace e dignità.

«Noi aspettiamo nuovi cieli e una terra nuova, nei quali avrà stabile dimora la giustizia»<sup>5</sup>. La giustizia è uno degli elementi costitutivi del Regno di Dio. Nella ricerca quotidiana della sua volontà, essa va edificata con pazienza, sacrificio e determinazione, affinché tutti coloro che ne hanno fame e sete siano saziati<sup>6</sup>. La giustizia del Regno va compresa come la realizzazione dell’ordine divino, del suo armonioso disegno, dove, in Cristo morto e risorto, tutto il creato

<sup>1</sup> Eb 13,14.

<sup>2</sup> S. Giovanni Paolo II, *Discorso nella visita alla Parrocchia romana dei SS. Francesco d’Assisi e Caterina da Siena Patroni d’Italia*, 26 novembre 1989.

<sup>3</sup> Eb 11,10.

<sup>4</sup> Ap 21,3.

<sup>5</sup> 2 Pt 3,13.

<sup>6</sup> Cf. Mt 5,6.

torna ad essere “cosa buona” e l’umanità “cosa molto buona”<sup>7</sup>. Ma perché regni questa meravigliosa armonia, bisogna accogliere la salvezza di Cristo, il suo Vangelo d’amore, perché siano eliminate le disuguaglianze e le discriminazioni del mondo presente.

Nessuno dev’essere escluso. Il suo progetto è essenzialmente inclusivo e mette al centro gli abitanti delle periferie esistenziali. Tra questi ci sono molti migranti e rifugiati, sfollati e vittime della tratta. La costruzione del Regno di Dio è *con loro*, perché senza di loro non sarebbe il Regno che Dio vuole. L’inclusione delle persone più vulnerabili è condizione necessaria per ottenervi piena cittadinanza. Dice infatti il Signore: «Venite, benedetti del Padre mio, ricevete in eredità il regno preparato per voi fin dalla fondazione del mondo. Perché io ho avuto fame e mi avete dato da mangiare, ho avuto sete e mi avete dato da bere; ero forestiero e mi avete ospitato, nudo e mi avete vestito, malato e mi avete visitato, carcerato e siete venuti a trovarmi»<sup>8</sup>.

*Costruire il futuro con i migranti e i rifugiati* significa anche riconoscere e valorizzare quanto ciascuno di loro può apportare al processo di costruzione. Mi piace cogliere questo approccio al fenomeno migratorio in una visione profetica di Isaia, nella quale gli stranieri non figurano come invasori e distruttori, ma come lavoratori volenterosi che ricostruiscono le mura della nuova Gerusalemme, la Gerusalemme aperta a tutte le genti<sup>9</sup>.

Nella medesima profezia l’arrivo degli stranieri è presentato come fonte di arricchimento: «Le ricchezze del mare si riverseranno su di te, verranno a te i beni dei popoli»<sup>10</sup>. In effetti, la storia ci insegna che il contributo dei migranti e dei rifugiati è stato fondamentale per la crescita sociale ed economica delle nostre società. E lo è anche oggi. Il loro lavoro, la loro capacità di sacrificio, la loro giovinezza e il loro entusiasmo arricchiscono le comunità che li accolgono. Ma questo contributo potrebbe essere assai più grande se valorizzato e sostenuto attraverso programmi mirati. Si tratta di un potenziale enorme, pronto ad esprimersi, se solo gliene viene offerta la possibilità.

Gli abitanti della nuova Gerusalemme – profetizza ancora Isaia – mantengono sempre spalancate le porte della città, perché possano entrare i forestieri con i loro doni: «Le tue porte saranno sempre aperte, non si chiuderanno né di giorno né di notte, per lasciar introdurre da te le ricchezze dei popoli»<sup>11</sup>. La presenza di migranti e rifugiati rappresenta una grande sfida ma anche un’opportunità di crescita culturale e spirituale per tutti. Grazie a loro abbiamo la

<sup>7</sup> Cf. *Gen* 1,1-31.

<sup>8</sup> *Mt* 25, 34-36.

<sup>9</sup> Cf. *Is* 60,10-11.

<sup>10</sup> Cf. *Is* 60,5.

<sup>11</sup> Cf. *Is* 60,11.



possibilità di conoscere meglio il mondo e la bellezza della sua diversità. Possiamo maturare in umanità e costruire insieme un “noi” più grande. Nella disponibilità reciproca si generano spazi di fecondo confronto tra visioni e tradizioni diverse, che aprono la mente a prospettive nuove. Scopriamo anche la ricchezza contenuta in religioni e spiritualità a noi sconosciute, e questo ci stimola ad approfondire le nostre proprie convinzioni.

Nella Gerusalemme delle genti il tempio del Signore è reso più bello dalle offerte che giungono da terre straniere: «Tutti i greggi di Kedàr si raduneranno da te, i montoni dei Nabatei saranno a tuo servizio, saliranno come offerta gradita sul mio altare; renderò splendido il tempio della mia gloria.»<sup>12</sup>. In questa prospettiva, l’arrivo di migranti e rifugiati cattolici offre energia nuova alla vita ecclesiale delle comunità che li accolgono. Essi sono spesso portatori di dinamiche rivitalizzanti e animatori di celebrazioni vibranti. La condivisione di espressioni di fede e devozioni diverse rappresenta un’occasione privilegiata per vivere più pienamente la cattolicità del Popolo di Dio.

Cari fratelli e sorelle, e specialmente voi, giovani! Se vogliamo cooperare con il nostro Padre celeste nel costruire il futuro, facciamolo insieme con i nostri fratelli e le nostre sorelle migranti e rifugiati. Costruiamolo oggi! Perché il futuro comincia oggi e comincia da ciascuno di noi. Non possiamo lasciare alle prossime generazioni la responsabilità di decisioni che è necessario prendere adesso, perché il progetto di Dio sul mondo possa realizzarsi e venga il suo Regno di giustizia, di fraternità e di pace.

## Preghiera

Signore, rendici portatori di speranza,  
perché dove c’è oscurità regni la tua luce,  
e dove c’è rassegnazione rinasca la fiducia nel futuro.  
Signore, rendici strumenti della tua giustizia,  
perché dove c’è esclusione fiorisca la fraternità,  
e dove c’è ingordigia prosperi la condivisione.  
Signore, rendici costruttori del tuo Regno  
Insieme con i migranti e i rifugiati  
e con tutti gli abitanti delle periferie.  
Signore, fa’ che impariamo com’è bello  
vivere tutti da fratelli e sorelle. Amen.

*Roma, San Giovanni in Laterano, 9 maggio 2022*

**Francesco**

<sup>12</sup> Cf. Is 60,7.



Anziani evacuati da Irpin, cittadina a nord di Kiev, che per settimane è stata costantemente sotto il fuoco dell'artiglieria russa che ha cercato di conquistarla per continuare l'avanzata sulla capitale. 8 marzo 2022.



**PRIMA PARTE**

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



Roman beve da una ciotola nella sua cucina distrutta da un attacco missilistico russo, Kiev. 19 marzo 2022.

# 2021-2022: Aumentano le persone in fuga, tra pandemia, conflitti e crisi climatica

Magda Bolzoni

*«Il 2022 sarà modellato da come il mondo risponderà a tre minacce: guerre, COVID-19 e cambiamento climatico. Le prime ci hanno tormentato per tutto il corso della storia, la seconda è una nuova piaga che minaccia di danneggiarci a lungo, la terza, senza azioni urgenti, avrà effetti drammatici e duraturi. Più a lungo rifiuteremo di affrontare questi problemi, peggiori saranno le conseguenze. E senza azioni immediate, il numero di persone sotto il mandato UNHCR è destinato a salire».*

Filippo Grandi, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati<sup>1</sup>

La pandemia da Covid-19, il perdurare di vecchi conflitti, l'avvio di nuovi e l'inasprirsi della crisi climatica fanno da cornice a un anno in cui il numero di persone in fuga ha toccato livelli mai raggiunti prima. Il 2022 rimarrà nella storia come il momento in cui questo numero ha superato la soglia dei 100 milioni, in cui il divario tra Paesi ricchi e poveri e le disuguaglianze sono aumentate ulteriormente, in cui la contrazione dei diritti e della libertà di espressione si è fatta ancora più accentuata, in cui una nuova guerra ha bussato alle porte dell'Europa e il cambiamento climatico e gli eventi atmosferici estremi si sono fatti più chiaramente presenti.

---

<sup>1</sup> UNHCR, *Global Appeal 2022*, 2022, <https://reporting.unhcr.org/globalappeal2022>.

## 1. Guerre e crisi nel mondo nel 2021-2022

Il Global Peace Index 2022<sup>2</sup> ci consegna uno scenario di generale peggioramento nel livello di pace mondiale, con una diminuzione dello 0,3%, che, per quanto possa apparire una percentuale relativamente bassa, continua un trend peggiorativo già in corso, rappresentando l'undicesimo deterioramento negli ultimi 14 anni. In questo arco di tempo si è registrato un peggioramento totale medio del 3,2%. Russia e Ucraina, con Guinea, Burkina Faso e Haiti, sono i Paesi in cui la situazione si è deteriorata maggiormente: in tutti questi casi il peggioramento si lega a conflitti in corso, anche se va sottolineato che solo nelle analisi del prossimo anno emergeranno pienamente gli effetti della crisi ucraina sulla pace globale. L'Europa rimane la regione più pacifica del mondo, mentre, all'estremo opposto, continuiamo a trovare Medio Oriente e Africa del Nord. Rimane invariata anche la posizione peggiore, ancora detenuta dall'Afghanistan, segnato da ormai più di 40 anni di conflitti, preceduto da Yemen, Siria, Russia e Sud Sudan. Il divario tra i paesi più pacifici e meno pacifici del mondo continua ad aumentare.

Nonostante, come detto, l'impatto del conflitto tra Russia e Ucraina sull'indice di pace mondiale si potrà cogliere pienamente solo nelle analisi del prossimo anno, vale la pena sottolineare alcuni aspetti che già emergono e che si intrecciano con gli effetti di medio e lungo periodo della pandemia e della crisi climatica. Una delle più importanti conseguenze del conflitto in termini di pace mondiale è la potenziale accelerazione del **processo di ri-militarizzazione globale**, già in crescita negli anni precedenti: secondo SIPRI<sup>3</sup> la spesa militare complessiva a livello mondiale è aumentata nel 2021 dello 0,7%, superando per la prima volta i 2 trilioni di dollari americani. Come vedremo oltre, poi, il conflitto in corso e le sanzioni a esso collegate rendono più complesso e scarso l'accesso a materie prime necessarie, causando un innalzamento generalizzato dei prezzi con implicazioni rilevanti in termini di **disuguaglianze economiche e di accesso a beni essenziali** che si ripercuotono in maniera più drammatica

---

<sup>2</sup> Il report completo è disponibile al link <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>. Il Global Peace Index non valuta esclusivamente la presenza o assenza di conflitti, ma analizza la situazione di 163 paesi (il 99,7% della popolazione mondiale) attraverso 23 indicatori su tre ambiti: livello di sicurezza, presenza ed estensione di conflitti armati locali, nazionali o internazionali e livello di militarizzazione.

<sup>3</sup> SIPRI, *SIPRI Yearbook 2022. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2022. SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) è un istituto internazionale indipendente, fondato nel 1966 per commemorare i 150 anni di pace ininterrotta in Svezia. I punti principali del rapporto del 2022 sono consultabili online <https://www.sipri.org/yearbook/2022>.

sui contesti già maggiormente svantaggiati. Questo, ovviamente, al netto dei tragici effetti diretti del conflitto, con **più di 14,5 milioni di persone che hanno lasciato l'Ucraina tra marzo e ottobre 2022**<sup>4</sup>.

Secondo ACLED<sup>5</sup>, che è un progetto di monitoraggio, analisi e mappatura interattiva dei conflitti e delle crisi armate nel mondo, il numero di persone morte a causa di tensioni e conflitti armati e di violenze nei confronti di civili nell'arco del 2021 è stato di circa 149.800 persone; nei primi dieci mesi del 2022 il numero è pari a circa 116 mila persone. Tra gennaio 2021 e ottobre 2022 si registrano più di 211 mila eventi di conflitto e violenza. Nello stesso periodo, **l'Afghanistan è il Paese che registra il più alto numero di morti** (45.969), seguito da Myanmar (27.349), Yemen (24.316), Ucraina (19.978), Nigeria (19.262), e Messico (14.767). Secondo SIPRI<sup>6</sup> nel 2021 si registravano situazioni di conflitto armato in 46 Stati e nelle analisi di ACLED, almeno dieci di questi, oltre a quello ucraino, erano da considerarsi come particolarmente preoccupanti per il 2022, ovvero quelli che imperversano in Etiopia, in Yemen, nella zona del Sahel, in Nigeria, in Afghanistan, in Libano, Sudan, Haiti, Colombia e Myanmar.

## 2. Motivi di fuga nel mondo, oltre ai conflitti armati

Conflitti armati e situazioni di crisi e instabilità, di portata e durata differente, sono certamente le cause più visibili e chiaramente riconoscibili delle migrazioni forzate. Vi sono però altri fattori, spesso intrecciati tra loro, da tenere in considerazione per una lettura puntuale del fenomeno, che va inteso come multidimensionale e complesso<sup>7</sup>.

Non si fugge cioè solo da conflitti armati, ma anche da **persecuzione, sfruttamento e schiavitù**. Il 2021 ha visto un ulteriore giro di vite contro la libertà di espressione e una crescente soppressione di voci critiche e indipendenti, spesso con il pretesto della messa in atto di misure di contenimento della pandemia da Covid-19. Secondo il Rapporto 2022 di Amnesty International<sup>8</sup>, numerose proteste pacifiche sono state impedito o disperse con queste motivazioni in diversi Paesi, tra cui Cina e Iran, dove le autorità hanno arrestato

<sup>4</sup> Dati UNHCR aggiornati al 25 ottobre, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>5</sup> <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard> dati aggiornati al 28 ottobre.

<sup>6</sup> SIPRI, *SIPRI Yearbook 2022...*, cit..

<sup>7</sup> Si veda anche la dettagliata tabella a pag.

<sup>8</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Amnesty International Report 2021/22. The state of the World's Human Rights*, Londra, Amnesty International, 2022.

e processato persone che avevano criticato la gestione statale della pandemia; nuove norme sono state introdotte in almeno 67 Paesi per limitare i diritti alla libertà d'espressione, associazione e riunione. Persecuzioni e discriminazioni continuano in nome dell'appartenenza a gruppi etnici, della fede<sup>9</sup>, del genere e dell'orientamento sessuale, con 69 paesi che criminalizzano gli atti omosessuali consensuali, e 11 di questi che prevedono la pena di morte<sup>10</sup>. Non possiamo dimenticare, in relazione alle questioni di genere, i drammatici passi indietro nei diritti delle donne all'indomani della presa del potere da parte dei talebani in Afghanistan nell'agosto 2021. O, ancora, le proteste in Iran iniziate all'indomani dell'uccisione a settembre 2022 della ventiduenne Mahsa Amini mentre si trovava sotto la custodia della polizia morale, che chiedono riforme, l'abolizione della polizia religiosa, libertà di espressione e di informazione e che hanno portato finora a 248 vittime tra i manifestanti e 12 mila arresti<sup>11</sup>.

Il Rapporto 2022 sulla schiavitù moderna di IOM<sup>12</sup> disegna poi un quadro desolante, con 50 milioni di persone in situazione di schiavitù. Sono 27,6 milioni le persone costrette a lavorare contro la loro volontà, una crescita di 2,7 milioni rispetto al 2016, e di questi più di 3,3 milioni sono bambini: siamo dunque ben lontani dall'obiettivo dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>13</sup> di cancellare la schiavitù minorile a livello globale entro il 2030. Non c'è zona del mondo o settore immune a questo fenomeno, che risulta particolarmente diffuso negli Stati Arabi (con 5,3 persone in stato di lavoro forzato ogni 1000 abitanti), seguito da Europa e Asia Centrale (4,4 ogni 1000 abitanti). La dimensione di genere è rilevante, con le donne maggiormente presenti nei lavori domestici e di cura e gli uomini nel settore delle costruzioni. Le stime ci dicono che 6,3 milioni di persone si trovano in situazione di sfruttamento sessuale e vengono costrette a prostituirsi e di queste l'80% sono donne, ragazze

---

<sup>9</sup> 62 Paesi nel 2021 presentano situazioni di violazioni gravi della libertà religiosa secondo ACS, *Rapporto 2021 sulla libertà religiosa nel mondo*, 2021.

<sup>10</sup> ILGA WORLD, *State-sponsored homophobia. Global legislation overview update*, 2020, [https://ilga.org/downloads/ILGA\\_World\\_State\\_Sponsored\\_Homophobia\\_report\\_global\\_legislation\\_overview\\_update\\_December\\_2020.pdf](https://ilga.org/downloads/ILGA_World_State_Sponsored_Homophobia_report_global_legislation_overview_update_December_2020.pdf).

<sup>11</sup> Cf. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/iran-punto-di-non-ritorno-36521>.

<sup>12</sup> IOM, *Global Estimates of Modern Slavery. Forced Labour and Forced Marriage*, 2022, <https://publications.iom.int/books/global-estimates-modern-slavery-forced-labour-and-forced-marriage>.

<sup>13</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. È composto da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (ulteriormente specificati in 169 traguardi) che i Paesi si sono impegnati a raggiungere entro il 2030. Per maggiori informazioni: <https://unric.org/it/agenda-2030/>.



o bambine. Sono poi più di 22 milioni le persone costrette a vivere in un matrimonio forzato; di queste più di due terzi è costituito da donne e bambine. La pandemia ha esacerbato le violenze di genere e tutte queste forme di schiavitù moderna, inclusi i matrimoni forzati, spesso collegati a situazioni di precarietà e difficoltà economica: oltre il 60% delle persone in un matrimonio forzato si trova in Paesi a basso reddito.

Ecco allora che si fugge da **disuguaglianze economiche globali**, inesorabilmente in crescita anno dopo anno e ulteriormente acuite da pandemia, conflitti e crisi climatica. Secondo l'ultimo rapporto Oxfam<sup>14</sup>, la povertà è fortemente aumentata durante la pandemia così come il divario tra ricchi e poveri su scala globale, con i primi che hanno visto crescere ulteriormente redditi e patrimoni e i secondi che hanno assistito invece a una loro generale contrazione. Nel corso della pandemia i dieci uomini più ricchi al mondo hanno raddoppiato la loro fortuna mentre nello stesso periodo si stima che 160 milioni di persone siano cadute in una situazione di povertà. Dal 1995 ad oggi, l'1% più ricco del pianeta ha assorbito quasi venti volte la ricchezza che è nelle mani del 50% più povero della popolazione mondiale. La disuguaglianza, come recita il titolo del rapporto Oxfam sopra citato<sup>15</sup>, uccide, diminuendo drasticamente l'aspettativa di vita delle popolazioni più povere. In tutti i Paesi le persone più povere hanno una minore aspettativa di vita e vivono meno a lungo delle persone più ricche.

Si fugge da **disuguaglianze di accesso al cibo**, uno dei tanti modi in cui la disuguaglianza uccide. Ogni anno muoiono di fame e malnutrizione almeno 2,1 milioni di persone<sup>16</sup> e, secondo l'ultimo rapporto della FAO<sup>17</sup>, nel 2021 si è assistito a un ulteriore peggioramento della situazione mondiale. Secondo le stime, nel 2021 le persone sottoalimentate sono state il 9,8% della popolazione mondiale e tra i 702 e gli 828 milioni di persone hanno sofferto la fame. Le disuguaglianze di genere nell'accesso al cibo continuano e aumentano: nel 2021 il 31,9% delle donne al mondo e il 27,6% degli uomini si trovava in una situazione di insicurezza alimentare moderata o forte. Le stime ci dicono che nel 2030 circa l'8% della popolazione mondiale soffrirà ancora la fame, ovvero la stessa quota del 2015, anno del lancio dell'Agenda 2030 che aveva tra i suoi obiettivi quello di eliminare la fame e tutte le forme di malnutrizione a livello globale. L'effetto combinato di pandemia, cambiamento climatico e conflitti rischia poi di rendere il 2022 un anno ancora peggiore dei precedenti. La guer-

<sup>14</sup> OXFAM, *Inequality kills*, Oxford, Oxfam, 2022.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> OXFAM, *Inequality kills*, cit..

<sup>17</sup> FAO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*, Roma, FAO, 2022.

ra della Russia con l'Ucraina genera effetti a catena sui sistemi alimentari (ed energetici) mondiali e le ripercussioni sono più accentuate proprio nei paesi più vulnerabili. Paesi dell'Africa subsahariana che già vivevano in situazione di insicurezza alimentare e denutrizione facevano in larga parte affidamento sugli approvvigionamenti di cereali da Russia e Ucraina, che coprono rispettivamente l'11% e il 3% della produzione mondiale di grano. Guerra e sanzioni internazionali hanno interrotto (o quantomeno largamente diminuito) le derrate in arrivo e l'esportazione di gas naturale, necessario per la produzione di fertilizzanti. Questo, insieme all'onda lunga della pandemia, che aveva già creato interruzioni nei campi della produzione e della logistica del mercato del cibo, contribuisce a una generalizzata crescita dei prezzi e rende l'accesso al cibo ancora più complesso e insicuro, in un momento in cui i due terzi della popolazione dell'Africa Sub-Sahariana si trovano già in una situazione di insicurezza alimentare, destinata a crescere ulteriormente<sup>18</sup>.

Si fugge da disuguaglianze **nell'accesso all'acqua**. Un equo, corretto e partecipato accesso all'acqua attraverso la fornitura di acqua potabile e servizi igienico-sanitari è uno degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Secondo i dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità<sup>19</sup>, tuttavia, a marzo 2022 oltre due miliardi di persone vivevano in Paesi con scarsità idrica, una situazione destinata a peggiorare a causa della crisi climatica e dell'aumento della popolazione. A livello globale, inoltre, almeno duemila miliardi di persone non hanno accesso ad acqua potabile e utilizzano acqua contaminata, che può essere fonte di trasmissione di malattie: si stima che ogni anno muoiano 485 mila persone per malattie diarroiche legate a inadeguatezze idriche e igieniche. L'assenza di una fonte di acqua potabile e sicura vicino a dove si abita e l'utilizzo di acqua non trattata contribuiscono a indebolire ulteriormente organismi spesso già minati da scarsità di cibo e di nutrienti fondamentali. L'accesso all'acqua è cruciale anche per la cura dell'igiene personale e per lavarsi frequentemente le mani, elemento che abbiamo visto essere molto importante nel combattere la pandemia da Covid-19.

Si fugge da disuguaglianze **nell'accesso ai farmaci e alle cure mediche**, aspetto centrale in questo secondo e terzo anno di pandemia da Covid-19 che, secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità, ha reclamato più di 6,5 milioni di vite tra marzo 2020 e ottobre 2022<sup>20</sup>. Nonostante la messa a punto dei

<sup>18</sup> Global Peace Index 2022, cit., pp. 65-66.

<sup>19</sup> Cf. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>.

<sup>20</sup> Dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità aggiornati al 31 ottobre 2022, <https://covid19.who.int>.

vaccini abbia fatto sperare in una rapida fine della pandemia, e nonostante le promesse di molti governi, la distribuzione e l'accesso ai vaccini risulta ancora fortemente diseguale. A fine 2021 le persone vaccinate in Europa superavano il 70%, mentre solo l'8% degli abitanti del continente africano avevano completato il ciclo vaccinale e una parte consistente della popolazione di Paesi del Sud del mondo ancora aspettava di avere accesso alla prima dose<sup>21</sup>. Secondo Medici Senza Frontiere<sup>22</sup> nel 2021 il 74% dei vaccini contro il Covid-19 è andato a Paesi ad alto e medio reddito, e meno dell'1% a quelli poveri. La disuguaglianza nell'accesso alle cure prolunga tuttavia il corso della pandemia non solo nei Paesi a basso reddito, dove l'accesso ai vaccini è ridotto, ma anche nei Paesi più ricchi, esposti all'impatto di nuove varianti del virus che si sviluppano per il perdurare della situazione pandemica. Disuguaglianze e discriminazioni nell'accesso alle campagne vaccinali e al trattamento si sono riscontrate anche all'interno dei singoli Paesi, con gruppi marginali attivamente esclusi, ostacolati o spostati in fondo alle liste di attesa. Queste disuguaglianze si innestano su divari nell'accesso alle cure già prima esistenti: una stima del periodo pre-pandemico parlava di 5,6 milioni di morti all'anno nei Paesi a basso reddito, per mancato accesso alle cure sanitarie o per cure sanitarie insufficienti, ovvero 15.000 morti al giorno, un numero più alto delle morti giornaliere dovute alla pandemia da Covid-19<sup>23</sup>.

Si fugge dal fenomeno del **land grabbing**, ovvero dall'accaparramento di terre a opera di multinazionali, investitori privati e governi, che possono permettersi di acquistare o affittare ingenti porzioni di terreni, a fini agricoli, estrattivi minerari, per progetti industriali, turistici o di urbanizzazione a discapito di Paesi che si trovano a perdere risorse naturali e terre produttive. Nel suo rapporto annuale, FOCSIV<sup>24</sup> stima che a marzo 2022 fossero 91,7 i milioni di ettari sotto il controllo di multinazionali, governi e fondi di investimento, in linea con l'anno precedente. Questi accaparramenti interessano alcuni Paesi più di altri: in cima alla lista di Paesi target troviamo il Perù, con 16 milioni di ettari, seguito a distanza da Brasile, Indonesia, Papua Nuova Guinea e Ucraina. Tra i Paesi investitori troviamo invece soprattutto i Paesi occidentali più ricchi, primo tra tutti il Canada, con quasi 11 milioni di ettari, seguito da Stati Uniti, Svizzera, Giappone e Regno Unito. Il rapporto mette in luce anche una deforestazione crescente per lo sfruttamento delle risorse naturali, con la

<sup>21</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, cit.

<sup>22</sup> MEDICI SENZA FRONTIERE, *Rapporto attività 2021*, Roma, Medici Senza Frontiere, 2022.

<sup>23</sup> OXFAM, cit.

<sup>24</sup> FOCSIV, *I padroni della Terra*, Roma, FOCSIV, 2022.

distruzione nel 2021 di 11,1 milioni di ettari di foreste tropicali, soprattutto al fine di espandere piantagioni monoculturali, con perdita della biodiversità e con fenomeni di espulsione di popolazioni indigene e contadine, allontanate dalle proprie terre.

Si fugge da **disastri ambientali, siccità e processi di desertificazione**. Eventi climatici e ambientali estremi, aumento del livello dei mari ed ecosistemi danneggiati sono alla base dello spostamento di milioni di persone. In molti casi questi movimenti non oltrepassano i confini nazionali: secondo l'ultimo rapporto sugli sfollati interni del centro di monitoraggio IDMC<sup>25</sup>, dei 38 milioni di nuovi sfollati interni registrati nel 2021 a livello globale, 23,7 milioni erano stati spinti alla fuga da eventi naturali estremi (di questi 22,3 milioni da disastri ambientali legati a clima e condizioni atmosferiche). A fine 2021, almeno 5,9 milioni di persone in 84 Paesi vivevano lontano dalla propria residenza abituale come risultato di disastri ambientali, pur rimanendo dentro i confini nazionali. I disastri ambientali sono, a livello globale, il principale fattore di creazione di sfollati interni e hanno causato il 60% dei nuovi sfollati interni del 2021. Sempre secondo IDMC, tra i Paesi con un numero più alto di nuovi sfollati interni a causa di disastri ambientali troviamo Cina (6 milioni), Filippine (5,6 milioni), India (4,9 milioni), Repubblica Democratica del Congo (888.000) e Vietnam (780.000), con il Sud Est Asiatico e l'Estremo Oriente che presentano proporzionalmente i numeri più elevati. Dei 22,3 milioni di sfollati interni legati a eventi climatici estremi, 11,5 milioni fuggono da tempeste, cicloni e uragani, 10,5 milioni da inondazioni, circa 450 mila da incendi, 240 mila dalla siccità, 37 mila da frane e 20 mila da temperature estreme. Più difficilmente quantificabile invece il numero di persone costrette alla fuga da eventi climatici e ambientali che superano i confini del proprio Paese.

A fronte di questo insieme di cause, spesso intrecciate, l'UNHCR ha annunciato **il 23 maggio 2022 che il numero di persone costrette alla fuga ha superato per la prima volta nella storia la soglia dei 100 milioni**<sup>26</sup>. I dati aggiornati a giugno 2022 ci consegnano il numero record di 101,1 milioni di persone, di cui 32,1 milioni di rifugiati al fuori dal loro Paese di origine (erano

<sup>25</sup> IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2022*, 2022, <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>. IDMC sta per Internal Displacement Monitoring Centre, un'organizzazione non governativa fondata nel 1998 a Ginevra dal Consiglio dei Rifugiati Norvegese che si occupa di monitorare e fornire informazioni e analisi sugli sfollati interni a livello globale.

<sup>26</sup> Cf. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/100-million-forcibly-displaced.html>.

27,1 a fine 2021), a cui aggiungere i 4,4 milioni di venezuelani sfollati all'estero (un numero cresciuto rispetto al 2020, quando erano 3,9 milioni, ma rimasto pressoché invariato da fine 2021), 60,1 milioni di sfollati interni (erano 53,2 a fine 2021) e i 4,5 milioni di richiedenti asilo in attesa di una decisione sulla propria domanda, con 1,4 milioni nuove richieste presentate nel 2021. In base al rapporto UNHCR del 2022<sup>27</sup>, a fine 2021 il numero di persone costrette a fuggire era pari a 89,3 milioni e di questi, il 41% era costituito da minori. Da allora, il conflitto in Ucraina ha portato alla fuga milioni di persone e il numero di sfollati interni, in particolare con il peggioramento della situazione in Myanmar e Burkina Faso, ha conosciuto una ulteriore rapida crescita. Questi numeri ci dicono che, a livello globale, all'incirca una persona ogni 78 vive una situazione di sradicamento dai propri luoghi di residenza e di vita. Nel 2010 era "solo" una ogni 159 persone e ancora nel 2019 ci assestavamo a una persona ogni 100<sup>28</sup>. Numeri che ancora nello scorso Rapporto ci sembravano distanti e che consegnano al 2022 un triste primato.

### 3. In fuga verso l'Europa: arrivi, rotte e provenienze

Secondo i dati UNHCR<sup>29</sup>, gran parte delle persone costrette alla fuga rimangono nella prima zona sicura vicino a casa, con il 72% dei rifugiati globali ospitati in Paesi confinanti al proprio. Alcuni cercano asilo e protezione anche in zone più lontane, ma, di fronte alla crescita imponente di persone in fuga che abbiamo descritto, solo un numero limitato di persone riesce ad accedere a programmi di reinsediamento o a canali umanitari sicuri<sup>30</sup>.

Nel 2021, **57.500 rifugiati hanno potuto usufruire di un programma di reinsediamento**, ovvero solo il 4% del 1,4 milioni di persone che l'UNHCR considera con necessità di essere spostati. Nonostante si tratti di una crescita del 67% rispetto all'anno precedente, si è ancora lontani dai livelli pre-pandemici (107.700 nel 2019) e 2021 e 2020 sono gli anni che segnano la più ampia distanza tra bisogni di reinsediamento ed effettiva fruizione del programma degli ultimi dieci anni. Nel 2021 il Canada è stato il primo Paese per numero

<sup>27</sup> UNHCR, *Global Trends. Forced displacement in 2021, 2022*.

<sup>28</sup> MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – report 2020. Costretti a fuggire...ancora respinti*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2020.

<sup>29</sup> UNHCR, *Global Trends*, cit.

<sup>30</sup> I corridoi umanitari, un progetto promosso da Cei-Caritas, Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia e Tavola Valdese per costruire canali di ingresso in Europa sicuri, sono una realtà ancora per pochi: sarebbero poco più di 5.000 le persone ad averne usufruito dal 2016 ad oggi.

di persone accolte tramite programmi di reinsediamento, con 20.400 persone, seguito da Stati Uniti, con 13.700, e Svezia, con 6.700.

L'esiguità di canali di ingresso sicuri e legali che l'Europa fatica ad aprire in maniere stabile porta la maggioranza delle persone in fuga a tentare altre strade, obbligate ad affidarsi, nella stragrande maggioranza dei casi, a organizzazioni criminali.

Dopo cinque anni consecutivi di diminuzione nel numero di ingressi irregolari attraverso i confini esterni dell'Unione Europea, il 2021 ha visto un'inversione di tendenza, con una crescita che si è ulteriormente rafforzata nei primi mesi del 2022. Frontex<sup>31</sup> ha infatti registrato **nel 2021 poco meno di 200.000 ingressi irregolari**, il numero più alto dal 2017, con un incremento del 36% rispetto al 2019 e del 57% rispetto al 2020, in cui i numeri particolarmente contenuti si possono anche legare all'impatto delle restrizioni alla mobilità relative alla gestione della pandemia di Covid-19. Il trend appare ulteriormente in crescita se consideriamo **i primi nove mesi del 2022**, periodo nel quale gli ingressi irregolari sono stati **228.240**, con un aumento del 70% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, costituendo i numeri più alti registrati dal 2016<sup>32</sup>. A questo vanno aggiunti i quasi **12 milioni di persone in fuga dall'Ucraina** che, secondo UNHCR, sono entrate in Europa tra marzo e ottobre 2022<sup>33</sup>. Secondo i dati del Dipartimento della Protezione Civile, tra marzo e fine settembre 2022 poco più di 170 mila cittadini ucraini avrebbero fatto ingresso in Italia, di cui poco più di 90.000 donne (il 53%) e 49.000 minori (quasi il 29%)<sup>34</sup>.

Quali sono dunque le **rotte maggiormente utilizzate** per l'ingresso in Europa nel 2021 e nei primi nove mesi del 2022? La Rotta del Mediterraneo Centrale rimane la via principale di accesso nel 2021, perdendo però il suo primato nei primi mesi del 2022, a favore della Rotta balcanica.

<sup>31</sup> Cf. FRONTEx, <https://prd.frontex.europa.eu/document/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels/>.

<sup>32</sup> Cf. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-september-vlgp1C>. Nella lettura di questi dati, va tenuto in considerazione che si riferiscono al numero di ingressi irregolari registrati, non all'effettivo numero delle persone: una stessa persona può essere contata anche più di una volta laddove tenti di entrare in momenti diversi o da punti di accesso differenti.

<sup>33</sup> Dati aggiornati al 25 ottobre 2022, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Nello stesso periodo sono stati registrati anche 7 milioni di ingressi in Ucraina dall'Europa.

<sup>34</sup> GOVERNO ITALIANO, Dipartimento della Protezione Civile, dati aggiornati al 29 settembre 2022, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/ingressi-alle-frontiere>.

1) **Rotta del Mediterraneo Centrale.** Nel 2021 è quella più utilizzata: secondo Frontex<sup>35</sup>, **nel 2021 sono entrate in Europa attraverso questa rotta 65.362 persone in fuga**, con un aumento dell'83% rispetto all'anno precedente, rispecchiando un numero crescente di arrivi dalle coste libiche, tunisine e turche. Se la prima nazionalità rimane quella tunisina (15.675), il 2021 vede una forte crescita di quella egiziana (8.506), seguita da persone in fuga dal Bangladesh (7.848).

**Nei primi nove mesi del 2022 gli ingressi sono già stati 65.572**, con provenienze in linea con quelle del 2021 e un aumento del 42% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente<sup>36</sup>.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno<sup>37</sup> **nel 2021 sarebbero sbarcate sulle coste italiane 67.477 persone in fuga**, quasi il doppio dell'anno precedente, mentre **nei primi nove mesi del 2022 il numero ammonta già a 68.212 persone**, salpate principalmente dalle coste libiche (53%), tunisine (27%) e turche (16%). Secondo il Dossier del Ministero dell'Interno<sup>38</sup>, tra quanti arrivati fino alla metà di agosto 2022 vi sono 6070 minori stranieri non accompagnati (il 13% del totale degli arrivi), mentre le nazionalità principali sono da Tunisia (20,5%), Egitto (19,3%), Bangladesh (16,7%), Afghanistan (7,8%) e Siria (6,2%).

Rimane, soprattutto, una rotta estremamente pericolosa: le stime UNHCR<sup>39</sup> ci dicono che sono 3.231 le persone morte nel Mediterraneo nel 2021, facendo salire a più di 24.400 il conteggio delle persone che hanno perso la vita tra il 2014 e il 2021, e secondo IOM<sup>40</sup>, nei primi otto mesi del 2022 già 1.025 persone sono morte nel tratto di mare di questa rotta.

Non è solo l'attraversamento del mare a essere pericoloso. Per molti, questo è solo l'ultimo atto di un viaggio molto più lungo, che parte dall'Africa Orientale o dal Corno d'Africa, passando attraverso il Sudan prima di arrivare a Libia, Tunisia o Egitto, da cui si cerca di attraversare il mare, spesso in direzione di

<sup>35</sup> Cf. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>.

<sup>36</sup> Per i dati aggiornati a settembre 2022 di tutte le rotte, si fa riferimento a quanto riportato da Frontex, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-september-vlgp1C> e <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>.

<sup>37</sup> Dati forniti dal Ministero dell'Interno, aggiornati al 18 settembre 2022. Per approfondimenti si veda pag. 133.

<sup>38</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, *Dossier Viminale. Un anno di attività del Ministero dell'Interno, 2022*, [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-08/dossier\\_ferragosto\\_2022.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-08/dossier_ferragosto_2022.pdf).

<sup>39</sup> Per un approfondimento sulla situazione nel Mediterraneo: UNHCR, *No end in sight*, <https://storymaps.arcgis.com/stories/07502a24ce0646bb9703ce96630b15fa>.

<sup>40</sup> Cf. IOM Displacement Tracking Matrix; ultimo aggiornamento 31 agosto 2022.

Italia o Malta. Un viaggio che può durare anche anni, in cui violenze, abusi, sfruttamento, estorsione e prigionia sono, purtroppo, frequenti. Le analisi del Mixed Migration Center, che si basano su un database in continuo aggiornamento di questionari somministrati dal 2014 a oggi a migranti e rifugiati in diverse aree del mondo<sup>41</sup>, registrano violenze, abusi e percezione di rischi lungo la rotta che arriva fino all'imbarco per attraversare il mar Mediterraneo. Se violenze e abusi sono presenti ovunque lungo il percorso, la Libia spicca per numero di incidenti, violenze e abusi, con un alto numero di rifugiati e migranti trattenuti dai trafficanti o imprigionati in centri di detenzione. A novembre 2021 si stimava che circa 6.123 persone fossero imprigionate in centri di detenzione in Libia e che di queste 2.833 fossero persone potenzialmente sotto il mandato UNHCR<sup>42</sup>. Secondo quanto riporta l'UNHCR<sup>43</sup>, situazioni di prigionia e schiavitù possono durare anche più di due anni e sono spesso associate a violenza sessuale, lavoro forzato ed estorsione; tra il 2021 e i primi tre mesi del 2022, più di 165 abusi legati al traffico di persone sono stati riportati in Libia e Sudan, con il coinvolgimento stimato di 7.000 persone. Il 22 giugno 2020 il Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha stabilito una Missione indipendente di accertamento dei fatti in Libia dal 2016 ad oggi, che ha consegnato un primo rapporto a ottobre 2021 e un secondo a giugno 2022<sup>44</sup>. Secondo quanto registrato dalla missione di accertamento, c'è ragione di ritenere che siano stati commessi crimini di guerra e che **la violenza perpetrata in Libia in centri di detenzione, ufficiali e non ufficiali, e contro migranti e rifugiati sia di portata tale da dover essere considerata come crimine contro l'umanità.**

Di fronte a questa situazione in cui violenza e abusi sono in Libia all'ordine del giorno per migranti e rifugiati, non possiamo dimenticare che l'Italia ha siglato nel febbraio 2017 il Memorandum d'intesa sulla migrazione con il governo libico, con l'obiettivo di impedire l'arrivo in Europa di migranti, rifugiati e richiedenti asilo – un memorandum che, nonostante le ripetute denunce di violazione dei diritti umani a carico della Libia è stato rinnovato nel 2020 per

<sup>41</sup> Cf. Mixed Migration Center, 4Mi survey <https://mixedmigration.org/4mi/>.

<sup>42</sup> UNHCR Libya Update, 11 novembre 2021, <https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-update-libya-11-november-2021-enar>.

<sup>43</sup> Cf. <https://storymaps.arcgis.com/stories/07502a24ce0646bb9703ce96630b15fa>.

<sup>44</sup> I rapporti possono essere consultati a questo link: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>, mentre per un breve riassunto si consiglia di consultare: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/libya-evidence-crimes-against-humanity-and-war-crimes-committed-2016-un?LangID=E&NewsID=27595>.



altri tre anni. Secondo l'UNHCR<sup>45</sup>, nel corso del 2021 quasi 30.000 persone, potenziali richiedenti asilo e rifugiati, sono stati intercettati in mare e riportati in Libia dalla Guardia Costiera Libica.

2) **Rotta del Mediterraneo Orientale.** È una rotta mista, in parte via terra e in parte via mare, che ha conosciuto negli anni notevoli oscillazioni, anche in virtù dell'accordo tra i Paesi dell'Unione europea e la Turchia del marzo 2016, che ha ridotto l'uso di questa tratta per alcuni anni. Nel 2019 si ripositiona come prima rotta di ingresso in Europa, con 83.333 persone registrate. **Nel 2021 i numeri si attestano su valori simili rispetto a quelli rilevati nel 2020, con 20.373 ingressi;** le provenienze principali sono Siria (4.668), Turchia (2.664) e Afghanistan (1.811). A fronte di una progressiva diminuzione di ingressi attraverso Grecia si rileva però secondo Frontex una crescita di arrivi a Cipro che sarebbero stati circa 10.400 nel 2021, più del doppio dell'anno prima.

I numeri tornano a crescere lungo tutta la rotta invece **nei primi nove mesi del 2022, in cui vengono registrati 28.873 ingressi** di persone provenienti principalmente da Siria (5.832), Nigeria (3.039) e Afghanistan (2.841), con un incremento del 118% rispetto allo stesso periodo del 2021.

3) **Rotta balcanica.** È la via di terra che attraversa la Grecia verso altri Paesi dell'Unione Europea, passando di solito attraverso la Macedonia, la Serbia o la Bosnia-Erzegovina. Dopo un periodo in cui l'uso di questa rotta aveva visto una drastica riduzione, anche in conseguenza dell'accordo tra i Paesi dell'Unione europea e la Turchia di cui sopra, nel 2021 e ancor più nei primi mesi del 2022 i numeri sono in forte crescita. Secondo Frontex, che si basa sulle stime riportate dalla polizia ungherese, **sono stati 60.541 ingressi** in Europa da questa rotta **nel 2021, con un aumento del 124% rispetto al 2020**, quando erano stati registrati invece 26.969 ingressi. Le tre principali nazionalità nel 2021 sono quella siriana (38.723), afghana (12.297) e turca (1.652).

I **primi nove mesi del 2022** hanno visto un ulteriore **incremento del 170%** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, con **106.396 ingressi** di persone provenienti principalmente da Siria (43.651), Afghanistan (16.663) e Turchia (6.312)<sup>46</sup>. Secondo le analisi di Frontex, si tratterebbe principalmente di persone già presenti nell'area balcanica negli anni precedenti. Con questi

<sup>45</sup> UNHCR Libya Update, 11 novembre 2021, cit.

<sup>46</sup> Mentre 17.033 ingressi sono stati effettuati da persone di nazionalità sconosciuta.

numeri, la Rotta Balcanica torna ad essere la **prima via di ingresso in Europa per questi primi mesi del 2022**, pur rimanendo ancora lontani dai 700 mila passaggi registrati nel 2015.

4) **Rotta circolare dall'Albania alla Grecia.** Nel 2021 sono state 1092 le persone che hanno utilizzato questa via, ancora in larga parte albanesi (1.033), seguiti a grandissima distanza da cubani (20) ed egiziani (16), come riportato dai dati aggiornati da Frontex.

Nei primi nove mesi del 2022 gli ingressi attraverso questa via sono stati 562; la nazionalità albanese è sempre quella principale, con 480 persone, a cui seguono quella cubana (17) e turca (15).

5) **Rotta del Mediterraneo Occidentale.** È la rotta che fa riferimento agli arrivi irregolari in Spagna, sia via mare verso la Spagna continentale, con partenze da Marocco e Algeria, sia via terra verso le enclave spagnole di Ceuta e Melilla nell'Africa settentrionale. Nel 2018 era stata la rotta maggiormente utilizzata, con 57.034 persone registrate. Il numero degli arrivi è diminuito costantemente negli anni successivi anche in conseguenza di operazioni marittime congiunte tra Spagna e Frontex<sup>47</sup>; **nel 2021 gli ingressi attraverso questa rotta sono stati 18.466**, con un leggero aumento rispetto all'anno precedente, di cui 11.659 di persone di nazionalità algerina, 5.228 marocchina e 332 maliana. Nei primi nove mesi del 2022 sono stati registrati da Frontex 9.718 ingressi di persone provenienti principalmente da Algeria (4.437), Marocco (3.055) e Sudan (548).

6) **Rotta atlantica o dell'Africa Occidentale.** Si tratta della rotta che trova nelle isole Canarie la porta di ingresso verso l'Europa, a cui si giunge attraverso le acque dell'Oceano Atlantico con partenza dalle coste del Marocco, della Mauritania, della Gambia e del Senegal. Una rotta poco utilizzata in anni precedenti, ma che ha visto una crescita esponenziale nel 2020 con 23.029 ingressi (a fronte dei 2.718 ingressi dell'anno precedente), e che si spiega, come dicevamo nel rapporto dello scorso anno, con il tentativo, da parte di persone in fuga da Paesi dell'Africa Sub-Sahariana, di trovare percorsi alternativi a quelli che altrimenti richiederebbero di passare attraverso la Libia, in cui le condizio-

---

<sup>47</sup> Cf. MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2021, pp.30-31.

ni, come detto sopra, sono estremamente pericolose<sup>48</sup>. **Nel 2021** i numeri si confermano in linea con l'anno precedente, con **22.504 ingressi**, di cui 14.749 di persone provenienti da Paesi sub-sahariani non specificati e 7.561 dal Marocco. Secondo IOM<sup>49</sup> nel 2021 hanno perso la vita nel tentativo di attraversare questo tratto di mare ben 1.109 persone. **Nei primi nove mesi del 2022 gli ingressi registrati ammontano**, secondo Frontex, **a 12.349**, con 4.605 persone di nazionalità marocchina, 4.103 provenienti da Paesi sub-sahariani non specificati e 1.092 dal Senegal.

7) **Rotta dei confini orientali.** Si tratta della rotta che attraversa la frontiera che separa Bielorussia, Moldavia, Ucraina e Russia dai Paesi orientali dell'Unione europea. Dopo un periodo in cui i numeri di ingressi registrati risultavano in costante diminuzione (nel 2020 erano stati solo 677), **il 2021 ha conosciuto un aumento esponenziale degli accessi, arrivati a 8.184**, di cui più della metà (4.814) da parte di persone di nazionalità irachena, seguiti da afgani (616) e siriani (485). **Nei primi nove mesi del 2022**, al netto del numero di cittadini in fuga dall'Ucraina dall'inizio della guerra ad oggi che hanno fatto ingresso in Europa attraverso i punti di frontiera, che Frontex non fa rientrare nel conteggio, sono **4.566 gli ingressi irregolari** registrati lungo questa rotta, di persone provenienti da Ucraina (3.756), Iraq (217) e Bielorussia (154). Secondo i dati di UNHCR, tra il 24 febbraio e il 25 ottobre 2022, **gli ingressi totali dall'Ucraina lungo questa rotta sono stati circa 11,7 milioni**, di cui circa 7,1 milioni in Polonia, poco più di 1,6 milioni in Ungheria e di 1,4 milioni in Romania e circa 883 mila in Slovacchia<sup>50</sup>.

#### **4. Le richieste di protezione aumentano in Europa e in Italia, ma i riconoscimenti diminuiscono**

Il numero di persone in fuga nel mondo, lo abbiamo visto, continua ad aumentare e ha superato nel 2022 i 100 milioni di persone. Se nel paragrafo precedente abbiamo parlato degli arrivi in Europa e delle rotte che le persone in fuga sono costrette a seguire nel loro viaggio, data l'assoluta scarsità di canali di ingresso legali e sicuri, in questo paragrafo la nostra attenzione sarà concentrata sulle richieste di protezione e sui riconoscimenti, in Europa e in Italia.

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> IOM Displacement Tracking Matrix; ultimo aggiornamento 31 agosto 2022.

<sup>50</sup> Cf. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>; ultimo aggiornamento 25 ottobre 2022.

Se guardiamo ai dati che ci fornisce EUROSTAT<sup>51</sup>, troviamo che le nuove domande d'asilo in Europa nel 2021 sono aumentate rispetto al 2020 del 28,3%, raggiungendo il numero di 535.045 (che si attesta ai livelli osservati nel 2014), di cui 167.495 (ovvero circa il 31%) presentate da minori<sup>52</sup>. A questo vanno aggiunte poi le circa 86.500 domande ripresentate da persone dopo una prima decisione negativa, per **un totale quindi di circa 621.545 domande di asilo presentate nei Paesi dell'Unione nel 2021**. A fare domanda d'asilo sono ancora una volta soprattutto persone in fuga dalla **Siria** (98.300, il 54,6% in più rispetto al 2020), principale Paese di provenienza dei richiedenti asilo in Europa ormai dal 2013, **Afghanistan** (83.500, provenienza con la crescita maggiore rispetto all'anno precedente, con un +88,6%) e **Iraq** (26.000, +59,6%). Da questi Paesi giunge oltre il 40% dei nuovi richiedenti asilo. Tra le altre provenienze troviamo Pakistan (21.000), Turchia (20.300), Bangladesh (18.830) e Venezuela (17.375), che è anche la provenienza che, con la Colombia, ha registrato una maggiore diminuzione in termini assoluti di domande presentate rispetto all'anno precedente (rispettivamente, -42,7% e -54,8%).

Se guardiamo ai Paesi che ricevono un numero maggiore di richieste d'asilo, troviamo ancora una volta la **Germania**, con 148.200 nuove domande registrate (il 27,7% del totale europeo), seguita da **Francia** (103.800, il 19,4%) e **Spagna** (62.100, l'11,6%). Anche nel 2021 è continuata dunque la diseguale distribuzione di richiedenti asilo nei Paesi europei, se consideriamo che questi tre Paesi hanno ricevuto più della metà di tutte le domande d'asilo complessive dell'Unione (58,7%).

**Nel 2021 hanno fatto domanda di asilo in Italia 53.609 persone**, di cui 7.705 richieste di riesame<sup>53</sup>. Dopo alcuni anni di contrazione nelle domande d'asilo presentate, i numeri tornano ai valori registrati nel 2018 (53.596 richieste, in larga parte presentate da uomini), con un aumento quasi del 99% rispetto al 2020, quando le domande d'asilo erano state 26.963. Si tratta soprattutto di **persone provenienti da Pakistan** (7.514), **Bangladesh** (6.899), **Tunisia** (6.443), **Afghanistan** (5.250) e **Nigeria** (5.106). L'aumento maggiore rispetto al 2020 si registra per persone provenienti dall'Afghanistan (con un impressio-

<sup>51</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics&colid=558844](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&colid=558844); ultimo accesso 30 settembre 2022.

<sup>52</sup> Il numero di domande presentate da minori non accompagnati è stato pari a 23.300. Tre stati europei hanno ricevuto più domande da minori non accompagnati che da minori accompagnati, ovvero Bulgaria (85%), Romania (63%) e Slovacchia (56,8%).

<sup>53</sup> Dato della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo. Si vedano anche i dati alle pp. 370 ss.

nante +714%), seguite da quante arrivano dall'Egitto (con 2.711 domande nel 2021) e dalla Tunisia. Anche la quota di domande presentate da minori non accompagnati vede un aumento rispetto all'anno precedente: se nel 2020 erano state 519, nel 2021 diventano 1.499, a cui aggiungere le 5.677 richieste di minori accompagnati, per un totale di **7.176 domande presentate da minori**.

**Nel 2021 i Paesi dell'Unione sono riusciti a processare 720.400 domande**, di cui 197.200 domande reiterate o richieste di riesame<sup>54</sup>. Nel complesso lo status di rifugiato è stato riconosciuto a circa 134.200 persone (112.100 in prima istanza, 22.100 a seguito di riesame), la protezione sussidiaria a circa 81.100 persone (63.000 in prima istanza, 18.100 a seguito di riesame), mentre a 52.000 persone è stato concesso un permesso per motivi umanitari (27.100 in prima istanza, 24.900 a seguito di riesame). Questo significa che **solo il 38% delle domande** processate per la prima volta (202.200 su 523.200) e **solo il 33% dei ricorsi** presentati **hanno avuto esito positivo**. Si tratta di percentuali estremamente basse e che continuano un trend già registrato nell'anno precedente: se nel 2019 quasi il 60% delle domande analizzate aveva ricevuto esito positivo, la percentuale era scesa al 40,7% nel 2020.

La situazione in **Italia** non è molto più incoraggiante: **sono state vagliate nel 2021 51.931 domande d'asilo** e di queste il **58% ha avuto esito negativo**, comprese quelle per inammissibilità della domanda. Laddove la decisione sia stata positiva, i riconoscimenti si dividono in modo pressoché uguale tra status di rifugiato (7.383), protezione sussidiaria (7.348) e protezione speciale (7.092): ciascuna forma di protezione rappresenta il 14% degli esiti adottati. Andando ad osservare gli esiti delle domande secondo le nazionalità, l'**Afghanistan** è il paese con il maggior numero di riconoscimenti di status di rifugiato (il 57% delle domande ha questo esito) e presenta, con **Somalia** e **Venezuela**, la più alta percentuale di richieste con esiti positivi: per ciascuna di queste tre provenienze, **il 93% delle domande presentate ha dato luogo nel 2021 a una qualche forma di riconoscimento**. All'estremo opposto troviamo le domande sottoposte alle autorità da persone provenienti dalla **Tunisia**, con **l'89% di dinieghi**, **Egitto**, con **83% di esiti negativi**, e **Bangladesh**, con **l'81%**. Va però detto che la percentuale generale di dinieghi in Italia è diminuita dal 2019 ad oggi: nel 2019 ammontavano infatti all'81%, mentre sono stati il 76% nel 2020 e il 58% nel 2021. A differenza degli anni precedenti, nel 2021 la percentuale di richieste accolte con un esito positivo in prima istanza in Italia

<sup>54</sup> Dati EUROSTAT, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics&oldid=558844](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844)

è maggiormente in linea con quella europea, attestandosi la prima al 32%, la seconda al 38%. Tristemente, però, si tratta di un allineamento al ribasso: se è vero che la quota di domande con esito positivo ha conosciuto una leggera crescita nel contesto italiano, è altrettanto vero che la quota a livello europeo ha visto invece una drammatica diminuzione. **Rimangono a fine 2021 43.180 domande in attesa di essere esaminate**, di cui 10.381 “casi Dublino”, in cui deve essere ancora individuato lo Stato competente per l’analisi della domanda.

Se diamo uno sguardo ai dati dei **primi mesi del 2022, la crescita delle domande d’asilo presentate continua. All’interno dei Paesi dell’Unione**, ad esempio, il mese di maggio 2022 ha registrato l’89% di domande in più rispetto a maggio 2021. **Nei primi cinque mesi del 2022 sono state quasi 300.000 le nuove domande di asilo** presentate negli Stati membri, secondo i dati Eurostat<sup>55</sup>. Questa crescita è in larga parte al netto degli arrivi di persone in fuga dal conflitto in Ucraina. Secondo l’Agenzia dell’Unione Europea per l’Asilo, **10,8 milioni di persone sono entrate in Europa<sup>56</sup> dall’Ucraina tra l’inizio della guerra e ottobre 2022**, 6,9 milioni sono tornate o entrate in Ucraina, **4,6 milioni hanno ottenuto una forma specifica di protezione temporanea della durata di 12 mesi**, già prevista come possibilità dalla Direttiva 55 del 2001 dell’Unione europea<sup>57</sup>, ma fino ad oggi mai attivata, mentre **26.900 persone hanno presentato domanda d’asilo**.

**Alla metà di agosto erano state registrate per il 2022 in Italia 46.554 nuove domande di asilo<sup>58</sup>**, con un aumento del 76,23% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. Le provenienze maggioritarie risultano Bangladesh (6.611, il 14% del totale delle domande presentate), Pakistan (5.718, il 12%), Egitto (4.760, il 10%), Nigeria (3.528, l’8%) e Tunisia (2.742, il 6%). L’Ucraina risulta il sesto paese di provenienza per domande d’asilo presentate, con 2.471 richieste (5%). **Nei primi 8 mesi del 2022 sono state processate in Italia 36.339 domande d’asilo, che hanno avuto esito negativo nel 55% dei casi (19.774)**. Il 15% delle domande ha portato al riconoscimento dello status di rifugiato, il 12% a protezione sussidiaria e il 18% a protezione speciale, per un totale di 16.565 domande che hanno dato luogo a una qualche forma di protezione (il 45% delle domande esaminate). Afghanistan, Somalia e Ucraina

<sup>55</sup> Dato EUROSTAT, codice MIGR\_ASYAPPCTZM, ultimo accesso 30 settembre 2022.

<sup>56</sup> Dato di EUAA (European Union Agency for Asylum), aggiornato al 23 ottobre 2022. Questa Agenzia include nei suoi calcoli, oltre ai Paesi dell’Unione, anche Norvegia e Svizzera <https://euaa.europa.eu/ukraine-crisis-data-and-analysis>.

<sup>57</sup> Cf. il capitolo di Ulrich Stege in questo volume, pp. 43-63.

<sup>58</sup> Dati Commissione Nazionale per il Diritto d’Asilo. Si vedano anche i dati alle pp. 370 ss.

presentano le percentuali più alte di esito positivo, quale che sia la forma di protezione riconosciuta (rispettivamente il 94% le prime due e il 95% l'ultima), mentre all'estremo opposto troviamo ancora una volta la Tunisia (con solo l'8% di esiti positivi), l'Egitto (il 9%), con un peggioramento rispetto al 2021, e il Marocco (18%) che sostituisce il Bangladesh (20%) al terzultimo posto per percentuale di domande accolte con esito favorevole. Al 19 agosto 2022, 53.812 domande erano in attesa di essere esaminate, compresi i 12.396 fascicoli pendenti per cui l'individuazione dello Stato competente alla domanda di asilo è ancora in corso. **A questi numeri vanno aggiunti i 161.684 permessi di protezione temporanea rilasciati a cittadini ucraini** tra aprile e fine ottobre 2022 (72% donne e 28% uomini)<sup>59</sup>, in virtù, come detto, dell'attivazione di una direttiva europea già esistente, ma fino a quel momento mai utilizzata, nemmeno in precedenti situazioni di crisi, come, ad esempio, quella afghana dell'agosto/ settembre 2021.

## 5. Conflitti, COVID-19 e cambiamento climatico: uali prospettive per l'asilo

La “pandemia della disuguaglianza”<sup>60</sup> continua a segnare le nostre società ed è ormai assodato che le comunità più vulnerabili e gli Stati più poveri si trovano a pagare il prezzo più alto della crisi sanitaria. Richiedenti asilo, rifugiati e sfollati interni sono tra questi, spesso impossibilitati ad accedere alle campagne vaccinali nazionali, in condizioni di vita caratterizzate da un difficile accesso ad acqua, servizi igienici e strutture sanitarie, e colpiti dalle implicazioni economiche e sociali della pandemia. L'attuazione stessa del diritto d'asilo ha subito contraccolpi pesanti, con strategie differenziate tra i vari Paesi europei, indice della difficoltà di giungere a soluzioni coordinate e condivise, come evidenziato nelle analisi degli scorsi Rapporti.

Al contempo, situazioni di crisi perdurante e nuovi conflitti hanno segnato il 2021 e l'inizio del 2022, con una crescita esponenziale di persone in fuga nel mondo, che non sono mai state così tante. Tra tutti, le tensioni e i passi indietro in termini di tutela dei diritti in Afghanistan con il ritorno al potere dei talebani

<sup>59</sup> Dipartimento della Protezione Civile, ultimo aggiornamento al 21 ottobre 2022, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/richieste-di-protezione-temporanea>.

<sup>60</sup> Come la definisce Oxfam Italia nel suo report di inizio 2022: OXFAM ITALIA, *La pandemia della disuguaglianza*, 2022, [https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/01/Report-LA-PANDEMIA-DELLA-DISUGUAGLIANZA\\_digital2022\\_definitivo.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/01/Report-LA-PANDEMIA-DELLA-DISUGUAGLIANZA_digital2022_definitivo.pdf).

e l'avvio del conflitto tra Russia e Ucraina in territorio ucraino. In **Afghanistan**, gli eventi che hanno portato alla ripresa di Kabul da parte dei talebani nell'agosto del 2021 sono risultati nell'allontanamento forzato di 900 mila persone, in parte rimaste all'interno del Paese in parte superando i confini nazionali; ci sono ad oggi secondo l'UNHCR 2,6 milioni di rifugiati afgani nel mondo (di cui 2,2 milioni tra Iran e Pakistan) e 3,5 milioni di sfollati interni. Si prevede che la situazione possa peggiorare ulteriormente nel corso del 2022, anche a causa della crisi alimentare, accentuata dalla guerra in Ucraina. L'escalation delle tensioni e l'avvio del conflitto armato in **Ucraina** hanno portato alla fuga più di 14 milioni di persone dall'inizio delle ostilità, con più di 7 milioni di rifugiati ucraini registrati nei Paesi europei e più di 4 milioni beneficiari di protezione temporanea<sup>61</sup>. In risposta allo scoppio delle ostilità in Ucraina, infatti, l'Unione europea ha attivato una direttiva che, come detto, garantisce una protezione speciale temporanea ai cittadini ucraini. Un approccio radicalmente diverso rispetto a quello tenuto nei confronti di altre situazioni di crisi come, appunto, quella afgana. Sull'accoglienza degli afgani in fuga, i Paesi europei hanno mostrato posizioni contrastanti e all'indomani dell'avvio del conflitto ucraino sembra essersi diffusa l'idea, anche laddove non esplicitamente dichiarata, che gli ucraini siano gli unici veri rifugiati del 2022.

Di fronte a questi eventi drammatici, tuttavia, dobbiamo porre come almeno ugualmente urgente e prioritario il tema del cambiamento climatico e dell'impatto in termini di diritti umani sulla vita di milioni di persone, con il suo lascito di migrazioni, sradicamento e fuga. Abbiamo già accennato ai numeri altissimi di persone costrette ad abbandonare la propria casa per disastri naturali, con 22,3 milioni di nuovi sfollati interni nel solo 2021 e un totale globale di più di 59 milioni di persone, un numero molto più alto di quello dovuto a conflitti armati e situazioni di crisi. **Gli impatti avversi dei cambiamenti climatici in corso sono distribuiti in maniera diseguale** e pesano oggi in modo maggiore su Stati e comunità già vulnerabili e che meno hanno contribuito alle cause del riscaldamento globale, riflettendo e acuendo disuguaglianze e ingiustizie. La crisi climatica, ci dice l'UNHCR, è una crisi di portata umanitaria, che obbliga migliaia di persone ad abbandonare la propria terra e rende ancora più difficile la vita di chi si trova a fuggire per altre ragioni. I Paesi maggiormente esposti agli effetti catastrofici della crisi climatica ospitano oggi il

<sup>61</sup> Cf. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.



40% della popolazione mondiale di rifugiati e il 70% degli sfollati interni<sup>62</sup>. Gli eventi climatici estremi non fanno distinzione tra cittadini e rifugiati: le inondazioni in Sudan nel novembre del 2021 sono state tra le peggiori registrate negli ultimi decenni e hanno sommerso abitazioni e campi profughi, lasciando 35.000 rifugiati in situazione di urgente necessità. Desertificazione, aumento del livello del mare, riscaldamento globale, eventi atmosferici estremi sempre più frequenti sono al cuore di un problema che continua a peggiorare.

Certamente, come ci ricorda la divisione di IOM dedicata all'intreccio tra migrazioni, ambiente e cambiamento climatico<sup>63</sup>, il nesso tra questi processi è complesso e richiede approfondimenti, analisi e risposte specifiche. Nel gennaio 2020 l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite ha nominato uno Special Advisor per le azioni legate al clima. A ottobre 2021, il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha stabilito una figura di Special Rapporteur per la promozione e protezione dei diritti umani nei processi di cambiamento climatico, che ha iniziato i suoi lavori nel maggio 2022<sup>64</sup>. Nuovi mandati che nascono dalla consapevolezza che i cambiamenti climatici in corso, e gli effetti avversi che ne derivano, hanno conseguenze economiche, sociali, culturali e ambientali, con implicazioni negative, dirette o indirette, per la promozione e protezione dei diritti umani e per la vita di quanti si trovano costretti a fuggire dal proprio domicilio abituale. Abbiamo già parlato del numero spaventoso di sfollati interni per motivi legati a disastri ambientali, ma chi, fuggendo, si trova a dover superare i confini nazionali si trova in una situazione ancora più fragile: non esiste a oggi una normativa specifica e condivisa a livello internazionale di quanti vengono comunemente definiti "rifugiati climatici". Le persone in fuga da disastri ambientali e condizioni climatiche estreme non sono comprese tra quelle riconosciute come rifugiati dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati e rischiano così di trovarsi senza protezione<sup>65</sup>. Nel

<sup>62</sup> Cf. <https://www.unhcr.org/publications/brochures/6242ea7c4/climate-change-displacement-human-rights.html>.

<sup>63</sup> L'IOM Migration, Environment and Climate Change Division (MECC) gestisce un portale in continuo aggiornamento sull'intreccio tra queste dimensioni, che raccoglie dati, analisi e suggerimenti di policy: <https://environmentalmigration.iom.int/>.

<sup>64</sup> Cf. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/intolerable-tide-people-displaced-climate-change-un-expert>.

<sup>65</sup> Il termine "rifugiato climatico" non è riconosciuto dall'UNHCR, che ritiene più accurato riferirsi a "persone in fuga nel contesto di disastri e cambiamento climatico"; la motivazione ambientale, come detto, non è inclusa tra quelle che portano al riconoscimento dello status di rifugiato, che può essere riconosciuto solo laddove gli effetti avversi del cambiamento climatico si intreccino con situazioni di violenza, conflitti e persecuzioni ricomprese nella definizione della Convenzione di Ginevra, <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>.

Green Deal del 2019 la Commissione Europea ha riconosciuto il cambiamento climatico come un fattore chiave alla base di migrazioni, instabilità, conflitti e insicurezza alimentare. Tuttavia, questo non si è tradotto in un riconoscimento ufficiale dei migranti climatici come rifugiati.

Vale la pena ricordare che il 23 settembre 2020 la Commissione Europea ha pubblicato il Patto europeo su migrazione e asilo, un documento programmatico in cui sono espone le linee guida alla base dei lavori in tema di migrazione per il quinquennio successivo. Questo Patto, tuttavia, non menziona il cambiamento climatico tra le cause delle migrazioni; inoltre, i disastri ambientali e climatici non sono inseriti tra le motivazioni legittime per il riconoscimento dello status di rifugiato. D'altra parte, come già segnalato nel rapporto dello scorso anno, le riforme proposte contestualmente al Patto per la riforma del sistema europeo di asilo rischiano di comportare una contrazione radicale dei diritti dei cittadini stranieri presenti e in arrivo in Europa.

Il 2022 è dunque segnato dall'intrecciarsi di conflitti vecchi e nuovi, pandemia e cambiamento climatico – come risponderemo alle sfide poste da questi processi avrà un effetto diretto e duraturo sul numero delle persone in fuga nel mondo e sulle loro condizioni di vita.

#### Magda Bolzoni

Magda Bolzoni è sociologa e ricopre incarichi di ricerca e insegnamento presso l'Università degli Studi di Torino e il Politecnico di Torino. Si occupa di migrazioni forzate, disuguaglianze e trasformazioni socio-spaziali e ha trascorso periodi di studio e ricerca in Sud Africa, Olanda e Giappone. Ha fatto parte del Coordinamento Non Solo Asilo piemontese e ha collaborato alla redazione del Rapporto 2020 sul Diritto d'Asilo, con un capitolo sulle implicazioni dei Decreti Sicurezza del 2018 sul sistema di accoglienza italiano (con Davide Donatiello e Leila Giannetto).

# L'APPLICAZIONE DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA PER I RIFUGIATI DALL'UCRAINA.

**Si possono trarre insegnamenti per la politica europea in materia di asilo?**

Ulrich Stege

La guerra tra Russia e Ucraina del 2022 ha provocato molti cambiamenti nella politica europea, non da ultimo nella politica europea sui rifugiati, che sta vivendo un cambiamento - almeno temporaneo - di paradigma. Infatti, già poche settimane dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, l'Unione europea (UE) si è trovata ad affrontare la più grande crisi di rifugiati dalla Seconda guerra mondiale.

In un atto di solidarietà senza precedenti nei confronti dei rifugiati, i governi europei sono stati rapidi e decisi ad aprire le frontiere, invece di fare tutto il possibile per tenerli al di fuori dei propri confini, come accade solitamente. A livello europeo, ciò ha spinto a ricordare uno strumento di politica europea in materia di asilo emanato nel 2001 e successivamente spesso deriso con

appellativi quali “la bella addormentata”<sup>1</sup> o “dinosauo vivente”<sup>2</sup>, e a decidere all’unanimità di applicare pertanto la cosiddetta Direttiva UE sulla protezione temporanea<sup>3</sup>.

Tuttavia, mentre tutti gli occhi sono puntati sull’Ucraina, la guardia costiera greca continua a respingere illegalmente i richiedenti asilo provenienti dalla Turchia, la guardia costiera libica, pesantemente equipaggiata e sostenuta dall’Italia (tra gli altri), intercetta i rifugiati nel Mediterraneo centrale e li riporta in un Paese dove rischiano la detenzione e la tortura, mentre la polizia spagnola respinge con la forza coloro che osano attraversare la barriera di Melilla.

Il doloroso contrasto rivela i doppi standard nel trattamento dei rifugiati da parte dell’UE. Alla luce della triste storia delle politiche restrittive in materia di asilo in Europa, è illusorio pensare che la calorosa accoglienza riservata agli ucraini venga estesa a tutti i richiedenti asilo. La solidarietà dell’UE nei confronti degli sfollati ucraini dimostra che la concessione della protezione ai rifugiati è profondamente politicizzata e spesso discriminatoria. Inoltre, le ultime settimane hanno dimostrato che anche questa solidarietà sta raggiungendo, o potrebbe raggiungere, i suoi limiti negli Stati membri più colpiti dall’afflusso di rifugiati provenienti dall’Ucraina<sup>4</sup>.

A seguito dell’aumento dell’immigrazione non programmata nel 2015 e nel 2016, i conflitti nella politica di asilo e le divisioni politiche nell’UE si sono effettivamente approfonditi. Diversamente, sin dall’inizio della guerra, il 24 febbraio 2022, le decisioni prese sulla politica dei rifugiati si sono rivelate in gran parte uniformi, benché i movimenti dei rifugiati interessassero i singoli Stati membri dell’UE in modo molto diverso. La situazione politica è ora (ancora) caratterizzata da una volontà di base di accettare i rifugiati di guerra dall’U-

---

<sup>1</sup> LUCAS RASCHE, “Implementing Temporary Protection in the EU: From crisis response to long-term strategy”, *Hertie School – Jacques Delor Center – Policy Brief*, 24 June 2022, <https://www.delorscentre.eu/en/detail/publication/temporary-protection>.

<sup>2</sup> DANIEL THYM, “Temporary Protection for Ukrainians - The Unexpected Renaissance of ‘Free Choice’”, *Verfassungsblog*, 5 March 2022, <https://verfassungsblog.de/temporary-protection-for-ukrainians/>.

<sup>3</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055&qid=1648223587338>.

<sup>4</sup> «RP Online», *Die Stimmung in der Bevölkerung droht zu kippen - Die Deutschen sind das schwächste Glied im Kampf gegen Putin*, 15 ottobre 2022, [https://rp-online.de/politik/analyse-und-meinung/ukraine-krieg-deutsche-poebeln-gegen-ukrainische-fluechtlinge\\_aid-78170599](https://rp-online.de/politik/analyse-und-meinung/ukraine-krieg-deutsche-poebeln-gegen-ukrainische-fluechtlinge_aid-78170599).

craina nell'UE, di garantire loro protezione e di consentire la loro integrazione temporanea, se non permanente, nello Stato membro di loro scelta.

Tuttavia, i Paesi con una storia più lunga di migrazione e accoglienza di rifugiati di guerra e di crisi nella vecchia UE (prima del 2004) contrastano con i Paesi in via di adesione del 2004 e del 2007. Per la Polonia, la Romania, la Repubblica Ceca e la Slovacchia in particolare (così come per la Repubblica Moldova al di fuori dell'UE), l'afflusso straordinariamente elevato di rifugiati e la loro potenziale integrazione sono un'esperienza in gran parte nuova. I loro sistemi politici e amministrativi devono affrontare per la prima volta la questione della gestione della migrazione su scala più ampia e sistematica. L'accoglienza e la distribuzione regionale dei rifugiati, l'insegnamento della lingua nazionale e l'integrazione di un numero così elevato di persone nei sistemi educativi e nel mercato del lavoro nazionale sono sfide in gran parte nuove in questi Paesi.

Il presente contributo analizza l'attuazione della Direttiva sulla protezione temporanea in Europa (con un focus particolare su Germania, Polonia e Italia) e si chiede infine come questo strumento possa influenzare la politica europea in materia di rifugiati.

## 1. Contesto della direttiva sulla protezione temporanea

La Direttiva sulla protezione temporanea è stata adottata nel 2001. Fino al recente esodo di rifugiati dall'Ucraina, non era mai stata utilizzata. Le sue origini possono essere rintracciate molto indietro nel tempo. Già nel settembre 1995, sullo sfondo degli spostamenti su larga scala di persone causati dai conflitti nell'ex Jugoslavia, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una risoluzione sulla «ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'ammissione e il soggiorno temporaneo degli sfollati»<sup>5</sup>. Nel marzo 1996 ha adottato una decisione su una «procedura di allarme e di emergenza» per la ripartizione degli oneri<sup>6</sup>.

Al vertice dell'UE tenutosi a Tampere (Finlandia) nell'ottobre 1999<sup>7</sup>, i leader dell'UE hanno deciso di istituire un Sistema europeo comune di asilo (CEAS) che avrebbe incluso, tra gli altri elementi, l'impegno, basato sulla so-

<sup>5</sup> Risoluzione del Consiglio, del 25 settembre 1995, relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, GU C 262, 7 ottobre 1995.

<sup>6</sup> Decisione del Consiglio del 4 marzo 1996 su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, GU L 63, 13 marzo 1996, pp. 10–11.

<sup>7</sup> CONSIGLIO EUROPEO, 'Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions', [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm).

lidarietà tra gli Stati membri, a fornire protezione temporanea agli sfollati in situazioni di “afflusso massiccio” di rifugiati nell'UE. Due anni dopo, nel 2001, è stata adottata la Direttiva sulla protezione temporanea.

La Direttiva sulla protezione temporanea stabilisce gli standard minimi per l'accoglienza delle persone che necessitano di protezione temporanea, il che significa che gli Stati membri dell'UE possono offrire condizioni e diritti più generosi, ma non più severi, di quelli previsti dalla direttiva. I beneficiari di protezione temporanea ricevono un permesso di soggiorno per l'intera durata della protezione, che inizialmente viene concessa per un anno e può essere estesa fino a un massimo di tre anni in totale. L'insieme minimo di diritti per i beneficiari comprende l'accesso al lavoro, all'alloggio, all'assistenza medica, all'assistenza sociale, ai servizi bancari e, per i bambini, all'istruzione. La direttiva garantisce l'accesso alle procedure nazionali di asilo attraverso il diritto di presentare una domanda di asilo in qualsiasi momento, ma gli Stati membri possono sospendere l'esame delle domande di asilo per coloro che godono dello status di protezione temporanea.

Nel 2011, a seguito della primavera araba e dei notevoli flussi migratori dal Nord Africa verso l'Italia, i governi italiano e maltese hanno richiesto l'attivazione della Direttiva sulla protezione temporanea, che però è stata respinta dagli altri Stati membri. Altri tentativi di attivare la Direttiva sulla protezione temporanea sono stati fatti nel febbraio 2015 in relazione alla cosiddetta “crisi dei rifugiati” in Europa o ancora, lo scorso anno, nel 2021, per far fronte ai flussi di rifugiati in seguito alla presa di potere dell'Afghanistan da parte dei talebani. Ma in ognuno di questi casi non è stato possibile raggiungere un accordo tra gli Stati membri dell'UE. Era troppo complicato ottenere la maggioranza qualificata richiesta dalla direttiva, poiché l'“afflusso massiccio” riguardava solo un numero limitato di Stati membri e non l'intera UE.

Per completare il quadro, va anche detto che la direttiva sulla protezione temporanea era già politicamente morta, in quanto la Commissione europea, nel suo “Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo” del settembre 2020<sup>8</sup>, in cui avanzava una serie di proposte per riformare e rafforzare il Sistema europeo comune di asilo, proponeva anche di abrogare la Direttiva sulla protezione temporanea e di sostituirla con un nuovo regolamento dell'UE sulle situazioni di crisi e di forza maggiore nel campo della migrazione e dell'asilo. Questo

---

<sup>8</sup> COMMISSIONE EUROPEA, “Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo”, 23 settembre 2020, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en).

tentativo è stato in qualche modo aggirato dalle circostanze politiche e fattuali prodotte dalla guerra in Ucraina.

## 2. Accesso alla protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina nel 2022

Il numero di rifugiati internazionali fuggiti dall'Ucraina dopo l'attacco russo del 24 febbraio 2022 è stimato dall'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati in 7,7 milioni (a ottobre 2022)<sup>9</sup>. Ciò significa che l'Europa sta vivendo il più grande movimento di rifugiati dal 1947. I numeri sono significativamente più alti di quelli delle guerre jugoslave degli anni '90 e di quelli del 2015/16. I rifugiati sono fuggiti da tutta l'Ucraina soprattutto verso l'UE, in particolare verso gli Stati direttamente confinanti, ma anche verso la Russia (2,8 milioni). All'interno dell'UE, il principale Paese di rifugio in termini assoluti è di gran lunga la vicina Polonia (1,4 milioni). Seguono la Germania (0,81 milioni) e la Repubblica Ceca (0,44 milioni).

Anche se non sono ancora disponibili dati affidabili, si può affermare che la maggior parte dei migranti sono giovani sotto i 40 anni, soprattutto donne e bambini. Gli uomini di età compresa tra i 18 e i 60 anni, idonei al servizio militare, non possono lasciare l'Ucraina<sup>10</sup>. La situazione demografica è quindi diversa da quella del 2015/16. Sebbene anche allora sia arrivata una popolazione prevalentemente giovane, in quel caso si trattava per due terzi di maschi.

Alla luce di queste dimensioni, l'attivazione della Direttiva sulla protezione temporanea è stata adottata con una decisione unanime di tutti gli Stati membri già il 3 marzo 2022<sup>11</sup>, cosa piuttosto insolitamente lungimirante per la politica europea sui rifugiati degli ultimi anni. In base alla direttiva, ai «*cittadini ucraini che risiedevano in Ucraina prima del 24 febbraio 2022*» e agli «*apolidi e ai cittadini di Paesi terzi diversi dall'Ucraina che godevano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022*» è concessa una «protezione temporanea» per un anno dietro presentazione di un

<sup>9</sup> UNHCR, Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>10</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, OECD Publishing, 9 maggio 2022, <https://doi.org/10.1787/09beb886-en>.

<sup>11</sup> Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_2022.071.01.0001.01.EN-G&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2022.071.01.0001.01.EN-G&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC).

documento d'identità. Lo status di “protezione temporanea” può essere esteso a due anni e successivamente a tre con decisione del Consiglio europeo.

Sebbene la Direttiva sulla protezione temporanea stabilisca obblighi minimi per gli Stati membri dell'UE nei confronti delle persone che godono di protezione temporanea, la portata e l'applicazione dei diritti all'interno dell'UE variano sostanzialmente. Passiamo quindi in rassegna una serie di elementi generali che caratterizzano l'attuazione della Direttiva sulla protezione temporanea.

## **2.1. Ingresso, applicazione della Direttiva sulla protezione temporanea e libertà di circolazione nell'UE**

La maggior parte dei cittadini ucraini può entrare nel Paese scelto senza problemi, in quanto non è richiesto il visto. Anche prima della guerra, i cittadini ucraini potevano entrare nell'area Schengen senza visto per un massimo di 90 giorni (prolungabile per altri 90 giorni in casi eccezionali), in conformità con i regolamenti dell'area Schengen. Il prerequisito è il passaporto biometrico. Inoltre, la Commissione ha invitato gli Stati membri a consentire l'ingresso e il soggiorno per motivi umanitari anche a coloro che non dispongono di passaporti biometrici, cosa che è già stata fatta nelle ultime settimane, almeno per gli ucraini.

Una domanda individuale di asilo o di protezione dei rifugiati non è necessaria, ma è sempre possibile in parallelo. L'obiettivo di questa direttiva è proprio quello di non appesantire le procedure generali di asilo e rifugiati degli Stati membri, spesso già al limite, con coloro che cercano protezione dall'Ucraina.

Tutti i cittadini ucraini che “risiedono” nel Paese e sono partiti il 24 febbraio o successivamente riceveranno una protezione temporanea. Non sono previsti requisiti aggiuntivi, ad esempio per quanto riguarda il livello di violenza indiscriminata nella regione di origine. Gli ucraini riceveranno la protezione temporanea solo sulla base della nazionalità e della residenza. Sono coperti anche gli ucraini che risiedono in Stati terzi, a condizione che il loro luogo di residenza abituale sia in Ucraina.

La situazione dei cittadini di Paesi terzi residenti in Ucraina è in qualche modo più complessa. I numeri non sono irrilevanti: ad esempio, più di 70.000 studenti, per lo più provenienti dall'India e dall'Africa, hanno studiato nelle università ucraine. E in effetti, nella pratica, gli Stati membri sono stati ri-



luttanti ad ammettere anche questi stranieri<sup>12</sup>. Gli Stati membri hanno infine concordato una triplice differenziazione legata all'applicazione della Direttiva sulla protezione temporanea ai cittadini di Paesi terzi residenti in Ucraina<sup>13</sup>:

(1) I familiari di cittadini ucraini e i rifugiati con uno status di protezione sono coperti incondizionatamente.

(2) I cittadini di Paesi terzi con una residenza permanente ucraina valida sono ugualmente coperti. Gli Stati membri possono comunque applicare la direttiva o offrire protezione a livello nazionale.

(3) Gli studenti e gli altri stranieri che hanno soggiornato legalmente in Ucraina, anche se senza residenza permanente, non sono automaticamente coperti. Gli Stati membri decidono autonomamente se includere o meno queste persone.

In più, è importante di tirare l'attenzione sul fatto che la Direttiva sullo status di protezione temporanea ha ottenuto, nella sua applicazione del marzo 2022, anche la libertà di circolazione all'interno dell'Unione europea, il che rappresenta un fondamentale cambiamento di paradigma nella politica europea in materia di asilo.

Gli Stati membri hanno così abbandonato per il sistema di protezione temporanea l'idea di una giurisdizione stabile in materia di asilo, che aveva definito i dibattiti politici fin dalle prime convenzioni di Schengen e Dublino, adottate nel 1990. Gli ucraini e gli altri beneficiari possono scegliere liberamente la loro destinazione.

Per la Germania è interessante notare che, grazie alla libertà di movimento concessa ai rifugiati ucraini nell'UE, la questione della distribuzione regionale verso e all'interno degli Länder federali è diventata di secondaria importanza. Sebbene la chiave di "Königstein" (chiave di distribuzione regionale ufficiale per i richiedenti asilo in Germania, con obbligo per i rifugiati di rimanere nella zona assegnata) sia applicata in Germania come meccanismo di distribuzione anche nel caso della protezione temporanea, in realtà però questo meccanismo viene spesso disatteso. I rifugiati provenienti dall'Ucraina si stabiliscono in parte autonomamente dove possono agganciarsi socialmente (comunità, famiglia) o dove si aspettano le migliori prospettive. La nuova situazione dei rifugiati

<sup>12</sup> «BBC», *Ukraine: Why so many African and Indian students were in the country*, 4 marzo 2022, <https://www.bbc.com/news/world-africa-60603226>.

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione Europea, Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere UE-Ucraina, (2022/C 104 I/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN).

nel 2022 mette effettivamente di nuovo in discussione il senso funzionale dei meccanismi “Königsteiner” o “Dublino”, che non sono appropriati per gestire i flussi (spesso anche secondari).

## 2.2. Prima registrazione

La prima registrazione è necessaria per poter accedere, anche subito, alla maggior parte dei diritti della direttiva (cf. art. 10).

A ottobre 2022, i rifugiati registrati come rifugiati temporanei in Europa sono 4,3 milioni<sup>14</sup>. Questo numero elevato evidenzia la sfida che la maggior parte degli Stati membri ha affrontato e continua ad affrontare.

All'inizio della crisi, i rifugiati in diversi Paesi hanno riferito di lunghe code e tempi di attesa per la registrazione della protezione temporanea. Ciò è stato in parte attribuito all'elevato numero di persone in cerca di protezione temporanea e alla loro concentrazione disomogenea in alcune aree. Da allora molti Paesi hanno introdotto misure per accelerare il processo, in particolare attraverso la digitalizzazione del processo di registrazione. Oltre ad accelerare il processo, la digitalizzazione ha ampliato significativamente la portata geografica. Tuttavia, alcuni rifugiati hanno incontrato difficoltà nell'accesso ai portali di registrazione online, anche a causa dell'analfabetismo digitale e delle barriere linguistiche.

L'UNHCR ha riferito che ormai nella maggior parte dei Paesi il processo di registrazione richiede da 30 minuti a pochi giorni. Tuttavia, sostiene che in alcuni Paesi il processo potrebbe durare da alcune settimane a quattro mesi<sup>15</sup>.

Tra le principali barriere all'accesso alla registrazione, l'UNHCR ha individuato la mancanza di informazioni accurate e chiare sul processo di registrazione e sui diritti connessi al loro status e la mancanza di servizi di interpretariato presso i punti di registrazione (nonostante l'impressionante capacità dei Paesi dell'UE, mobilitata dalle organizzazioni della società civile e dai governi, di fornire informazioni in lingua ucraina a tanti livelli, tra cui spesso anche la disponibilità di notizie nazionali in ucraino).

In Germania, fin dall'inizio ci sono stati grossi problemi di registrazione, il che significa che il numero di persone registrate finora è molto eterogeneo. A causa dell'esenzione dall'obbligo di visto e al riconoscimento della protezione temporanea senza esame individuale, non è prevista la registrazione obbligato-

---

<sup>14</sup> UNHCR, *Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation*: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>15</sup> UNHCR, *The Implementation of the Temporary Protection Directive: Six Months On*, Ottobre 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>.

ria all'ingresso. Tuttavia, la registrazione è un prerequisito per la sistemazione in accoglienza e per il ricevimento di prestazioni sociali. La registrazione ha subito ritardi anche a causa della mancanza di tecnologia (le cosiddette stazioni "PIK") nei centri di arrivo e nelle strutture di prima accoglienza. Anche la procedura di registrazione, che di solito richiede un appuntamento prenotato online, è piuttosto complicata e lunga e varia da regione a regione<sup>16</sup>.

In generale, soprattutto i cittadini di Paesi terzi hanno avuto problemi a registrarsi nei Paesi dell'UE, anche se in alcuni casi possono rientrare nelle disposizioni della Direttiva sulla protezione temporanea. A volte è stato negato loro il permesso di registrarsi o hanno dovuto fornire ulteriori prove (come dimostrare che non potevano tornare in sicurezza nel loro Paese d'origine). Di conseguenza, i cittadini di Paesi terzi che cercavano anche loro protezione dalla guerra in Ucraina, sono stati espulsi nei loro Paesi d'origine o deferiti alla regolare procedura di asilo, anche se potevano avere diritto alla protezione ai sensi della Direttiva sulla protezione temporanea.

Non sorprende che anche le persone prive di documenti e gli apolidi abbiano incontrato difficoltà di passare il filtro della registrazione e nello stabilire la propria identità e il diritto alla protezione temporanea.

### 2.3. Documenti di protezione temporanea

L'articolo 8 (1) della Direttiva sulla protezione temporanea prevede che alle persone che godono di protezione temporanea siano forniti documenti di soggiorno validi per l'intero periodo di protezione temporanea. Il suo recepimento pratico (legato al tipo di documento e alla sua validità) varia da Stato membro a Stato membro. Circa 14 Paesi hanno rilasciato permessi di soggiorno, mentre gli altri hanno fornito ai rifugiati altri tipi di documentazione, tra cui certificati di protezione temporanea e adesivi nei passaporti.

Il tipo di documento di soggiorno rilasciato ai rifugiati ha spesso implicazioni sul godimento di alcuni diritti, tra cui la libertà di movimento. Ci sono Stati membri che rilasciano ai beneficiari di protezione temporanea permessi di soggiorno che riportano anche, ad esempio, il codice fiscale e la previdenza sociale, facilitando così l'accesso all'occupazione, alla sanità e alla protezione sociale.

<sup>16</sup> «Der Spiegel», *IT-Probleme verzögern Registrierung von ukrainischen Flüchtlingen in Deutschland*, 6 Maggio 2022, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-fluechtlinge-in-deutschland-it-probleme-verzoegern-registrierung-a-b2b8a4ab-ba92-4e23-aed6-d858b-7b1aaba>.

Tuttavia, in alcuni Paesi il documento rilasciato ai beneficiari di protezione temporanea non conferma il loro status di residenza/soggiorno nello Stato ospitante, il che può influire sulla capacità di un beneficiario di esercitare la libertà di movimento e di accedere ad alcuni diritti enumerati dalla direttiva.

Ad esempio, in Polonia, uno dei Paesi che ospita la maggior parte dei rifugiati ucraini, le norme giuridiche nazionali non prevedono soluzioni adeguate a questo proposito. Il soggiorno delle persone coperte dalla direttiva sulla protezione temporanea nel territorio della Repubblica di Polonia è legalizzato sulla base della legge e non viene rilasciata alcuna decisione o documento relativo alla residenza. In tali circostanze, un certificato che attesta che una persona ha ricevuto il numero di identificazione nazionale (PESEL) e un certificato che conferma che una persona gode di protezione temporanea sono l'unica conferma del soggiorno legale di una persona sul territorio polonese. Tuttavia, nessuno di questi documenti è un documento d'identità con foto, né un documento di permesso di soggiorno come inteso nella legislazione dell'UE. Questa situazione non solo può limitare i diritti di libera circolazione nell'UE, ma può anche limitare l'accesso ad alcuni diritti sociali ed economici. Inoltre, può incidere sul diritto di ricorso (previsto dall'art. 29 della Direttiva) per le persone escluse dalla possibilità di godere della protezione temporanea. In realtà, in Polonia sembra che non venga emessa alcuna decisione quando le autorità nazionali concludono che un determinato cittadino ucraino non soddisfa i requisiti sostanziali per ottenere il numero di identificazione PESEL. Si può ipotizzare che la persona venga informata di ciò solo oralmente, il che limita la possibilità di ricorrere contro tale rifiuto<sup>17</sup>.

In termini di validità dei documenti di soggiorno forniti, è importante sottolineare che la maggior parte degli Stati membri rilascia documenti di soggiorno basati sul regime di protezione temporanea per un periodo di 12 mesi. Ciò dimostra che il regime di protezione temporanea presenta molti vantaggi (come l'accesso non burocratico e rapido al territorio, la protezione e i servizi), ma non è accompagnato dallo stesso schema di protezione offerto dal regime classico per i rifugiati che rimane parallelamente aperto (ad esempio, con una validità dei permessi di soggiorno solitamente compresa tra 3 e 5 anni).

Un'altra sfida segnalata è che in molti Stati membri ci sono notevoli ritardi nel rilascio della documentazione di soggiorno. I rifugiati a volte attendono per

---

<sup>17</sup> HELSINKI FOUNDATION FOR HUMAN RIGHTS, *Opinion of the Helsinki Foundation for Human Rights on Incompliance of Certain National Regulations Concerning Temporary Protection with Relevant Provisions of the European Union Law*, luglio 2022, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2022/07/temporary-protection-PL-v-EU-FINAL-EN.pdf>.

periodi che vanno da alcune settimane a tre mesi per ricevere la documentazione. Dato che l'accesso ai servizi spesso dipende dal possesso della documentazione, tali ritardi impediscono ai rifugiati di accedere a diritti e servizi essenziali, tra cui l'istruzione, l'occupazione e la protezione sociale.

#### **2.4. Movimenti pendolari tra l'Ucraina e i paesi ospitanti**

Un altro aspetto, praticamente molto importante per i rifugiati ucraini, è la possibilità di effettuare movimenti pendolari tra l'Ucraina e i Paesi ospitanti, per visitare i familiari, recuperare i documenti, controllare le proprietà e la situazione generale. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, i beneficiari di protezione temporanea possono recarsi in Ucraina o in un Paese terzo senza perdere il loro status e i diritti che ne derivano. La Commissione europea ha chiarito che gli ucraini che intendono intraprendere brevi viaggi o rientrare volontariamente non hanno bisogno di cancellarsi dalla protezione temporanea quando si recano in Ucraina. La stessa guida della Commissione europea ribadisce che le persone rientrate in Ucraina non dovrebbero avere problemi a ritornare nell'UE sulla base dei loro passaporti, dei permessi di soggiorno o per “motivi umanitari”<sup>18</sup>.

Tuttavia, questa questione può potenzialmente creare una serie di sfide e persino conflitti tra i rifugiati e i Paesi ospitanti. Spesso mancano indicazioni chiare su quanto tempo i rifugiati possano rimanere al di fuori dello Stato ospitante senza perdere il loro status giuridico e/o i benefici ad esso collegati. Spesso non è chiaro, ed è soggetto a importanti differenze di prassi tra gli Stati membri dell'UE, cosa si intenda per “breve visita” in Ucraina, che non dovrebbe avere alcun impatto sullo status di protezione temporanea o sui diritti di un individuo, rispetto a un “ritorno volontario” in base al quale la registrazione di protezione temporanea di una persona viene disattivata e i benefici interrotti. Questa situazione può far sì che i rifugiati ucraini siano più riluttanti a comunicare alle autorità nazionali o locali del Paese che li ospita il loro ritorno in Ucraina, temendo che ciò possa comportare problemi al momento del rientro, la revoca dello status di protezione temporanea e/o la cessazione di alcuni benefici come l'accesso all'alloggio e all'assistenza finanziaria.

<sup>18</sup> Vedi il sito della COMMISSIONE EUROPEA: [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_en).

### **3. I diritti dei beneficiari di protezione temporanea e le relative sfide**

Una volta concessa la protezione temporanea e una volta che il beneficiario è stato registrato e ha ottenuto un permesso di soggiorno/prova di protezione, gli Stati membri hanno una serie di obblighi nei confronti dei beneficiari della protezione temporanea, che purtroppo non sono offerti in modo uniforme in tutta Europa e che creano una serie di problemi di attuazione.

#### **3.1. Ricongiungimento familiare**

Durante la crisi ucraina, la separazione familiare su larga scala è una delle situazioni più ricorrenti. La separazione familiare in un contesto di rifugiati spesso aggrava diversi rischi di protezione, tra cui la violenza di genere, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento, l'isolamento e il trauma, in particolare per le persone con esigenze specifiche, come i bambini non accompagnati e separati, gli anziani e le persone con disabilità. La protezione dell'unità familiare e la promozione e la facilitazione del ricongiungimento familiare, quando possibile, sono quindi di primaria importanza.

È quindi sorprendente che un numero elevato di Stati membri non disponga di un sistema chiaro per riunire le famiglie nel contesto della protezione temporanea. In alcuni Paesi, i beneficiari di protezione temporanea hanno legalmente diritto al ricongiungimento familiare, ma manca una procedura equivalente che renda effettivo questo diritto. Anche nei Paesi in cui esiste una procedura che consente il ricongiungimento familiare, i rifugiati riferiscono di aver incontrato diversi ostacoli, come la mancanza di informazioni sulle procedure da seguire, l'impossibilità di coprire i costi associati e le difficoltà a stabilire relazioni familiari a causa della mancanza di documenti. Sebbene i beneficiari di protezione temporanea abbiano diritti specifici al ricongiungimento familiare ai sensi della direttiva (art.15), attualmente non è chiaro quali procedure gli Stati membri debbano applicare per dare attuazione a tali diritti<sup>19</sup>. In questo caso potrebbero essere necessarie ulteriori indicazioni, anche da parte della Commissione europea.

---

<sup>19</sup> UNHCR, *The Implementation of the Temporary Protection Directive: Six Months On*, Ottobre 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>.

### 3.2. Accesso all'istruzione

La guerra in Ucraina sta creando enormi problemi di accesso all'istruzione per i bambini ucraini (come previsto dall'art. 14 (1) della Direttiva sulla protezione temporanea). L'elevato numero di bambini che arrivano negli Stati membri dell'UE dall'Ucraina è stato davvero senza precedenti e ha creato notevoli problemi pratici e logistici negli Stati membri per assorbirli rapidamente nei sistemi scolastici nazionali.

L'UNHCR ha identificato una serie di ostacoli che impediscono l'accesso dei bambini all'istruzione nei Paesi ospitanti, come la mancanza di spazio nelle scuole (particolarmente pronunciata nelle aree che ospitano un gran numero di rifugiati), la carenza di insegnanti, le barriere linguistiche, l'instabilità degli alloggi, i requisiti burocratici relativi all'iscrizione a scuola (ad esempio, le scuole di alcuni Paesi richiedono relazioni mediche, prove di vaccinazione e traduzioni autenticate di documenti accademici ottenuti in Ucraina come prerequisito per l'iscrizione dei bambini), la mancanza di un'adeguata documentazione per il permesso di soggiorno (come descritto sopra), ecc<sup>20</sup>.

Per superare le sfide sopra citate, alcuni Paesi, come la Germania, organizzano classi di accoglienza per i bambini ucraini, dove ricevono un supporto linguistico.

Un'altra questione nuova in Germania è se e come le lezioni per gli alunni ucraini possano essere sistematicamente collegate in rete con le offerte digitali in lingua ucraina, come proposto da parte ucraina. L'obiettivo è quello di consentire agli studenti più grandi che stanno per diplomarsi in Ucraina di farlo a distanza. Tuttavia, è anche un argomento per garantire la connettività di tutti gli alunni in caso di ritorno dopo la fine della guerra. Le possibilità tecniche dell'insegnamento digitale sperimentate ai tempi del Coronavirus renderebbero in linea di principio possibile tale approccio. Tuttavia, rimane aperta la questione del coordinamento tra le scuole tedesche e gli insegnanti in Ucraina e quale orientamento curricolare potrebbe avere l'insegnamento misto. Inizialmente, i diplomatici ucraini avevano persino chiesto che venissero offerte solo lezioni digitali all'interno del programma di studi ucraino<sup>21</sup>.

Per far fronte alla mancanza di insegnanti in grado di superare gli ostacoli linguistici, alcuni Paesi, come la Repubblica Ceca e la Germania, hanno attuato

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> RAINER OHLIGER, *Zeitenwende in der Flüchtlings und Asylpolitik 2022? Handlungsempfehlungen für lernende Systeme*, Robert Bosch Stiftung, marzo 2022, [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2022-05/Empfehlungspapier\\_Fluechtlingspolitik\\_Robert\\_Bosch\\_Stiftung.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2022-05/Empfehlungspapier_Fluechtlingspolitik_Robert_Bosch_Stiftung.pdf).

misure di “corsia preferenziale” per accelerare l’assunzione di insegnanti ucraini, per facilitare l’istruzione di un più grande numero di bambini ucraini che non parlano la lingua del Paese ospitante<sup>22</sup>.

Inoltre, nei percorsi secondari, molte università europee hanno rinunciato alle tasse di iscrizione per gli studenti universitari ucraini o hanno lanciato programmi di sostegno per studenti e ricercatori<sup>23</sup>, alcuni anche per gli studenti da Paesi terzi che hanno studiato in Ucraina<sup>24</sup>

### 3.3. Accesso al lavoro

L’articolo 12 della Direttiva sulla protezione temporanea prevede che gli Stati membri autorizzino e facilitino le persone che godono di protezione temporanea nell’esercizio di attività lavorative subordinate o autonome. Questo è infatti fondamentale per promuovere l’autosufficienza dei rifugiati e per evitare di aggravare i rischi di protezione nel caso in cui questi ultimi non siano in grado di soddisfare i propri bisogni primari.

In Italia la concessione della protezione temporanea consente ai titolari di accedere immediatamente al mercato del lavoro. Dopo la presentazione della domanda all’Ufficio immigrazione, la Questura rilascia una notifica di richiesta del permesso di soggiorno, che contiene i dati identificativi della persona e un codice numerico (codice “STP”). Con questo codice, simile a un codice fiscale, si può lavorare legalmente e si ha diritto alla copertura del Servizio Sanitario Statale (SSN)<sup>25</sup>.

Anche in Germania, le autorità competenti per gli stranieri rilasciano i cosiddetti certificati provvisori (“fittizi”) quando viene presentata una domanda. Questi rappresentano un ponte per il diritto di soggiorno fino al rilascio e alla concessione del titolo di soggiorno vero e proprio. L’autorità per gli stranieri inserirà nel certificato fittizio anche la dicitura “attività lavorativa consentita”. Con questo certificato fittizio, sono autorizzati a lavorare in Germania come lavoratori autonomi o dipendenti. I requisiti speciali di accesso professiona-

---

<sup>22</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, OECD Publishing, 9 Maggio 2022, <https://doi.org/10.1787/09beb886-en>.

<sup>23</sup> Cf. <https://erudera.com/resources/list-of-universities-helping-ukrainian-students/>.

<sup>24</sup> BUNDESFACHVERBAND UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE FLÜCHTLINGE E.V. (GERMANIA), *Rechtliche Neuerungen und Reflektion der Situation durch die erstmalige Anwendung der Massenzustromrichtlinie*, 30 giugno 2022,

<sup>25</sup> Cf. le informazioni generali sulla protezione temporanea raccolte da NAGA (Milano): <https://naga.it/2022/07/04/ucraina-informazioni-generaliprotezione-temporanea-assistenza-sanitaria-accoglienza/>.



le (come l'abilitazione all'esercizio della professione di medico o il permesso di esercitare un'attività che richiede un'abilitazione) si applicano naturalmente alle persone con protezione temporanea come a tutti gli altri. Tuttavia, anche le procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali straniere sono aperte agli interessati come a tutti gli altri. Le persone con un permesso di soggiorno per protezione temporanea in Germania possono ricevere consulenza e servizi di collocamento ai sensi del diritto sociale (il cosiddetto "SGB III") anche attraverso le agenzie di lavoro. Ciò include un'importante assistenza ai rifugiati per ottenere un punto d'appoggio per l'accesso al mercato del lavoro (come, per esempio, la formazione professionale)<sup>26</sup>.

I rifugiati devono tuttavia affrontare sfide ancora irrisolte nel contesto di accesso al lavoro, come la mancanza di informazioni che costituisce una barriera per l'accesso al mercato del lavoro, la mancanza di spazi negli asili nido e nelle scuole elementari (che consentono ai genitori di lavorare), le barriere linguistiche e la limitata disponibilità di corsi di lingua rivolti agli adulti, le limitate strutture abitative vicino alle aree con maggiori opportunità di lavoro, il riconoscimento delle qualifiche o la mancanza di documenti di soggiorno adeguati che consentano l'accesso alle opportunità di lavoro.

Tali barriere costringono spesso i beneficiari di protezione temporanea a lavorare nel mercato nero, con il risultato di lavorare a lungo, guadagnare salari bassi e vedersi negati alcuni benefici lavorativi, tra cui l'accesso a una regolare assicurazione sanitaria.

### **3.4. Sostegno finanziario per coprire le necessità di base**

La maggior parte degli Stati membri fornisce un sostegno finanziario ai beneficiari di protezione temporanea per coprire i bisogni di base, ma i livelli e i meccanismi variano notevolmente da Paese a Paese.

A titolo di esempio, in Italia, Polonia e Germania sono disponibili prestazioni in denaro. In Italia, i beneficiari di protezione temporanea possono ricevere (quando in accoglienza privata) 300 euro al mese per persona (150 euro per bambino) per un periodo di tre mesi. In Polonia, i beneficiari della protezione temporanea ricevono un sostegno giornaliero graduato in base alle dimensioni della famiglia. I comuni polacchi forniscono anche un sostegno una tantum di 300 zloty (65 euro) a persona per coprire i bisogni di base, tra cui cibo, vestiti

<sup>26</sup> TILLMANN LÖHR, "Flucht aus der Ukraine: Aufenthalts- und sozialrechtliche Fragen der Aufnahme in Deutschland", NDV 06/2022.

e scarpe, prodotti per l'igiene e spese per l'alloggio. In Germania, i beneficiari della protezione temporanea hanno ricevuto inizialmente solo gli stanziamenti previsti per i richiedenti asilo, ma dal 1° giugno 2022 hanno diritto alla protezione sociale alle stesse condizioni dei rifugiati riconosciuti (449 euro)<sup>27</sup>.

Tutti questi sono meccanismi importanti per permettere ai rifugiati ucraini di coprire le loro necessità di base. Tuttavia - oltre all'importante problema della lingua - una barriera "classica" per i rifugiati è emersa nuovamente anche nell'ambito del regime di protezione temporanea. Oltre al fatto che il costo della vita supera sostanzialmente l'assistenza sociale fornita, il che porta talvolta alla decisione prematura di tornare in Ucraina a causa dell'incapacità di coprire i propri bisogni di base nei Paesi ospitanti, i rifugiati riferiscono che in molti Paesi la mancanza di un alloggio stabile è un ostacolo importante che impedisce l'accesso ai servizi di protezione sociale. Alcuni non sono stati in grado di registrarsi per le prestazioni sociali a causa della mancanza di un indirizzo registrato permanente, con un impatto sproporzionato su coloro che risiedono in rifugi transitori e altre forme di alloggio temporaneo.

### 3.5. Accesso all'accoglienza/housing

Come previsto dall'articolo 13 della Direttiva sulla protezione temporanea, gli Stati membri hanno messo in atto sistemi per fornire ai beneficiari della protezione temporanea un alloggio. Il tipo di assistenza per l'alloggio fornita varia significativamente da Paese a Paese. Alcuni Paesi mettono a disposizione centri di accoglienza gestiti dallo Stato, mentre altri forniscono sussidi per l'affitto ai rifugiati che scelgono di vivere in alloggi privati. Diversi Paesi offrono anche sovvenzioni ai privati che ospitano i beneficiari di protezione temporanea.

In Italia, il piano di accoglienza degli sfollati dall'Ucraina è stato attivato con significativo ritardo ed è definito in una pluralità di forme:

- a) accoglienza in centri di accoglienza straordinaria;
- b) accoglienza presso le strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (Sai);
- c) ulteriori nuove forme dette di "accoglienza diffusa"<sup>28</sup>;

<sup>27</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, OECD Publishing, 9 maggio 2022, <https://doi.org/10.1787/09beb886-en>.

<sup>28</sup> Terminologia adottata prendendo a prestito un termine già comunemente usato per indicare lo Sprar/Sai o esperienze assimilabili di accoglienza territoriale previste dal D.L. 21/2022 convertito con modificazioni in L. 20.03.22 n. 51 e attuate mediante i Comuni, ma in particolare direttamente dagli enti del Terzo settore, dagli enti e le associazioni iscritte al Registro delle associazioni e degli Enti operanti in favore dell'immigrazione (ex art. 42 TU D.lgs. 286/98) e gli enti

d) autonome sistemazioni presso alloggi privati: in questo caso sono state previste forme di sostentamento per gli sfollati, per non più di 90 giorni fino al 31 dicembre 2022 (300 euro al mese per adulto e 150 euro al mese per ciascun minore).

Gianfranco Schiavone (ASGI) specifica che «*senza la risposta dell'accoglienza privata fatta dai connazionali ucraini, ma anche da privati, enti ed associazioni italiane che hanno reagito subito e in totale autonomia, la mancata risposta istituzionale protratta per mesi avrebbe assunto risvolti drammatici*». Lui evidenzia in più che l'esperienza della protezione temporanea in Italia dimostra che l'accoglienza in famiglia, modalità purtroppo del tutto sottovalutata e anzi spesso guardata con sospetto, ha un grande potenziale anche per il sistema di asilo più generale<sup>29</sup>.

Infine, vale la pena notare, tuttavia, che i programmi di assistenza per l'alloggio esistenti sono prevalentemente a breve termine. La necessità di una transizione verso alloggi più duraturi e a lungo termine rimane un'esigenza critica.

#### **4. Conclusioni e prime possibili analisi sull'applicazione della Direttiva<sup>30</sup>**

Dopo i primi sei mesi di applicazione della Direttiva UE sulla protezione temporanea, si deve certamente attendere un'analisi più approfondita delle esperienze concrete con la Direttiva nei diversi Paesi. Tuttavia, si possono avanzare alcune prime conclusioni.

L'attivazione della Direttiva sulla protezione temporanea è un passo importante verso un sistema di protezione più umano. Senza la necessità di esaminare le singole domande di protezione, le persone in fuga dall'Ucraina potranno be-

---

religiosi civilmente riconosciuti, con sostanziale omogeneità di servizi e costi con le strutture di accoglienza del Sai, per un massimo di 15.000 unità. I posti sono stati reperiti in risposta ad un bando apposito pubblicato a seguito dell'ordinanza di protezione civile n. 881 del 29 marzo 2022

<sup>29</sup> GIANFRANCO SCHIAVONE, "L'esperienza italiana dell'accoglienza per gli sfollati dell'Ucraina: un approccio utile a una riforma del sistema di accoglienza?", in *Dossier Statistico Immigrazione* 2022, Ottobre 2022.

<sup>30</sup> Cf. per opinioni generali sul tema: BERND PARUSEL & VALERIA VARFOLOMIEIEVA, "The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy, Swedish Institut for European Policy Studies, European Policy Analysis", Settembre 2022, <https://sieps.se/en/publications/2022/the-ukrainian-refugee-situation-lessons-for-eu-asylum-policy/>; MARIE DE SOMER & ALBERTO-HORST NEIDHARDT, "EU responses to Ukrainian arrivals – not (yet) a blueprint", EPC Discussion Paper, 14 Ottobre 2022, <https://epc.eu/en/publications/EU-responses-to-Ukrainian-arrivals-not-yet-a-blueprint-4b5eec>.

neficiare per tre anni di diritti armonizzati a livello europeo, tra cui la residenza, l'alloggio, l'assistenza medica e l'accesso al lavoro e all'istruzione.

Il vantaggio più evidente è l'abbandono delle rigide regole di "Dublino", che spesso hanno portato e portano tuttora a un assurdo, lungo e costoso avanti e indietro per i richiedenti asilo in Europa, senza creare effettivamente chiarezza e prevenire movimenti secondari indesiderati.

Tuttavia, è discutibile che un tale strumento possa anche portare a una più equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri. Se si considerano le cifre attuali, si potrebbe ipotizzare che i movimenti di rifugiati si concentreranno in un modo o nell'altro in alcuni Paesi (a seconda della situazione). Ne consegue che è necessaria un'equa ripartizione degli oneri, in modo che lo stato d'animo positivo e la solidarietà non si disperdano nell'isolamento a lungo termine.

Un altro aspetto importante è che il sistema di protezione temporanea ha creato un accesso rapido e tutto sommato funzionante ai servizi di protezione e integrazione. Anche se nella pratica i diritti di accesso individuali variano, si può affermare che gli Stati membri hanno per lo più trovato modi rapidi e non complicati.

L'esempio della protezione temporanea dimostra inoltre chiaramente che i Paesi europei hanno sia la volontà politica che la capacità di accogliere i rifugiati. Contrariamente alle consuete narrazioni - spesso fomentate anche dai politici insieme ad alcuni media - sulle "invasioni" di rifugiati in Europa, le ondate di donne e bambini che lasciano l'Ucraina hanno scatenato un'ondata di azioni umanitarie.

Ma non bisogna dimenticare il pericoloso doppio standard dell'Europa in materia di politica di asilo. Non solo la politica repressiva dell'Europa in materia di asilo è ancora in pieno svolgimento (si fa riferimento alla situazione in Grecia/Turchia, in Libia, ecc.). Non dobbiamo nemmeno dimenticare le notizie di incidenti discriminatori contro le persone di colore al confine tra Ucraina ed Europa. Solo pochi mesi fa, i richiedenti asilo non europei bloccati nelle gelide foreste al confine tra Polonia e Bielorussia sono stati usati come pedine politiche dal leader bielorusso Alyaksandr Lukashenka e poi disumanizzati come "attacco ibrido" dai leader dell'UE.

È assolutamente necessario sfruttare lo slancio unitario sulla politica europea in materia di asilo dimostrato nel contesto dell'Ucraina per rimodellare e riorientare gli sforzi politici verso una maggiore condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'UE - la perenne "patata bollente" del sistema di asilo dell'UE.

La solidarietà dimostrata all'interno dell'UE e la prova dei fatti che l'Europa è in grado di assorbire e integrare movimenti di rifugiati più ampi dovrebbero essere utilizzate anche per ripensare e abbandonare i discutibili accordi con Paesi terzi e le pratiche illegali alle frontiere volte a tenere fuori i rifugiati.

Anche per gli ucraini, la solidarietà iniziale dell'Europa non porterà automaticamente a una sicurezza a lungo termine, soprattutto se si dovesse arrivare a un conflitto militare prolungato. Inoltre, sono necessarie riforme strutturali per affrontare le differenze esistenti tra i sistemi di asilo europei, ma anche per quanto riguarda lo status parallelo di protezione temporanea in settori come le condizioni di accoglienza, l'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione e le prospettive di occupazione e integrazione dei rifugiati.

Per eliminare la natura discriminatoria del concetto di asilo europeo finora esistente ci vuole una lotta continua contro la disinformazione, il nazionalismo e la xenofobia. La Direttiva sulla protezione temporanea è certamente un'esperienza importante per ripensare la politica europea in materia di asilo. Ma questa opportunità deve essere colta da tutti.

#### Ulrich Stege

Ulrich Stege è il direttore del programma di Cliniche Legali presso l'International University College di Torino ([www.iuctorino.it](http://www.iuctorino.it)) ed è un avvocato qualificato in materia di diritto dell'immigrazione in Italia e in Germania. Inoltre, nel 2017/2018 è stato 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 la Clinical Legal Education), ed è fondatore e membro del consiglio di ENCLE (European Network for Clinical Legal Education). È anche membro del comitato direttivo di GAJE (Global Alliance of Justice Education) e dell'ASGI (Associazione per Gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), oltre che del Network sul Diritto dell'Immigrazione in Germania (Netzwerk Migrationsrecht).



Una donna ferita davanti alla sua casa distrutta da un missile russo nel distretto di Podil a Kiev. 18 marzo 2022.

# IL RITORNO DEI MURI E DEI CONFINI NELL'EUROPA DI OGGI

Gianfranco Schiavone

*«La sicurezza, che è certo importante, diventa ossessiva e sembra garantita solo se il presunto nemico, lo straniero, vien fatto sparire».*

Pierluigi Di Piazza<sup>1</sup>

## 1. L'inizio di una fase involutiva

La gestione delle migrazioni internazionali, specie quelle forzate, dentro un quadro di rispetto dei diritti umani fondamentali, rappresenta per l'Europa una delle maggiori sfide che essa deve affrontare in questi primi decenni del XXI secolo. Le scelte fatte nel corso dell'ultima decade, e con sempre maggiore velocità negli ultimi anni a partire dal dicembre 2019 con l'insediamento della Commissione a guida von der Leyen, destano profonda inquietudine in quanto si è assistito a un'accettazione sempre più esplicita di prassi di mancato rispetto, o persino di aperta violazione, di diritti fondamentali tutelati dallo stesso diritto dell'Unione, specie alle frontiere esterne ed interne<sup>2</sup>. Come si vedrà in questo capitolo, anche sotto il profilo della modifica del sistema normativo in materia di asilo, nonché di libera circolazione delle persone nell'Unione, la maggior parte delle proposte di riforma avanzate dall'attuale Commissione eu-

---

<sup>1</sup> PIERLUIGI DI PIAZZA, *Non girarti dall'altra parte. Le sfide dell'accoglienza*, Nuovadimensione ed., Portogruaro (VE). 2019.

<sup>2</sup> Per un'analisi complessiva si rinvia a DUCCIO FACCHINI – LUCA RONDI (a cura di), *Respinti. Le "sporche frontiere" d'Europa, dai Balcani al Mediterraneo*, ed. Altreconomia, Milano, 2021.



ropea sono ispirate a un approccio talmente ultrarestrittivo da sollevare persino seri dubbi sulla loro compatibilità con il concetto dell'Unione come “*spazio di libertà, sicurezza e giustizia*” di cui al titolo V del TFUE -Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (artt. 67-89).

Nel report dello scorso anno ho proposto un'analisi generale sulla proposta della Commissione di un Patto europeo su immigrazione e asilo e mi sono soffermato sulla proposta di riforma del Regolamento Dublino III<sup>3</sup>. Concludevo quell'analisi sottolineando come essa abbia stravolto, ridicolizzandola, la nozione di solidarietà prevista dal TFUE e, all'opposto del dichiarato intento di sbloccare la paralisi conseguente alla mancata riforma del Regolamento Dublino III, abbia invece congelato «*l'attuale distorto sistema di asilo in Europa dando forza a coloro che non vogliono alcuna effettiva equa ripartizione delle responsabilità*»<sup>4</sup>. Al momento della stesura di questo capitolo (novembre 2021) quella proposta non è stata ancora approvata, nonostante sia emersa più di recente l'intenzione politica di accelerare il processo di approvazione di quella come delle altre proposte di riforma legislativa collegate al Patto<sup>5</sup>. In questo capitolo procederò invece ad analizzare due ulteriori proposte di riforma normativa che la Commissione ha depositato contemporaneamente in data 14 dicembre 2021, annunciando l'intenzione di rinforzare il governo dello spazio Schengen. Il primo testo<sup>6</sup> (COM (2021) 891 final) consiste in una proposta di modifica dell'attuale Regolamento (UE) 2016/399, ovvero il Codice Frontiere Schengen, uno dei pilastri dell'assetto attuale della vita sociale e politica dell'Unione. Con il secondo testo (COM 2021 890 final) la Commissione propone invece di introdurre un Regolamento del tutto nuovo finalizzato a «*gestire efficacemente le frontiere esterne dell'UE nel caso in cui i migranti siano usati per scopi politici*»<sup>7</sup>. Se entrambe le proposte di Regolamento fossero approvate, ed in particolare la

<sup>3</sup> GIANFRANCO SCHIAVONE, “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”, in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2021, pp. 57-73.

<sup>4</sup> GIANFRANCO SCHIAVONE, “La proposta...”, cit. p. 73.

<sup>5</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, “Migration ad Ansyllum: Roadmap on way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies”, Press Release, 7.09.22.

<sup>6</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, Strasburgo, 14.12.2021 COM(2021) 891 final.

<sup>7</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo, Strasburgo, 14.12.2021 COM(2021) 890 final.



riforma del Codice Schengen come proposta dalla Commissione, gli effetti in materia di libera circolazione, diritti fondamentali e diritto d'asilo nell'Unione sarebbero profondamente negativi, configurando un'Europa molto diversa e più chiusa di quella attuale.

Prima di procedere all'esame delle citate proposte è necessario dare uno sguardo, anche sommario, al fenomeno che attraversa in modo dirompente il mondo di oggi e che potremmo definire come il ritorno dei muri<sup>8</sup>. Gli autori di un rapporto curato dal Migration Policy Institute fanno osservare come:

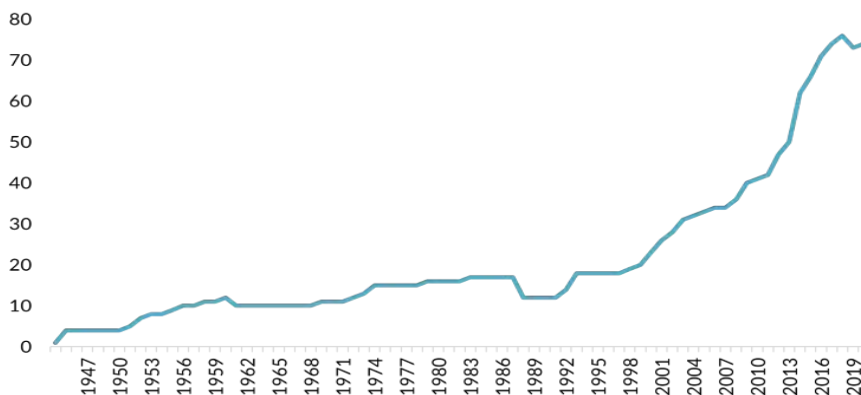
*«nessun continente è stato risparmiato dal rafforzamento e dalla fortificazione dei confini, che ha caratterizzato l'inizio del XXI secolo. In tutto il mondo esistono settantaquattro muri di confine, la maggior parte dei quali è stata eretta negli ultimi due decenni; almeno altri 15 sono in fase di progettazione al momento in cui scriviamo. Gran parte di questi muri, in particolare quelli nuovi, sono progettati per prevenire l'immigrazione illegale, anche se non si sono dimostrati del tutto efficaci in questo senso. [...] sebbene l'idea di erigere barriere tra i Paesi sia antica di secoli, il fenomeno ha assunto una dimensione senza precedenti nella storia. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale c'erano meno di cinque muri di confine in tutto il mondo, e meno di una dozzina alla caduta del Muro di Berlino e alla fine della Guerra Fredda, che sembravano segnare la vittoria della democrazia e preannunciare l'obsolescenza dei confini a favore di un'era di capitalismo e liberalismo espanso»<sup>9</sup>.*

Nel rapporto viene pubblicata un'elaborazione grafica<sup>10</sup> sull'impressionante andamento della costruzione di muri di frontiera nel mondo dal 1947 ad oggi che ritengo utile riportare di seguito.

<sup>8</sup> Per un'analisi di taglio storico sul ritorno dei muri vedasi anche l'interessante studio di CARLO GREPPI, *L'età dei muri. Breve storia del nostro tempo*, Feltrinelli, Milano, 2019.

<sup>9</sup> MIGRATION POLICY INSTITUTE, *MPI Report, The World Is Witnessing a Rapid Proliferation of Border Walls*, marzo 2022, <https://www.migrationpolicy.org/article/rapid-proliferation-number-border-walls>.

<sup>10</sup> *MPI Report*, cit.



Nel citato Report gli autori evidenziano il fatto che *«I leader europei hanno usato le barriere come strumento per mitigare le debolezze delle politiche migratorie dopo la crisi del 2015 e 2016 nel sud e nell'est dell'Unione Europea. Pertanto, questioni un tempo periferiche, localizzate e di competenza della polizia di frontiera sono ora questioni di sicurezza nazionale che giustificano la militarizzazione dei confini»*<sup>11</sup>.

Gli stessi autori fanno altresì acutamente osservare come *«Le ricerche condotte in tutto il mondo indicano che i costi diretti e indiretti della costruzione di muri di confine superano i benefici. Tunnel, droni, scale, rampe, falsificazione di documenti e corruzione: le strategie per aggirare i muri finiscono per moltiplicarsi. I muri non raggiungono gli obiettivi per i quali si dice che siano stati eretti; hanno effetti limitati nell'arginare le insurrezioni e non bloccano i flussi indesiderati, ma portano piuttosto a reindirizzare i migranti verso altri percorsi. Man mano che i migranti prendono altre strade, aggirando gli ostacoli e diventando quindi più difficili da monitorare, si affidano maggiormente ai contrabbandieri e di conseguenza pagano costi maggiori»*<sup>12</sup>.

Parte rilevante dei nuovi muri/recinzioni sono sorte negli ultimi anni in Europa. Come evidenzia un interessante studio del Servizio di ricerca parlamentare europeo, *«l'area UE/Schengen attualmente è circondata o attraversata da 19 recinzioni di confine o di separazione che si estendono per oltre 2 000 chilometri (km). Tra il 2014 e il 2022, la lunghezza complessiva delle recinzioni*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

*di confine alle frontiere esterne dell'UE e all'interno dello spazio UE/Schengen è passata da 315 km a 2 048 km tra il 2014 e il 2022»<sup>13</sup>.*

Attualmente sono ben diciotto i muri o recinzioni eretti in Europa, tra frontiere interne ed esterne, di cui cinque tra Stati dell'Unione. Tra le molte problematiche giuridiche che la proliferazione dei muri solleva in materia di rispetto dei diritti fondamentali la principale è probabilmente quella legata al diritto di accesso alla protezione internazionale. Il citato studio sottolinea in modo molto chiaro come:

*«Le recinzioni di confine chiudono l'accesso al territorio di un Paese, limitando così la possibilità per chi ha bisogno di protezione internazionale di cercare sicurezza. Ciò comporta un serio rischio di violazione degli obblighi di un Paese in materia di accesso alla protezione internazionale e di altri diritti fondamentali. Ad esempio, le barriere alle frontiere possono comportare una violazione dell'articolo 3 (diritto all'integrità della persona) e dell'articolo 18 (accesso all'asilo) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea»<sup>14</sup>.*

Con propria risoluzione del 30 maggio 2018 relativa al rapporto annuale sul funzionamento del sistema Schengen, il Parlamento Europeo ha assunto una posizione nettissima sul proliferare dei muri in Europa in quanto *«Condanna la costruzione di barriere fisiche, comprese le recinzioni, tra gli Stati membri e ricorda i suoi dubbi sulla compatibilità di tali azioni con il Codice frontiere Schengen; invita la Commissione a valutare accuratamente le costruzioni esistenti e future e a riferire al Parlamento»<sup>15</sup>.*

Anche se va riconosciuto che la Commissione europea si è opposta alle richieste di diversi Stati membri di poter utilizzare fondi dell'Unione per la costruzione dei muri di confine, l'operato della Commissione su una delle più grandi questioni politiche che dilanano l'Europa è stata debole o inesistente. È dentro questo grigio quadro di inazione – o di accettazione di una fase involu-

<sup>13</sup> COSTICA DUMBRAVA, *Walls and fences at EU borders*, EPRS | Servizio di Ricerca Parlamentare Europeo, ottobre 2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document/EPRS\\_BRI\(2022\)733692](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document/EPRS_BRI(2022)733692).

<sup>14</sup> COSTICA DUMBRAVA, *Walls and fences...*, cit., p. 9.

<sup>15</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, "Annual Report on the functioning of the Schengen area. European Parliament resolution of 30 May 2018 on the annual report on the functioning of the Schengen area" (2017/2256(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0228\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0228_EN.pdf).

tiva - che si collocano le proposte di riforma del Sistema europeo di asilo della Commissione.

## 2. Le proposte di riforma del Codice Schengen

Il lungo percorso che dal 1985 ha portato la Comunità europea (poi Unione) ad abolire i controlli alle frontiere interne è sempre stato segnato da persistenti tensioni tra gli Stati membri per ciò che riguarda il controllo dei flussi migratori, in particolare per ciò che sono stati definiti i “movimenti secondari”, un'espressione dai confini poco definiti usata nei documenti ufficiali dell'Unione per indicare lo spostamento irregolare da uno Stato membro ad un altro di richiedenti asilo, nonché di beneficiari di protezione internazionale che si dirigono verso uno Stato membro di loro scelta; nel comune linguaggio politico e giornalistico, la stessa espressione viene altresì spesso estesa ad indicare gli spostamenti tra Stati membri dei migranti irregolari in generale. Come ben ricostruito da Ulrich Stege nel Report sul diritto d'asilo 2021<sup>16</sup>, le costanti preoccupazioni di molti Stati dell'Unione verso la presunta incapacità di altri Stati, e specie di quelli aventi frontiere esterne esposte a particolari flussi migratori, di non sapere o volere controllare in modo adeguato tali flussi, ha portato a ritardi nell'effettiva realizzazione del principio della libera circolazione nella Comunità (e poi Unione) europea e a frizioni significative tra Stati come quelli tra Italia e Francia nel 2011, che portarono la Francia ad attuare una chiusura unilaterale dei suoi confini verso l'Italia, a Mentone/Ventimiglia.

Come ricorda Stege, quel conflitto portò «*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). 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”*»<sup>17</sup>. La scelta di riformare il Codice con la previsione di poter reintrodurre i controlli alle frontiere interne da parte degli Stati in casi eccezionali e per brevi periodi non mise però fine ai problemi perché, come ben evidenzia Stege, specie dal 2015, anno della crisi siriana e del conseguente forte incremento degli arrivi in Europa, «*è emerso un conflitto tra la libertà di circolazione nello spazio Schengen, che in linea di principio deve essere garantita, e*

<sup>16</sup> ULRICH STEGE, “Ultima fermata Schengen? Diritto d'asilo e gestione delle frontiere interne nella politica dell'UE”, in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2021, pp. 37-55.

<sup>17</sup> ULRICH STEGE, “Ultima fermata Schengen?...”, cit, p. 42.

*l'attuazione di un sistema di determinazione della responsabilità in materia di asilo (sistema di Dublino)»<sup>18</sup>. Dal 2015 il ricorso alla reintroduzione dei controlli di frontiera in modo di fatto sistematico e senza rispetto del principio di proporzionalità, in contrasto con lo stesso Codice Schengen, è diventato una prassi diffusa il cui obiettivo prioritario è rimasto quello di contrastare con azioni preventive i movimenti dei richiedenti asilo tra uno paese membro e l'altro in violazione del sistema Dublino.*

Il 26 aprile 2022 la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha deciso la causa riunita C-368/20 – C-369/20, – *caso NW c Steiermark* – su una questione pregiudiziale posta dal Tribunale Amministrativo Regionale della Styria (Austria) relativo alla corretta interpretazione degli artt. 25 e 29 del Codice frontiere Schengen che disciplinano la reintroduzione dei controlli di frontiera ai confini interni e la loro proroga nel tempo. Si tratta di una causa già esaminata nella più volte citata analisi di Stege<sup>19</sup> e che al momento della stesura di quel capitolo del Rapporto Migrantes 2021 non era ancora stata decisa dalla Corte. Oggi sappiamo che Corte ha ritenuto che il ripristino dei controlli di frontiera per fronteggiare una seria minaccia alla sicurezza interna, per essere compatibile con il principio fondamentale della libertà di circolazione interna, debba essere un'eccezione e possa essere richiesta solo come misura di ultima istanza. Partendo da questo principio la Corte ha altresì affermato che gli Stati membri hanno il potere di agire nel senso di un ripristino dei controlli di frontiera, ma queste misure, così come eventuali proroghe delle stesse, non possono eccedere la durata totale di sei mesi ritenendo tale periodo di tempo ragionevolmente idoneo a rimuovere le minacce che giustificano i nuovi controlli. La tendenza, oramai radicata, di alcuni Stati membri, di mantenere strutturalmente i controlli di frontiera interna in radicale contrasto con il diritto dell'Unione non sembra tuttavia arretrare neppure di fronte alle chiare decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione. È il caso, piuttosto clamoroso, della Francia con l'Italia; il 27 luglio 2022, successivamente alla citata decisione della Corte, il Consiglio di Stato francese ha infatti avallato la decisione del governo di prolungare per un ulteriore semestre il periodo di ristabilimento dei controlli alle frontiere nazionali<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Ivi, p. 45.

<sup>19</sup> Ivi, pp. 47-50.

<sup>20</sup> FRANCESCA TASSINARI, "Il Consiglio di Stato risponde alla Corte di Giustizia della UE: la Francia proseguirà a frontiere chiuse", Università della Tuscia, Osservatorio della giurisprudenza, 30 settembre 2022, <https://www.adimblog.com/2022/09/30/il-consiglio-di-stato-risponde-alla-corte-di-giustizia-dellue-la-francia-proseguira-a-frontiere-chiuse/>.

La Commissione a guida Juncker, si persuase, non senza ragione, fin dall'oramai lontano 2016, che

*«anche se tutti gli Stati membri attuassero in modo più efficace e rigoroso le attuali norme, e anche se fossero introdotte misure aggiuntive per impedire i movimenti secondari, è altamente probabile che l'attuale sistema resterebbe insostenibile di fronte a una persistente pressione migratori»<sup>21</sup>.*

Nella Comunicazione dell'aprile 2016 la Commissione concentrò dunque le sue proposte di soluzione di questa problematica sui seguenti punti: 1) adottare, nelle proposte relative all'adozione di nuovi regolamenti procedure e qualifiche e nella direttiva accoglienza, misure per scoraggiare e sanzionare gli spostamenti irregolari verso altri Stati membri; 2) prevedere un nuovo sistema di distribuzione delle domande di asilo nell'UE, in base al quale la determinazione della competenza non sarebbe stata più collegata principalmente allo Stato membro in cui viene presentata la prima domanda o in cui lo straniero entra irregolarmente, ma sarebbe invece determinata sulla base di una chiave di distribuzione<sup>22</sup>; 3) estendere il campo di applicazione del sistema Eurodac al di là del settore dell'asilo; 4) sostituire la Direttiva 2011/95/UE sulle qualifiche di status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria con un Regolamento che istituisca norme uniformi sulle procedure e sui diritti da offrire ai beneficiari di protezione internazionale; 5) riformare la direttiva accoglienza in modo da uniformare maggiormente gli standard tra i Paesi membri e introdurre sanzioni verso i richiedenti asilo che non rispettano l'obbligo di rimanere nel paese competente ad esaminare la loro domanda di asilo.

Non mi soffermo ulteriormente sull'analisi delle proposte della Commissione Juncker per la riforma del sistema di asilo europeo perché ciò esulerebbe dalle finalità di questo capitolo. Ho voluto qui richiamarle brevemente solo per mettere in luce come si trattasse di proposte che miravano ad affrontare la problematica dei movimenti secondari senza ulteriormente modificare il Codice frontiere Schengen, bensì agendo esclusivamente sul versante delle normative sul diritto d'asilo.

---

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, Bruxelles, 6.4.2016 COM(2016) 197 final.

<sup>22</sup> Per un'analisi delle proposte della Commissione in materia di riforma del Regolamento Dublino III e della successiva profonda modifica attuata dal Parlamento Europeo si rinvia al già citato capitolo di GIANFRANCO SCHIAVONE, cit., 2021.

In sintesi, l'obiettivo di allora era cambiare Dublino e non Schengen. Come è noto, tale obiettivo fallì completamente perché la mancata riforma del Regolamento Dublino trascinò nel nulla la riforma complessiva dell'intero sistema di asilo europeo, consegnando alla nuova Commissione Europea guidata da Ursula von der Leyen un'eredità di mancate riforme senza dubbio pesante.

La nuova Commissione ha cercato subito nuove strade di azione ritenendo che il sistema Schengen sia *«stato ripetutamente messo alla prova da una serie di crisi e sfide. La crisi dei rifugiati del 2015, senza precedenti, ha rivelato carenze nella gestione unionale delle frontiere esterne e ha dimostrato che il sistema di gestione della migrazione non era stato adeguatamente concepito per affrontare tali sfide, con conseguente ripristino in diversi Stati membri dei controlli alle frontiere interne, dettato anche dalla necessità di rispondere al persistere della minaccia terroristica dopo l'ondata di attentati perpetrati sul suolo europeo. La pandemia di COVID-19 è stata una sfida senza pari che ha messo a dura prova lo spazio Schengen, spingendo ancora più Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere interne, a volte con rischi per il corretto funzionamento del mercato interno. Tutto ciò ha intaccato il clima di fiducia che serve per sostenere uno spazio privo di controlli alle frontiere interne»*<sup>23</sup>.

Anche se indubbiamente fenomeni quali il terrorismo, la pandemia e i movimenti secondari degli stranieri riguardano tutti le frontiere esterne ed interne, l'accostamento che la Commissione opera tra questi tre fenomeni appare inquietante. Non c'è infatti nel linguaggio usato dalla Commissione, alcuna accortezza e precauzione nel distinguere tra eventi di inaudita ed intenzionale violenza come il terrorismo, o dall'altro lato, fatti di portata generale destinati a incidere sulla vita fisica di milioni di persone come gli eventi pandemici, dalle scelte di individui, pochi o molti che siano, consistenti nella scelta di spostarsi irregolarmente da un paese all'altro dell'Unione. Una condotta irregolare secondo le leggi vigenti, ma indotta da molte valide ragioni, inoffensiva e non penalmente perseguibile non può essere accostata, con eccessiva disinvoltura, a fatti gravi che incidono sulla stabilità e l'ordine pubblico di un Paese. La Commissione non sembra rendersi conto (o è una strategia voluta?) dell'impatto culturale del suo linguaggio eccessivo e del conseguente messaggio che fa giungere ai cittadini dell'Unione; una disattenzione tanto più grave in quanto cade in un periodo storico caratterizzato dalla potente riemersione di estesi movimenti xenofobi e razzisti in tutta l'Unione. Nella proposta di riforma, mentre il contrasto al terrorismo è di fatto solo evocato ma nessuna misura concreta, a ben guardare, viene disposta, e il rafforzamento della tutela contro le pandemie

<sup>23</sup> Proposta di modifica Regolamento (UE) 2016/399 (Schengen), cit., p. 1.

viene attuata con norme di semplice buon senso che avrebbero potuto essere rapidamente discusse e attuate con largo consenso, è proprio nel contrasto ai movimenti secondari all'interno dell'Unione che la Commissione concentra tutta la sua attenzione.

Sulla base dei presupposti sopraindicati la Commissione ha ritenuto di presentare una *«nuova proposta di modifica del regolamento (UE) n. 2016/399 2 (“codice frontiere Schengen”). Tale proposta è uno dei principali obiettivi iscritti nella tabella di marcia per il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Tutte le soluzioni proposte in tale patto contribuiranno a una gestione efficace della migrazione, a una più stretta cooperazione, alla condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri e a un quadro di solidarietà vincolante, rafforzando così lo spazio Schengen»*. Per tali ragioni la Commissione ritiene che sia *«necessario apportare una serie di modifiche mirate alle norme vigenti stabilite nel codice frontiere Schengen in relazione sia alle frontiere esterne che a quelle interne e ai poteri e alle competenze esercitate all'interno dei territori degli Stati membri, senza mettere in discussione la ripartizione delle responsabilità tra l'Unione e gli Stati membri»*<sup>24</sup>.

Le proposte della Commissione per ciò che riguarda le frontiere esterne sono solo due: la prima è legata alle “Sfide legate alla salute”, la seconda è legata a ciò che la Commissione chiama “Sfide relative alla strumentalizzazione dei migranti”. Per maggiore chiarezza espositiva tratterò il secondo tema più avanti esaminando la proposta di introduzione del nuovo Regolamento apposito che la Commissione propone di adottare. Sulle sfide legate alla salute la Commissione propone di istituire una distinzione tra viaggi essenziali, intesi quali *«viaggi dettati da funzioni o necessità essenziali, tenuto conto degli obblighi internazionali dell'Unione e degli Stati membri applicabili»*<sup>25</sup>, e di conseguenza prevede l'adozione da parte del Consiglio di *«un regolamento di esecuzione che prevede restrizioni temporanee dei viaggi verso gli Stati membri»*<sup>26</sup> in caso di malattie infettive con potenziale epidemico elevato. Tale Regolamento di esecuzione dovrebbe: a) definire le categorie di persone che effettuano viaggi non essenziali da esentare da qualunque restrizione di viaggio; b) individuare le aree geografiche o i paesi terzi da cui i viaggi non essenziali possano essere soggetti a restrizioni o esenti dalle stesse sulla base di una metodologia e di criteri oggettivi, tra cui in particolare la situazione epidemiologica; c) stabilire a quali condizioni i viaggi non essenziali possano essere soggetti a restrizioni o esenti da restrizioni;

<sup>24</sup> Ivi, p. 2.

<sup>25</sup> Ivi, p. 35.

<sup>26</sup> Ivi, p. 37.



d) infine stabilire a quali condizioni possano essere imposte, in via eccezionale, restrizioni di viaggio alle persone che effettuano viaggi essenziali, nell'eventualità di un repentino peggioramento della situazione epidemiologica.

Si tratta di misure nel complesso ragionevoli che mirano ad evitare, in presenza di crisi epidemiologiche gravi, quanto è purtroppo avvenuto con il Covid-19, la cui gestione, in termini di controlli sui viaggi, è stata caratterizzata da un muoversi disordinato degli Stati membri con possibile compromissione delle azioni urgenti di contenimento della diffusione dell'epidemia sul territorio europeo. L'aspetto debole delle misure avanzate in materia dalla Commissione è la mancanza di un preciso richiamo al rispetto inderogabile del diritto di accedere alla protezione internazionale da parte dei cittadini stranieri anche in periodo di eventi pandemici. È pienamente condivisibile infatti l'osservazione, avanzata dal documento di analisi congiunta condotto da ASGI e BVMN (Border Violence Monitoring Network) rispetto a quanto già avvenuto durante l'epidemia di Covid-19 allorché si sottolinea che *«sebbene la limitazione degli spostamenti sia necessaria per ridurre la diffusione del virus, l'applicazione di una politica securitaria sotto l'ombrello delle misure di salute pubblica ha preso di mira in modo sproporzionato le popolazioni di transito lungo la cosiddetta "rotta balcanica"»*<sup>27</sup>.

Veniamo dunque ora alle proposte della Commissione relative al rafforzamento dei controlli alle frontiere interne per contrastare i movimenti secondari. Già nel considerando (28) la Commissione sottolinea come:

*«In casi eccezionali è possibile che, per far fronte alle minacce che incombono sullo spazio Schengen, gli Stati membri debbano prendere misure alle frontiere interne. Gli Stati membri restano competenti per determinare se occorra ripristinare temporaneamente o prorogare i controlli di frontiera. In base alle norme vigenti è previsto il ripristino dei controlli alle frontiere interne per una durata limitata quando in un solo Stato membro si manifesta una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. In particolare, possono costituire una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna il terrorismo e la criminalità organizzata, le emergenze di sanità pubblica su vasta scala o gli eventi internazionali di ampia portata o alto profilo, come manifestazioni sportive, commerciali o politiche»*<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> ASGI - BVMN, *Joint analysis on Schengen Border Code Reform*, maggio 2022, p. 7, <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/riforma-del-codice-schengen/>.

<sup>28</sup> Ivi, p. 29.

Tuttavia, ad avviso della Commissione, «*Una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna può inoltre derivare da spostamenti non autorizzati su vasta scala di migranti irregolari tra gli Stati membri, se la situazione che ne risulta mette a dura prova le risorse e le capacità complessive dei servizi nazionali responsabili e gli altri mezzi previsti dal presente regolamento non sono sufficienti per contrastare tali afflussi e spostamenti*»<sup>29</sup>.

Nell'assumere tali decisioni la Commissione lascia amplissima discrezionalità agli Stati membri e prevede di inserire un nuovo meccanismo di salvaguardia dello spazio Schengen prevedendo che:

*«il Consiglio dovrebbe adottare, su proposta della Commissione, una decisione che autorizza il ripristino o la proroga dei controlli alle frontiere interne, se giustificato da una particolare minaccia individuata in base alle notifiche ricevute da singoli Stati membri o di altre informazioni disponibili, in particolare una valutazione del rischio se la proroga dei controlli alle frontiere interne supera i sei mesi»*<sup>30</sup>.

Si può criticare la scelta della Commissione di continuare a lasciare uno spazio molto ampio ai singoli Stati membri nel decidere in quale condizione adottare una misura di ripristino dei confini interni per un periodo altresì piuttosto lungo (sei mesi), ma va riconosciuta la ferma intenzione della Commissione stessa nell'impedire che tali scelte discrezionali scivolino nell'abuso, di cui si è sopra trattato, di continue proroghe da parte degli Stati. Inoltre, la scelta di ripristino dei controlli di frontiera per contrasto dei movimenti secondari potrebbe avvenire solo, come si è visto, in caso di spostamenti su vasta scala che mettono alla prova le capacità organizzative degli Stati verso i quali tali spostamenti sono diretti.

Il terreno più scivoloso sul quale si incammina la Commissione mi sembra un altro e riguarda il delicato nodo del rapporto tra principio della libera circolazione nell'area Schengen e controlli di polizia alle frontiere interne. In tale materia la Corte di Giustizia dell'UE si è più volte pronunciata sulla conformità con il vigente diritto dell'Unione di alcune normative nazionali che autorizzavano un largo uso dei controlli alla frontiera interna allo scopo di prevenire o impedire l'ingresso o il soggiorno irregolari degli stranieri nel territorio di uno Stato membro se tali norme producevano, in concreto, un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

---

<sup>29</sup> Ivi, p. 30.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

Nella sentenza 21 giugno 2017 causa C-9/16 la Corte, rimarca con grande chiarezza che *«si deve ricordare che l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE, che rientra nel titolo V del Trattato FUE relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prevede che l'Unione garantisca che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne. L'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), TFUE prevede che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento di tali frontiere»*. Anche richiamando sue precedenti decisioni la Corte, chiamata ad esaminare la conformità al diritto dell'Unione di una norma tedesca inerente lo svolgimento dei controlli di frontiera, evidenzia come:

*«Ai sensi dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006 la soppressione del controllo alle frontiere interne non pregiudica l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti dello Stato membro in forza della legislazione nazionale, nei limiti in cui l'esercizio di queste competenze non abbia un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, e che ciò si applichi anche nelle zone di frontiera (sentenze del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 69, e del 19 luglio 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 53). Ai sensi della seconda frase di questa disposizione, l'esercizio delle competenze di polizia non può essere considerato equivalente, segnatamente, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia non hanno come obiettivo il controllo di frontiera, si basano su informazioni generali e sull'esperienza dei servizi di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera, sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne e sono effettuate sulla base di verifiche a campione (sentenze del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C188/10 e C189/10, EU:C:2010:363, punto 70, e del 19 luglio 2012, Adil, C278/12 PPU, EU:C:2012:508, punto 54)»*.

Posta di fronte al nodo di come bilanciare il rispetto del principio della libera circolazione con i controlli non sistematici alle frontiere interne la Commissione propone una riforma concettuale radicale che viene però ben dissimulata modificando in particolare l'art. 23 del vigente Codice Schengen per sostituirlo con il seguente (le modifiche più rilevanti sono evidenziate in grassetto)<sup>31</sup>:

<sup>31</sup> Ivi, p. 38.

*«L'esercizio dei poteri delle autorità competenti può non essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure:*

*i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera;*

*ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali delle autorità competenti quanto a possibili minacce per la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico e sono volte, in particolare, a:*

*– lottare contro la criminalità transfrontaliera;*

*– **lottare contro il soggiorno irregolare connesso con la migrazione irregolare;** oppure*

*– contenere il diffondersi di una malattia infettiva con potenziale epidemico accertata tale dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie;*

*iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne, ivi compreso nei poli di trasporto o direttamente a bordo dei servizi passeggeri o sulla base di analisi dei rischi;*

*iv) **sono eseguite se del caso sulla base delle tecnologie di monitoraggio e sorveglianza generalmente in uso nel territorio, per affrontare le minacce alla pubblica sicurezza o all'ordine pubblico di cui al punto ii);***

*b) la possibilità per uno Stato membro di far eseguire il controllo di sicurezza sulle persone nei poli di trasporto in forza della legislazione di ciascuno Stato membro alle sue autorità competenti o ai vettori, sempreché tale controllo sia eseguito anche sulle persone che viaggiano all'interno di detto Stato membro;*

*c) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti d'identità;*

*d) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nel diritto nazionale l'obbligo per i cittadini di paesi terzi di dichiarare la loro presenza sul suo territorio ai sensi dell'articolo 22 della 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 («convenzione di Schengen»);*

***e) la verifica a fini di sicurezza nelle banche dati pertinenti dei dati dei passeggeri relativi alle persone che viaggiano nello spazio senza controllo alle frontiere interne, che possono effettuare le autorità competenti a norma del diritto applicabile».***

Chi scrive si interroga su come sia possibile rispettare il principio in base al quale le misure di polizia alla frontiera non abbiano come obiettivo il controllo di frontiera ed introdurre nello stesso tempo le modifiche sopra indicate, le quali dispongono che le verifiche di frontiera abbiano come obiettivo proprio il controllo sugli attraversamenti effettuati da cittadini stranieri al fine di verificare se essi sono o meno in regola con le norme sugli ingressi e il soggiorno nell'UE. Per giustificare il ritorno di controlli sistematici alle frontiere interne rivolti in modo selettivo verso una categoria di persone, i cittadini stranieri, la Commissione tenta di giustificare tali controlli nell'ambito delle «*possibili minacce per la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico*», come se qualsiasi movimento secondario di chi non è in regola con le norme sul soggiorno fosse di per sé riconducibile a una problematica di pubblica sicurezza o di ordine pubblico. Richiamare le nozioni di pubblica sicurezza ed ordine pubblico in relazione alla mera condizione di irregolarità di soggiorno di un cittadino straniero è un'operazione che gioca in modo inaccettabile con nozioni giuridiche rigorose che riguardano in modo specifico solamente condotte intenzionali gravemente offensive della sicurezza pubblica. Ritengo dunque che quanto proposto dalla Commissione sia in chiaro contrasto con la finalità di garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone nell'attraversamento delle frontiere interne. La finalità che emerge dalla proposta è infatti l'esatto opposto, ovvero quella di ripristinare a tutti gli effetti le frontiere interne cercando però di isolare una generale categoria di persone per le quali le frontiere interne tornano ad esistere.

Di conseguenza la Commissione intende introdurre la possibilità di «*poter adottare misure supplementari per contrastare i movimenti irregolari tra Stati membri e combattere i soggiorni illegali. Quando le autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge di uno Stato membro fermano cittadini di paesi terzi in soggiorno illegale alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione operativa di polizia transfrontaliera, tali autorità dovrebbero avere la possibilità di rifiutare a tali persone il diritto di entrare o rimanere nel loro territorio e di trasferirle nello Stato membro da cui sono entrate. Lo Stato membro da cui la persona proviene direttamente dovrebbe a sua volta essere tenuto a ricevere i cittadini di paesi terzi fermati*»<sup>32</sup>.

La Commissione punta quindi ad attuare una vera e propria rinascita degli accordi di riammissioni tra Stati UE quali strumenti ordinari, anzi privilegiati, per individuare, alle frontiere interne, gli stranieri in posizione irregolare e rinviarli, con procedura immediatamente esecutiva, nello stato membro da

<sup>32</sup> Ivi, p. 29.

cui provenivano che dovrebbe occuparsi (eventualmente) del loro rimpatrio. Le riammissioni si applicherebbero «*al fermo di un cittadino di un paese terzo in prossimità delle frontiere interne*», in particolare se l'operazione è avvenuta «*durante pattugliamenti congiunti di polizia*». Per attuare tutto ciò è chiaramente necessario ricorrere in modo massiccio, come si è visto, «*a tecnologie di monitoraggio e sorveglianza*».

Nell'evoluzione del diritto europeo le riammissioni degli stranieri irregolari tra Stati membri confinanti erano divenute residuali perché non coerenti con il percorso di eliminazione delle frontiere interne e con la libera circolazione nello spazio comune; già la Direttiva 2008/115/CE (Direttiva Rimpatri), tuttora vigente (e che la Commissione vuole infatti modificare), salva infatti gli accordi di riammissione tra Stati solo se precedenti al 2008; nell'ottica della costruzione della casa comune europea priva di frontiere interne non ha rilevanza che la persona straniera in condizioni di soggiorno irregolare venga fermata all'interno del territorio di uno Stato membro o nei pressi di una sua frontiera interna perché vanno applicate comunque, in ogni luogo, le medesime disposizioni, attuando, se necessario, l'espulsione dal comune spazio europeo, fatte salve le garanzie previste dalla stessa Direttiva Rimpatri e il rispetto dei diritti fondamentali, ed in particolare il diritto d'asilo. Il ritorno delle riammissioni come ordinario strumento di governo delle frontiere interne si pone, ad avviso di chi scrive, in rotta di collisione con il consolidamento di una «*una politica volta a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento di tali frontiere*», riprendendo la pregnante espressione usata dalla Corte di Giustizia.

Nella proposta della Commissione la stessa nozione di frontiera si dilata prevedendo la possibilità di agire quando «*un cittadino di paese terzo è fermato nelle immediate vicinanze delle frontiere interne*»<sup>33</sup>. Che cosa si deve intendere per «immediate vicinanze» della frontiera non viene definito e con tutta probabilità verrà delegato, come già avvenuto in questi anni, a regolamenti, accordi, protocolli operativi e varie intese tra forze di polizia dei diversi Stati; si tratta di atti mai sottoposti ad alcun iter legislativo e spesso neppure conoscibili. Quanto questa situazione possa degenerare in mostruosità giuridiche lo evidenziano fatti gravi già accaduti e lungamente protratti nel tempo: tra i tanti esempi possibili cito l'accordo di riammissione italo-sloveno, siglato nel lontano 1996 che nonostante la sua chiara natura politica non è stato mai ratificato dal Parlamento con legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost<sup>34</sup>. All'art.

<sup>33</sup> Ivi, p. 39.

<sup>34</sup> ASGI, *La riammissione informale dall'Italia alla Slovenia sulla base dell'Accordo bilaterale Italia - Slovenia e le riammissioni a catena verso la Slovenia e la Croazia*, 5.06.2020, <https://www.asgi.it/>

6 di detto Accordo che a stretto rigore giuridico neppure può essere considerato esistente, ma che nella realtà viene tranquillamente usato da oltre venticinque anni, si prevede che esso si applichi agli stranieri che vengano riconsegnati dalla polizia italiana a quella slovena «entro 24 dopo tale varco o che a meno di dieci chilometri dalla frontiera comune dopo il varco dei detta frontiera, siano stati sottoposti a controllo che ha accertato l'irregolarità dell'ingresso». La frontiera diventa così fluida e indefinita coprendo aree anche vaste del territorio circostante che si caratterizza per una permanente militarizzazione dell'area

Come individuare i molti stranieri da riammettere senza violare il principio della profilazione razziale<sup>35</sup>? La Commissione afferma solennemente di volerla contrastare ma ciò è palesemente impossibile applicando la proposta avanzata dalla Commissione medesima. L'operato delle polizie di frontiera, che dopo un periodo di declino verranno fortemente rimpinguate, non potrà che essere infatti quello di controllare, attraverso il ritorno di presidi permanenti, i valichi di frontiera e ampie aree circostanti, comprese molte aree urbane fermando tutti coloro che, per tratti fisiognomici, o più probabilmente, per condizioni materiali (persone malvestite, in stato di difficoltà ecc.) sembrano stranieri irregolari da braccare come fossero criminali in fuga.

Consapevole che la riammissione del cittadino straniero è un provvedimento delle autorità che incide su diritti fondamentali della persona e che, in ogni caso, ogni decisione della pubblica amministrazione non può che assumere la forma di un provvedimento motivato ed impugnabile, la Commissione prevede che:

*«Il provvedimento indica le ragioni per cui una persona non ha il diritto di soggiornare e ha effetto immediato [...] Le persone respinte o cui è rifiutato il soggiorno hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per suo conto a norma della legislazione nazionale in una lingua che capisce o che è ra-*

wp-content/uploads/2020/06/documento-riammissioni-Italia-Slovenia-\_5\_giugno\_2020.pdf.

<sup>35</sup> La nozione di profilazione razziale può essere definita come «L'uso o l'influenza di stereotipi razziali, etnici e religiosi da parte delle forze di polizia nelle proprie attività e con riferimento alle decisioni concernenti il fermo, l'arresto, la perquisizione, l'identificazione ed il controllo dei documenti delle persone, l'inserimento di dati personali in database, la raccolta di informazioni di intelligence e rispetto ad altre tecniche investigative», JAMES GOLDSTON, "Ethnic profiling and counter-Terrorism: Trends, Dangers and Alternatives", June 2006, [https://www.justiceinitiative.org/uploads/d8a85682-e967-4a97-89e7-e439642ef24f/goldston\\_20060606.pdf](https://www.justiceinitiative.org/uploads/d8a85682-e967-4a97-89e7-e439642ef24f/goldston_20060606.pdf).

*gionevole supporre possa capire. L'avvio del procedimento di impugnazione non ha effetto sospensivo»<sup>36</sup>.*

Le riammissioni come previste dalla proposta della Commissione si applicherebbero anche ai cittadini stranieri che, alla frontiera o fermati nei pressi della stessa, chiedono protezione internazionale? Sul punto il testo della Commissione tace, né potrebbe essere diversamente perché, a legislazione vigente «*Gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito*» (Regolamento Dublino II, art. 3 par. 1).

Nessuna riammissione immediata nello Stato confinante può essere applicata perché, come previsto dal Regolamento Dublino, una domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come competente in base ai criteri enunciati dal Regolamento stesso. Lo Stato confinante a quello in cui il cittadino straniero è stato fermato può essere quello competente ma non necessariamente, in quanto, secondo i criteri del Regolamento, potrebbe ben trattarsi di un altro. Per tornare, come esempio, alla frontiera italo-slovena, è assai probabile che la domanda di asilo del cittadino straniero che chiede asilo all'Italia fermato in provenienza dalla Slovenia non sia di competenza della Slovenia bensì di altri paesi dell'Unione che la persona ha attraversato lungo la rotta balcanica; così come chi fa domanda di asilo alla frontiera franco-belga probabilmente proviene dall'Italia. Nella proposta attuale (novembre 2022) della Commissione sulla riforma del Regolamento Dublino III non è contenuta alcuna proposta di coordinamento con la proposta di riforma del Codice frontiere Schengen. L'attento lettore si chiederà a questo punto: se i movimenti secondari che tanto inquietano la Commissione sono in larga parte proprio quelli dei richiedenti asilo, qual è il senso, anche politico, di una proposta di riforma che paradossalmente non affronta proprio questo problema, mentre propone modifiche che vanno ad incidere in modo così pesante su principi fondamentali che sono alla base della storia dell'Unione come l'assenza di controlli alle frontiere interne? Cosa potrebbe dunque accadere in concreto? Le principali aree di frontiera interna della UE si riempiranno di grandi centri di raccolta o persino di detenzione dei richiedenti asilo intercettati nell'attraversamento delle frontiere interne? Si applicheranno surrettiziamente le riammissioni anche ai cittadini stranieri che chiedono asilo a una frontiera interna, ignorando la loro

<sup>36</sup> Ivi, pp. 47-48.



domanda e accettando il prodursi di uno stato di illegalità strutturale alle frontiere interne? Sono interrogativi ragionevoli che rimangono aperti.

### 3. Il nuovo Regolamento contro la strumentalizzazione delle migrazioni e dell'asilo

È nuovamente dalla proposta di riforma del Codice Schengen che dobbiamo partire per affrontare la proposta della Commissione di introdurre un nuovo specifico Regolamento sulla cosiddetta strumentalizzazione dei migranti ovvero «*il ruolo crescente degli attori statali nella creazione artificiale e nel favoreggiamento della migrazione irregolare, utilizzando i flussi migratori come strumento per fini politici, per destabilizzare l'Unione europea e i suoi Stati membri*»<sup>37</sup>. Focalizzandosi in particolare sulla crisi avvenuta tra Polonia e Bielorussia dell'autunno 2021 e sulle decisioni assunte dalla Commissione in quella crisi e sul rischio che tali eventi possano ripetersi, la Commissione ritiene che «*Di fronte a una situazione di strumentalizzazione di migranti, gli Stati membri dovrebbero disporre della flessibilità per intervenire entro un quadro giuridico concepito per contrastare tale particolare circostanza, garantendo il rispetto dei diritti delle vittime della strumentalizzazione. La Commissione propone pertanto un nuovo strumento accanto a quelli già previsti nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo per affrontare l'eccezionale circostanza della strumentalizzazione di migranti*»<sup>38</sup>.

Prima di procedere con l'analisi di tale proposta va evidenziato come la Commissione abbia adottato un atteggiamento di totale cecità di fronte alla gravità dei fatti accaduti al confine polacco bielorusso per ciò che riguarda la violazione delle leggi dell'Unione da parte della Polonia.

Da giugno 2021 migliaia di persone hanno cercato di raggiungere l'UE dalla Bielorussia. In risposta, la Polonia ha costruito recinzioni al confine, mobilitato il suo esercito e dichiarato lo stato di emergenza lungo il confine. L'accesso a quest'area, posta sotto rigoroso controllo, è limitato, anche per le organizzazioni umanitarie, le associazioni di volontariato e i media. Negli ultimi sei mesi, la polizia polacca alla frontiera ha ripetutamente respinto con la forza migranti e rifugiati in Bielorussia, violando così il loro diritto di chiedere protezione internazionale. Per paura dei respingimenti e della violenza della polizia, donne, uomini e bambini hanno cercato di farsi strada nella regione nascondendosi nelle foreste dove oltre alle temperature rigide, sono rimasti senza cibo, acqua,

<sup>37</sup> Proposta di Regolamento strumentalizzazioni, COM(2021) 890 final, cit., p. 1.

<sup>38</sup> Ivi, p. 2.

riparo e vestiti. Almeno 21 persone hanno perso la vita in quest'area nel 2021<sup>39</sup>. Innumerevoli servizi giornalisti e report dettagliati da parte di parlamentari europei hanno evidenziato una situazione scioccante alla frontiera polacca<sup>40</sup>. Con massima durezza si è pronunciata anche la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović ritenendo:

*«che in Polonia esista una pratica ripetuta e sistematica di respingere migranti e richiedenti asilo in Bielorussia. Tali respingimenti avvengono senza tenere conto della situazione individuale di queste persone e, in particolare, del fatto che possano avere diritto alla protezione internazionale. Inoltre, i recenti cambiamenti nel quadro normativo polacco hanno reso in gran parte illusorio per queste persone l'accesso alle procedure individuali e la richiesta di protezione in Polonia. Il Commissario osserva che questa pratica potrebbe anche metterli a rischio di tortura o di trattamenti inumani o degradanti per mano di agenti statali bielorussi, il che è incompatibile con l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»<sup>41</sup>.*

Durissima e fortemente documentata altresì è stata la denuncia di Amnesty International che ha utilizzato tecniche di ricostruzione spaziale per mostrare come un gruppo di 32 persone provenienti dall'Afghanistan sia stato lasciato bloccato al confine tra Polonia e Bielorussia senza cibo, acqua potabile, riparo e medicine per settimane, nonostante avesse tentato di chiedere asilo in Polonia<sup>42</sup>.

Un accurato lavoro di documentazione è stato altresì condotto dal gruppo di attivisti polacco Grupa Granica che nel suo Report osserva come:

<sup>39</sup> MEDICI SENZA FRONTIERE, "Polonia: stop alle attività al confine con la Bielorussia per mancato accesso", 6 gennaio 2022, in <https://www.medicisenzafrontiere.it/news-e-storie/news/polonia-bielorussia-confine-migranti/>.

<sup>40</sup> Cf. RAINER MARIA BARATTI, "La frontiera bielorussa e l'indifferenza delle istituzioni dell'Unione europea nei confronti dei migranti", Unione Forense per la tutela dei diritti umani, 29 novembre 2021, <https://www.unionedirittiumani.it/newsletter/la-frontiera-bielorussa-e-lindifferenza-delle-istituzioni-dellunione-europea-nei-confronti-dei-migranti/>; «Corriere della Sera», *Migranti, la Polonia approva una legge che legalizza i respingimenti*, 15 ottobre 2021, <https://euractiv.it/section/migrazioni/news/migranti-la-polonia-approva-una-legge-che-legalizza-i-respingimenti/>; «Il Post», *L'Europa vuole respingere i migranti bloccati fra Bielorussia e Polonia*, 24 novembre 2021, <https://www.ilpost.it/2021/11/24/europa-bielorussia-polonia/>.

<sup>41</sup> COUNCIL OF EUROPE, COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Right, Strasbourg, 27 January 2022 in <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a-5527a>.

<sup>42</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, "Poland/Belarus Border: A protection crisis", 30 settembre 2021, <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2021/09/poland-belarus-border-crisis/>.

*«ciò che sta accadendo al confine tra Polonia e Bielorussia non è una crisi migratoria. La situazione non è stata causata da una guerra, da una catastrofe naturale o da un improvviso spostamento di potere di potere all'interno di una regione. Le persone sono state portate nella zona di confine bielorusso proprio per causare confusione e generare polarizzazione e di generare conflitti all'interno della società polacca. [...] Soddisfare le esigenze di queste persone non supera le possibilità e le risorse del nostro Paese. Tuttavia, le autorità bielorusse sono riuscite facilmente a Polonia a compiere una serie di passi radicali: l'introduzione dello stato d'emergenza, la limitazione della libertà lo stato di emergenza, limitando la libertà dei media, vietando agli di entrare nell'area di confine, senza eccezioni per gli attivisti che di confine, senza eccezioni per coloro che forniscono aiuti medici e umanitari. C'è stato un cambiamento nella legislazione polacca, che ha colpito ulteriormente i diritti umani e gli standard di protezione dei diritti umani e gli standard di protezione della vita umana. [...] le azioni dei servizi polacchi e bielorusse sono quasi identiche: nessuno dei due rispetta la dignità e i diritti di queste persone. Le persone che entrano in modo irregolare vengono fermate dagli agenti polacchi e respinte con la forza verso la Bielorussia, dove vengono brutalmente costrette dalle guardie di frontiera bielorusse a dalle guardie di frontiera bielorusse a rientrare in Polonia. Anche coloro che ormai si sono resi conto di essere in trappola e vorrebbero tornare nei loro Paesi d'origine tornare nei loro Paesi d'origine, non possono farlo. Come risultato delle azioni intraprese dagli agenti di entrambi i Paesi, donne e uomini trascorrono settimane bloccati nelle foreste vicino al confine, esposti al freddo e al vicino al confine, esposti al freddo e alla pioggia, senza accesso a cibo, acqua pulita e assistenza medica. La politica perseguita dalla Bielorussia è diretta contro l'Unione Europea, anche se al centro degli eventi c'è l'Unione Europea»<sup>43</sup>.*

Si tratta di un'analisi cruda ma reale che ci chiama a riflettere su quanto possa essere fragile il sistema di tutela dei diritti umani fondamentali non solo in alcuni Paesi che, come la Polonia, già da tempo sono nell'occhio del ciclone per serie carenze generali sul rispetto dello stato di diritto, ma nell'Unione Europea di oggi nel suo complesso. Sulle gravi violazioni del diritto dell'Unione contestate al Governo polacco la Commissione Europea ha sempre taciuto.

<sup>43</sup> GRUPA GRANICA, "Humanitarian Crisis at the polish-belarusian border", dicembre 2021, <https://www.grupagranica.pl/files/Grupa-Granica-Report-Humanitarian-crisis-at-the-Polish-Belarusian-border.pdf>.

Torniamo dunque all'analisi del nuovo strumento previsto dalla Commissione che consiste, come anticipavo, nella proposta di un apposito Regolamento che definisca gli interventi specifici da attuare nei casi di strumentalizzazione. Quali sono? Tale nuova nozione viene introdotta nella proposta di modifica del Codice Schengen e per la precisione, in una modifica del vigente articolo 2 del Codice Schengen definendo la strumentalizzazione dei migranti come:

*«la situazione in cui un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale»<sup>44</sup>.*

Appare evidente la assoluta vaghezza della nozione di strumentalizzazione dei migranti in quanto non v'è nessuna indicazione di quali debbano essere gli elementi oggettivi che permettano di individuare, con rigore giuridico, se e quando ricorre la situazione di strumentalizzazione. La vaghezza della definizione permette di invocare una situazione di strumentalizzazione in qualunque circostanza con assoluta discrezionalità politica da parte di un solo Stato membro. Non è neppure necessario che si produca una reale situazione di crisi o altri effetti concreti rilevanti a seguito di arrivi consistenti; è infatti sufficiente che le azioni di un Paese terzo siano caratterizzate, riprendendo le parole della Commissione, dalla «*intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro per dare attuazione alle misure restrittive previste dalla proposta di Regolamento*» anche nel caso tale intenzione attribuita non produca alcun effetto o effetti minimi non riconducibili ad alcuna situazione di crisi. Appare subito evidente come nell'elaborazione della nozione di strumentalizzazione, così priva di determinatezza giuridica, abbia pesato la crisi polacca prima descritta; la Commissione, infatti, era ben consapevole che l'operato della Bielorussia aveva prodotto un impatto minimo in termini di difficoltà oggettiva di gestione delle poche migliaia di stranieri giunti alla frontiera polacca.

Con la proposta di adottare il Regolamento sulle strumentalizzazioni la Commissione vuole autorizzare gli Stati ad adottare una vasta gamma di ampie deroghe alle procedure e alle garanzie ordinarie in materia di procedure delle

<sup>44</sup> Proposta di Regolamento riforma Codice Schengen, COM(2021) 891 final, cit., p. 35.

domande di protezione internazionale. Come evidenza con autorevolezza l'ECRE (European Council on Refugees and Exiles):

*«La deroga è già consentita in alcune circostanze (strettamente circoscritte dalla CGUE). Le proposte del Patto 2020, e in particolare il regolamento sulle crisi, propongono di ampliare l'uso delle deroghe in situazioni di crisi e di ciò che viene definito forza maggiore. Il contenuto delle deroghe nel regolamento sulla strumentalizzazione include alcuni degli elementi del Patto 2020 (ad esempio, l'ampliamento dell'ambito di applicazione e della durata delle procedure di frontiera; l'eliminazione dell'effetto sospensivo del ricorso) e va ben oltre, prevedendo l'uso diffuso di misure derogatorie. [...] Sebbene vi siano tentativi da parte di alcuni Stati membri di attenuare l'impatto delle misure, ad esempio riducendo la portata delle deroghe o sostenendo l'esenzione di alcuni gruppi con particolari vulnerabilità, ciò non risolve il problema centrale del regolamento sulla strumentalizzazione: esso crea un meccanismo che mina l'armonizzazione e la comunanza delle norme in materia di asilo in Europa, consentendo agli Stati membri di optare a piacimento per l'ingresso e l'uscita dal sistema europeo comune di asilo»<sup>45</sup>.*

Le parole utilizzate da ECRE sono lapidarie: il Regolamento sulla strumentalizzazione dei migranti non è realmente un Regolamento, magari molto restrittivo, ma che ha l'obiettivo di gestire situazioni in un certo senso estreme, volendo tutelare il sistema d'asilo. La reale finalità del Regolamento è invece quella di permettere agli Stati di uscire dal sistema comune di asilo quasi azzerando ogni garanzia e rendendo tutto possibile (di nuovo il caso polacco dimostra che tale scenario non è impossibile). La richiesta dell'ECRE tanto al Parlamento che al Consiglio Europeo è dunque rigorosa, ovvero:

*«ECRE invita i colegislatori ad abbandonare questa proposta che, una volta adottata, comprometterà tutti i possibili accordi sull'asilo e rischia di portare a uno smantellamento del CEAS creando una situazione in cui gli Stati membri seguono regole diverse».*

Quanto sia sorprendente la proposta della Commissione di introdurre il nuovo Regolamento in esame lo si comprende pienamente qualora si consideri la Commissione ha proposto di adottare un nuovo Regolamento finalizzato alla

<sup>45</sup> ECRE, *Quo vadis EU asylum reform? Stuck between gradual approach, (mini)-package deals and "instrumentalisation"*, Policy Paper, settembre 2022, pp. 5-6, file:///tmp/mozilla\_gianfranco0/Policy-Paper-Quo-Vadis-EU-asylum-reform-September-2022%20it.pdf.

gestione delle situazioni di crisi e di forza maggiore presentato dalla Commissione a settembre 2021<sup>46</sup>. Secondo tale proposta di Regolamento si intende con l'espressione situazione di crisi:

*«(a) una situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo o del quadro comune definito dal regolamento (UE) XXX [gestione dell'asilo e della migrazione], oppure (b) un rischio imminente che si verifichi una tale situazione»<sup>47</sup>.*

L'attivazione delle misure specifiche in caso di situazioni di crisi non è demandata, come nel caso della proposta di Regolamento sulle strumentalizzazioni, alla decisione arbitraria dello Stato membro che ritiene di essere coinvolto, bensì *«lo Stato membro che ritenga di trovarsi in una situazione di crisi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, presenta alla Commissione una richiesta motivata ai fini dell'applicazione, all'occorrenza, delle norme di cui»<sup>48</sup>* al Regolamento stesso e la Commissione, se ritiene che ricorrano le condizioni di applicazione del Regolamento, autorizza le misure derogatorie previste dal Regolamento per ciò che attiene i tempi di registrazione ed esame delle domande di asilo, che vengono estesi, l'esame delle domande di protezione nel contesto di una procedura di frontiera e deroghe alle ordinarie procedure di rimpatrio. Viene però anche introdotta la possibilità, al fine di velocizzare le procedure, di riconoscere uno status di protezione immediata con godimento di diritti equiparabili a quelli dei beneficiari di protezione sussidiaria *«nei confronti di sfollati di paesi terzi esposti a elevati rischi di subire violenza indiscriminata, in situazioni eccezionali di conflitto armato, che non sono in condizione di ritornare nel loro paese di origine»<sup>49</sup>*. Soprattutto va sottolineato che la finalità del Regolamento sulle situazioni di crisi è quella di attivare il meccanismo di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità tra i diversi Stati dell'Unione per venire incontro concreta-

<sup>46</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, Bruxelles, 23.9.2020 COM(2020) 613 final.

<sup>47</sup> Proposta di Regolamento concernente le situazioni di crisi, cit., p. 28.

<sup>48</sup> Ivi, p. 29.

<sup>49</sup> Ivi, p. 33.

mente alla situazione di difficoltà in cui si trova lo/gli Stato/i coinvolto/i dalla situazione di crisi.

Anche se la proposta di Regolamento sulle situazioni di crisi presenta dei profili critici per l'esame dei quali rinvio alla citata analisi di ECRE,<sup>50</sup>, anche il lettore meno esperto si chiederà perché proporre da parte della Commissione due testi; da un lato quello sulla strumentalizzazione, privo di requisiti di oggettività e determinatezza giuridica, attivabile con totale discrezionalità degli Stati che intendono servirsi dello stesso e senza che vi sia alcun ruolo effettivo delle istituzioni dell'Unione per ciò che attiene i meccanismi di controllo, nonché radicalmente privo di meccanismi di solidarietà tra gli Stati dell'Unione; dall'altro lato invece, il Regolamento sulle situazioni di crisi sopra brevemente tratteggiato.

Se la strumentalizzazione dei migranti conduce a una situazione «*tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale*», come recita la definizione proposta dalla Commissione, non si determina dunque una situazione di crisi pienamente riconducibile alle previsioni dell'altro Regolamento? Ma se è così qual è il senso del Regolamento sulle strumentalizzazioni?

L'evidente irrazionalità di alcune delle proposte avanzate dalla Commissione, unitamente alla visione complessiva che le sorregge, segnata da una linea di dura chiusura, è segno inquietante di un'involuzione del processo di costruzione del sistema comune di asilo nell'UE. È bene esserne pienamente consapevoli e cercare al più presto le strade politiche e sociali per uscire da questa pericolosa situazione.

#### 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.

<sup>50</sup> ECRE, *Quo Vadis...*, cit., p. 7.

# Tunisia

Mirtha Sozzi

---

*«La crisi ci sta togliendo gli ultimi scampoli di dignità.  
Abbiamo smesso di mangiare carne molto tempo fa, poi abbiamo rinunciato al pesce.  
Se ci portano via il pane non ci resterà niente»*

Marwa, insegnante tunisina (2022)

La Tunisia, al 97° posto nell'indice di sviluppo umano<sup>1</sup>, è uno stato del Nord Africa, bagnato dal Mar Mediterraneo, che ha vissuto in poco più di dieci anni stravolgimenti politici di grande rilievo che lo hanno portato alla ribalta delle cronache internazionali. In seguito alla Rivoluzione dei Gelsomini del 2011 e alla fuga di Ben Ali è diventata una repubblica semipresidenziale. Nel 2014 è riuscita ad approvare una nuova Costituzione, superando una delicata crisi politica che le è valsa il premio Nobel per la pace nel 2015<sup>2</sup>.

## Un passo indietro: la rivoluzione dei Gelsomini

Per comprendere la Tunisia di oggi è necessario tornare nella cittadina di Sidi Bouzid il 17 dicembre 2010, quando un venditore ambulante di verdure – Mohamed Bouazizi – si è dato fuoco. L'episodio è quello conduce alla cosiddetta Rivoluzione dei Gelsomini tunisina. Bouazizi, come tanti altri suoi compaesani, era esasperato da una storia di vessazioni, minitangenti e umiliazioni continue che non gli permettevano di svolgere e guadagnare il pane dal suo

---

<sup>1</sup> Human Development Index, in *The 2021/2022 Human Development Report*, [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf).

<sup>2</sup> Il premio Nobel per la pace è stato riconosciuto alle quattro organizzazioni che hanno contribuito alla transizione democratica in Tunisia dopo la rivoluzione dei gelsomini nel 2011: la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'homme, l'Union générale tunisienne du travail, l'Ordre national des avocats de Tunisie e l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat.



lavoro. A partire dal gesto di questo venditore ambulante – morto in ospedale il 4 gennaio 2011 – le proteste di strada in tutte le città del Paese si sono moltiplicate come un fuoco dilagante. I tunisini si sono mobilitati in massa per chiedere la fine della dittatura ultraventennale di Zine El-Abidine Ben Ali e vi sono riusciti quando, il 14 gennaio 2011, il presidente è scappato in Arabia Saudita.

La fuga di Ben Ali è stato il primo risultato di un movimento nato nel centro del paese, a Sidi Bouzid. Nel giro di poche settimane, l'ondata di rivolte ha travolto altri Paesi dell'area e ha preso il nome di Primavera arabe.

## **A più di dieci anni di distanza: il 2021 e il 2022**

A undici anni dalla caduta di Ben Ali, il potere a Tunisi è nuovamente nelle mani di un'unica persona, il presidente della Repubblica Kaïs Saïed e si sta perdendo una carta costituzionale in grado di realizzare uno stato garante di diritti e libertà.

Kaïs Saïed, giurista accademico le cui scelte politiche hanno fatto scivolare piano piano la Tunisia verso un sistema di potere sempre meno democratico, è stato eletto presidente il 23 ottobre 2019. Il 25 luglio 2021, dopo forti proteste della popolazione contro il governo, Saïed ha esautorato il Primo Ministro ad interim, licenziato i ministri della Difesa e della Giustizia e ha sospeso i lavori del Parlamento. A fine settembre 2021, nel quadro delle ricorrenti proteste di piazza contro quello che la maggioranza delle formazioni politiche presenti in parlamento e una parte della società civile consideravano apertamente un *coup d'état*, Saïed ha imposto un'ulteriore stretta alla nazione, emanando un decreto presidenziale composto da 23 articoli con il quale ha, di fatto, sospeso la Costituzione del 2014 e assunto pieni poteri.

Nell'arco di un anno la democrazia tunisina è stata progressivamente distrutta. Atto definitivo è stato l'annuncio di un referendum di riforma costituzionale che ha proposto l'allargamento dei poteri del Presidente e che si è svolto a fine luglio 2022. Il referendum ha visto un netto consenso alle proposte di Saïed, i cui voti a favore erano oltre il 90% del totale, ma il rovescio della medaglia è stato un tasso di affluenza di appena il 27,54%, esito del boicottaggio indetto dai partiti di opposizione contro qualsiasi partecipazione alle urne.

Molti degli elementi che compongono il bilancio tunisino di questo periodo sono negativi: la Tunisia si destreggia da dieci anni tra le montagne russe di una politica interna e di una crisi economica che moltiplica il numero dei disoccupati e quindi di coloro che scelgono di lasciare il Paese per costruirsi un futuro all'estero.

La rivoluzione ha sicuramente portato per un certo periodo una libertà mai conosciuta prima, ma non ha risposto alle altre rivendicazioni dei giovani scesi in piazza nel 2011: lavoro e dignità. «*La Tunisia post-rivoluzione ha visto succedersi undici governi, tre dal 2019; un'instabilità forse difficilmente evitabile in un contesto di transizione politica*» così profonda come quello messo in atto nel Paese, «*ma che indubbiamente non ha giovato in chiave di ripensamento del modello di crescita e sviluppo*»<sup>3</sup>. In questi undici anni il Paese è stato costantemente sospeso tra scontri di potere tra nuovi e vecchi soggetti politici, senza che mai fosse messo in agenda la questione della politica economica e della redistribuzione.

Secondo le stime della Banca Mondiale<sup>4</sup> nel 2021 la disoccupazione in Tunisia è pari al 16,8%, mentre la disoccupazione giovanile arriva al 38,5%. Nelle città dell'entroterra tunisino il tasso di disoccupazione è il triplo rispetto alla media nazionale (e il fenomeno colpisce soprattutto i giovani istruiti). Sul versante economico, in Tunisia il quadro è critico: la crisi economica è stata aggravata non solo dalla pandemia da Covid-19, ma anche dai rincari dei prezzi sulle materie prime e sui cereali dovuti alla guerra in Ucraina. Più gli alimenti di base scarseggiano, più aumentano i prezzi.

Le condizioni socioeconomiche del paese, strettamente legate alle sue principali problematiche macroeconomiche, hanno raggiunto significativi livelli di vulnerabilità. Sulla base delle ultime stime della Banca mondiale, nel 2022 la Tunisia farà registrare una crescita annua del Pil pari al 3%, in leggero rialzo rispetto al 2,9% del 2021, a conferma di una graduale ripresa dalla crisi pandemica. Tuttavia, diversi indicatori descrivono un paese in forte difficoltà e sul quale pesano in particolar modo l'alto debito pubblico, l'aumento della disoccupazione e le tendenze inflazionistiche.

## **Chi lascia il Paese?**

Alla base della scelta di molti tunisini di lasciare la propria terra c'è una sensazione generale di disillusione e di perdita di prospettive. Sensazione confermata da un rapporto dell'African Development Bank (AfdB), secondo il quale la Tunisia va incontro a una delle recessioni più gravi dall'indipendenza nel 1956.

---

<sup>3</sup> CLARA CAPELLI, "Tunisia: nuova economia cercasi per la stabilità", ISPI, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tunisia-nuova-economia-cercasi-la-stabilita-31299>.

<sup>4</sup> Cf. <https://data.worldbank.org/country/TN>.

Esponenti del Forum Tunisien pour les droits économiques et sociaux (Ft-des)<sup>5</sup> da anni dichiarano che in Tunisia è soprattutto la mancanza di futuro che spinge i tunisini a partire, la consapevolezza che un titolo di studio non basta a migliorare la propria posizione nella scala sociale. Affermazione rimasta purtroppo attuale e aggravata dalla crisi mondiale legata alla pandemia da Covid-19.

Ad arrivare in Italia sono soprattutto ragazzi tra i 18 e i 25 anni, attirati dalla prospettiva di un mondo diverso di cui fanno esperienza indiretta soprattutto attraverso i social network. Le partenze avvengono soprattutto dalle zone di Sfax (distante solamente 120 km da Lampedusa) e da Zarzis. Per arrivare in Italia i tunisini vendono tutto ciò che hanno e partono con la consapevolezza delle difficoltà che incontreranno, ma anche con la speranza di riuscire ad arrivare e a restare in Italia<sup>6</sup>.

## **Migranti che partono e migranti che arrivano**

La Tunisia non era storicamente un paese produttore di richiedenti asilo. Almeno fino alla Rivoluzione dei gelsomini. Dal 2011, secondo un andamento costante, in Italia, la Tunisia rappresenta una delle nazionalità più presenti per numero di arrivi via mare, attestandosi stabilmente negli ultimi anni come la prima nazionalità<sup>7</sup>.

Inoltre il Paese nord africano ospita ogni anno migliaia di persone in fuga da altri paesi africani e il loro numero è notevolmente aumentato nell'ultimo periodo. Solo a Sfax nel 2021 si stima che siano arrivati 10.000 migranti<sup>8</sup> e l'aumento degli arrivi è da ricollegare sia alla pandemia da Covid-19 e alle conseguenze che ha provocato nei paesi dell'Africa subsahariana, sia alla situazione in Libia che spinge tanti a trovare rifugio in Tunisia.

A livello geopolitico, la Tunisia ha quindi la funzione di frontiera dell'Europa, ma le persone in movimento che vogliono raggiungere l'Unione europea

---

<sup>5</sup> Per approfondire la questione migratoria tunisina si consiglia di consultare la pagina dedicata alle migrazioni del Forum Tunisien pour les droits économiques et sociaux (Ft-des) - <https://ftdes.net/migration/>.

<sup>6</sup> MARTINA COSTA - ALESSANDRA SCIURBA (a cura di), *La Tunisie, porte de l'Afrique & frontière de l'Europe. Rapport d'une mission de recherche entre Sfax, Zarzis et Medenine*, Ft-des, dicembre 2021, <https://fides.net/la-tunisie-porte-de-lafrique-frontiere-de-leurope/>.

<sup>7</sup> Secondo i dati forniti dal Cruscotto statistico del Ministero dell'Interno la Tunisia è la prima nazionalità per numero di arrivi via mare in Italia dal 2018. Il 2022 mantiene questo primato in quanto al 31 luglio le persone sbarcate dichiaranti nazionalità tunisina sono 7.427, pari al 18%.

<sup>8</sup> MARTINA COSTA - ALESSANDRA SCIURBA (a cura di), *La Tunisie...*, cit.

sono bloccate in Tunisia attraverso disegni istituzionali che limitano la loro mobilità, rendendo illegali i loro spostamenti sia all'interno che al di fuori del Paese.

#### Mirtha Sozzi

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 di 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».

# Marocco

Ulrich Stege

---

## Alla ricerca di una propria politica migratoria

Il Marocco sta cercando di attuare una nuova politica estera in Africa. A tal fine, il governo ha ampliato gli strumenti di cooperazione, anche nei settori dell'economia, della finanza, della cultura, della religione, della sicurezza, dell'ambiente e della migrazione.

Per quanto riguarda la migrazione, il Marocco promuove l'accoglienza dei cittadini africani, ma attraverso gli sforzi diplomatici deve anche confrontarsi con gli interessi europei. L'Unione europea è il principale partner economico e politico del Marocco e si aspetta che svolga il ruolo di guardia di frontiera contro la migrazione irregolare, e questo principalmente per due motivi: perché il Marocco è un importante Paese di transito verso l'Europa (come vedremo più avanti) e perché il Marocco è solitamente conosciuto come terra di emigrazione.

Infatti, secondo l'Alta Commissione per la Pianificazione del Marocco, a gennaio 2019 il Marocco contava 4,8 milioni di marocchini residenti all'estero, pari al 14% della popolazione totale. Anche questa situazione non è destinata a cambiare. Secondo lo stesso studio del 2019, quasi un quarto dei marocchini intende emigrare, una percentuale ancora più alta tra i giovani (15-29 anni) e le persone disoccupate. L'Europa rimane la destinazione principale (soprattutto Francia, Spagna e Italia)<sup>1</sup>. Ciò si può osservare anche attraverso il numero di marocchini effettivamente immigrati nell'UE. Dopo gli ucraini, i marocchini sono la seconda nazionalità per numero di permessi di soggiorno rilasciati negli Stati membri dell'UE nel 2021<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN MAROCCO (HCP), "La migration internationale au Maroc, résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale - 2018-2019", 2 gennaio 2020, <https://www.hcp.ma/downloads/?tag=Enqu%C3%AAt+nationale+sur+la+migration+internationale>.

<sup>2</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Statistics on migration to Europe, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en).

Inoltre, il Marocco sta diventando sempre più una destinazione importante per i migranti africani. La percentuale di migranti che si stabiliscono in Marocco per un periodo medio o lungo è aumentata notevolmente negli ultimi quindici anni, rendendo il Paese un vero e proprio nodo migratorio. Per rafforzare la propria immagine in Africa, il Marocco ha formulato una nuova politica migratoria, sostenendo «*un approccio umanitario in linea con gli impegni internazionali del Paese e rispettoso dei diritti degli immigrati*»<sup>3</sup>. Nel settembre 2013, il Consiglio nazionale dei diritti umani del Marocco (Conseil National des Droits de l'Homme, o CNDH) ha raccomandato l'adozione di una nuova politica migratoria e di asilo<sup>4</sup>. Ha proposto di modificare il quadro giuridico del Paese in conformità con gli standard internazionali e ha chiesto la creazione di un quadro istituzionale per incoraggiare l'integrazione dei migranti. Nel dicembre 2014, il Marocco ha quindi adottato una Strategia nazionale sull'immigrazione e l'asilo (Stratégie nationale d'immigration et d'asile, o SNIA) e ha attuato due campagne eccezionali di regolarizzazione, una nel 2014 e l'altra nel 2017. Secondo il Ministero dell'Interno, circa 50.000 persone (27.649 nel 2014 e 27.660 nel 2017) hanno ricevuto decisioni favorevoli di regolarizzazione, sebbene fonti non governative abbiano messo in dubbio questi numeri<sup>5</sup>.

La SNIA ha portato anche allo sviluppo di tre progetti di legge: uno relativo alla tratta di esseri umani, che è stato adottato e attuato, uno sull'asilo e un altro sulla migrazione. Tuttavia, alla fine del 2022, il Marocco, che ha ratificato la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, non aveva ancora adottato una nuova legislazione concreta in materia di asilo e migrazione e la legge n. 02-03 dell'11 novembre 2003 (la legge sulla migrazione) rimane il principale atto legislativo che disciplina l'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri, l'emigrazione e la migrazione irregolare, nonostante le preoccupazioni sollevate dagli osservatori nazionali e internazionali riguardo alle sue disposizioni.

---

<sup>3</sup> YOUSRA ABOURABI, "Governing African Migration in Morocco: The Challenge of Positive Desecuritisation", *International Development Policy - Revue internationale de politique de développement*, 14/2022, <https://journals.openedition.org/poldev/4788>.

<sup>4</sup> CONSEIL NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME – MAROCCO (CNDH), "Conclusions et recommandations du rapport 'étrangers et droits de l'homme au Maroc : Pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle'", 15 luglio 2013, <https://www.cndh.org.ma/fr/rapports-thematiques/conclusions-et-recommandations-du-rapport-etrangers-et-droits-de-lhomme-au>.

<sup>5</sup> GLOBAL DETENTION PROJECT & GADEM, "Submission to the Universal Periodic Review 41st Session of the UPR Working Group November 2022 - Issues Related to Migration-Related Detention and Border Enforcement Measures", Marzo 2022, <https://www.gadem-asso.org/global-detention-project-gadem-joint-upr-submission-on-morocco-november-2022/>.

Per quanto riguarda i rifugiati, è l'UNHCR che continua a registrare i richiedenti asilo e a condurre colloqui per la determinazione dello status di rifugiato. Tutti i casi positivi sono sottoposti alla convalida dell'Ufficio marocchino per i rifugiati e gli apolidi (Bureau des réfugiés et apatrides, o BRA). Contro le decisioni negative è possibile ricorrere all'UNHCR.

Il numero di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR in Marocco è aumentato durante la pandemia, passando da 6.757 casi nel gennaio 2020 a 9.949 nel settembre 2022. Nel frattempo, i dati dell'UNHCR mostrano che il numero di richiedenti asilo è triplicato nello stesso periodo, raggiungendo i 9.488 casi. L'UNHCR ha riferito che le comunità di rifugiati e richiedenti asilo in Marocco provengono da oltre 43 Paesi, con i rifugiati siriani in cima alla lista, con 5.357 casi registrati, seguiti dai sudanesi (1.505), dagli yemeniti (1.176), dai sudanesi del Sud (442) e dai palestinesi (258), anch'essi presenti tra le maggiori comunità di rifugiati e richiedenti asilo provenienti dal Medio Oriente. Per quanto riguarda le persone che cercano rifugio in Marocco dalle regioni subsahariane, la maggior parte proviene dalla Guinea (2.769), dalla Costa d'Avorio (1.269), dalla Repubblica Centrafricana (1.115), dal Camerun (1.011) e dalla Repubblica Democratica del Congo (403)<sup>6</sup>.

## Una rotta di transito verso l'Europa

Nonostante ciò, il Marocco rimane anche un Paese di transito. Poiché per gli africani è diventato molto difficile ottenere un visto per lavorare in Europa, ogni anno migliaia di persone cercano di attraversare irregolarmente le isole Canarie o i confini del Mediterraneo, nella speranza di trovare un futuro migliore nel Nord globale. Tra le principali rotte migratorie terrestri e marittime verso l'Europa, la rotta del Mediterraneo occidentale e dell'Africa occidentale (con entrambe le partenze anche dal Marocco) rimane uno dei principali canali di ingresso in Europa (ad esempio, quasi 43.000 migranti sono arrivati irregolarmente in Spagna nel 2021)<sup>7</sup>.

Particolare attenzione è rivolta alle enclave spagnole di Ceuta e Melilla. Situate nel continente africano, queste enclave spagnole sono le uniche frontiere terrestri tra l'UE e il Marocco. Ogni anno migliaia di migranti cercano di attraversare le frontiere terrestri, nonostante queste enclave spagnole siano ora

<sup>6</sup> UNHCR, Morocco - Fact sheet September 2022, <https://reliefweb.int/report/morocco/unhcr-morocco-fact-sheet-september-2022>.

<sup>7</sup> UNHCR, Operational Data Portal: Refugee Situation – Spain: <https://data.unhcr.org/en/country/esp>.

protette da chilometri di recinzioni, filo spinato e telecamere di sorveglianza, e nonostante la violenta repressione alle frontiere perpetuata dalla polizia marocchina insieme a quella spagnola.

Il Marocco è quindi diventato un importante punto di riferimento per gli sforzi europei di esternalizzare la “gestione della migrazione”, con le autorità marocchine sottoposte a pressioni da parte dei Paesi europei per bloccare i flussi migratori e fornite di generosi finanziamenti per farlo. Dal 2019, il Marocco ha ricevuto 123 milioni di euro dalla Spagna per il controllo della migrazione, in quattro diversi pacchetti. Parallelamente, nello stesso periodo, l’UE ha dato al Marocco 346 milioni di euro e ne invierà altri 500 fino al 2027<sup>8</sup>. Come reazione, la marina marocchina ha salvato 14.236 migranti nell’Atlantico e nel Mediterraneo nel 2021. Allo stesso tempo, Rabat sostiene di aver sventato 63.121 tentativi di immigrazione in Spagna<sup>9</sup>.

Inoltre, le autorità marocchine hanno annunciato in diverse occasioni che avrebbero assunto una posizione più dura nei confronti dei migranti che cercano di entrare in Spagna e in Europa, in particolare attraverso le enclave spagnole di Ceuta e Melilla. Di conseguenza, i cittadini stranieri, compresi i richiedenti asilo, le donne e i bambini, hanno dovuto affrontare ripetute ondate di arresti, trasferimenti in zone del Paese più a sud, lontano dalle aree di confine, per impedire loro di accedere al territorio dell’UE, detenzioni arbitrarie ed espulsioni. Questi raid e trasferimenti forzati sono diventati sempre più comuni dopo un incidente avvenuto nel luglio 2018, quando centinaia di migranti hanno tentato di attraversare la recinzione di confine che circonda l’enclave spagnola di Ceuta. Le incursioni sono continuate anche durante la pandemia Covid-19<sup>10</sup>. Nel 2022 si è verificato un altro evento molto tragico in questo senso, nel quale sono morti e/o scomparsi almeno 58 migranti (molti dei quali provenienti dal Sudan, arrivati in Marocco via Algeria dopo un lungo viaggio attraverso il deserto del Sahara) che hanno tentato di attraversare il confine tra Spagna e Marocco a Melilla. I decessi sono avvenuti durante il tentativo, il 24 giugno

---

<sup>8</sup> EUROMED RIGHTS, “Migrants and Refugees in Spain”, 2 novembre 2022, <https://euromedrights.org/migrants-and-refugees-in-spain/>

<sup>9</sup> «InfoMigrants», *Le Maroc a secouru plus de 14 000 migrants en mer en 2021 et déjoué plus de 63 000 tentatives d’immigration*, 9 maggio 2022, <https://www.infomigrants.net/fr/post/40357/le-maroc-a-secouru-plus-de-14-000-migrants-en-mer-en-2021-et-dejoue-plus-de-63-000-tentatives-dimmigration>.

<sup>10</sup> GLOBAL DETENTION PROJECT & GADEM, “Submission to the Universal Periodic Review 41st Session of the UPR Working Group November 2022 - Issues Related to Migration-Related Detention and Border Enforcement Measures”, Marzo 2022, <https://www.gadem-asso.org/global-detention-project-gadem-joint-upr-submission-on-morocco-november-2022/>.



2022, di circa 2.000 persone di entrare in Spagna scavalcando le alte recinzioni che circondano Melilla<sup>11</sup>.

Allo stesso tempo, però, la “minaccia” di un aumento della migrazione è stata tacitamente esercitata dal Marocco nelle sue relazioni con l’Europa. Ad esempio, nel maggio 2021, quando circa 10.000 persone, la maggior parte marocchine, sono entrate a Ceuta in due giorni, la Spagna ha accusato il Marocco di aver favorito il grande flusso di migranti come “ricatto” per la decisione della Spagna di ospitare il leader del Fronte Polisario quando stava ricevendo cure mediche in Spagna senza informare il governo marocchino.

La situazione descritta è purtroppo solo uno dei tanti esempi in cui la collaborazione tra Europa e Marocco ha aumentato la vulnerabilità dei migranti a una serie di violazioni dei diritti umani, contribuendo ad alimentare le fiamme del razzismo nei confronti dei cittadini dell’Africa occidentale e centrale, incoraggiando gli esodi forzati interni e stimolando nuove forme di detenzione ad hoc.

## **Una destinazione attraente per gli africani**

Ma, come già descritto, il carattere del Marocco come Paese di transito e di emigrazione sta cambiando. Il Marocco dovrebbe essere considerato più come parte del fenomeno migratorio intra-continentale, poiché è diventato anche una destinazione semi-permanente o permanente per i migranti africani.

È difficile raccogliere dati omogenei e aggiornati sui migranti in Marocco, perché i rapporti sono spesso contraddittori. L’Alta Commissione per la Pianificazione (HCP) ritiene che in Marocco vivano 86.000 migranti regolari, pari allo 0,3% della popolazione totale. Anche se molti di loro sono cittadini europei (circa il 40%), sembra che la maggior parte provenga da Paesi subsahariani (principalmente da Senegal, Guinea e Costa d’Avorio)<sup>12</sup>.

Molti dei migranti regolari provenienti dall’Africa sono studenti. Il numero di stranieri iscritti ai vari istituti di istruzione superiore in Marocco ha superato

---

<sup>11</sup> EUROMED RIGHTS, “Migrants and Refugees in Morocco”, 2 novembre 2022, <https://euromedrights.org/migrants-and-refugees-in-morocco/>.

<sup>12</sup> HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN MAROCCO (HCP), “La migration internationale au Maroc, résultats de l’enquête nationale sur la migration internationale - 2018-2019”, 2 gennaio 2020, <https://www.hcp.ma/downloads/?tag=Enqu%C3%AAt+nationale+sur+la+migration+internationale>.

la soglia dei 20.000 nel 2020. La maggior parte degli studenti proviene dal Gabon, dalla Costa d'Avorio e dal Senegal<sup>13</sup>.

Oltre a questo flusso migratorio legale, esiste un flusso migratorio irregolare, per lo più proveniente dall'Africa sub-sahariana e per lo più composto da giovani maschi. Il Marocco ha accordi di esenzione dal visto con alcuni Paesi, come il Senegal e il Mali, che facilitano l'ingresso da questi Paesi. Molti migranti provenienti dall'Africa subsahariana fuggono da crisi politiche ed economiche e sperano di arrivare in Europa, anche se, senza un visto, molti rimarranno bloccati alle frontiere. Si stima che 700.000 migranti dell'Africa subsahariana vivano irregolarmente in Marocco<sup>14</sup>. Molti dei migranti hanno bisogno di guadagnare abbastanza denaro durante il tragitto per pagare il loro viaggio, che di conseguenza può durare diversi anni. Di conseguenza, molti di loro cercano di guadagnarsi da vivere in Marocco durante questo periodo.

È quindi evidente che il Marocco sta diventando sempre più un Paese anche di destinazione per gli africani. Anche se, rispetto ai Paesi europei, la migrazione in Marocco rimane minore, l'aumento medio della migrazione annuale è comunque del 10%. Se consideriamo anche la politica migratoria di accoglienza promossa dal Marocco dal 2013 e gli sviluppi della sua politica estera in Africa, questo aumento suggerisce che la migrazione africana a lungo termine verso il Marocco crescerà in modo significativo nei prossimi due decenni.

---

<sup>13</sup> « Alnas », *Le Maroc attire les étudiants étrangers*, 7 gennaio 2020, <https://www.alnas.fr/actualite/le-maroc-attire-les-etudiants-etranagers/>

<sup>14</sup> DRISS EL GHAZOUANI, "A Growing Destination for Sub-Saharan Africans Morocco Wrestles with Immigrant Integration", *Migration Information Source - Migration Policy Institut*, 2 luglio 2019, <https://www.migrationpolicy.org/article/growing-destination-sub-saharan-africans-morocco>.

# I NUMERI/1

a cura di Giovanni Godio

IN QUESTA SEZIONE: Rifugiati, sfollati e richiedenti asilo nel mondo; Motivi di fuga: guerra e armamenti; Motivi di fuga: persecuzioni; Motivi di fuga: disuguaglianze e povertà; Motivi di fuga: fame, sete, cambiamento climatico; Motivi di fuga: tratta, schiavitù, lavoro minorile; Sfollati “ambientali”; Sfollati rientrati; Sradicamento protratto; Soluzioni durevoli; Cooperazione Nord-Sud; Ucraina; Protezione temporanea; Rifugiati e migranti: arrivi nell’UE; Rotte del Mediterraneo; Rotta delle Canarie; Canale della Manica; Frontiera orientale di terra; Morti e dispersi; Rifugiati e migranti intercettati in mare; Rotta balcanica; Respingimenti sommersi (*pushback*); Libia; Richiedenti asilo nell’UE; Esiti nell’UE; Ricollocazione (*relocation*); Regolamento “Dublino”; Reinsediamento (*resettlement*); Evacuazioni umanitarie.

## Nel mondo

### A COLPO D’OCCHIO

- A motivo della guerra in Ucraina scatenata a fine febbraio, ma anche per altre emergenze (dall’Afghanistan all’Africa), **alla metà del 2022** le persone in situazione di **sradicamento forzato** a livello globale (rifugiati, sfollati e richiedenti asilo) hanno raggiunto per l’ennesima volta una cifra senza precedenti: **103 milioni**. Il dato equivale ormai a **un abitante del mondo** su **77**, più del doppio di 10 anni fa (un abitante su 167).
- Il **74%** dei **rifugiati** di competenza UNHCR e delle altre persone con necessità di protezione internazionale alla fine di giugno 2022 è accolto in **Paesi a basso o medio reddito**. Il **69%** si trova in Paesi **confinanti** con i Paesi d’origine e di fuga. E il **22%**, oltre uno su cinque, in **Paesi** che sono in assoluto i **più poveri del mondo** e che insieme totalizzano solo l’1,3% del PIL globale: in questa lista si trovano il **Bangladesh**, il **Ciad**, la **RDC**, l’**Etiopia**, il **Ruanda**, il **Sud Sudan**, il **Sudan**, l’**Uganda**, la **Tanzania** e lo **Yemen**. Tutte queste percentuali sono diminuite rispetto alla fine del ’21

perlopiù a causa del forte afflusso di profughi dall'**Ucraina** verso i **Paesi ricchi**, in particolare europei.

- Nel solo 2021 sono state sradicate dalle loro terre e dalle loro case **16,1 milioni** di persone: **1,7 milioni** hanno **cercato protezione all'estero** (fra loro **1,4 milioni** di **richiedenti asilo**), mentre **14,4 milioni** si sono ritrovati nella condizione di **nuovi sfollati** interni. A fronte di questi dati, non dovrebbe stupire che fra 2020 e 2021 i richiedenti asilo nell'**Unione Europea** siano aumentati del **29%**, peraltro attestandosi su un valore che è meno della **metà** di quello toccato nel **2015** dell'"emergenza migranti" europea (v. oltre nella sottosezione "Asilo nell'UE, la domanda").
- Sempre nel '21, i **disastri climatici** hanno sradicato per periodi più o meno prolungati **23,7 milioni di persone**. Alla fine dell'anno gli "**sfollati ambientali**" erano **5,9 milioni**.
- Sono ancora una volta **cinque** le **grandi cause** che costringono alla fuga numeri sempre più elevati di persone: **guerre** (il 2021, secondo anno pandemico, ha visto combattere **46 conflitti armati** perlopiù ignorati dall'opinione pubblica, mentre la spesa militare mondiale superava per la prima volta la soglia "psicologica" di 2.000 miliardi di dollari) e poi **persecuzioni**, e poi ancora **disuguaglianze e povertà** (fra l'altro con il propagarsi della "nuova disuguaglianza" nell'accesso ai vaccini anti-COVID), **fame, sete e cambiamento climatico**, ma anche **tratta e schiavitù**.
- Questa prima sottosezione si conclude con due schede sulle situazioni di **stradicamento protratto** (una condizione che riguarda quasi **16 milioni** di persone nel mondo, **200 mila in più** rispetto al 2020) e con un grafico che evidenzia tutta la **sproporzione**, cresciuta negli anni, fra la popolazione sradicata all'estero e le risposte che la comunità internazionale le garantisce in termini di "**soluzioni durevoli**": il **rimpatrio** (si spera volontario e in condizioni dignitose), il **reinsediamento** e l'**integrazione** nei Paesi di accoglienza.

## Sradicamento forzato nel mondo, i numeri del 2022

**1 abitante  
del mondo  
su 77**

L'UNHCR stima che alla **metà del 2022** la popolazione in situazione di stradicamento forzato nel mondo abbia raggiunto i **103 milioni** di persone: oltre **13,6 milioni in più** rispetto alla fine del 2021 (+ 15%), una cifra che supera la popolazione di un intero Paese come il Belgio, il Burundi o Cuba. A fine giugno '22, secondo l'agenzia dell'ONU si tratta di **32,5 milioni di rifugiati**, **4,9 milioni di richiedenti asilo**, oltre **60 milioni di sfollati interni** più altri **5,3 milioni di persone con bisogni di protezione**. Il totale di 103 milioni equivale ormai a **un abitante del mondo su 77**.

<p><b>I 9 epicentri di nuovo sradicamento</b></p>	<p>Oltre all'<b>Ucraina</b> (5,4 milioni di rifugiati all'estero e 6,3 milioni di sfollati alla fine della prima metà del '22; per i dati più aggiornati vedi oltre nella sottosezione "Ucraina, disastro e mobilitazione in Europa"), l'UNHCR segnala l'<b>Afghanistan</b> (128 mila nuovi rifugiati nel primo semestre '22 fra Stati confinanti ed Europa), il <b>Mianmar</b> (oltre 500 mila nuove persone sradicate), il <b>Burkina Faso</b> (322.200 nuovi sfollati), la <b>Repubblica Centrafricana</b> (193.700 nuovi sfollati), la regione del Tigray in <b>Etiopia</b> (853.700 nuovi sfollati), la <b>RDC</b> (Repubblica Democratica del Congo, 158 mila tra nuovi sfollati e rifugiati all'estero), il <b>Mozambico</b> (127.200 nuovi sfollati) e il <b>Venezuela</b> (935.600 tra nuovi rifugiati e altre persone con bisogni di protezione internazionale).</p>
<p><b>¼ dei rifugiati sono accolti in Paesi a basso o medio reddito</b></p>	<p>Il <b>74%</b> dei <b>rifugiati</b> di competenza UNHCR e delle altre persone con necessità di protezione internazionale sono accolti in <b>Paesi a basso o medio reddito</b>. Il <b>69%</b> in quelli <b>confinanti</b> con i loro Paesi d'origine e di fuga. E il <b>22%</b>, oltre uno su cinque, in <b>Paesi</b> che sono in assoluto i <b>più poveri del mondo</b> e che insieme totalizzano solo l'1,3% del PIL globale: in questa lista si trovano il <b>Bangladesh</b>, il <b>Ciad</b>, la <b>RDC</b>, l'<b>Etiopia</b>, il <b>Ruanda</b>, il <b>Sud Sudan</b>, il <b>Sudan</b>, l'<b>Uganda</b>, la <b>Tanzania</b> e lo <b>Yemen</b>. Tutte queste percentuali sono diminuite rispetto alla fine del '21 (v. oltre nella scheda "Ucraina, disastro e mobilitazione"), solo per il forte afflusso di profughi dall'<b>Ucraina</b> verso i <b>Paesi ricchi</b>, in particolare in Europa.</p>
<p><b>1,1 milioni di richiedenti asilo</b></p>	<p>Nella prima metà del 2022, in tutto il mondo hanno <b>chiesto asilo 1,1 milioni</b> di persone, il doppio dello stesso periodo 2021. Primo Paese ricevente gli <b>USA</b>, con 245.200 richiedenti registrati. Quanto all'Europa, il primo Paese è ancora una volta la <b>Germania</b> (84.600).</p>
<p><b>Il 76% dei rifugiati è fuggito da 6 Paesi</b></p>	<p>Il 76% dei rifugiati e delle persone con necessità di protezione internazionale presenti al 30 giugno '22 sono <b>fuggiti</b> negli anni da appena sei <b>Paesi</b>: <b>Siria</b> (6,8 milioni), <b>Venezuela</b> (5,6), <b>Ucraina</b> (5,4), <b>Afghanistan</b> (2,8), <b>Sud Sudan</b> (2,4) e <b>Mianmar</b> (1,2).</p>
<p><b>57% il tasso di protezione totale</b></p>	<p>Sempre nei primi sei mesi del '22, nel mondo hanno ottenuto uno status di <b>protezione temporanea</b> 3,7 milioni di persone (per il 99% <b>ucraini</b>); 151.600 persone sono state riconosciute come rifugiati sulla base di una <b>valutazione "di gruppo"</b>, soprattutto in <b>Uganda</b>, <b>Etiopia</b>, <b>Ciad</b>, <b>Camerun</b> e <b>Mali</b>. Nel periodo inoltre hanno ricevuto una <b>decisione</b> 942.300 <b>richiedenti asilo</b>, per due terzi decisioni sul merito (di cui il 57% <b>positive</b>) e per un terzo non sul merito (casi di morte, irreperibilità, competenza dell'esame spettante ad altro Stato ecc.). Il "<b>tasso di protezione totale</b>" pari al 57% è superiore di nove punti rispetto al 2021, soprattutto grazie alla <b>vasta protezione</b> garantita ai profughi dell'<b>Ucraina</b>.</p>
<p><b>Paesi ospitanti: in Germania 2,2 milioni di rifugiati</b></p>	<p>Sempre alla metà del 2022 la <b>Turchia</b> rimane il principale Paese per <b>rifugiati ospitati (3,7 milioni)</b>. Segue ancora una volta la <b>Colombia (2,5 milioni)</b>, ma in terza posizione si colloca ora la <b>Germania (2,2 milioni)</b> con l'accoglienza degli ucraini). In quarta e quinta posizione si trovano rispettivamente il <b>Pakistan (1,5)</b> e l'<b>Uganda (1,2)</b>.</p>

(segue)

<b>1 rifugiato ogni 6 abitanti</b>	I due Paesi che ospitano più rifugiati e altre persone con necessità di protezione internazionale si confermano l'isola caraibica di <b>Aruba</b> e il <b>Libano</b> , entrambi con <b>un rifugiato/persona bisognosa di protezione ogni sei abitanti</b> . Seguono un'altra isola caraibica, <b>Curaçao</b> , con un rapporto di uno ogni 11, la <b>Giordania</b> , di uno ogni 16, e la <b>Colombia</b> , di uno ogni 21.
<b>Sfollati + 14%</b>	Alla fine della prima metà del '22 <b>guerre e violenze/violazioni dei diritti umani generalizzate</b> hanno portato il totale degli sfollati nei <b>34 Paesi</b> che l'UNHCR monitora sotto questo indicatore a <b>58,4 milioni</b> , sette in più rispetto alla fine del 2021 (+ <b>14%</b> ).
<b>A volte ritornano: 162 mila rifugiati e 1,3 milioni di sfollati</b>	Nella prima metà di quest'anno, da 47 Paesi sono <b>rientrati</b> in 27 Paesi d'origine <b>162.300 rifugiati (+ 24%</b> rispetto al primo semestre 2021). Sono <b>1,3 milioni</b> , invece, gli sfollati di 13 Paesi rientrati nelle loro zone d'origine, soprattutto in <b>RDC (525.200)</b> , <b>Repubblica Centrafricana (272.800)</b> , <b>Mianmar (125.300)</b> , <b>Siria (83.900)</b> , <b>Filippine (76.800)</b> e <b>Afghanistan (72 mila)</b> . «Sono anche disponibili dati sui rientri in <b>Ucraina (sempre di sfollati, ndr)</b> , ma le incerte condizioni di sicurezza nel Paese non consentono di stabilire se le persone rientrate sono potute rimanere» <sup>1</sup> .

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

Le persone in situazione di sradicamento forzato nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone) e percentuali. Anni 2021-2022.

2021	Rifugiati*	Sfollati interni da conflitti e violenze	Richiedenti asilo	Venezuelani dispersi all'estero**
	26,6	48-50,9	4,4	3,9
2022	Rifugiati*	Sfollati interni da conflitti e violenze***	Richiedenti asilo	Altre persone con necessità di protezione internazionale****
	32,5	60	4,9	5,3
Variazione 2021-2022 (%)	+ 22	+ 21	+ 11	:

Dati alla fine di giugno di entrambi gli anni.

\* Nel 2021 il dato comprende 5,7 milioni di rifugiati palestinesi, nel 2022 5,8 milioni.

\*\* Esclusi i venezuelani richiedenti asilo o con uno status di protezione.

\*\*\* Stima prudenziale che ha come base i 58,4 milioni calcolati dall'UNHCR in 34 Paesi monitorati.

\*\*\*\* Categoria introdotta nel 2022.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

<sup>1</sup> UNHCR, *Mid-year trends 2022*, 2022, in <https://www.unhcr.org/>, p. 17.

## Da che cosa si fugge

La guerra (e il suo mercato)	
<p><b>Conflitti e insicurezza, fabbrica di rifugiati</b></p>	<p>Come è noto, l'<b>Ucraina</b> invasa dalla Russia nel febbraio 2022 e precipitata nelle ultime posizioni del <b>Global peace index</b>, cioè fra i <b>Paesi più insicuri</b> al mondo, ha prodotto milioni di sfollati e rifugiati. Ma fra i <b>10 Paesi con la più numerosa diaspora da sradicamento forzato all'estero</b> a fine 2021 (rifugiati, richiedenti asilo e venezuelani all'estero senza status), sono <b>sette</b> quelli che si trovano nelle ultime posizioni del Global peace index, cioè nell'area dell'<b>indice di pace "molto basso": Siria e Afghanistan</b>, i due Paesi (con lo Yemen) dove le condizioni di belligeranza esterna/interna, di sicurezza dei cittadini e di militarizzazione sono le peggiori in assoluto, e poi <b>Sud Sudan e Sudan, RDC</b> (Repubblica Democratica del Congo), <b>Somalia e Repubblica Centrafricana</b>. I restanti tre Paesi, <b>Mianmar, Eritrea e Venezuela</b>, si trovano nella fascia dell'<b>indice di pace "basso"</b><sup>2</sup>.</p>
<p><b>Si combatte in 46 Paesi, vittime in crescita</b></p>	<p>Il 2021 ha visto <b>conflitti armati attivi</b> in 46 Stati del mondo: uno in meno rispetto all'anno prima, ma con un tributo di <b>vite umane</b> in crescita, 150 mila, il 13% in più rispetto al 2020. Sulla scala degli ultimi anni il numero di morti è diminuito ma, come sottolinea un istituto di ricerca indipendente quale il SIPRI (Stockholm international peace research institute), «sembrano essersi aggravate <b>altre forme di impatto</b> dei conflitti armati (talora sommate ad altri fattori) come lo <b>sradicamento</b> di popolazioni, l'<b>insicurezza alimentare</b>, il bisogno di <b>assistenza umanitaria</b> e le violazioni delle norme internazionali sui <b>diritti umani</b>»<sup>3</sup>.</p>
<p><b>Armamenti: l'Italia scala posizioni nell'export</b></p>	<p>Nel 2021, secondo anno pandemico, la <b>spesa militare</b> mondiale, già in crescita da sette anni, ha superato per la prima volta la "<b>soglia psicologica</b>" dei 2.000 miliardi di dollari: per la precisione, la stima del SIPRI è pari a 2.113 miliardi di dollari (+ 0,7% rispetto al 2020 e + 12% rispetto al 2012): il dato equivale al 2,2% del prodotto interno lordo globale. In termini di <b>trasferimenti internazionali di sistemi d'arma convenzionali</b> (<i>major arms</i>), il volume dell'<b>export</b> nel quinquennio 2017-2021 risulta inferiore rispetto al quinquennio 2012-2016 (- 4,6%), ma comunque superiore del 4% circa rispetto al 2007-2011. Ai primi posti come esportatori si confermano gli <b>Stati Uniti</b> (nel periodo '17-'21 con una quota pari al 39% del volume globale) e la <b>Russia</b> (19%), seguiti da <b>Francia, Cina e Germania</b>. In sesta posizione si trova l'<b>Italia</b> (3,1% del volume globale), che nel '17-'21 ha superato anche il <b>Regno Unito</b> (2,9%):</p>

(segue)

<sup>2</sup> Cf. INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, *Global peace index 2022*, 2022, in <https://www.economicsandpeace.org/>, p. 11.

<sup>3</sup> SIPRI, *Yearbook 2022. Summary*, 2022, in <https://www.sipri.org>, pp. 2-3.

	<p>il nostro Paese occupava nel periodo '16-'20 solo la 10<sup>a</sup> posizione, con il 2,5% dell'<i>export</i> globale. La “<i>top five</i>” degli esportatori dell'<b>Europa occidentale</b> (Italia al terzo posto dopo Francia e Germania e prima di Regno Unito e Spagna) totalizza da sola un quarto dell'<i>export</i> globale.</p>
<p><b>Armamenti: import dal Belpaese, Egitto primo in classifica</b></p>	<p>Nel quinquennio 2017-2021 la lista mondiale dei 10 <b>clienti principali</b> (cioè importatori) di armamenti continua ad annoverare quattro Paesi che con un eufemismo sono da classificarsi particolarmente “a rischio” sotto il profilo del rispetto dei <b>diritti umani</b> o della “<b>pacifità</b>”: <b>Arabia Saudita</b> (11% del mercato globale e seconda posizione assoluta dopo l'India), <b>Egitto</b> (5,7%, terza posizione), <b>Cina</b> (4,8%, quinta posizione) e <b>Pakistan</b> (3%, ottava posizione). L'<b>Egitto</b> è <b>incredibilmente</b> diventato il miglior cliente dell'<i>export italiano</i> (28% del totale nazionale, in gran parte per la vendita di due fregate nel 2020-2021), mentre occupava “solo” la seconda posizione nel quinquennio 2016-2020: il regime egiziano, tra l'altro, continua a opporre un muro di opacità a ogni tentativo di fare giustizia sull'omicidio di <b>Tullio Regeni</b> del 2016. Oggi il secondo miglior cliente dell'<i>export italiano</i> è la <b>Turchia</b>.</p>
<p><b>La guerra “dei bambini”</b></p>	<p>Nel solo 2021 il Rappresentante speciale del Segretariato generale ONU per i minori e i conflitti armati ha accertato che almeno 19.165 <b>minori</b> (circa 14 mila bambini/ragazzi e 5.000 bambine/ragazze) hanno subito almeno una di quattro <b>gravi violazioni nel corso di conflitti bellici</b>: il reclutamento e l'impiego come “<b>bambini soldato</b>” (6.310, soprattutto in RDC, Siria, Somalia e Repubblica Centrafricana), <b>uccisioni e mutilazioni</b> (8.070, soprattutto in Afghanistan, Israele e Territori Occupati Palestinesi, Siria e Yemen), <b>stupri o altre forme di violenza sessuale</b> (1.326) e <b>rapimenti</b> (3.459). Il Rappresentante ha anche accertato 872 casi di <b>attacchi a scuole e ospedali</b> e 3.945 casi di <b>accesso negato all'assistenza umanitaria</b>.</p>
<p><b>Persecuzioni</b></p>	
<p><b>Finire in carcere per critiche ai piani anti-COVID</b></p>	<p>«Invece di aprire spazi di discussione e dibattito su come affrontare al meglio le sfide del 2021, la continua tendenza dei governi è stata di reprimere le voci indipendenti e critiche, mentre alcuni hanno persino utilizzato la <b>pandemia come pretesto</b> per ridurre ulteriormente lo spazio civico...»<sup>4</sup>. Specialmente in <b>Cina</b> e in <b>Iran</b>, per essere arrestati o perseguiti è bastato criticare i piani anti-COVID. Nel 2021 sono state introdotte <b>nuove norme</b> che hanno limitato i diritti alla <b>libertà d'espressione, associazione e riunione</b> in almeno 67 dei 154 Stati</p>

<sup>4</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Report 2021/22*, 2022, in <https://www.amnesty.org/>, p. 16, come per la citazione successiva.



coperti dal rapporto annuale 2021-2022 di Amnesty international, tra cui **Cambogia, Egitto, Pakistan, Turchia** (e **USA**). I **difensori dei diritti umani** sono stati **detenuti** arbitrariamente in almeno 84 dei 154 Paesi, tra cui 17 dei 19 nella macro-regione del **Medio Oriente-Africa del Nord**; decine di loro sono stati **uccisi** in soli otto Stati delle **Americhe**; in **Afghanistan** e in **Mianmar** hanno dovuto affrontare livelli inediti di **violenza e intimidazione**, «mentre le conquiste in materia di diritti umani venivano vanificate».

#### Libertà di stampa: nel 2022 già più arresti che in tutto il 2021

Anche la **libertà di stampa** è un indicatore per i rischi di persecuzione individuale in un Paese. Nel 2021, nove dei **10 Paesi** con la maggiore **diaspora da sradicamento** forzato (rifugiati, richiedenti asilo e venezuelani all'estero, v. *sopra*) si trovano nelle ultime due fasce della graduatoria della libertà di stampa globale (sulle cinque totali) curata da Reporters sans frontières: si tratta dei gruppi di Paesi in cui la **situazione** è **“difficile”** o **“molto grave”**. In quest'ultimo sono classificati la **Siria, l'Afghanistan, il Mianmar, l'Eritrea** e il **Venezuela**. Nel **2021** sono stati **assassinati** nel mondo almeno 47 giornalisti e quattro collaboratori, mentre ne sono stati **imprigionati** rispettivamente 301 e 15. Nel **2022** (dati aggiornati alla prima decade di ottobre) risultano già 48 **assassinati** fra giornalisti e collaboratori, mentre ne sono finiti **in carcere** 524, molti di più che in tutto l'anno precedente.

#### In nome della fede

Il rapporto biennale 2021 sulla *Libertà religiosa nel mondo* dell'ACS (la fondazione Aiuto alla Chiesa che soffre) ha denunciato 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, Mianmar, Niger, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Turkmenistan e Yemen (rispetto al 2018 la situazione è peggiorata in tutti questi Stati tranne che in Nigeria). 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).

(segue)

<p><b>Donne in Afghansitan, cancellati due decenni di progresso</b></p>	<p>In particolare in <b>Afghanistan</b>, «<b>20 anni di progressi</b> verso una maggiore tutela e promozione dei diritti delle donne sono stati <b>cancellati in una notte</b> (con la presa del potere da parte dei Talebani nell'agosto 2021, ndr). Le donne sono state <b>escluse dalla rappresentanza</b> nella nuova amministrazione ed è stato loro <b>impedito di lavorare</b> in molti settori. L'accesso delle ragazze all'<b>istruzione</b> è stato severamente limitato e donne impegnate nella difesa dei diritti umani, giornaliste, donne giudici e pubblici ministeri hanno subito <b>minacce e intimidazioni</b>. I Talebani hanno risposto con la <b>violenza</b> alle proteste»<sup>5</sup>.</p>
<p><b>La criminalizzazione dell'orientamento sessuale</b></p>	<p>Alla fine del 2020 (ultimo anno disponibile) erano 69 i <b>Paesi membri dell'ONU</b> che secondo l'ILGA (International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association) <b>criminalizzavano</b> gli <b>atti omosessuali consensuali</b>, 67 con normativa esplicita e due di fatto. In sei di questi Paesi si rischiava con certezza la <b>pena di morte</b>: Brunei, Iran, Mauritania, Nigeria (ma qui solo in 12 Stati del Nord della federazione), Arabia Saudita e Yemen. In altri cinque, invece, la <b>pena capitale</b> era indicata come <b>possibile</b> da alcune fonti: Somalia, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Pakistan e Afghanistan.</p>
<p><b>Disuguaglianze e povertà</b></p>	
<p><b>Le disuguaglianze globali/1: reddito e aspettativa di vita</b></p>	<p>Secondo cifre del <b>World Inequality Lab</b> presso la Paris School of Economics, la ristretta minoranza formata dal <b>10% più ricco</b> della popolazione del mondo percepisce il 52% del <b>reddito globale</b>, mentre la <b>metà della popolazione</b> più povera ne percepisce tutta insieme appena l'8,5% (dati riferiti al 2021). Ma il divario è ancora più stridente se si guarda alla "<b>ricchezza familiare</b>": il <b>10% più ricco</b> ne possiede il 76%, contro il 2% della <b>metà più povera</b>. Nei <b>Paesi dell'UE</b> l'<b>aspettativa di vita</b> alla nascita è di 80 anni (e di 82 in quelli dell'"<b>Area euro</b>"), mentre nei <b>Paesi più poveri</b> del mondo crolla ad appena 66 anni (62 nell'<b>Africa subsahariana</b>, dati Banca Mondiale al 2020).</p>
<p><b>Le disuguaglianze globali/2: i vaccini anti-COVID</b></p>	<p>Un ulteriore, stridente indicatore delle disuguaglianze globali è dato, ancora nel <b>2022</b>, dalle <i>performance</i> della <b>campagna vaccinale "globale"</b> contro il COVID-19 nelle varie zone del mondo. Secondo dati della piattaforma Global Dashboard for Vaccine Equity realizzata da OMS (Organizzazione mondiale della sanità), UNDP e Università di Oxford, a ottobre ormai avanzato hanno già ricevuto <b>almeno una dose di vaccino</b> il 73% degli abitanti dei <b>Paesi ad alto reddito</b> (fra cui ovviamente l'Italia), contro il 23% nei <b>Paesi a basso reddito</b>.</p>

<sup>5</sup>Ivi, p. 40.

Mentre l'**obiettivo** globale dell'OMS (Organizzazione mondiale della sanità) di un tasso di vaccinazione del **70%** in ogni Stato entro luglio 2022 è **fallito** clamorosamente, «le **aziende farmaceutiche** continuano a **ostacolare** un accesso equo ai vaccini monopolizzando la tecnologia, bloccando la condivisione dei brevetti, imponendo alti costi e dando priorità alle forniture agli Stati ad alto reddito. Nel 2021 Pfizer, Moderna e BioNTech hanno realizzato **profitti per 54 miliardi** di dollari e hanno fornito **meno del 2%** della produzione dei vaccini agli Stati a basso reddito. Johnson&Johnson si è comportata meglio, inviando metà della sua produzione agli Stati a basso e a medio-basso reddito, ma perlopiù attraverso “donazioni” da parte degli Stati ricchi e non grazie ad accordi di vendita»<sup>6</sup>.

#### La povertà estrema

I ricercatori della Banca Mondiale hanno stimato per il 2022 la presenza nel mondo di **657-677** milioni di **persone** in situazione di **povertà estrema**, cioè costrette a vivere con meno di **due dollari al giorno**. Sia la stima pessimistica che quella “ottimistica” sono inferiori alla stima per il 2021, 684 milioni, e a quella per il 2020, **714 milioni**. Ma nel 2019 pre-pandemico il dato era pari ad “appena” 641 milioni: la pandemia di **COVID-19** ha fermato un declino della povertà estrema che durava da anni. Gli effetti persistenti della pandemia, sommati all'**inflazione** e alla **guerra in Ucraina**, hanno indotto i ricercatori a stimare che la povertà estrema in questo 2022, nel *range* di 657-677 milioni, sia di 75-95 milioni superiore rispetto a quanto si poteva prevedere senza questi accadimenti (all'incirca 581 milioni di “poveri estremi”).

#### 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).

(segue)

<sup>6</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Big Pharma: gli investitori assicurino un accesso equo ai vaccini*, 26 aprile 2022, in <https://www.amnesty.it/>.

### Fame, sete, cambiamento climatico

#### Fame, verso il 2030 con gli stessi numeri del 2015

Rimasta praticamente invariata dal 2015, l'incidenza della **popolazione mondiale denutrita** è balzata dall'8% al 9,3% fra il 2019 e il 2020, e nel 2021 è ancora cresciuta al 9,8%. Le stime continuamente aggiornate dalla FAO (Food and agriculture organization) e dai suoi partner danno per quest'ultimo anno 702-828 milioni di persone **alle prese con la fame**: 150 milioni in più dall'insorgere della pandemia di COVID-19. Nel loro ultimo rapporto annuale, FAO e partner insistono sull'**intensificazione** dei fattori principali dell'insicurezza alimentare e della denutrizione: **guerre, estremi climatici e contraccolpi economici**, associati a **disuguaglianze crescenti**. E avvertono che in questo contesto nel 2030, l'anno in cui secondo l'"Agenda 2030" dell'ONU il mondo dovrebbe «**porre fine alla fame**», le persone denutrite saranno ancora 670 milioni, **come nel 2015**, l'anno di lancio dell'"Agenda".

#### Il mancato accesso a un'acqua sicura

La proporzione di popolazione globale che ha a disposizione un'**acqua potabile sicura** è **cresciuta** dal 70% del 2015 al 74% del 2020. Ma in questo secondo anno sono ancora due miliardi in tutto il mondo le **persone** che ne sono **prive**. «L'accesso universale all'acqua potabile, a servizi igienici e all'igiene di base (*obiettivo 6 dell'"Agenda 2030"*, ndr) è fondamentale per la salute globale. Per raggiungere questa copertura **entro il 2030** gli attuali tassi di progresso dovrebbero crescere di **quattro volte**. Centrare questi obiettivi salverebbe ogni anno **829 mila vite**: sono le persone che muoiono annualmente per malattie attribuibili direttamente all'acqua insicura, a servizi igienici inadeguati e a pratiche di igiene carenti»<sup>7</sup>.

#### Il climate change

Nel solo **Pakistan**, le inondazioni monsoniche dell'**estate 2022** hanno causato **10 milioni di sfollati** (dato OIM, Organizzazione internazionale per le migrazioni). Durante il solo 2021, in tutto il mondo eventi correlati al tempo atmosferico (**tempeste** fra cui i cicloni, alluvioni, **incendi forestali, smottamenti e siccità**) hanno messo in fuga dalle loro case per un tempo più o meno prolungato, come sfollati interni nei loro Paesi, 22,3 milioni di persone. Nel 2020 ciò era accaduto a 30 milioni di persone e nel 2019 a 23,9 milioni. Invece alla fine del 2021 l'IDMC (Internal displacement monitoring centre), l'istituto di riferimento per i fenomeni di sfollamento interno su scala globale, stima la **presenza nel mondo** di almeno 5,9 milioni di sfollati da disastri (sette milioni a fine 2020 ma 5,1 milioni a fine 2019), di cui tre milioni solo in **Afghanistan, Cina e Filippine**.

<sup>7</sup> UNITED NATIONS, *The sustainable development goals report, 2022*, in <https://sdgs.un.org/>, p. 38.

Questi dati IDMC sono ad oggi i più affidabili per valutare su scala globale, almeno parzialmente, il fenomeno dello **sradicamento forzato** legato al **mutamento climatico** (anche se, per l'esattezza, le cifre sugli sfollati a fine anno, a differenza di quelli registrati *in annum*, comprendono anche una quota di sfollati per disastri geofisici: terremoti, eruzioni e smottamenti non legati a eventi atmosferici).

#### Tratta, grave sfruttamento, lavoro minorile

#### Tratta, le vittime nel mondo e nell'UE

Il *database* CTDC (Counter-trafficking data collaborative), progetto mondiale promosso nel 2017 da alcuni organismi impegnati contro il traffico di persone fra cui l'OIM, ha raccolto fino al 2021 dati su oltre 156 mila casi di **vittime di tratta** incontrate in attività di **protezione, assistenza e ascolto** in 189 Paesi di sfruttamento. Le vittime sono per il 73% di sesso **femminile** e per il 23% **maschile** (minima la percentuale delle persone transessuali). Quasi una su quattro è **under 18** (23%). L'asservimento alla tratta è avvenuto in oltre la metà dei casi per **sfruttamento sessuale** (55%) e in oltre un caso su tre per **lavoro forzato** (37%); il restante 8% circa riguarda **altre forme** di sfruttamento. Fra il 2017 e il 2018, ultimo biennio disponibile, le vittime di tratta registrate **nell'UE** sono state 14.145, in aumento rispetto alle 13.461 del biennio precedente (due dati che rappresentano comunque solo la **punta d'iceberg** del fenomeno). I primi cinque Paesi terzi d'origine erano **Nigeria, Cina, Ucraina, Marocco e India**. «I trafficanti sfruttano le disuguaglianze sociali e la vulnerabilità economica e sociale. Tali fattori sono stati esacerbati dalla **pandemia** di COVID-19, che ha reso più facile reperire le vittime. La pandemia ha inoltre ostacolato il loro accesso alla giustizia, all'assistenza e al sostegno. I trafficanti sono passati inoltre a un nuovo modello di *business* di reclutamento e sfruttamento *online*<sup>8</sup>.

#### La moderna schiavitù

L'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) stima per il 2021 la presenza nel mondo di 49,6 milioni di persone (uomini, donne e minori) ridotte in stato di "**moderna schiavitù**". Nel totale, 27,6 milioni sono in condizione di **lavoro forzato** in senso stretto (soprattutto nei servizi, nel manifatturiero, nelle costruzioni, in agricoltura e nel lavoro domestico, ma anche in cave e miniere, su pescherecci, nell'accattonaggio o in attività illecite) oppure nella sua accezione di **sfruttamento sessuale** (6,3 milioni, di cui 1,7 minori), mentre 22 milioni sono prigionieri di un **matrimonio non voluto**.

(segue)

<sup>8</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025*, 2021, in <https://eur-lex.europa.eu/>, p. 2.

Fra le vittime di lavoro forzato (sfruttamento sessuale compreso) 11,8 milioni sono **donne o ragazze**, mentre i **minori** sono 3,3 milioni. «Nessuna regione del mondo è risparmiata dal lavoro forzato»; va inoltre osservato che «l'incidenza del lavoro forzato fra i **migranti adulti** è più di tre volte **superiore** a quella dei lavoratori **adulti non migranti**»<sup>9</sup>. Purtroppo le dimensioni sia del lavoro forzato che dei matrimoni forzati si sono **aggravati** rispetto alle stime precedenti relative al **2016**<sup>10</sup>: il primo fenomeno (sfruttamento sessuale compreso) schiavizza oggi 2,7 milioni di persone in più, mentre il secondo 6,6 milioni in più.

**Lavoro minorile:  
dopo 20 anni  
di progressi, lo  
stallo**

Nel 2021 l'OIL e l'UNICEF hanno aggiornato **stime allarmanti** sul lavoro minorile. All'inizio del 2020 esso coinvolgeva in tutto il mondo 160 milioni di **bambini e ragazzi di 5-17 anni** (63 milioni di femmine e 97 di maschi): **otto milioni in più** rispetto al 2016. Anche se è rimasta invariata l'incidenza su tutti i minori di pari età (uno su 10), il «**progresso** mondiale contro il lavoro minorile è **in stallo** per la prima volta da quando abbiamo iniziato a produrre stime globali, due decenni fa»<sup>11</sup>. Quasi la metà del totale di 160 milioni di minori, cioè 79 milioni, sono sfruttati in **lavori pericolosi** che ne mettono a rischio la salute, la sicurezza e la crescita. Le macro-aree **Asia-Pacifico**, **America meridionale** e **Caraibi** negli ultimi quattro anni hanno visto in calo il lavoro minorile, sia in cifre assolute che percentuali. Ma nell'**Africa subsahariana** il fenomeno si è aggravato sotto entrambi gli indicatori fin dal 2012. A causa della crisi e della povertà crescente indotte dalla pandemia di **COVID-19**, OIL e UNICEF stimano che entro la fine del 2022 la cifra totale dei minori coinvolti **crecerà ancora** di 8,9 milioni.

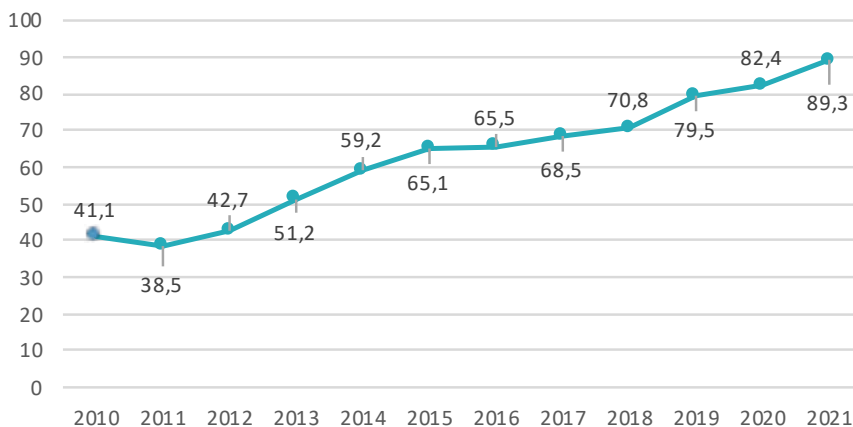
Fonte: elaborazione su dati UNHCR, Institute for Economics and Peace, SIPRI, ONU, Amnesty International, Reporters sans Frontières, ACS, ILGA, World Inequality Lab, Global Dashboard for Vaccine Equity, Banca Mondiale, OPHI, FAO, IDMC, OIM, OIL e UNICEF 2021-2022.

<sup>9</sup> ILO - WALK FREE, *Forced labour and forced marriage*, 2022, in <https://www.ilo.org/>, pp. 3-4.

<sup>10</sup> Cf. FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo. Report 2021*, Todi (Pg), 2021, p. 90.

<sup>11</sup> ILO - UNICEF, *Child labour. Global estimates 2020, trends and the road forward*, 2021, in <https://www.ilo.org/>, p. 8.

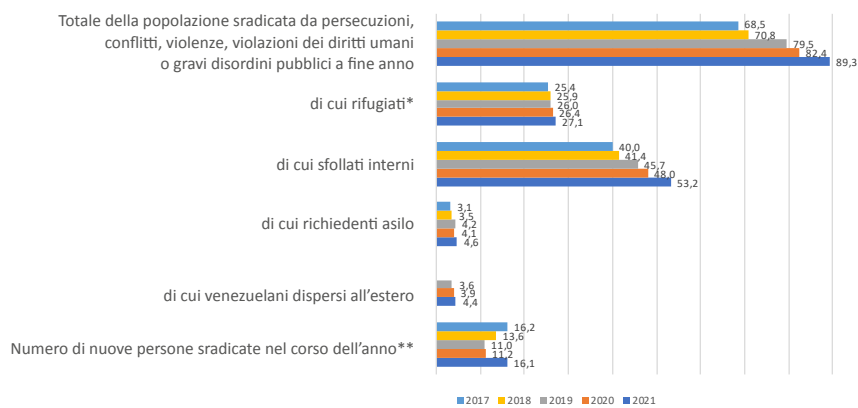
Lo sradicamento forzato\* nel mondo. Valori assoluti a fine anno (milioni di persone). Anni 2010-2021.



\* Rifugiati (UNHCR e UNRWA), sfollati interni, richiedenti asilo e, per il 2019-2021, venezuelani dispersi all'estero.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020-2022.

Lo sradicamento forzato globale. Valori assoluti a fine anno (milioni di persone). Anni 2017-2021.



\* Per il 2021 la voce comprende 21,3 milioni di rifugiati sotto mandato UNHCR e 5,8 milioni di rifugiati palestinesi sotto mandato UNRWA, per il 2020 rispettivamente 20,7 milioni e 5,7 milioni, per il 2019 20,4 milioni e 5,6 milioni, per il 2018 20,4 milioni e 5,5 milioni e per il 2017 19,9 e 5,4 milioni (per quest'ultimo anno il totale non corrisponde esattamente agli addendi per via degli arrotondamenti).

\*\* Per il 2021 il dato comprende 1,7 milioni di persone che nel corso dell'anno hanno cercato protezione all'estero (fra cui 1,4 milioni di richiedenti asilo) e 14,4 milioni di nuovi sfollati interni.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2018-2022.

Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e venezuelani dispersi all'estero per macro-regione d'asilo. Valori assoluti. Anno 2021.

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
<b>Africa</b>	7.483.184	662.233	389.883	25.423.555	3.951.066	1.034.567	219.242	-	<b>39.163.730</b>
<b>Asia</b>	9.845.603	591.498	39.330	17.627.232	1.314.197	2.780.224	333.010	-	<b>31.336.620</b>
<b>Europa</b>	3.189.403	761.758	14	1.162.244	359	510.377	1.446.688	-	<b>7.001.501</b>
<b>America Latina</b>	265.306	1.133.560	7	7.084.592	-	216	2.216.659	4.221.723	<b>14.922.053</b>
<b>America del Nord e Caraibi</b>	473.211	1.390.983	-	-	-	4.334	590	184.686	<b>2.053.260</b>
<b>Oceania</b>	70.210	83.722	-	25.000	-	7.840	7.638	-	<b>186.570</b>
<b>TOTALE</b>	<b>21.326.917</b>	<b>4.623.754</b>	<b>429.234</b>	<b>51.322.623</b>	<b>5.265.622</b>	<b>4.337.558</b>	<b>4.223.827</b>	<b>4.406.409</b>	<b>94.663.734</b>

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

Fonte: UNHCR 2022.



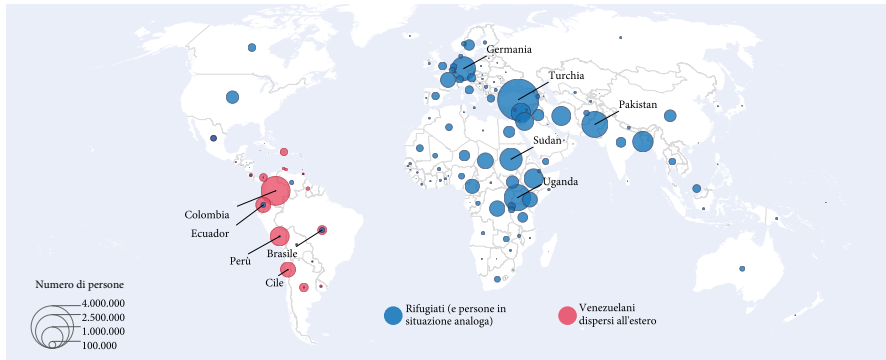
Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e venezuelani dispersi all'estero per macro-regione d'origine. Valori assoluti. Anno 2021.

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
<b>Africa</b>	8.001.990	990.060	389.883	25.423.555	3.951.066	-	229.567	-	<b>38.986.121</b>
<b>Asia</b>	12.432.782	1.325.826	39.330	17.627.232	1.314.197	-	334.005	-	<b>33.073.372</b>
<b>Europa</b>	203.901	121.674	14	1.162.244	359	-	1.425.353	-	<b>2.913.545</b>
<b>America Latina</b>	494.191	1.968.143	7	7.084.592	-	-	2.191.341	4.406.409	<b>16.144.683</b>
<b>America del Nord e Caraibi</b>	35.823	147.232	-	-	-	-	19.981	-	<b>203.036</b>
<b>Oceania</b>	1.064	5.205	-	25.000	-	-	-	-	<b>31.269</b>
<b>Apolidi</b>	157.166	65.614	-	-	-	4.337.558	23.580	-	<b>3.311.708</b>
<b>TOTALE</b>	<b>21.326.917</b>	<b>4.623.754</b>	<b>429.234</b>	<b>51.322.623</b>	<b>5.265.622</b>	<b>4.337.558</b>	<b>4.223.827</b>	<b>4.406.409</b>	<b>94.663.734</b>

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

Fonte: UNHCR 2022.

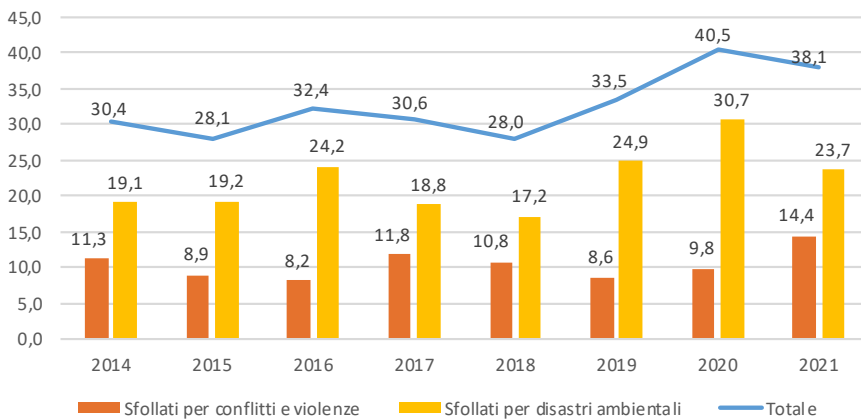
Rifugiati e persone in situazione analoga nel mondo, per Paesi ospitanti. Valori assoluti. Anno 2021.



Situazione a fine anno.

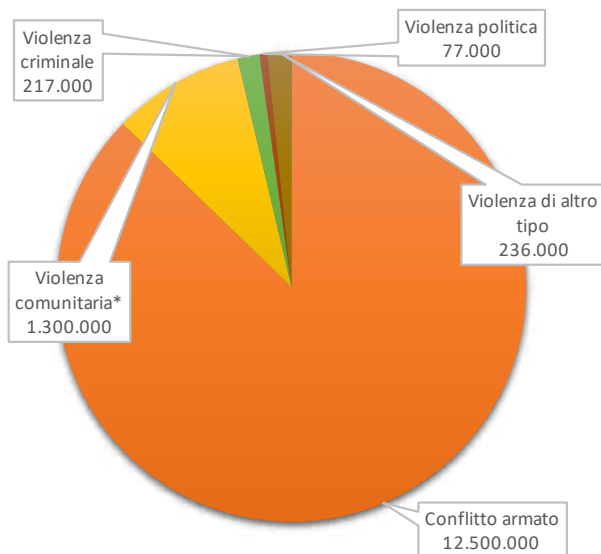
Fonte: UNHCR 2022.

Sfollati interni complessivi: i nuovi casi nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone). Anni 2014-2021.



Fonte: IDMC 2022.

Sfollati interni per conflitti e violenze: i nuovi casi nel mondo per motivo di fuga. Valori assoluti. Anno 2021.

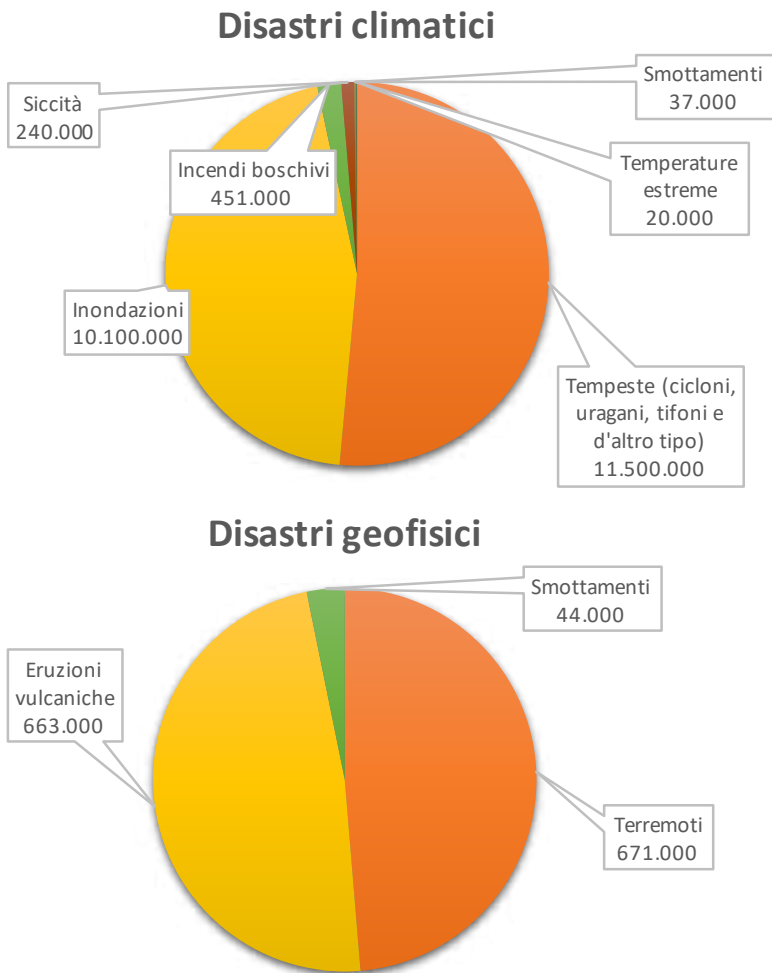


Nota: per via degli arrotondamenti, il totale delle varie voci non coincide con la voce complessiva illustrata nel grafico precedente.

\* Per motivi etnici, religiosi, economici ecc.

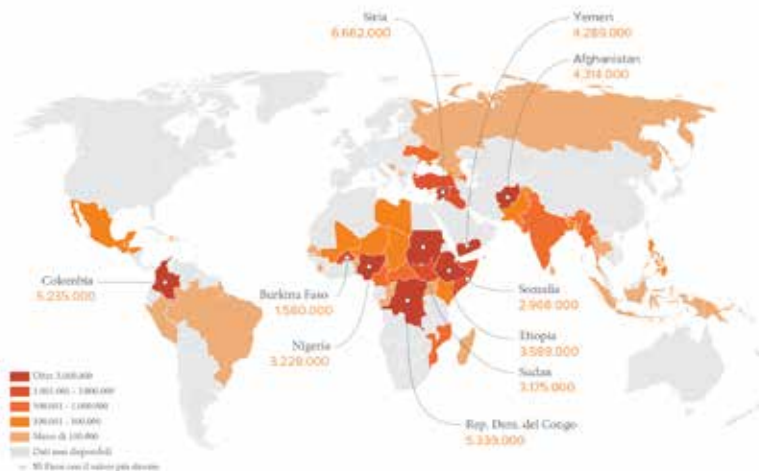
Fonte: elaborazione su dati IDMC 2022.

Sfollati interni per disastri ambientali (climatici e geofisici): i nuovi casi nel mondo per motivo di fuga. Valori assoluti. Anno 2021.



Fonte: elaborazione su dati IDMC 2022.

Sfollati interni per conflitti e violenze: la situazione nei Paesi del mondo. Valori assoluti. Anno 2021.



Situazione al 31 dicembre. Il totale è pari a 53,2 milioni e comprende 59 fra Paesi e territori.

Fonte: IDMC 2022.

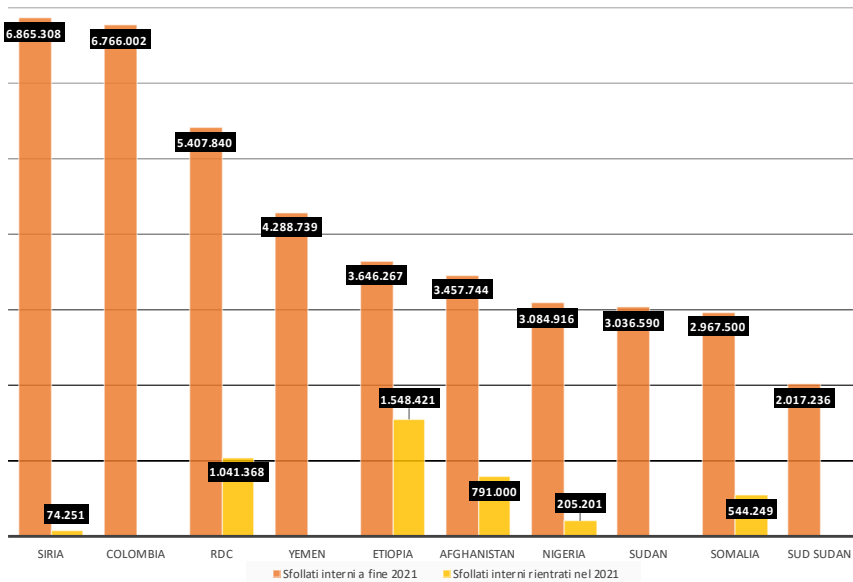
Sfollati interni per disastri: la situazione nei Paesi del mondo. Valori assoluti. Anno 2021.



Situazione al 31 dicembre. Il totale è pari a 5,9 milioni e comprende 84 fra Paesi e territori.

Fonte: IDMC 2022.

Sfollati interni: i Paesi con le presenze più numerose\* e i rientri\*\*. Valori assoluti. Anno 2021.



\* Sfollati di competenza UNHCR (cioè fuggiti da conflitti e violenze) presenti a fine anno. Il dato 2021 della **Colombia** rimane particolarmente elevato perché si rifà alle cifre del governo colombiano (che aggiornano cumulativamente l'entità "storica" degli sfollati nel Paese fino a un totale di 8,2 milioni), anche se è "depurato" delle persone decedute, scomparse o che non possono accedere, per vari motivi, alle misure di attenzione e indennizzo riservate a questa categoria di cittadini. L'IDMC conta per la Colombia circa 5,2 milioni di sfollati (v. la cartina "Sfollati interni per conflitti e violenze" nella p. precedente). Alla fine del 2021 gli sfollati in **Ucraina** erano già 854 mila (eredità della guerra civile "a bassa intensità" degli anni precedenti), cifra che crescerà però fino a una stima OIM di 8.029.000 all'inizio di maggio 2022 (poi scesa a 6.243.000 verso la fine di settembre).

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

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

## Sradicamento protratto/1: fra grandi “situazioni” (un fenomeno in aumento) e la vita dei singoli rifugiati

«Gli anni che le persone trascorrono come rifugiati in situazione di sradicamento potrebbero ridursi in futuro se la comunità internazionale nel suo insieme desse il suo contributo, con risorse e competenze, al sostegno dei Paesi d’origine, su loro richiesta, per affrontare le cause profonde del fenomeno, per rimuovere gli ostacoli al rientro e per realizzare condizioni favorevoli al rimpatrio volontario»<sup>12</sup>.

### “Almeno 25 mila...”

**Le “situazioni protratte”**  
A livello globale, l’UNHCR monitora le “**situazioni protratte nella condizione di rifugiato**” (*protracted refugee situations*), cioè quelle in cui oltre **25 mila rifugiati** dello **stesso Paese d’origine** sono **ospiti** di un **Paese a basso o medio reddito** per almeno **cinque anni** consecutivi. Il riferimento è quindi a **gruppi nazionali**, non alle singole persone.

**In aumento nel ’21**  
Alla fine del 2021 l’Agenzia ONU per i rifugiati stimava in tutto il mondo la presenza in situazioni protratte di **15,9 milioni di rifugiati** (il **74%** della popolazione rifugiata globale sotto mandato UNHCR): **203 mila in più** rispetto al 2020.

**51 in 31 Paesi**  
Il totale delle **situazioni** protratte era di **51**, in **31 Paesi** ospitanti. Alcune situazioni sono relativamente recenti, come la fuga ininterrotta di cittadini della **RDC in Zambia**, mentre altre, come quella dei rifugiati **burundesi in Tanzania**, sono ormai vecchie di decenni.

### La situazione delle singole persone

**Dopo cinque anni**  
Un’analisi dell’UNHCR ha studiato anche la **probabilità di rimanere rifugiati** per lunghi periodi per le **singole persone**, un dato che può variare di molto a seconda delle *chance* di **ritorno di patria** o di **naturalizzazione** nel Paese ospitante. La condizione dei singoli è stata esplorata in nove situazioni protratte, dal 1996 al 2021. Ne emerge che la probabilità di essere ancora rifugiati **dopo cinque anni** varia dal **99%** per i **burundesi in Tanzania** al **63%** per i **siriani in Irak**.

**Se passano i decenni**  
Se invece si guarda a **stagnazioni** ancora più **umilianti**, le probabilità di restare rifugiati per tutta la durata della situazione protratta complessiva, cioè anche per **decenni**, fino ad oggi, tendono a diminuire. Possono scendere a **zero** per un **burundese in Tanzania**. Ma possono inchiodare alla loro condizione ancora la quasi totalità dei rifugiati **sud-sudanesi in Sudan (96%)** o dei **rohingya in Bangladesh (88%)**. Situazioni “intermedie”, invece, sono quelle dei rifugiati della **Repubblica Centrafricana in Camerun (62%)**, dei **nigeriani sempre in Camerun (di nuovo 62%)**, dei **siriani in Giordania, Irak ed Egitto (42-46% a seconda del Paese)** e dei **somali in Kenya (26%)**.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

<sup>12</sup> UNHCR, *Global trends. Forced displacement in 2021, 2022*, in [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), p. 20.

## Sradicamento protratto/2: la ricerca del progetto TRAFIG in otto Paesi (Italia inclusa)

«... E se le persone sradicate non fossero costrette a vivere in un perpetuo stato di attesa? E se potessero essere aiutate a rifarsi una vita con le persone che scelgono, dove e come le scelgono?...»<sup>13</sup>.

### Un rapporto finale ma anche video, un blog e un gioco di ruolo

Si è concluso nell'estate 2022 il progetto TRAFIG (**Transnational figurations of displacement**), finanziato dal programma Horizon 2020 dell'UE e coordinato dal Bonn international centre for conflict studies. In **tre anni** di ricerche condotte in **otto** Paesi distribuiti in tre continenti (**Etiopia, Germania, Giordania, Grecia, Italia, Pakistan, RDC e Tanzania**), oltre **100 ricercatori** hanno esplorato in maniera innovativa la condizione dei **rifugiati** e degli **sfolati interni** che vivono situazioni di **sradicamento, precarietà giuridica e marginalità socio-economica** per lunghi periodi (secondo un'accezione di sradicamento protratto più ampia di quella UNHCR, v. *scheda precedente*). Oltre a un ampio rapporto di sintesi, il progetto ha realizzato fra l'altro un "**decalogo**" per decisori e operatori, un **blog**, due **documentari**, diversi **video brevi** e un **gioco di ruolo on line**. Il lavoro di ricerca in Europa è stato coordinato dall'istituto **FIERI** (Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione), che ha anche svolto il lavoro sul campo nel nostro Paese.

### In ascolto di 3.100 persone

Fra il 2019 e il 2021 la ricerca, nonostante le difficoltà della pandemia di COVID-19, ha coinvolto oltre **3.100 persone** con metodi qualitativi e quantitativi: **2.951** persone in situazione di **sradicamento** (per tre quarti **non residenti in campi** o in **strutture di accoglienza**), di cui 659 con interviste qualitative, 395 in gruppi di discussione e 1.897 in un'indagine quantitativa in sei Paesi (RDC, Etiopia, Giordania, Pakistan, Grecia e Italia), oltre a **172 esperti** e "**portatori di interesse**".

### I cinque fattori-chiave

La ricerca si è concentrata su **cinque fattori** che possono **favorire od ostacolare** l'uscita delle persone dallo sradicamento protratto: 1) i regimi di **governance** del fenomeno, più o meno restrittivi nel limitare la libertà delle persone; 2) le **pratiche sociali** e i mezzi di **sussistenza** dei rifugiati («le persone più dipendenti dall'assistenza umanitaria e residenti in campi sono anche le più emarginate»; ma conducono all'esclusione anche «bassi standard di protezione e l'assenza o la provvisorietà dei permessi di soggiorno»); 3) le **reti relazionali** e i **movimenti** dei rifugiati («Le reti che attraversano più luoghi e Paesi hanno la possibilità di liberare le persone dallo stato di sradicamento protratto»); 4) le **relazioni** fra rifugiati e **comunità ospitante**

<sup>13</sup> AA.VV. (progetto TRAFIG), *Nothing is more permanent than the temporary. Understanding protracted displacement and people's own responses. TRAFIG synthesis report, 2022*, in <https://trafig.eu/>, p. 3, come le citazioni seguenti.



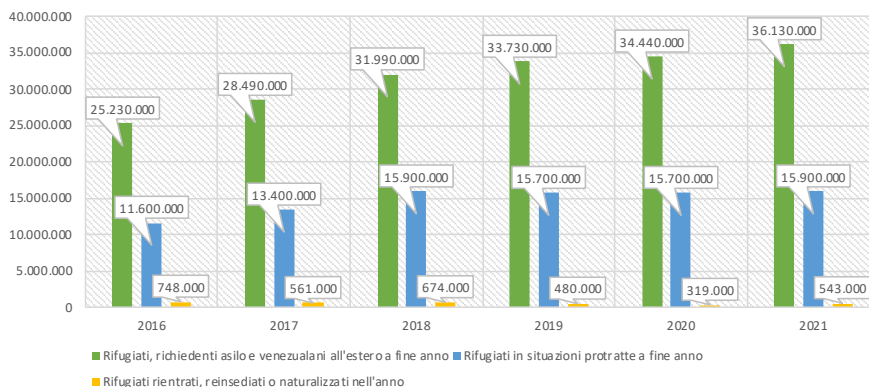
(«le persone in situazione di sradicamento hanno difficoltà a costruire relazioni quando vivono situazioni prolungate di attesa e di incertezza»); 5) gli incentivi di **sviluppo** messi in moto dall'**accoglienza di rifugiati** («Riconoscere i legami “translocali” delle persone sradicate può favorire la creazione di nuovi mercati e opportunità di lavoro e di futuro»).

**“Meno luoghi di parcheggio, più legami fra le persone”**

«Le **soluzioni** allo sradicamento non corrispondono necessariamente a ciò che offrono le politiche istituzionali, cioè **supporto su base territoriale**, per esempio nei **campi** profughi, dove le persone sono collocate **in attesa** fino a che non si presenti un'opportunità di reinsediamento o di ritorno alle proprie case. Tali soluzioni non riescono a riconoscere che i **bisogni** di rifugiati e sfollati non sono legati a un luogo particolare, ma a **persone**».

Fonte: elaborazione su dati progetto TRAFIG 2022.

Rifugiati, richiedenti asilo e rifugiati in situazioni protratte a confronto con le “soluzioni durevoli” \*. Valori assoluti. Anni 2016-2021.



\* Il rimpatrio, il reinsediamento (*resettlement*) e l'integrazione nei Paesi di accoglienza; quest'ultima viene “misurata” in prima approssimazione con i dati sulle naturalizzazioni. Per il reinsediamento, v. *oltre nella sottosezione “Il resettlement e le evacuazioni umanitarie”*.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2017-2022.

## UE e cooperazione Nord-Sud

<p><b>Ancora lontano l'obiettivo dello 0,7%</b></p>	<p>Nel 2021 l'UE è rimasta molto al di sotto dei suoi impegni nella spesa per l' Aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Nel complesso l'APS dell'Unione è stato pari a <b>65,5 miliardi di euro</b> (43% del totale di APS dei Paesi OCSE): questa cifra le ha permesso di rimanere il <b>principale "blocco donatore"</b> a livello globale, ma equivale solo allo <b>0,48%</b> del suo reddito nazionale lordo (RNL), una percentuale ancora lontana dallo <b>0,7%</b> che si è <b>impegnata</b> a raggiungere entro il 2030<sup>14</sup>.</p>
<p><b>1 euro su 6 è aiuto gonfiato</b></p>	<p>Sempre nel 2021 è classificabile come <b>"aiuto gonfiato"</b> ben il <b>15,9%</b> di tutta la spesa che i Paesi UE hanno contabilizzato come APS (in pratica un euro su sei). Questa percentuale, in crescita, ha <b>interrotto una diminuzione</b> che durava da quattro anni. Le spese di aiuto gonfiato comprendono fra l'altro quelle per l'<b>accoglienza dei rifugiati</b> all'interno dei Paesi "donatori" (<b>4,5 miliardi</b> di euro).</p>
<p><b>Vaccini COVID: si dona (pochino) e si accumula (tanto)</b></p>	<p>Ma «la ragione principale della crescita dell'"aiuto gonfiato" è il fatto che, nell'anno, gli Stati membri hanno <b>contabilizzato</b> come APS grossi quantitativi di dosi di <b>vaccini anti-COVID</b> in eccesso»<sup>15</sup>. L'Unione, infatti, ha consegnato in <b>Africa</b> un totale di <b>250 milioni</b> di dosi, mentre però accumulava per sé fra il triplo e il quadruplo (<b>3,5 volte</b> tanto, per la precisione) delle <b>dosi necessarie</b> ai suoi Paesi membri, offrendo alla fine «troppo poco e troppo tardi». «I Paesi partner dell'UE sono lasciati sempre più indietro. Le disuguaglianze fra Paesi ad alto e basso reddito peggiorano. E la spaccatura fra la retorica politica di "chi ha" e la realtà che vive sul campo "chi non ha" si aggrava».</p>

Fonte: elaborazione su dati Concord Europe 2022.

<sup>14</sup> Cf. CONCORD EUROPE, *Aidwatch 2022*, 2022, in <https://aidwatch.concordeurope.org/>, *passim*. Una sezione di questo rapporto passa in rassegna le *performance* dei vari Paesi UE, Italia inclusa. Concord Europe è una confederazione europea di ONG impegnate nello sviluppo sostenibile e nella cooperazione per lo sviluppo. L'Italia ne fa parte con la rete di Concord Italia (cui appartengono, fra l'altro, la FOCSIV e l'IPSIA-ACLI).

<sup>15</sup> Ivi, p. 8. *Ibidem* per le citazioni seguenti.

## Ucraina, disastro e mobilitazione in Europa

### A COLPO D'OCCHIO

- L'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 ha causato, secondo l'UNHCR, **uno dei più estesi** esodi forzati della Storia e quello ad **espansione più rapida** dagli anni della seconda guerra mondiale: **13.700.000** le uscite dal Paese fra l'inizio della guerra e i primi di ottobre, mentre a maggio gli sfollati interni hanno raggiunto un massimo di **otto milioni**.
- In poche settimane l'**Europa** ha accolto milioni di rifugiati ucraini: sempre ai primi di ottobre sono **7.600.000** quelli contati nel continente.
- L'**Unione Europea** "allargata" (qui i dati comprendono i 27 Paesi membri più Svizzera e Norvegia) ha visto **10 milioni di ingressi dai soli quattro Paesi membri confinanti** (ma anche, peraltro, 6,3 milioni di rientri più o meno stabili) e ha registrato oltre **quattro milioni** di profughi per il riconoscimento della **protezione temporanea** "attivata" dal Consiglio Europeo del 4 marzo: sono quasi tutti cittadini ucraini, ma non solo. La protezione temporanea, prevista da una direttiva dell'Unione adottata nel 2001, ha permesso di **gestire subito** l'emergenza senza pesare sui **sistemi nazionali d'asilo**.
- Tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre la **Polonia** accoglieva più di **1.400.000** rifugiati dall'Ucraina (primo Paese UE), ma oltre **un milione** si trovavano in **Germania**. Molto più ridotti i numeri di **Italia (171 mila rifugiati** circa) e **Francia (105 mila)**.
- In soli **sei mesi**, da marzo ad agosto, i soli 27 Paesi membri dell'UE hanno riconosciuto almeno **2.842.000 protezioni temporanee**.
- Le cifre e la (doverosa) **"performance" dell'UE** di fronte al disastro umanitario ucraino non possono non essere paragonate a quanto avviene regolarmente, e da anni, lungo le altre frontiere dell'Unione (*v. nelle sottosezioni seguenti*).

I rifugiati della guerra in Ucraina in Europa. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022.

<b>Gli attraversamenti in uscita dall'Ucraina da parte di persone in fuga*</b> 13.736.198	<b>I rientri nel Paese**</b> 6.468.695	<b>I rifugiati fuggiti dal Paese contati in Europa</b> 7.646.595
<b>I rifugiati fuggiti dal Paese e registrati per la protezione temporanea*** o programmi simili in Europa</b> 4.210.542	<b>Gli sfollati presenti nel Paese (stima)****</b> 6.243.000	<b>Il profilo demografico dei rifugiati adulti: cittadinanza e genere*****</b> 99% di cittadinanza ucraina 86% donne
<b>Il profilo demografico dei rifugiati adulti: l'età</b> 29%: età 18-34 anni 55%: 35-59 anni 16%: 60 anni e oltre	<b>Il profilo demografico dei rifugiati adulti: i livelli di istruzione</b> 47% universitario 27% formazione professionale 21% scuola secondaria 2% post-universitario 2% scuola primaria 1% nessuno	<b>Il profilo demografico dei rifugiati adulti: la situazione professionale prima della fuga</b> 73% occupato 12% pensionato 8% casalinga/o 5% disoccupato 1% studente

Dati al 4-8 ottobre 2022, tranne dove indicato.

\* Singoli attraversamenti, non persone, a partire dal 24 febbraio. Al dato va aggiunta la fuoriuscita di 105 mila persone dalle regioni ucraine di Donetsk e Lugansk verso la federazione Russa fra il 18 e il 23 febbraio.

\*\* Singoli attraversamenti, non persone, a partire dal 28 febbraio. La cifra non indica di per sé ritorni "sostenibili", data la permanente instabilità nel Paese.

\*\*\* Beneficio previsto dalla direttiva 2001/55/CE, attivata con decisione del Consiglio Europeo il 4 marzo 2022.

\*\*\*\* Al 26 settembre (un valore massimo di 8.029.000 persone si era toccato all'inizio di maggio).

\*\*\*\*\* Qui e nelle voci successive, dati riferiti a 23 mila interviste realizzate dall'UNHCR e dai suoi partner a rifugiati fuggiti dall'Ucraina in Bielorussia, Ungheria, Moldavia, Polonia, Romania e Slovacchia fra maggio e agosto 2022.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR e OIM 2022.

I rifugiati della guerra in Ucraina nell'UE "allargata"\*. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022.

<b>Gli attraversamenti in uscita dall'Ucraina da parte di persone in fuga**</b> 10 milioni	<b>I rientri nel Paese**</b> 6,3 milioni	<b>Registrazioni per la protezione temporanea***</b> 4,4 milioni (fra cui 9.400 persone di cittadinanza russa).
<b>Richiedenti asilo con cittadinanza ucraina</b> 26 mila	<b>Registrazioni per la protezione temporanea nell'ultima settimana****</b> 42.262	<b>Registrazioni per la protezione temporanea nell'ultima settimana****: le cittadinanze</b> 94% Ucraina 4% non riportata 2% varie (soprattutto Russia, Marocco e Moldavia)

Periodo 24 febbraio - 2 ottobre, tranne dove indicato.

\* Qui UE a 27 Paesi più Svizzera e Norvegia.

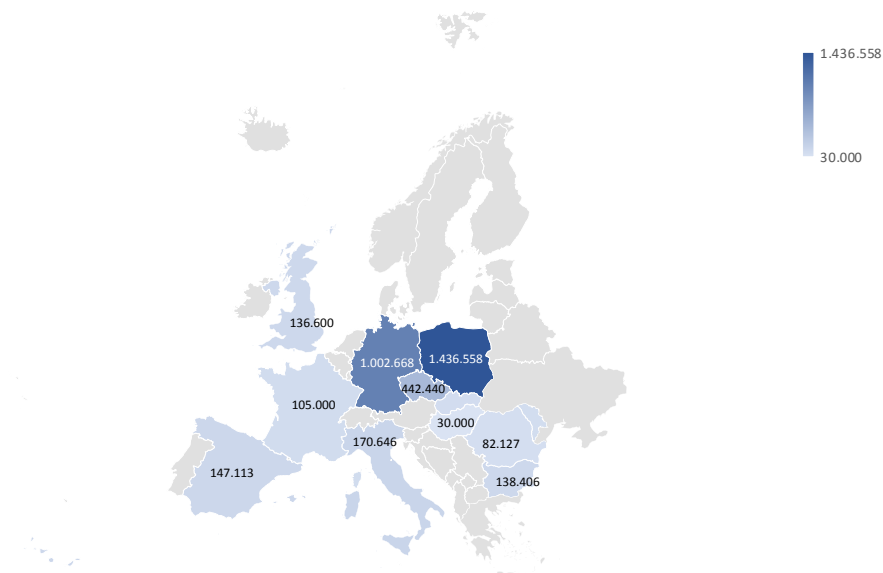
\*\* Singoli attraversamenti, non persone. La cifra dei rientri non indica di per sé ritorni "sostenibili", data la permanente instabilità nel Paese.

\*\*\* Direttiva 2001/55/CE, attivata con decisione del Consiglio Europeo il 4 marzo 2022. Il dato è in contraddizione con quello UNHCR "europeo", ma inferiore (v. tabella soprastante).

\*\*\*\* 26 settembre - 2 ottobre.

Fonte: elaborazione su dati EUAA (European Union Agency for Asylum) 2022.

I rifugiati della guerra in Ucraina fuggiti in alcuni Paesi dell'Europa occidentale e orientale\*. Valori assoluti. Anno 2022.



Dati aggiornati al 26 settembre - 11 ottobre, a seconda dei Paesi. L'UNHCR riporta anche la presenza di 2.852.395 rifugiati in **Russia** e di 15.580 in **Bielorussia**. Per maggiori dettagli sull'accoglienza in **Italia**, v. *nella sezione I numeri/3*.

\* "Rifugiati registrati" tranne che in Bulgaria: qui "rifugiati registrati per la protezione temporanea". Solo in Bulgaria, infatti, il dato dei rifugiati registrati per la protezione temporanea risulta nettamente superiore a quello dei rifugiati registrati: in tutti gli altri Paesi coincide o è inferiore.

Fonte: *elaborazione su dati UNHCR 2022*.

I rifugiati della guerra in Ucraina nell'UE e nell'UE "allargata": i riconoscimenti della protezione temporanea\*. Valori assoluti. Anno 2022\*\*\*\*.

	Nel mese di marzo	Nel mese di aprile	Nel mese di maggio	Nel mese di giugno	Nel mese di luglio	Nel mese di agosto	Totale
<b>Totale UE</b>	<b>1.247.710</b>	<b>790.770</b>	<b>309.580</b>	<b>168.595</b>	<b>133.080</b>	<b>192.195</b>	<b>2.841.930</b>
Belgio	25.930	10.815	7.035	4.165	3.090	3.065	<b>54.100</b>
Bulgaria	30.505	61.470	19.860	6.920	6.465	4.480	<b>129.700</b>
Rep. Ceca	244.650	:	:	:	:	:	<b>244.650</b>
Danimarca	1.230	9.170	10.210	4.445	1.110	1.475	<b>27.640</b>
Germania	:	:	:	:	:	62.140	<b>62.140</b>
Estonia	13.915	8.975	3.395	2.450	2.610	2.560	<b>33.905</b>
Irlanda	13.430	12.440	8.145	6.985	5.715	4.025	<b>50.740</b>
Grecia	0	8.800	5.815	1.965	1.285	1.020	<b>18.885</b>
Spagna	32.580	49.420	32.180	11.215	6.305	6.165	<b>137.865</b>
Francia	26.015	23.120	8.585	5.330	3.825	6.410	<b>73.285</b>
Croazia	4.615	5.690	2.670	1.775	1.295	800	<b>16.845</b>
Italia	0	70.215	37.910	23.190	11.020	:	<b>142.335</b>
Cipro	665	2.740	3.170	2.140	800	:	<b>9.515</b>
Lettonia	11.085	8.725	5.145	2.805	2.105	2.030	<b>31.895</b>
Lituania	3.155	24.955	17.130	3.725	3.655	4.010	<b>56.630</b>
Lussemburgo	920	1.660	1.100	360	185	140	<b>4.365</b>
Ungheria	1.440	7.075	6.935	5.650	2.795	1.555	<b>25.450</b>
Malta	190	390	415	190	85	85	<b>1.355</b>
Olanda	24.290	:	:	:	:	:	<b>24.290</b>
Austria	31.845	:	:	:	3.435	3.575	<b>38.855</b>
Polonia	675.085	425.620	96.085	60.125	57.290	67.280	<b>1.381.485</b>
Portogallo	23.930	8.295	3.560	1.930	1.505	1.450	<b>40.670</b>
Romania	1.980	10.860	20.435	10.360	7.395	9.715	<b>60.745</b>
Slovenia	860	2.955	1.370	480	505	350	<b>6.520</b>
Slovacchia	58.750	13.440	6.335	4.650	3.830	4.310	<b>91.315</b>
Finlandia	2.795	12.245	7.550	5.625	4.255	3.340	<b>35.810</b>
Svezia	17.850	11.695	4.545	2.115	2.520	2.215	<b>40.940</b>

(segue)

	Nel mese di marzo	Nel mese di aprile	Nel mese di maggio	Nel mese di giugno	Nel mese di luglio	Nel mese di agosto	Totale
Islanda	255	565	220	190	135	135	<b>1.500</b>
Liechtenstein	55	120	30	40	25	30	<b>300</b>
Norvegia	2.230	6.735	5.740	2.725	1.280	4.170	<b>22.880</b>
Svizzera	14.800	22.415	13.440	4.570	2.560	2.720	<b>60.505</b>

Valori approssimati alla cinquina.

“:” = dato non disponibile.

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

\*\* Direttiva 2001/55/CE, attivata con decisione del Consiglio Europeo il 4 marzo 2022.

\*\*\* Periodo marzo-agosto.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

## A causa della guerra in fuga anche cittadini russi

Dall'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina (24 febbraio 2022) alla prima decade di ottobre sono **entrati** nel territorio dell'UE attraverso le frontiere di terra **1,38 milioni di cittadini russi e 1,34 milioni** lo hanno **lasciato**. Tra la fine di **settembre** e l'inizio di **ottobre** gli ingressi sono avvenuti soprattutto via **Estonia e Finlandia**.

La **mobilitazione parziale** annunciata dal presidente Vladimir Putin a settembre ha portato a un **aumento della fuoriuscita** di cittadini russi (in effetti si tratta soprattutto di **uomini** in età da arruolamento, **18-65 anni**), anche se soprattutto verso Paesi *visa-free* o facili da raggiungere (Georgia, Turchia, Kazakistan, Uzbekistan e Mongolia), mentre l'**UE** aumentava le **restrizioni** all'ingresso.

Fonte: elaborazione su dati Frontex 2022.



## Alla periferia d'Europa

### A COLPO D'OCCHIO

- Profughi della guerra in Ucraina a parte, l'Unione Europea "allargata" (i 27 Paesi membri più quelli "associati") vede nell'autunno 2022 nuovamente in **crescita i flussi** "irregolari" di **rifugiati e migranti** ai suoi confini esterni: gli unici settori in **diminuzione** sono quelli del **Mediterraneo occidentale** e della **frontiera di terra orientale** (cioè i confini che separano l'UE dalla Bielorussia).
- Tuttavia, ancora una volta, i **228 mila** ingressi "irregolari" sino a fine settembre, ma anche la tendenza che prospettano per fine anno, rimangono un sottomultiplo dei rifugiati e migranti entrati nell'Unione durante il 2015 dell'"emergenza" europea dall'area del Mediterraneo: oltre **un milione** di uomini, donne, bambini.
- Alla prima, ampia tabella della sottosezione fanno seguito tre tabelle di sintesi sulla nuova **frontiera esterna della Manica** dopo la Brexit e sulla **frontiera di terra orientale** con la Bielorussia, entrambe semi-dimenticate, iper-presidiate ma sempre teatro di stenti e di morte.
- Verso la fine di **ottobre 2022** la stima (minima) dei rifugiati e migranti **morti e dispersi nel Mediterraneo** è poco inferiore alle **1.800** unità. Ancora una volta a pagare il tributo più pesante sono coloro che tentano la traversata del **Mediterraneo centrale**, sulla rotta che porta verso l'Italia e Malta, dove si sono contati **1.295** morti e dispersi, contro i 172 del settore **occidentale** e i 295 di quello **orientale**. In **quest'ultimo** alcuni gravi incidenti negli ultimi mesi hanno già portato il valore provvisorio del 2022 quasi al **triplo** di quello totale del 2021 ("solo" 111 fra morti e dispersi). Il **2021**, invece, aveva visto **crescere le vittime** rispetto all'anno precedente **in tutti e tre i settori**, con un tragico **+ 57%** nel Mediterraneo centrale.
- Nel complesso è possibile stimare che, dall'inizio del nuovo secolo, in quasi **22 anni** abbiano perso la vita sulla frontiera liquida del Mediterraneo oltre **44 mila** fra migranti e rifugiati.
- Nel 2021 un aumento impressionante di morti e dispersi si è registrato anche sulla pericolosissima rotta dell'Atlantico occidentale verso le **Canarie**: dalle 877 vittime stimate nel '20 alle **1.126** del '21 (**+ 28%**). Negli ultimi tre anni l'itinerario verso l'arcipelago spagnolo si è rivelato **più pericoloso** anche di quello del Mediterraneo centrale per numero di **morti e**

**dispersi** in rapporto agli **arrivi**: nelle sue acque si è contata **una vittima** ogni **20-30 migranti sbarcati**.

- Il 2021 vanta anche il triste “record” del numero di migranti e rifugiati intercettati dalla cosiddetta “**Guardia costiera**” **libica** e ricondotti (o meglio deportati) in un sistema organizzato di **miseria, arbitrio, vessazioni, taglieggiamenti e violenze: 32.400 persone** contro le 11.900 del 2020. A partire dal 2017, anno del “memorandum Roma-Tripoli”, i “deportati di Libia” sono ormai **104.500** e a partire dal 2016 **118 mila**. (Il 2 novembre 2022, nell’**indifferenza** del **governo** Meloni come dei tre che lo hanno preceduto, il memorandum si è **rinnovato automaticamente**, per “silenzio-assenso”, per il prossimo triennio).
- È ancora più imponente, comunque, il totale delle persone **intercettate** dalla **Guardia costiera turca** nell’ambito dell’“**Accordo**” **UE-Turchia** del marzo 2016: da quell’anno ad oggi sono più di **214 mila**.

La “forzezza Europa”: attraversamenti irregolari delle frontiere, respingimenti, rimpatri, morti e dispersi nell'”UE allargata” e ai suoi confini\*. Valori assoluti. Anni 2017-2022.

	Attraversamenti irregolari delle frontiere esterne scoperti fra i controllati	Attraversamenti irregolari delle frontiere esterne scoperti ai posti di confine controllati**	“Facilitatori” dell’immigrazione illegale scoperti	Respingimenti alla frontiera	Migranti scoperti nel territorio in situazione di soggiorno illegale	Provvedimenti di rimpatrio	Rimpatri effettivamente eseguiti	Rifugiati e migranti morti o dispersi***
<b>2022****</b>	188.200	:	:	:	:	183.760	43.805	132 in percorsi migratori in territorio interno europeo (UE “allargata” e Paesi non UE) + 1.762 nel Mediterraneo + 407 sulla rotta delle Canarie
<b>2021*****</b>	200.101	2.621	13.626	129.238	468.719	350.260	77.850	133 + 2.062 + 1.126
<b>2020</b>	126.423	2.287	9.675	131.930	374.515	329.367	69.770	82 + 1.449 + 877
<b>2019</b>	141.846	2.550	10.989	212.487	403.078	302.023	139.377	151 + 1.885 + 202
<b>2018</b>	149.117	2.258	10.642	190.658	367.266	283.880	147.815	116 + 2.337 + 43
<b>2017</b>	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 Norvegia, Svizzera e Islanda (per alcuni indicatori esclusa l'Islanda).

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

\*\*\* Stime minime.

\*\*\*\* Attraversamenti (sono esclusi gli attraversamenti dei profughi della guerra in Ucraina), dati provvisori gennaio-agosto 2022 (+ 75% rispetto allo stesso periodo 2021); la tendenza sulle rotte principali: Africa occidentale-Canarie + 13%, Mediterraneo occidentale - 25%, Mediterraneo centrale + 34%, Mediterraneo orientale + 123%, Balcani occidentali + 190% e frontiera di terra orientale - 37%; al **30 settembre** il dato provvisorio degli attraversamenti ha raggiunto la cifra di 228.240 (+ 70% rispetto allo stesso periodo del 2021). Provvedimenti di rimpatrio e rimpatri eseguiti, dati provvisori al 30 giugno 2022: provvedimenti + 6% rispetto allo stesso periodo 2021, rimpatri + 11%. Morti e dispersi, dati provvisori al 24 ottobre.

\*\*\*\*\* Provvedimenti di rimpatrio: dati mancanti per Francia e Islanda. Rimpatri: dati mancanti per la Francia.

Fonte: elaborazione su dati Frontex, Eurostat, DTM (Displacement Tracking Matrix)-OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) e Progetto Missing Migrants OIM 2019-2022.

La nuova frontiera esterna del Canale della Manica: attraversamenti verso l'Inghilterra, morti e dispersi. Valori assoluti. Anni 2020-2022.

	Attraversamenti irregolari su piccole imbarcazioni scoperti*	Scoperti dalle autorità di Francia e Belgio	Scoperti in territorio inglese dopo la traversata	Morti e dispersi**
<b>2022***</b>	52.700	:	:	8
<b>2021</b>	52.000	22.000	30.000	45
<b>2020</b>	15.000	6.750	8.250	13

\* Valori approssimativi.

\*\* Stime minime.

\*\*\* Dati provvisori al 30 settembre (attraversamenti + 68% rispetto allo stesso periodo del 2021).

Fonte: elaborazione su dati Frontex e Progetto Missing Migrants OIM 2022.

La frontiera orientale di terra dell'UE: attraversamenti, morti e dispersi. Valori assoluti. Anni 2017-2022.

	Attraversamenti irregolari scoperti	Morti e dispersi*
<b>2022**</b>	4.566	1
<b>2021***</b>	8.160	22
<b>2020</b>	677	:
<b>2019</b>	722	:
<b>2018</b>	1.084	:
<b>2017</b>	872	:

":=" = dato non disponibile o pari a zero.

\* Stime minime relative alle frontiere Bielorussia-UE.

\*\* Dati provvisori al 30 settembre.

\*\*\* Cittadinanze prevalenti: Irak, Afghanistan, Siria. Il forte aumento rispetto al 2020 (con il picco nella seconda metà dell'anno) è dovuto alla "crisi migratoria" alimentata dal regime del presidente bielorusso Lukashenko, alla quale l'Unione e i Paesi membri interessati hanno reagito militarizzando le frontiere Bielorussia-UE (e rendendosi corresponsabili di gravi violazioni dei diritti umani).

Fonte: elaborazione su dati Frontex e Progetto Missing Migrants OIM 2022.

La frontiera orientale di terra dell'UE: respingimenti alla frontiera dichiarati dai Paesi membri confinanti con la Bielorussia. Valori assoluti. Anni 2020-2021.

	Polonia	Lituania	Lettonia
<b>2020</b>	28.130	4.555	640
<b>2021</b>	26.160	3.585	855

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

Rifugiati e migranti: gli arrivi nel territorio dell'UE sulle rotte del Mediterraneo e dell'Atlantico verso le Canarie. Valori assoluti. Anni 2015-2022.

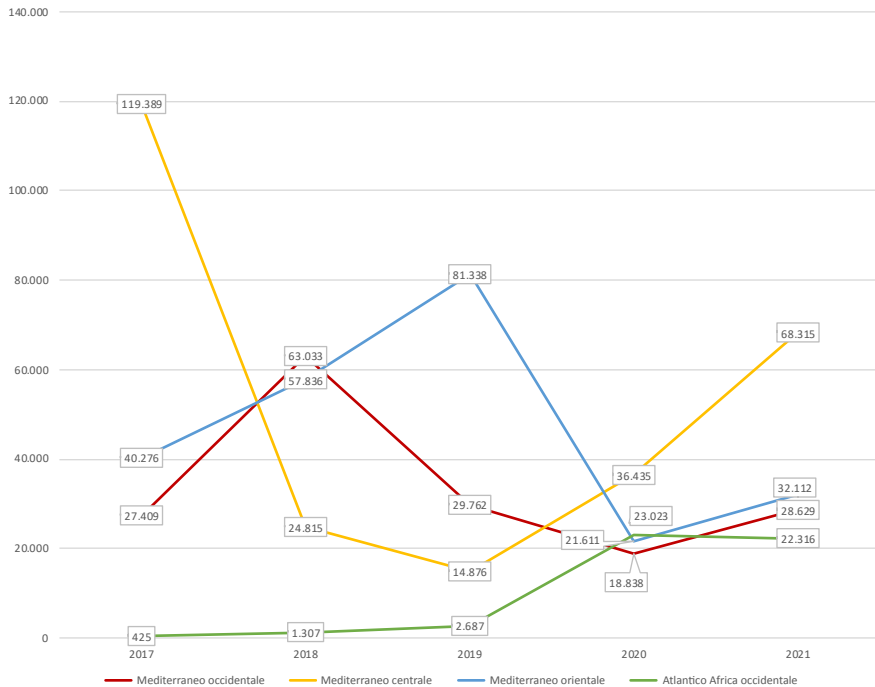
Rotta	Paese d'arrivo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<b>Mediterraneo orientale</b>	<b>Totale</b>	<b>888.806</b>	<b>194.438</b>	<b>40.276</b>	<b>57.836</b>	<b>81.338</b>	<b>21.611</b>	<b>32.112</b>	<b>30.312</b>
	Cipro	269	345	2.662	4.795	7.821	2.995	12.287	11.840
	Cipro via terra**	:	:	1.686	4.451	7.409	2.965	10.611	10.039
	Cipro via mare	269	345	976	344	412	30	1.676	1.801
	Grecia	857.363	176.906	35.052	50.215	71.386	14.785	9.026	8.554
	Grecia via terra	3.713	3.292	5.551	17.473	8.941	5.547	4.842	3.562
	Grecia via mare	853.650	173.614	29.501	32.742	62.445	9.238	4.184	4.992
	Bulgaria via terra	31.174	17.187	2.562	2.826	2.131	3.831	10.799	9.918
<b>Mediterraneo centrale</b>	<b>Totale</b>	<b>153.948</b>	<b>181.460</b>	<b>119.389</b>	<b>24.815</b>	<b>14.876</b>	<b>36.435</b>	<b>68.315</b>	<b>58.372</b>
	Italia via mare	153.842	181.436	119.369	23.370	11.471	34.154	67.477	58.253
	Malta via mare	106	24	20	1.445	3.405	2.281	838	119
<b>Mediterraneo occidentale</b>	<b>Totale</b>	<b>15.417</b>	<b>13.406</b>	<b>27.409</b>	<b>63.033</b>	<b>29.762</b>	<b>18.838</b>	<b>28.629</b>	<b>8.370</b>
	Spagna	15.417	13.406	27.409	63.033	29.762	18.838	28.629	8.370
	Spagna (Ceuta e Melilla via terra)	10.977	5.916	5.863	6.800	6.346	1.755	10.845	1.837
	Spagna (coste peninsulari e Baleari via mare)	4.440	7.490	21.546	56.233	23.416	17.083	17.784	6.533
<b>Atlantico Africa occidentale</b>	<b>Spagna (Canarie) via mare</b>	<b>875</b>	<b>672</b>	<b>425</b>	<b>1.307</b>	<b>2.687</b>	<b>23.023</b>	<b>22.316</b>	<b>10.637</b>
<b>Totale Mediterraneo</b>		<b>1.058.171</b>	<b>389.304</b>	<b>187.074</b>	<b>145.684</b>	<b>125.976</b>	<b>76.884</b>	<b>129.056</b>	<b>97.054</b>
<b>Totale tutte le rotte</b>		<b>1.059.046</b>	<b>389.976</b>	<b>187.499</b>	<b>146.991</b>	<b>128.663</b>	<b>99.907</b>	<b>151.372</b>	<b>107.691</b>

\*: \*\* = dato non disponibile.

\* Dati al 31 agosto (situazione nota al 22 settembre). Per la situazione al **30 settembre** sono disponibili i seguenti dati provvisori (situazione nota al 15 ottobre): circa 34.300 arrivi dal Mediterraneo orientale (10.900 in Grecia, 13.500 a Cipro e 9.900 in Bulgaria), 72.100 dal Mediterraneo centrale (71.800 in Italia e 300 a Malta) e 23.200 dal Mediterraneo occidentale e dalle Canarie (dato non scorporato), per un totale di 129.600 persone.

Fonte: DTM (Displacement Tracking Matrix)-OIM Europe sulla base di dati raccolti dalle autorità nazionali, dalla presenza OIM sul campo, da ONG e dai media, 2021-2022.

Rifugiati e migranti: gli arrivi via mare nel territorio dell'UE dalle rotte del Mediterraneo e dell'Atlantico verso le Canarie. Valori assoluti. Anni 2017-2021.



Fonte: elaborazione su dati DTM-OIM 2021-2022.

Rifugiati e migranti: morti e dispersi nel Mediterraneo nel tentativo di entrare in Europa. Valori assoluti. Anni 2000-2022.

2000-2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	Totale
19.300	3.286	4.055	5.136	3.139	2.337	1.885	1.449	2.062	1.762	<b>44.411</b>

Stime minime.

\* Dato al 24 ottobre: 172 nel settore occidentale, 1.295 in quello centrale e 295 in quello orientale.

Fonte: elaborazione su dati Progetto Missing Migrants OIM 2021-2022.

«Al di là di un **fallimento strutturale** nel fornire canali di ingresso sicuri e adeguati, i dati registrati dal progetto “Missing Migrants” dimostrano che **molte delle morti** sulle rotte migratorie verso i Paesi europei **avrebbero potuto** essere evitate con un’**assistenza tempestiva ed efficace** ai migranti in difficoltà»<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> OIM, *More than 5,000 deaths recorded on European migration routes since 2021*, 25 ottobre 2022, in <https://www.iom.int/>.

Rifugiati e migranti: morti e dispersi sulle rotte del Mediterraneo e dell'Atlantico verso le Canarie. Valori assoluti. Anni 2015-2022.

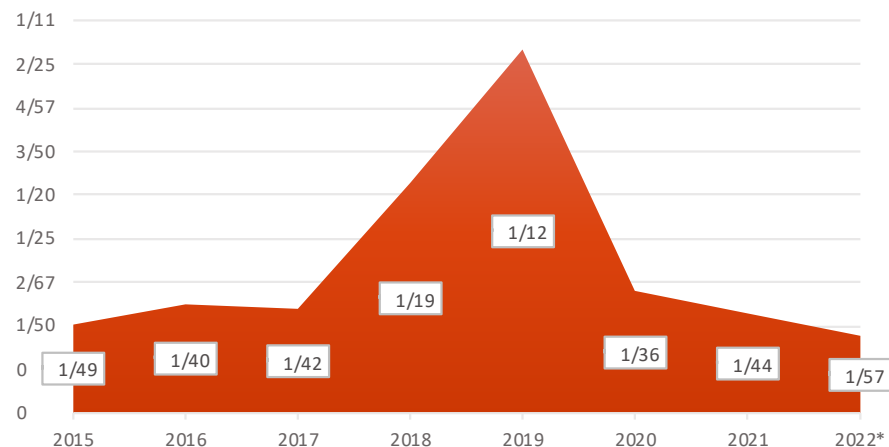
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<b>Mediterraneo occidentale</b>								
Morti e dispersi	102	128	224	849	552	343	384	144
<b>Mediterraneo centrale</b>								
Morti e dispersi	3.149	4.574	2.853	1.314	1.262	1.000	1.567	1.025
<b>Mediterraneo orientale</b>								
Morti e dispersi	804	434	62	174	71	106	111	107
<b>Atlantico Africa occidentale</b>								
Morti e dispersi	82	169	1	43	202	877	1.126	347

Stime minime.

\* Dati al 31 agosto.

Fonte: elaborazione su dati Progetto Missing Migrants OIM 2021-2022.

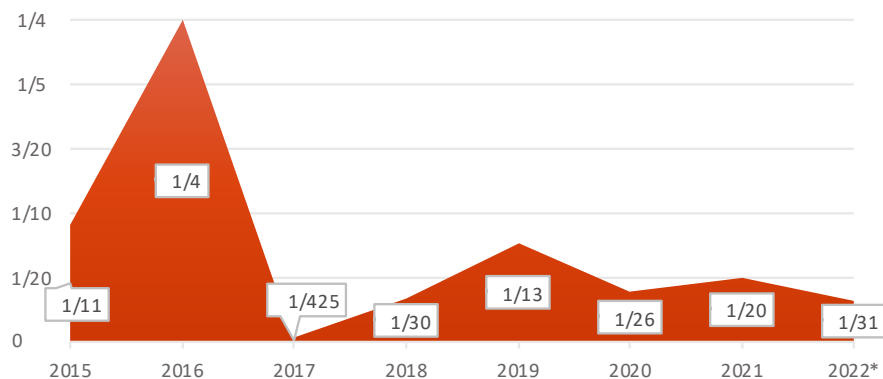
Rifugiati e migranti: il rischio di perdere la vita o di rimanere dispersi sulla rotta del Mediterraneo centrale. Incidenze di morti/dispersi in rapporto agli arrivi in Italia e a Malta. Anni 2015-2022.



\* Dati al 31 agosto.

Fonte: elaborazione su dati DTM-OIM e Progetto Missing Migrants OIM 2021-2022.

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 2015-2022.



\* Dati al 31 agosto.

Fonte: elaborazione su dati DTM-OIM e Progetto Missing Migrants OIM 2021-2022.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Algeria	:	:	:	:	6.300	4.418	1.895
Libia	13.863	18.900	15.428	9.225	11.891	32.425	16.627
Tunisia	1.035	3.178	4.519	4.177	13.466	25.657	12.562
Turchia	32.575	20.715	25.352	60.362	20.214	23.868	31.292
<b>Totale</b>	<b>47.473</b>	<b>42.793</b>	<b>45.299</b>	<b>73.764</b>	<b>51.871</b>	<b>86.368</b>	<b>62.376</b>

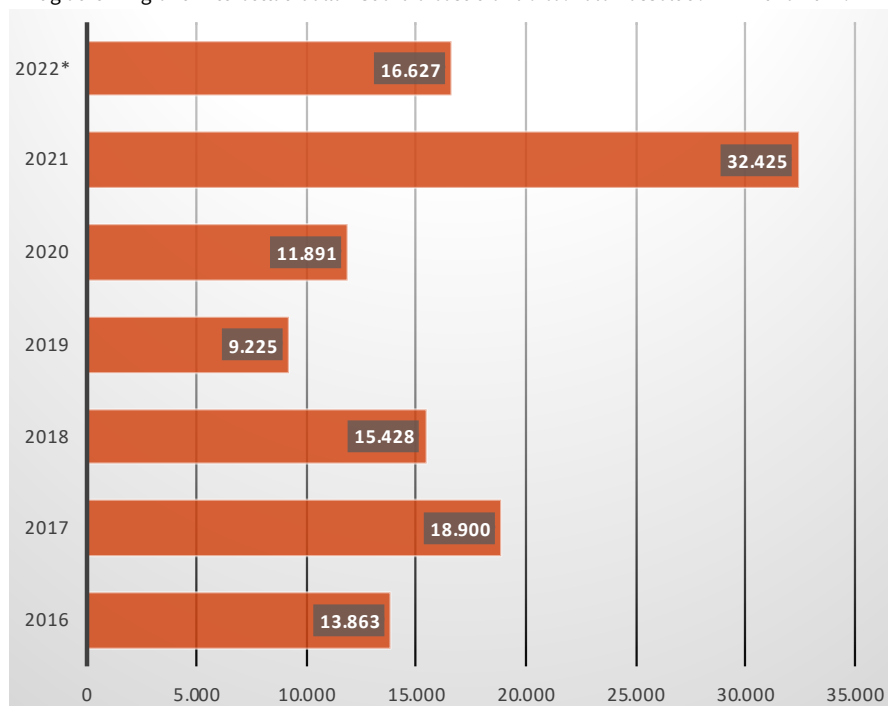
\* = dato non disponibile.

\* Dati gennaio-agosto tranne che per la "Guardia costiera" libica, gennaio-settembre (25.285 gli intercettati da quest'ultima nel periodo 1° gennaio - 25 settembre 2021).

Fonte: elaborazione su dati DTM-OIM Europe e OIM Libia 2022.



I rifugiati e i migranti intercettati dalla “Guardia costiera” libica. Valori assoluti. Anni 2016-2022.



\* Dati gennaio-settembre. Secondo dati UNHCR aggiornati alla prima settimana di **ottobre**, in oltre la metà dei casi la cittadinanza delle persone intercettate non è stata accertata; però nei casi rimanenti le più numerose sono nell'ordine quella bangladesi, egiziana, sudanese, siriana, eritrea, maliana e gambiana.

Fonte: elaborazione su dati DTM-OIM Europe, OIM Libia e UNHCR 2022.

## La rotta balcanica

### A COLPO D'OCCHIO

- L'UNHCR stima che **tra gennaio e agosto 2022** siano **transitati nella regione** formata dai Paesi che l'Agenzia ONU definisce come “Balceni occidentali” (**Bosnia-Erzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia del Nord, Albania e Montenegro**) circa **21 mila rifugiati e migranti**, il **9% in più** rispetto allo stesso periodo del 2021; alla fine di settembre il dato salirà a **26.500** persone.
- Quanto alle presenze di **fine periodo**, l'Agenzia stima una presenza totale a **fine settembre 2022** di **11.500 persone**: 3.000 in più rispetto alla fine del 2021, ma nettamente meno rispetto alla fine dei due anni precedenti. La **quasi totalità** di queste presenze si concentra fra **Serbia e Bosnia-Erzegovina**. Nel 2022 oltre la metà delle persone hanno lasciato l'**Afghanistan** o la **Siria**: se riusciranno a superare **gli stenti, le violenze** e lo squallore della rotta balcanica, almeno loro hanno buone probabilità di ottenere un riconoscimento di protezione (*v. oltre nella sottosezione “Asilo nell'UE, la risposta”*).
- Anche quest'anno cerchiamo di rendere conto di cosa (non) è il **sistema d'asilo** nella regione: fra tutti e sei i Paesi che la formano, in **nove anni** sono stati concessi appena **317 status di rifugiato** e **414 protezioni sussidiarie**.
- Gli ultimi anni hanno visto in netta crescita gli **attraversamenti “irregolari”** nell'UE: dai **5.900 del 2018** ai **106.400** dei primi nove mesi di questo **2022**, anche se la cifra, nel complesso, riflette i **ripetuti, faticosi tentativi compiuti da singole persone**.
- Tre tabelle e un grafico descrivono da un lato l'enormità del fenomeno dei **respingimenti** attuati alle frontiere e dichiarati dagli Stati balcanici membri dell'UE (Slovenia, Croazia, Ungheria, Romania e Bulgaria) e dall'altro l'esiguità, di nuovo, dei sistemi d'asilo in almeno tre di essi: la **Croazia**, la **Slovenia** e soprattutto l'**Ungheria** di Viktor Orbán, che nel 2021 ha riconosciuto una forma di protezione ad appena **40** richiedenti asilo (del resto, risulta che nel medesimo anno i richiedenti registrati nel Paese sono stati altrettanti, non uno di più).

Rifugiati, richiedenti asilo e altre persone in viaggio presenti come “movimenti misti”\* nei Balcani occidentali. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2022.

	Bosnia-Erzegovina	Serbia	Kosovo	Macedonia del Nord	Albania	Montenegro	Totale
<b>2022**</b>	2.729	7.324	139	115	192	280	<b>10.779</b>
%	25,3	67,9	1,3	1,1	1,8	2,6	<b>100,0</b>
<b>2021***</b>	2.720	5.294	200	181	153	129	<b>8.677</b>
%	31,3	61,0	2,3	2,1	1,8	1,5	<b>100,0</b>
<b>2020***</b>	8.391	7.759	322	88	163	136	<b>16.859</b>
%	49,8	46,0	1,9	0,5	1,0	0,8	<b>100,0</b>
<b>2019***</b>	7.198	5.833	196	378	141	306	<b>14.052</b>
%	51,2	41,5	1,4	2,7	1,0	2,2	<b>100,0</b>

Presenze nei Paesi alla fine del periodo. Nelle percentuali la somma degli addendi può essere diversa da 100 per via degli arrotondamenti. Alla fine di **settembre 2022** il totale ha raggiunto 11.500 persone.

\* I movimenti che comprendono richiedenti asilo, rifugiati, vittime di traffico, minori non accompagnati e altri migranti.

\*\* Situazione alla fine di agosto (stime).

\*\*\* Situazione a fine anno (stime).

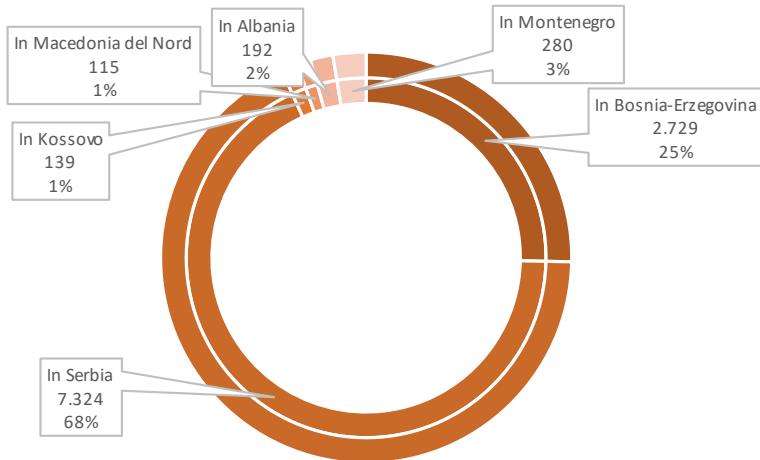
Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020-2022.

## Balcani occidentali: 26.500 i rifugiati e i migranti passati nella regione nel 2022

L'UNHCR, oltre a stimare le presenze delle persone presenti in “movimenti misti” **a fine periodo**, stima anche quelle che **in un dato periodo** sono transitate nella regione formata dai Paesi che l'Agenzia ONU definisce come Balcani occidentali (Bosnia-Erzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia del Nord, Albania e Montenegro). **Tra gennaio e agosto 2022** questa stima è di circa **21 mila rifugiati e migranti**, il 9% in più rispetto allo stesso periodo del 2021. Ma alla fine di settembre ha raggiunto le **26.500** unità. Dato il tipo di spostamenti di queste persone, e anche a seguito di respingimenti e/o “flussi inversi”, per elaborare il dato l'UNHCR utilizza le cifre sugli arrivi osservati nella regione.

Fonte: UNHCR 2022.

Persone nei "movimenti misti" nei Balcani occidentali, per Paese di "accoglienza". Valori assoluti e percentuali. Anno 2022\*.

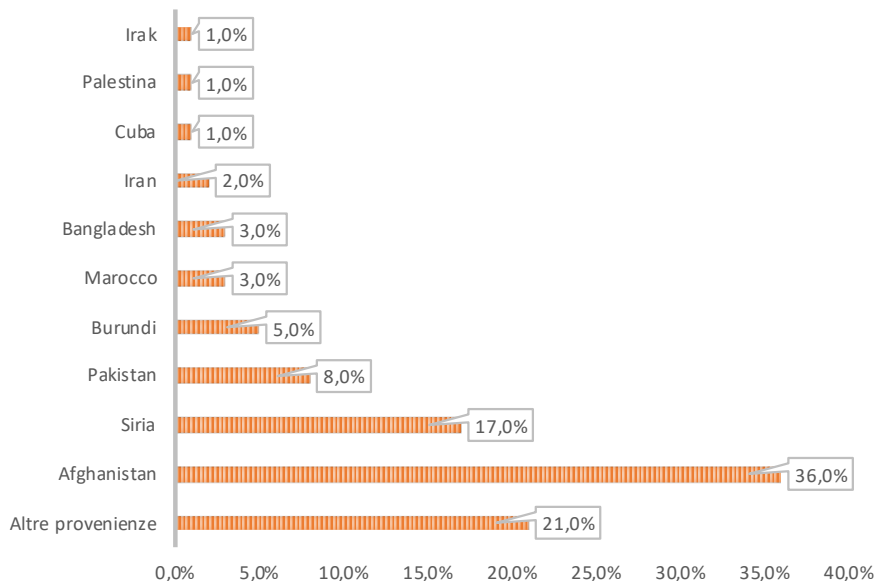


Totale: 10.779 persone (stima).

\* Persone presenti alla fine di agosto.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

Persone nei "movimenti misti" nei Balcani occidentali, per cittadinanza. Percentuali. Anno 2022\*.



Totale: 10.779 persone (stima). Somma degli addendi percentuali diversa da 100 per via degli arrotondamenti.

\* Persone presenti alla fine di agosto.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

Novi anni di asilo nei Balcani occidentali\*. Richieste di protezione ed esiti. Valori assoluti. Anni 2014-2022.

	Richieste d'asilo totali	Riconoscimenti dello status di rifugiato	Riconoscimenti della protezione sussidiaria	Dinieghi	Casi chiusi con altro esito	Colloqui realizzati
<b>2022**</b>	994	14	53	110	910	226
<b>2014-2021</b>	40.331***	303	361	22.925		1.971

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

\*\* Periodo gennaio-agosto 2022.

\*\*\* Di cui 1.376 nel 2021.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

Gli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE dai Balcani occidentali. Valori assoluti. Anni 2015-2022.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022**
<b>Rotta dei Balcani occidentali</b>	764.038	130.325	12.179	5.869	15.152	26.969	61.735	106.396
<b>Rotta "circolare" dall'Albania alla Grecia</b>	8.932	5.121	6.396	4.550	1.944	1.365	1.092	562

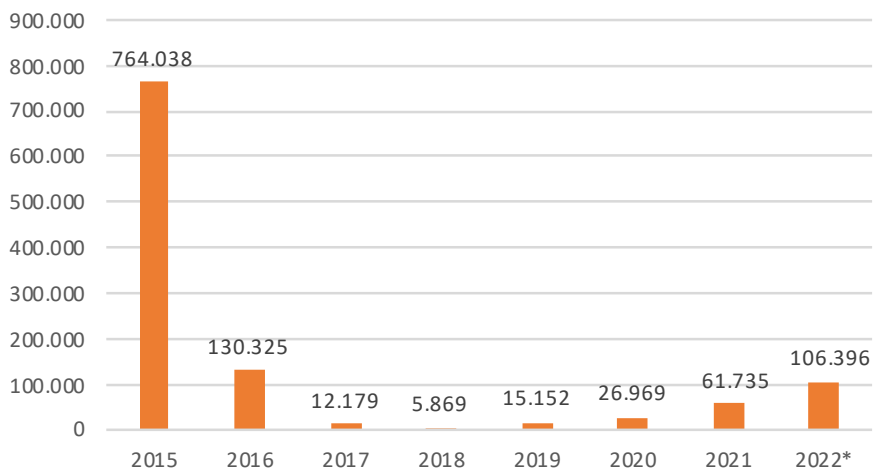
Nota: attraversamenti registrati (non singole persone) dei confini esterni dell'UE dalla rotta balcanica.

\* Soprattutto rifugiati e migranti siriani (circa 38.700 attraversamenti), afgani (12.300) e turchi (1.700); sulla rotta "circolare" si è trattato per la quasi totalità di cittadini albanesi.

\*\* Dati provvisori gennaio-settembre. Per i Balcani occidentali + 170% rispetto allo stesso periodo del 2021: soprattutto rifugiati e migranti siriani, afgani, turchi e tunisini.

Fonte: elaborazione su dati Frontex 2016-2022.

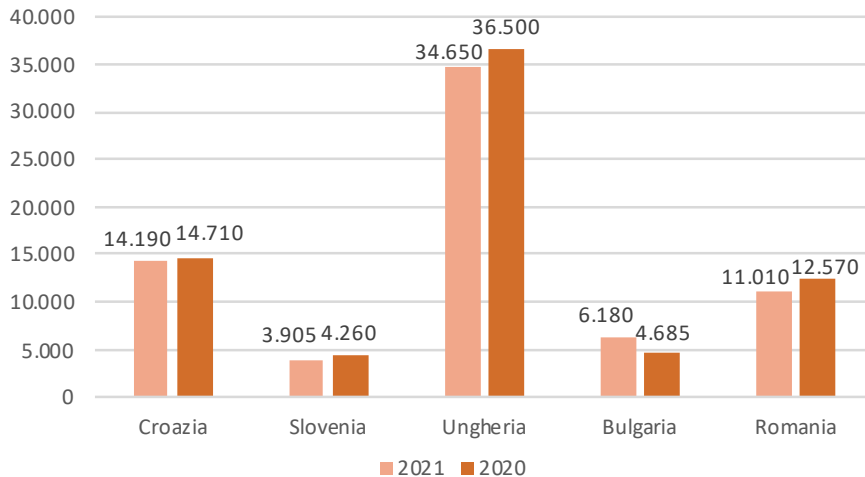
Gli attraversamenti irregolari dai Balcani occidentali. Valori assoluti. Anni 2015-2022.



\* Dato provvisorio gennaio-settembre.

Fonte: elaborazione su dati Frontex 2016-2022.

I respingimenti alla frontiera dichiarati dai Paesi balcanici membri dell'UE. Valori assoluti. Anni 2020-2021.



Nota: per un confronto con l'enormità del fenomeno nella regione, può essere utile considerare i respingimenti alla frontiera dichiarati da altri tre Paesi UE secondo questa serie di dati: Italia, 4.060 nel 2020 e 5.760 nel 2021, Germania rispettivamente 4.210 e 4.635 e Francia 4.240 e 8.210.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

I richiedenti asilo per la prima volta nei Paesi UE della regione balcanica. Valori assoluti. Anni 2018-2022.

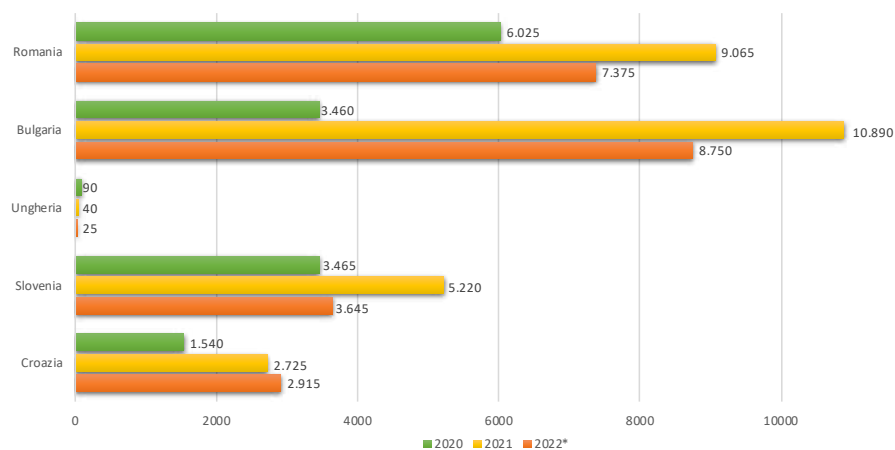
	Croazia	Slovenia	Ungheria	Bulgaria	Romania
<b>2022*</b>	2.915	3.645	25	8.750	7.375
<b>2021</b>	2.725	5.220	40	10.890	9.065
<b>2020</b>	1.540	3.465	90	3.460	6.025
<b>2019</b>	1.265	3.615	465	2.075	2.455
<b>2018</b>	675	2.800	635	2.465	1.945

Valori approssimati alla cinquina.

\* Dati gennaio-giugno.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020-2022.

Richiedenti asilo per la prima volta nei Paesi UE della regione balcanica. Valori assoluti. Anni 2020-2022.



\* Dati gennaio-giugno.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2021-2022.

Gli esiti per i richiedenti asilo nei Paesi UE della regione balcanica. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.

	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 (%)
<b>Croazia</b>	70	16,1	65	18,3
<b>Slovenia</b>	15	8,6	5	9,1
<b>Ungheria</b>	40	66,7	0	0,0
<b>Bulgaria</b>	2.015	61,6	15	100,0
<b>Romania</b>	1.140	27,8	75	23,8

Valori approssimati alla cinquina.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.



## FOCUS

# PUSHBACK: i respingimenti sommari alle frontiere europee

«I pushback rimangono di fatto una politica generalizzata in molti Stati e continuano a ostacolare seriamente il godimento dei diritti umani da parte dei migranti che attraversano i confini internazionali» (Felipe González Morales, relatore speciale ONU per i diritti umani dei migranti, aprile 2022)<sup>17</sup>.

«Le relazioni dei sopravvissuti trasmesse all'OIM indicano che dal 2021 almeno 252 persone sono morte durante presunte espulsioni forzate da parte delle autorità europee, note anche come pushback»<sup>18</sup>.

### Una definizione al di sopra di ogni sospetto

*Pushback*: «Le varie misure adottate da Stati, talvolta coinvolgendo Paesi terzi o attori non statali, 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** delle loro necessità che sia in linea con gli **obblighi** di rispetto dei diritti umani». Questa definizione non è stata messa a punto per una campagna di una qualsiasi (per quanto lodevole) rete di ONG, ma è adottata ad alto livello: l'ha adoperata nel 2021 il **Relatore speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani dei migranti**, in assenza di una definizione accettata a livello internazionale nel contesto delle migrazioni<sup>19</sup>.

(segue)

<sup>17</sup> FELIPE GONZÁLEZ MORALES (UN special rapporteur on the human rights of migrants), *Human rights violations at international borders: trends, prevention and accountability*, 2022, in <https://www.ohchr.org>, p. 17.

<sup>18</sup> OIM, *More than 5,000 deaths recorded...*, cit.

<sup>19</sup> 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*, 2021, in <https://www.ohchr.org>, p. 4.

### Libia/1: i “pushback indiretti” e le loro conseguenze

Dal 2017 al settembre 2022 la cosiddetta “Guardia costiera” libica sostenuta ed equipaggiata dall'Italia sulla base del **memorandum** Roma-Tripoli del 2 febbraio 2017 ha intercettato e ricondotto sul suolo libico quasi **104.500** rifugiati e migranti, di cui **16.600** solo nel **2022**: per l'AIDA (l'Asylum information database gestito dall'ECRE-European council on refugees and exiles) si tratta di «**pushback indiretti**» di cui l'Italia è corresponsabile<sup>20</sup>. Quelle che seguono sono le **condizioni attuali del Paese** in cui queste prassi si ripetono giorno dopo giorno. In Libia l'UNSMIL (United Nations support mission in Libya) ha registrato fra la primavera e l'estate 2022, se possibile, un ulteriore **deterioramento** delle **condizioni generali** di vita e degli **spazi di vita civile**<sup>21</sup>. Al 18 ottobre l'UNHCR contava nel Paese la presenza di **43 mila rifugiati e richiedenti asilo** registrati; da inizio anno sono **1.266** quelli che hanno avuto la fortuna di **lasciarlo** e circa **400** quelli che sono stati liberati dai **centri di detenzione**. Ma nei medesimi giorni, alla metà del mese, i soli centri di detenzione del **Dipartimento per il contrasto della migrazione illegale** “libico” rinchiusavano **3.329** persone, di cui 1.327 di competenza dell'Agenzia ONU per i rifugiati. Vero la metà di luglio le persone trattenute arbitrariamente nei centri governativi erano “solo” **2.660**. «L'UNSMIL, le agenzie ONU e i loro partner nell'assistenza umanitaria hanno continuato a **non avere accesso** ai centri di detenzione ufficiali e non ufficiali, compreso quello di **Maya**, a Tripoli, gestito dall'“Apparato di supporto alla stabilità”, dove più di **2.600** migranti e rifugiati sarebbero stati rinchiusi in **condizioni inumane e degradanti**». Ma intanto «continuava a dare serie preoccupazioni la sorte di **varie migliaia** di altre persone intercettate in mare e imprigionate da un ventaglio di attori armati **statali** e non **statali** (*leggi bande armate, ndr*)». Non basta: sempre sull'operato dei centri di detenzione, «l'ONU ha continuato a ricevere resoconti di atti di **violenza** contro migranti e rifugiati **minorenni**, che formano il **18%** della popolazione trattenuta, in violazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia».

### Libia/2: violenze, tratta ed espulsioni collettive

In Libia, «per migranti e rifugiati, uomini e donne, il **rischio di stupro, molestie sessuali e tratta** ad opera di gruppi armati, contrabbandieri e trafficanti è rimasto molto elevato»<sup>22</sup>. Ma è anche proseguita la pratica delle **espulsioni collettive** di migranti in violazione delle norme internazionali sui diritti umani e l'asilo.

<sup>20</sup> AIDA, *Country report: Italy, 2022*, in <https://www.asylumineurope.org>, p. 17.

<sup>21</sup> Cf. UNITED NATIONS, *United Nations support mission in Libya. Report of the Secretary-general*, 19 agosto 2022, in <https://unsmil.unmissions.org>, pp. 1 e 8. Ivi per le tre citazioni seguenti, p. 10.

<sup>22</sup> UNITED NATIONS, *United Nations support mission in Libya. Report of the Secretary-general*, 20 maggio 2022, in <https://unsmil.unmissions.org>, p. 11.

Sono **oltre 4.400** i migranti e i richiedenti protezione che hanno subito una *pushback* o un'espulsione dal Paese solo fra gennaio e marzo 2022: 2.475 sono stati respinti in **Niger** (fra loro anche dei minori), 1.650 in **Egitto** e 300 in **Sudan**. Inoltre l'UNSMIL ha potuto verificare come verso la fine di febbraio 53 cittadini del **Bangladesh** siano stati **trafficati e torturati** da un gruppo armato non statale a Tripoli; in seguito alle torture subite uno dei migranti ha perso la vita.

#### Balcani, la punta d'iceberg/1: le testimonianze e l'analisi della rete PRAB

Appena una settimana dopo l'inizio dell'invasione in Ucraina, a febbraio, l'UE ha attivato con la decisione del 4 marzo 2022 la direttiva sulla protezione temporanea che ha consentito di accogliere nel territorio dell'Unione, **in piena legalità**, milioni di profughi. «Ma nello stesso tempo poco è cambiato nel trattamento delle persone originarie dell'**Asia**, dell'**Africa** e del **Medio Oriente** in cerca di protezione»<sup>23</sup>. La rete PRAB (Protecting rights at borders) è formata da organismi attivi in vari Paesi fra cui l'Ungheria, la Bosnia-Erzegovina, la Serbia, la Macedonia del Nord, la Grecia e l'Italia (rappresentata da ASGI, Diaconia valdese e Danish refugee council-Italia). E il suo ultimo rapporto denuncia nel periodo gennaio-marzo 2022 una serie di *pushback* che hanno coinvolto **1.911 persone**; si tratta per il 90% di adulti e per il **10% di minori** (8% in famiglie e 2% "non accompagnati"). I *trend* delle testimonianze registrate sono analoghi a quelli dello stesso periodo del 2021. Queste le frontiere da cui sono giunte le testimonianze più numerose: 1.072 persone respinte **dalla Croazia alla Bosnia** (una decina in più dello stesso periodo '21); 531 persone respinte **dall'Ungheria alla Serbia** (si tratta qui delle sole testimonianze raccolte: l'Ungheria, che ha "**legalizzato**" i respingimenti sommati, fra gennaio e marzo '22 ammette ufficialmente di averne eseguiti quasi **19.300**); e 148 persone respinte **dalla Romania alla Serbia**. Gli episodi violenti si registrano soprattutto nei *pushback* dall'**Ungheria**: denuncia **abusi fisici e aggressioni** quasi un respinto su due, contro l'uno su quattro registrato fra i respinti dalla **Croazia** in Bosnia; piuttosto, sono questi ultimi a denunciare con più frequenza **furti, estorsioni** o la **distruzione di effetti personali** (44% dei respinti, contro il 13% fra i respinti dall'Ungheria).

#### Balcani, la punta d'iceberg/2: focus Bosnia

Il DRC (**Danish refugee council**) Bosnia-Erzegovina monitora da tempo, con cadenza mensile, le **denunce** di respingimento sommario **dalla Croazia alla Bosnia** nel corso delle sue attività di assistenza ai migranti nella Federazione. Gli episodi censiti (casi personali, che però possono riguardare anche i tentativi ripetuti di un singolo migrante) sono in **diminuzione** rispetto al 2021 e al 2020, ma tra **gennaio e agosto 2022** sono stati **2.599**;

(segue)

<sup>23</sup> PRAB, *When there's a will, there's a way to protection*, 2022, in <https://drc.ngo/>, p. 2.

**606** le denunce registrate solo ad **agosto**, un decimo delle quali da parte di **minori** (69 casi). Pur nel quadro di una diminuzione generale sulla scala del triennio, il dato di agosto è più che triplo rispetto a quelli di giugno e luglio (rispettivamente 159 e 156 casi). Sempre ad agosto, la **metà** delle persone respinte denunciano di **non aver potuto accedere all’asilo**, quasi altrettante un **trattamento ingiurioso o degradante**, una su cinque **furti, estorsioni o la distruzione di effetti personali** e una su sei **maltrattamenti fisici o aggressioni**.

**Balcani, sei anni di testimonianze per un fenomeno che è ormai storia d’Europa**

Sono **1.601** le **testimonianze** di *pushback* raccolte a partire dal 2017 dal **Border violence monitoring network (BVMN)**, una rete che unisce vari organismi attivi soprattutto nei Balcani e in Grecia. Le 1.601 testimonianze, di cui 29 raccolte solo nell’ultimo mese<sup>24</sup>, riguardano quasi **25 mila persone** respinte sommariamente lungo le frontiere che, da quella **italo-slovena**, procedono verso sudest fino a quella **greco-turca**. La grande maggioranza dei *pushback* registrati è stata **attuata** dalla **Croazia** (due casi su tre), seguita molto a distanza da **Slovenia, Ungheria, Grecia, Macedonia del Nord, Bosnia, Italia** (2% circa dei casi totali) e da altri Paesi residuali. Il 45% del totale dei *pushback* ha avuto invece come **destinazione** la **Bosnia** e, a seguire, la **Serbia** e la **Turchia**. Sempre sul totale delle testimonianze, almeno un quinto denunciano un famigerato e degradante **“respingimento a catena”** (ad esempio dall’Italia alla Slovenia, dalla Slovenia alla Croazia e dalla Croazia alla Bosnia). Queste le principali **cittadinanze** dei respinti: **Afghanistan, Marocco, Pakistan, Algeria** e **Siria**. Negli anni è cresciuta la percentuale di testimonianze di persone che sono state **respinte** malgrado avessero espresso la **volontà di chiedere asilo**: dal 59% del 2017 (e 38% nel 2020) al 70% del 2022. I *pushback* che hanno coinvolto **almeno un minore** variano dal 36% del 2019 al 54% del 2021.

**Al “terminal” della rotta balcanica: la testimonianza dell’accoglienza di Trieste**

«Continuano, tra le persone che arrivano nelle strutture di isolamento (*l’isolamento fiduciario anti-COVID, ndr*), i racconti e le evidenze di **violenza fisica e psicologica** che subiscono attraversando la rotta balcanica. Si tratta di situazioni tanto di più preoccupanti quando riguardano **giovannissimi** (più del **50%** delle persone transitate nei centri di isolamento hanno **meno di 25 anni** di età) e **famiglie con minori**. L’effetto combinato della volontà di allontanarsi da un’area di confine percepita probabilmente ancora come insicura e della mancanza di servizi di servizi a bassa soglia sul territorio spinge molte persone a **proseguire** il loro viaggio»<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ultimo nostro accesso il 22 ottobre 2022.

<sup>25</sup> AA.VV., *Il sistema dell’accoglienza di Trieste: report statistico 2021, 2022*, in <https://www.icsufficiorifugiati.org/>.

**Grecia: pushback  
nell'Egeo + 80%**

Ai primi di settembre 2022 il governo greco ha dichiarato di aver **impedito l'ingresso** nel Paese ellenico, dall'inizio dell'anno, di **154 mila migranti** dai confini marittimi e terrestri. Fra il 1° gennaio e il 19 ottobre l'**Aegean boat report**, l'osservatorio di riferimento per questi dati nei rapporti annuali dell'AIDA sulla Grecia, ha raccolto da rifugiati e volontari informazioni su **737 casi di pushback** dalle isole del mar **Egeo** verso le acque della Turchia: in totale questi respingimenti avrebbero coinvolto circa **19.600 persone**, quasi il triplo degli arrivi registrati sulle isole. Il contesto è quello di un netto aumento di arrivi rispetto al 2021, ma il dato segna un **aumento** addirittura **dell'80%** sullo stesso periodo dell'anno scorso. Inoltre fra gennaio e il 20 ottobre '22 le autorità della **Turchia** (partner privilegiato dall'UE, sia pure fra rapporti altalenanti, per il "contenimento" dei flussi migratori orientali sulla base dell'"accordo" UE-Turchia del 2016), affermano di aver **intercettato** e fermato **41.700 migranti** diretti verso le isole.

**Grecia: sulla frontiera  
dell'Evros**

A differenza di quelli in mare, i respingimenti sommersi nella regione del fiume **Evros** (al **confine di terra** fra Grecia e Turchia) sono meno visibili e monitorabili dalle ONG. Ma esistono testimonianze di come «il fenomeno dei respingimenti, nonostante il silenzio e i dinieghi degli organi e delle autorità competenti, non sia diminuito e rimanga in Grecia una **pratica standard**»<sup>26</sup>. Nel marzo 2022 **30 rifugiati siriani**, tra cui due donne incinte e sette bambini, sono rimasti bloccati su un **isolotto** dell'Evros per **sei giorni**. «Non hanno avuto accesso ad acqua, cibo, cure mediche o mezzi per riscaldarsi. In un video inviato al Greek council for refugees and human rights si riferiva che si nutrivano degli avanzi di **spazzatura** lasciati da chi li aveva preceduti su quell'itinerario e si denunciava il tragico **annegamento** di un bimbo di **quattro anni**, figlio di uno dei rifugiati». Secondo dati OIM, fra il 2021 e il 24 ottobre 2022 sono **126** le morti documentate su questa difficile e dura frontiera dell'Unione.

**Frontiera orientale,  
l'altra faccia  
dell'accoglienza UE**

«La **Polonia**, illegalmente e talvolta violentemente, respinge in maniera sommaria migranti e richiedenti asilo in **Bielorussia**, dove questi subiscono gravi abusi, tra cui **percosse e stupri** da parte delle guardie di frontiera e di altre forze di sicurezza. Almeno una persona è annegata e un'altra è scomparsa a marzo mentre veniva respinta»<sup>27</sup>. Human rights watch (HRW) ha raccolto la testimonianza di nove rifugiati fuggiti da Yemen, Irak e Mali che, in gruppi per un totale di circa **60 persone** (uomini soli e **famiglie** anche con **bambini**), dopo aver subito gli stenti delle foreste e delle paludi

(segue)

<sup>26</sup> PRAB, *When there's a will...*, cit., pp. 7-8.

<sup>27</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Violence and pushbacks at Poland-Belarus border*, 2022, in <https://www.hrw.org/>.

### Frontiera orientale, l'altra faccia dell'accoglienza UE

della frontiera polacco-bielorussa sono stati respinti in Bielorussia fra **marzo e aprile** 2022, in alcuni casi con la violenza e malgrado avessero espresso la **volontà di chiedere asilo** in Polonia. Negli **stessi mesi** di marzo e aprile l'Europa, Polonia in prima fila, stava accogliendo con **ordine, rispetto e dignità** milioni di **profughi ucraini**. Del resto, gli episodi denunciati da HRW non sono che la replica di numerosi altri denunciati, fra l'altro, dalla stessa ONG nell'**autunno 2021**<sup>28</sup>.

### 24 giugno 2022, a Nador è strage

Il 24 giugno 2022 decine migranti di origine africana (il numero preciso non è stato mai accertato, ma sono **almeno 23**) hanno **perso la vita** nel corso di un **tentativo di massa** di entrare in territorio spagnolo da quello marocchino superando le **barriere** erette fra la città di **Nador** e l'*enclave* di **Melilla**. Una strage senza precedenti che, sul fronte del Mediterraneo occidentale, testimonia con il suo orrore «il **fallimento** delle politiche migratorie securitarie. I morti e le centinaia di feriti, sia tra i migranti sia tra le forze dell'ordine marocchine (*forse due i morti fra gli agenti, ndr*), sono un vero simbolo delle politiche di **esternalizzazione** delle frontiere messe in atto dall'UE con la **complicità** di un Paese del Sud, il Marocco. La morte di questi giovani africani ai confini della "**fortezza Europa**" mette in guardia sulla natura letale della cooperazione securitaria in tema di immigrazione tra Marocco e Spagna»<sup>29</sup>. Quattro mesi dopo, il 14 ottobre, il **Defensor del pueblo** (cioè il Difensore civico, "alto commissariato" del Parlamento spagnolo) ha stabilito nelle sue prime conclusioni sull'accaduto che nella tragica calca di quel giorno si è verificato il **respingimento illegale di 470 persone**.

### Frontiera interna Italia-Francia: respinti anche migranti fuggiti dall'Ucraina

Sulle Alpi occidentali l'iniziativa PRAB ha registrato fra gennaio e marzo **68 migranti** respinti sommariamente **dalla Francia all'Italia**. Oltre la metà affermano di aver subito il *pushback* malgrado avessero chiesto di presentare **domanda d'asilo**. Sette di loro, respinti a Oulx (tre **nepalesi**, un **nigeriano**, due **algerini** e un **indiano**), erano fuggiti dall'Ucraina, dove avevano un regolare permesso di soggiorno. Lo stesso è accaduto a Ventimiglia a 21 fra **pakistani, bangladesi e nigeriani** (tra questi ultimi anche una famiglia di quattro persone), anche loro residenti in Ucraina prima della guerra.

<sup>28</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, "Die here or go to Poland". Belarus' and Poland's shared responsibility for border abuses, 2021, in <https://www.hrw.org/>.

<sup>29</sup> CAMINANDO FRONTERAS, *El acuerdo de inmigración entre España y Marruecos asesina*, 25 giugno 2022, in <https://caminandofronteras.org/>.

**Deportare i richiedenti asilo in Ruanda? Ci ha provato Boris Johnson...**

Il 14 giugno 2022 la **Corte europea dei diritti dell'uomo** ha bloccato provvisoriamente, su ricorso di un richiedente asilo **irakeno**, l'attuazione di un **protocollo d'intesa** sottoscritto in aprile da **Regno Unito** (allora sotto il premierato di Boris Johnson) e **Ruanda** per una "partnership" in tema di gestione dell'asilo: il testo dell'accordo prevede che i **richiedenti asilo** la cui richiesta non sia esaminata nel Regno Unito possano essere "**ricollocati**" nel Paese africano. Per la Corte di Strasburgo «i richiedenti asilo trasferiti dal Regno Unito in Ruanda non avranno accesso a **procedure eque ed efficaci** per la determinazione dello status di rifugiato». Inoltre, nel Paese africano mancherebbe «qualsiasi meccanismo legalmente esecutivo per il rientro del richiedente nel Regno Unito se fosse accolto un suo **ricorso** presso i tribunali locali»<sup>30</sup>.

**Nel 2021**

**Quattro generi di violazioni in 16 Paesi**

«L'accesso all'asilo è stato motivo di preoccupazione costante negli ultimi anni. In molti casi, **pratiche di frontiera illegittime** ostacolano le persone con necessità di protezione che cercano di attraversare le frontiere europee»<sup>31</sup>. Nel 2021, pratiche di questo tipo sono state segnalate in ben **16 dei 23 Paesi** monitorati dall'**AIDA: Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Francia, Grecia, Ungheria, Italia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna, Serbia, Turchia e Regno Unito**. Le misure utilizzate dalle autorità nazionali sono: 1) **respingimenti** («pushback») diretti alle frontiere di terra e di mare, 2) accordi informali di "**riammissione**", 3) il **diniego all'accesso** al territorio e/o alla procedura di asilo, e infine 4) la reintroduzione temporanea dei **controlli di frontiera** nell'"area Schengen" di libera circolazione.

**Sul fronte del Mediterraneo quattro Paesi "a rischio"**

«Nonostante vari rapporti che segnalano come i pushback siano ormai diventati una "pratica standard" in **Grecia**, il governo ellenico continua a opporsi all'istituzione di un organismo di monitoraggio indipendente, mentre sostanzialmente non sono state condotte indagini sulle denunce». Nel '21 ce l'hanno fatta a raggiungere le isole dell'Egeo appena **4.200 rifugiati e migranti** (fonte OIM): è il dato più ridotto almeno dal 2015 (mentre ancora nel 2019 pre-pandemico si era trattato di 62.400 persone). L'osservatorio Aegean boat report riferisce che le persone **intercettate dalla Guardia costiera e dalla polizia turche** sono ben **26.200**.

(segue)

<sup>30</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylum-seeker's imminent removal from the UK to Rwanda*, 2022, in <https://hudoc.echr.coe.int>.

<sup>31</sup> AIDA, *Asylum in Europe: the situation of applicants for international protection in 2021, 2022*, in <https://www.asylumineurope.org>, p. 2; p. 3 per la citazione seguente.

Ma ci sono anche i casi di *pushback*: l'osservatorio ne ha censiti 629, per un totale di circa **15.800** persone **respinte** verso la Turchia, quasi il quadruplo degli arrivi registrati. «Il governo greco ha enormemente accresciuto i respingimenti illegali di rifugiati dal gennaio 2020, con alcune delle vittime che affermano di essere state percosse dagli agenti greci prima di essere scacciate oltre il confine o gettate in mare... Per un terzo erano già arrivati sulle isole ma, fermati dalla polizia, sono stati respinti in mare e lasciati alla deriva su zattere di salvataggio»<sup>32</sup>. Però casi di imbarcazioni respinte in mare nel 2021 sono stati documentati anche in **Italia, Malta e Cipro**, mentre l'accesso ai posti di confine spagnoli di **Ceuta e Melilla** ha continuato a subire gravi restrizioni: qui si è confermato, inoltre, il problema delle violente pratiche di polizia».

#### **Intercettamenti libici, un anno da “record”**

Il 2021 è stato un **anno “record”** per la pratica dei “**pushback indiretti**” in Libia: **32.425** le persone intercettate dalla “Guardia costiera” libica (contro le 12 mila scarse del '20): mai così tante dal 2017. Nel Mediterraneo centrale è proseguita purtroppo anche la pratica dei **pushback “per procura”** tramite navi private: a giugno, oltre 270 migranti e rifugiati sono stati consegnati alla “Guardia costiera” libica dalla nave **Vos Triton**. Tuttavia, il 13 ottobre il Tribunale di Napoli ha condannato il comandante del rimorchiatore **Asso 28** della compagnia Augusta Offshore per aver ricondotto in Libia nel 2018 oltre 100 migranti soccorsi in mare. Il Relatore speciale ONU per i diritti dei migranti, ricordando per l'ennesima volta come per le Nazioni Unite la Libia non possa essere considerata un “**porto sicuro**” per lo sbarco dei migranti soccorsi nel Mediterraneo, ha accolto con favore la sentenza di Napoli ma ha ricordato «come – alla fine – ricada **sugli Stati** che coordinano le attività di ricerca e soccorso nella regione la responsabilità di **astenersi** dal richiedere o dall'autorizzare lo sbarco in Libia, e come operazioni di questo tipo dovrebbero essere sospese senza indugio»<sup>33</sup>.

#### **Decine di migliaia i pushback lungo la “rotta balcanica”**

Pratiche illegittime hanno continuato a registrarsi nei Paesi della “rotta balcanica”. In **Bulgaria**, ad esempio, il meccanismo nazionale di monitoraggio dei confini ha registrato nel 2021 denunce su **2.513 casi** di *pushback*, con il coinvolgimento di **44.988 persone** (erano state **15.173** nel 2020). In **Croazia** **9.114** persone hanno subito un respingimento sommario verso la **Bosnia-Erzegovina** (fra queste, molte sono state anche vittime dei famigerati “respingimenti a catena” attraverso più Stati) e **928** verso la **Serbia**. Ancora, **28.737** persone hanno subito un *pushback* dall'**Ungheria** verso la **Serbia**: il dato è il triplo rispetto a quello del 2020.

<sup>32</sup> AEGEAN BOAT REPORT, *Annual report 2021, 2022*, in <https://aegeanboatreport.com/>, p. 3.

<sup>33</sup> F. GONZÁLEZ MORALES (UN Special Rapporteur on the human rights of migrants), *Human rights violations...*, cit., p. 15.



**Il non-refoulement?  
“Sospeso” per legge**

In aggiunta alle pratiche di frontiera, alcuni Paesi hanno adottato **modifiche normative** che pretendono di **“sospendere” gli obblighi internazionali** di non respingimento alle frontiere, limitando di fatto l'accesso alla procedura di asilo. In particolare, la situazione al confine tra **Polonia** e Bielorussia (v. sopra nella sottosezione *“Alla periferia dell'Europa”*) ha indotto la prima a introdurre modifiche legislative che ammettono una **procedura semplificata** per le espulsioni e **riducono** la possibilità di **chiedere protezione** per le **persone intercettate** nelle zone di confine.

**Respingimenti illeciti  
anche sulle frontiere  
interne  
di quattro Paesi UE**

Sempre nel '21, respingimenti alle **frontiere interne** dell'Unione Europea sono stati messi in atto senza valutare correttamente i bisogni di protezione dei migranti da parte delle autorità di frontiera di **Francia, Spagna, Italia e Austria**. Qui pesa sul nostro Paese la responsabilità dei *pushback* dai **porti dell'Adriatico**: «Dopo la decisione del Tribunale di Roma che aveva dichiarato l'illiceità delle procedure di riammissione informale attuate al confine italiano con la **Slovenia** (*ordinanze del 18 gennaio e 3 maggio 2021, ndr*<sup>34</sup>), queste procedure sono state **sospese al confine orientale** ma sono applicate in **maniera del tutto simile** nei porti adriatici<sup>35</sup>. In **Austria** invece una Corte regionale, in una **decisione** del luglio '21 che costituisce una sorta di pietra miliare sull'argomento (anche perché è stata poi confermata da una Corte superiore), ha riconosciuto che le autorità del Paese hanno messo in atto *pushback* in maniera **routinaria**, in violazione del principio di **non-refoulement**.

**Prevenzione  
e riparazione: quei  
“progressi” inutili**

«Si sono registrati **alcuni progressi** nella prevenzione delle violazioni sistemiche dei diritti umani alle frontiere e nell'ottemperare ai diritti dei migranti che hanno subito violazioni o abusi a causa di misure messe in atto lungo i confini di Stato. Tali progressi sono stati ottenuti soprattutto attraverso **tribunali** nazionali e locali, ma **non sono stati seguiti** da decisi cambiamenti di rotta nelle **politiche di governo** e nelle strategie di **amministrazione delle frontiere**»<sup>36</sup>.

Fonte: elaborazione su dati United Nations Human Rights Council, OIM, AIDA, DTM-OIM Europe, UNSMIL, UNHCR, Iniziativa PRAB, BVMN, ICS-Caritas Diocesana di Trieste, Aegean Boat Report, HRW, Caminando fronteras, Defensor del pueblo (Spagna) e Corte Europea dei Diritti Umani 2021-2022.

<sup>34</sup> Cf. FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo. Report 2021*, cit., p. 147.

<sup>35</sup> ECRE - AIDA, Rapporto Paese: *Italia 2021. Sintesi*, 2022, in [asylumineurope.org](http://asylumineurope.org), p. 2.

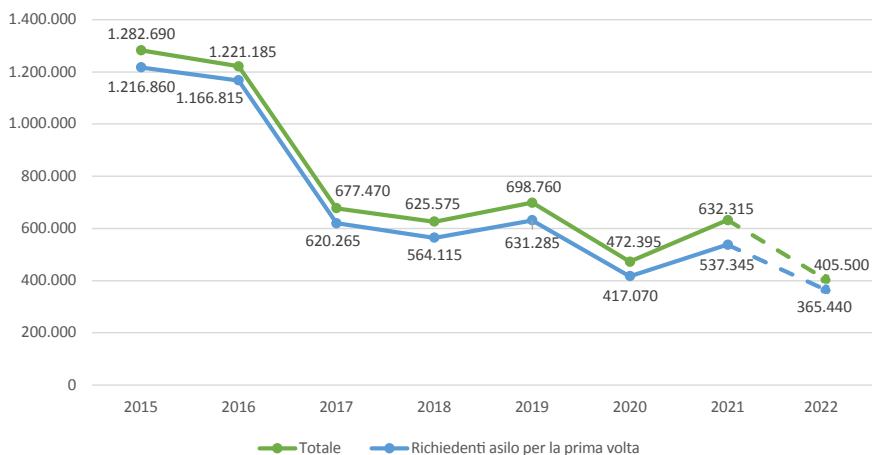
<sup>36</sup> F. GONZÁLEZ MORALES (UN Special Rapporteur on the human rights of migrants), *Human rights violations...*, cit., p. 17.

## Asilo nell'UE, la domanda

### A COLPO D'OCCHIO

- Sempre al netto della crisi umanitaria ucraina, la situazione globale spinge di nuovo verso l'Unione Europea, dopo i livelli minimi del 2020 pandemico, un **numero crescente di richiedenti asilo**: è probabile che entro il 2022 si toccheranno cifre analoghe a quelle del 2019. Il 2021, con circa 537 mila **richiedenti per la prima volta**, ha registrato un **aumento del 29%** rispetto al 2020. Mentre il **primo semestre del 2022** ne vede già **365 mila**, contro le 201 mila del primo semestre 2021.
- Il primo Paese per richiedenti asilo registrati nel '21 è ancora una volta la **Germania (148 mila)**, seguita da **Francia, Spagna e Italia**. Nell'anno hanno registrato una diminuzione solo la **Spagna**, la **Grecia**, la **Svezia**, la **Finlandia**, **Malta** e l'**Ungheria**.
- La **Siria** (circa **99 mila richiedenti** nel '21) e l'**Afghanistan (85 mila)** sono ormai da anni le **cittadinanze principali** delle persone che cercano protezione nell'UE. A seguire, nel 2021, **Irak, Pakistan, Turchia, Bangladesh, Venezuela, Somalia, Marocco e Colombia**.
- Per oltre due terzi di **sezzo maschile**, sempre nel '21 la popolazione dei richiedenti asilo nel territorio dell'Unione è composta per circa **un terzo** di bambini/e e ragazzi/e **under 18**.

## Richiedenti asilo nell'UE\*. Valori assoluti. Anni 2015-2022.



Valori approssimati alla cinquina.

\* UE a 27 Paesi per tutti gli anni e richiedenti extra-UE a 27 Paesi (fra i Paesi membri si esclude il Regno Unito, anche se è uscito dall'Unione solo il 31 gennaio 2020).

\*\* Dati provvisori gennaio-giugno. Nel 1° semestre 2021 i richiedenti totali erano stati 249.130 e quelli per la prima volta 200.735.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

## Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2021.

	2020	2021	Variazione (%)	Incidenza sul totale 2021 (%)
<b>UE a 27 Paesi</b>	<b>417.070</b>	<b>537.345</b>	<b>28,8</b>	<b>100,0</b>
Germania	102.525	148.175	44,5	27,6
Francia	81.735	103.790	27,0	19,3
Spagna	86.380	62.050	-28,2	11,5
Italia	21.330	45.200	111,9	8,4
Austria	13.400	37.800	182,1	7,0
Olanda	13.660	24.725	81,0	4,6
Grecia	37.860	22.660	-40,1	4,2
Belgio	12.905	19.545	51,5	3,6
Cipro	7.065	13.260	87,7	2,5
Bulgaria	3.460	10.890	214,7	2,0

(segue)

Svezia	13.595	10.145	-25,4	1,9
Romania	6.025	9.065	50,5	1,7
Polonia	1.510	6.240	313,2	1,2
Slovenia	3.465	5.220	50,6	1,0
Lituania	260	3.905	1401,9	0,7
Croazia	1.540	2.725	76,9	0,5
Irlanda	1.535	2.615	70,4	0,5
Danimarca	1.420	1.995	40,5	0,4
Lussemburgo	1.295	1.355	4,6	0,3
Finlandia	1.445	1.355	-6,2	0,3
Portogallo	900	1.350	50,0	0,3
Malta	2.410	1.200	-50,2	0,2
Repubblica Ceca	790	1.055	33,5	0,2
Lettonia	145	580	300,0	0,1
Slovacchia	265	330	24,5	0,1
Estonia	45	75	66,7	0,0
Ungheria	90	40	-55,6	0,0
Regno Unito	36.986	56.495	52,7	:
Islanda	625	865	38,4	:
Liechtenstein	25	80	220,0	:
Norvegia	1.325	1.595	20,4	:
Svizzera	9.725	13.240	36,1	:

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

“:” = dato non applicabile.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Home Office (Regno Unito) 2022.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE\* per cittadinanze principali. Valori assoluti. Anni 2017-2021.

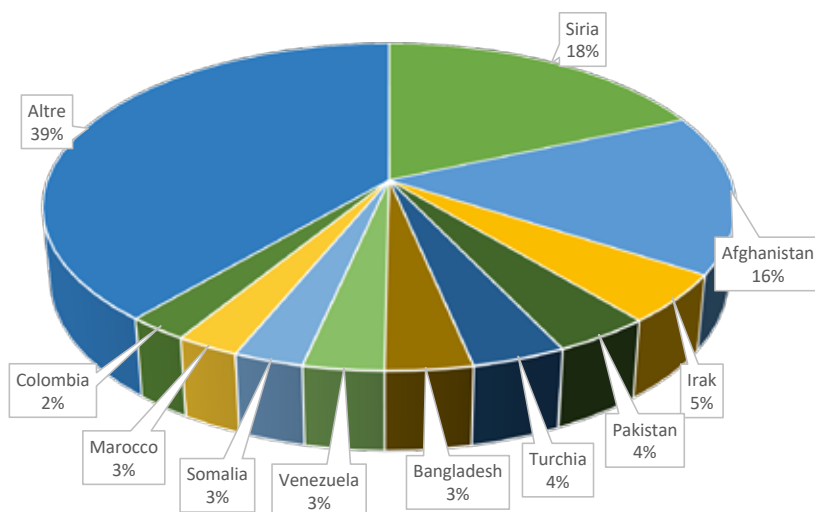
	2017	2018	2019	2020	2021
Siria	101.590	80.515	74.915	63.600	98.895
Afghanistan	41.840	40.625	54.300	44.285	84.555
Irak	44.295	36.700	26.850	16.275	26.020
Pakistan	26.480	23.245	24.345	15.910	21.040
Turchia	14.145	21.325	23.420	13.915	20.315
Bangladesh	17.330	11.340	13.190	10.420	18.830
Venezuela	12.985	22.195	44.770	30.325	17.375
Somalia	12.410	12.475	12.850	10.135	15.100
Marocco	7.700	7.590	8.950	6.775	13.715
Colombia	3.935	10.045	31.850	29.055	13.140

Valori approssimati alla cinquina.

\* UE a 27 Paesi per tutti gli anni e richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE\* per cittadinanze principali. Percentuali. Anno 2021.



Totale: 537.345 richiedenti asilo.

\* Richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE\* per sesso ed età. Valori assoluti. Anno 2021.

	Totale	Maschi	Femmine	Sesso sconosciuto
<b>Totale</b>	<b>537.345</b>	370.930	166.240	175
Età 0-13 anni	125.515	64.465	61.025	25
Età 14-17 anni	41.975	:	:	41.975
Età 0-17 anni	167.495	97.820	69.635	40
Età 18-34 anni	269.985	209.355	60.515	115
Età 35-64 anni	96.400	:	:	96.400
Età 65 anni e oltre	3.435	:	:	3.435
Età sconosciuta	35	:	:	35

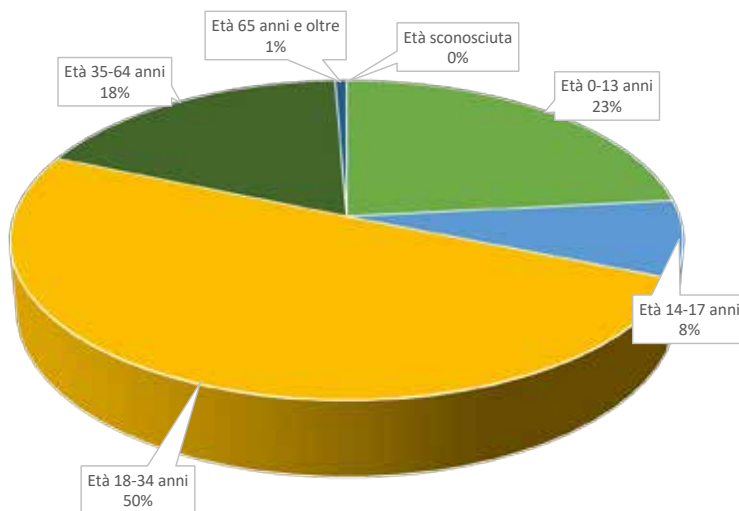
Valori approssimati alla cinquina, addendi non sempre corrispondenti ai totali.

“:” = dato non disponibile.

\* Richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE\* per età. Percentuali. Anno 2021.



Totale: 537.345 richiedenti asilo.

\* Richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

## Asilo nell'UE, la risposta

### A COLPO D'OCCHIO

- Rispetto al 2020, il 2021 ha visto nel territorio dell'Unione Europea un numero di **decisioni in prima istanza** di poco **superiore** (circa **524 mila** contro 521 mila), ma una **diminuzione di decisioni positive** (**202 mila** contro 212 mila), registrando dunque un tasso di riconoscimento pari al **38,5%**, contro il 40,7% dell'anno prima.
- Sempre nel '21 l'UE ha **garantito protezione** a **274 mila** richiedenti (riconoscimenti dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria o umanitaria fra **prima istanza** e **istanza finale** su ricorso). Anche questo dato complessivo è in calo rispetto ai due anni precedenti: nel 2020 una delle tre forme di protezione era stata garantita a **281 mila** persone e nel **2019** a **296 mila**.
- In **istanza finale su ricorso** gli **esiti positivi**, per quanto molto inferiori alla prima istanza in cifra assoluta (**72.200**), sono cresciuti fra 2020 e 2021 di cinque punti percentuali, **dal 30%** di tutte le decisioni a questo livello **al 35%**. Ancora una volta si tratta di un dato significativo, sia perché corregge 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 suggerisce che gli stessi processi di decisione in **prima istanza** potrebbero essere molto **migliorati**, dato appunto l'alto numero di **"correzioni"** successive e il costo di queste ultime in termini di **risorse** e di **tempo**.

Le decisioni sui richiedenti asilo in prima istanza nell'UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.

	Decisioni totali	Decisioni totali positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Dinièghi	Riconoscimento totale (%)*	Riconoscimento status di rifugiato + protezione sussidiaria (%)*
<b>UE a 27 Paesi</b>	<b>524.260</b>	<b>201.885</b>	<b>112.660</b>	<b>61.385</b>	<b>27.845</b>	<b>322.380</b>	<b>38,5</b>	<b>33,2</b>
Belgio	21.030	9.165	8.280	885	:	11.865	43,6	43,6
Bulgaria	3.270	2.015	145	1.870	:	1.255	61,6	61,6
Rep. Ceca	935	260	190	70	5	675	27,8	27,8
Danimarca	1.525	775	360	260	160	750	50,8	40,7
Germania	132.680	59.850	32.065	22.995	4.785	72.830	45,1	41,5
Estonia	75	50	45	0	0	30	66,7	60,0
Irlanda	1.545	1.460	800	70	590	85	94,5	56,3
Grecia	37.285	16.570	13.035	3.535	0	20.715	44,4	44,4
Spagna	70.985	20.405	5.355	2.025	13.030	50.580	28,7	10,4
Francia	137.015	33.875	21.340	12.535	:	103.140	24,7	24,7
Croazia	435	70	70	0	0	365	16,1	16,1
Italia	43.550	21.805	7.380	7.350	7.080	21.745	50,1	33,8
Cipro	12.270	2.290	310	1.985	0	9.980	18,7	18,7
Lettonia	200	90	65	25	:	115	45,0	45,0
Lituania	3.275	420	405	10	0	2.860	12,8	12,7



	Decisioni totali	Decisioni totali positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Dinièghi	Riconoscimento totale (%)*	Riconoscimento status di rifugiato + protezione sussidiaria (%)*
Lussemburgo	1.170	860	725	135	:	310	73,5	73,5
Ungheria	60	40	20	15	0	20	66,7	58,3
Malta	810	180	20	155	5	630	22,2	21,6
Olanda	16.505	12.065	7.825	2.865	1.375	4.435	73,1	64,8
Austria	18.760	12.105	9.500	2.145	460	6.655	64,5	62,1
Polonia	3.610	2.155	1.020	1.135	0	1.455	59,7	59,7
Portogallo	505	305	225	80	:	200	60,4	60,4
Romania	4.100	1.140	515	625	0	2.960	27,8	27,8
Slovenia	175	15	15	0	:	155	8,6	8,6
Slovacchia	130	45	15	15	15	85	34,6	23,1
Finlandia	2.300	1.065	855	80	130	1.235	46,3	40,7
Svezia	10.070	2.805	2.075	520	210	7.260	27,9	25,8
Islanda	555	255	50	200	5	305	45,9	45,0
Liechtenstein	15	5	0	0	0	10	33,3	0,0
Norvegia	1.315	1.105	925	135	40	215	84,0	80,6
Svizzera	9.910	9.015	5.240	740	3.035	895	91,0	60,3

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

\*: = valore non disponibile.

\* 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).

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

Le decisioni sui richiedenti asilo in istanza finale su ricorso nell'UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.

	Decisioni totali	Decisioni totali positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Dinieghi	Riconoscimento totale (%)*	Riconoscimento status di rifugiato + protezione sussidiaria (%)*
<b>UE a 27 Paesi</b>	<b>207.725</b>	<b>72.240</b>	<b>26.440</b>	<b>19.310</b>	<b>26.490</b>	<b>135.490</b>	<b>34,8</b>	<b>22,0</b>
Belgio	6.475	650	595	55	:	5.830	10,0	10,0
Bulgaria	15	15	5	5	:	0	100,0	66,7
Rep. Ceca	455	60	10	50	0	395	13,2	13,2
Danimarca	415	65	40	25	0	350	15,7	15,7
Germania	80.615	29.265	8.060	7.380	13.825	51.350	36,3	19,2
Estonia	30	5	5	0	0	25	16,7	16,7
Irlanda	935	930	295	35	595	10	99,5	35,3
Grecia	15.605	1.850	725	1.125	0	13.755	11,9	11,9
Spagna	2.180	105	50	5	50	2.075	4,8	2,5
Francia	46.540	14.990	9.940	5.050	:	31.550	32,2	32,2
Croazia	355	65	65	0	0	290	18,3	18,3
Italia	18.780	11.845	750	2.025	9.065	6.935	63,1	14,8
Cipro	2.605	15	15	0	0	2.590	0,6	0,6
Lettonia	65	15	15	0	:	50	23,1	23,1
Lituania	3.210	450	440	10	0	2.760	14,0	14,0

	Decisioni totali	Decisioni totali positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Dinièghi	Riconoscimento totale (%)*	Riconoscimento status di rifugiato + protezione sussidiaria (%)*
Lussemburgo	165	0	0	0	:	165	0,0	0,0
Ungheria	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0
Malta	605	0	0	0	0	605	0,0	0,0
Olanda	3.610	2.020	760	995	265	1.595	56,0	48,6
Austria	9.825	6.675	2.625	2.260	1.790	3.145	67,9	49,7
Polonia	1.885	10	0	10	0	1.875	0,5	0,5
Portogallo	455	0	0	0	:	455	0,0	0,0
Romania	315	75	10	60	0	245	23,8	22,2
Slovenia	55	5	5	0	:	55	9,1	9,1
Slovacchia	30	15	10	5	0	15	50,0	50,0
Finlandia	2.290	1.025	860	80	90	1.260	44,8	41,0
Svezia	10.205	2.090	1.150	125	810	8.115	20,5	12,5
Islanda	265	55	10	30	15	210	20,8	15,1
Liechtenstein	5	0	0	0	0	5	0,0	0,0
Norvegia	655	185	75	5	110	470	28,2	12,2
SVizzera	2.090	235	120	40	75	1.860	11,2	7,7

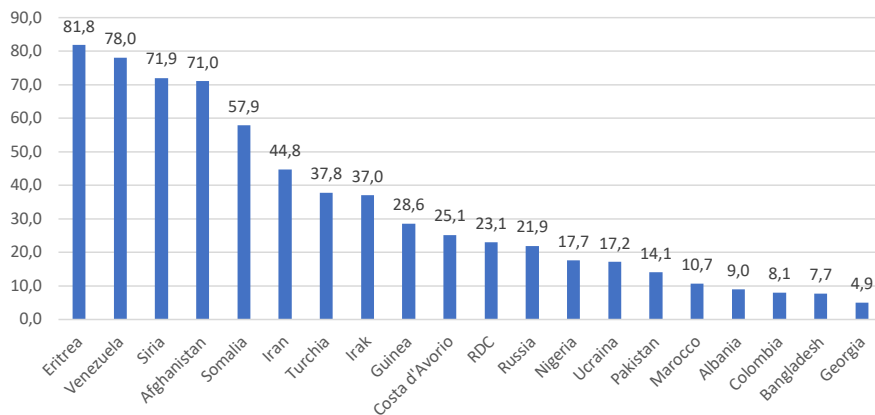
Valori approssimati alla cinquina (per questa ragione le somme degli addendi possono non coincidere con i totali).

\*: = valore non disponibile.

\* 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).

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

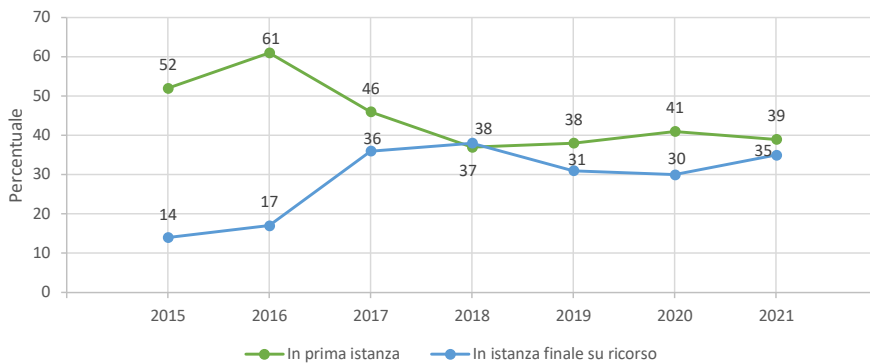
Il tasso di riconoscimento (cioè di decisioni positive) fra le 20 cittadinanze d'origine che hanno ricevuto più decisioni in prima istanza nell'UE\*. Percentuali. Anno 2021.



\* A 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

L'andamento del riconoscimento "totale" di protezione nell'UE. Valori percentuali. Anni 2015-2021.



Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2016-2022.

## La relocation nei Paesi europei

### A COLPO D'OCCHIO

- Dopo il programma UE per la **ricollocazione obbligatoria** di richiedenti asilo da **Italia e Grecia** nel periodo 2015-2017<sup>37</sup>, questo strumento di **solidarietà** fra Paesi membri ha avuto una certa consistenza solo nei confronti della **Grecia**. Dal 2020 all'ottobre 2022, infatti, il **Voluntary relocation scheme** della Commissione Europea ha permesso di trasferire dal Paese ellenico **5.000** fra **richiedenti asilo** “vulnerabili”, **minori non accompagnati** e **rifugiati riconosciuti**.
- Nello stesso periodo, sporadiche operazioni a favore dell'**Italia** hanno realizzato la *relocation* di appena **795 persone**.
- Solo nell'autunno 2022, con la “**crisi**” che tra fine ottobre e la prima decade di novembre ha visto gli inauditi sviluppi delle situazioni di “stallo”, in acque e porti italiani, delle navi **Humanity One, Geo Barents e Ocean Viking** (tutte e tre gestite da ONG, v. *nella sezione I numeri/3 la scheda “ONG e non solo: la flotta di salvataggio nel Mediterraneo dal 2016 al 2022”*), è balzata agli onori delle cronache la vaga **dichiarazione politica** con la quale, a giugno, **18 Paesi dell'UE** più tre “associati Schengen” (**Norvegia, Svizzera e Liechtenstein**) si sono impegnati a «mettere in opera un **meccanismo** di solidarietà **volontaria**» per sostenere i Paesi più esposti alle migrazioni dal Mediterraneo e dall'Atlantico occidentale tramite la **ricollocazione** oppure tramite **contributi finanziari**<sup>38</sup>. Per l'attuazione del meccanismo è stata poi stabilita una quantità di **ricollocazioni annuali** (circa **10 mila** in tutto secondo quanto riferito dal nostro ministero dell'Interno<sup>39</sup>), da ripartirsi fra ogni Paese aderente se-

<sup>37</sup> Cf. FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo. Report 2021*, Todi (Pg), 2021, pp. 119-120.

<sup>38</sup> PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Première étape dans la mise en œuvre graduelle du Pacte européen sur la migration et l'asile...*, 22 giugno 2022, in <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/>.

<sup>39</sup> Cf. MINISTERO DELL'INTERNO, *Primi ricollocamenti in Francia con il nuovo meccanismo volontario di solidarietà*, 2 settembre 2022, in <https://interno.gov.it>. Un successivo comunicato dello stesso Ministero, *Accoglienza migranti, Piantedosi: «I Paesi di primo ingresso non possono da soli sopportare l'onere esclusivo nella gestione dei flussi»*, 10 novembre 2022, *ivi*, ha parlato dell'impegno di 13 Paesi a “ricollocare” 8.000 persone, di cui solo 117 ricollocate allo stesso 10 novembre (fra loro, 38 in Francia proprio dall'Italia, il 2 settembre).

condo un «obiettivo **indicativo**» fondato sui parametri di popolazione e PIL.

- Nelle settimane della crisi sopra citata, la missione della **Ocean Viking** si è conclusa l'11 novembre quando, dopo essere ripartita dalle acque italiane, è potuta attraccare nel porto militare di **Tolone** su concessione *una tantum* del governo francese, che ha accettato di ricollocare i **234 migranti e rifugiati** a bordo. Ma che, allo stesso tempo, in polemica con la «**disumanità**» con la quale il governo Meloni ha gestito la vicenda, ha deciso di rinforzare i controlli di frontiera con il nostro Paese e di **sospendere** la relocalizzazione di **3.500 migranti** già prevista a favore dell'Italia<sup>40</sup>. Controlli inaspriti e blocco di ulteriori *relocation* a parte (che alla fine si ripercuoterebbero ancora una volta sugli «**ultimi**», i migranti), **macchiano il gesto** di «buona volontà» verso la Ocean Viking anche le modalità con cui Parigi lo ha organizzato a terra, almeno nelle prime fasi: i naufraghi sono stati accolti in una struttura «chiusa», con l'umiliante (e assurda) precisazione che l'accesso a questa struttura «non costituisce un'autorizzazione all'ingresso in territorio francese»<sup>41</sup>: le gente che **nessuno voleva** confinata in «**terra di nessuno**»<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Cf. «TF 1», *Que vont devenir les 230 migrants après leur débarquement en France?*, 10 novembre 2022, in <https://www.tf1info.fr/politique/video-ocean-viking-avec-migrants-a-bord-l-italie-a-ete-tres-inhumaine-fustige-gerald-darmanin-sur-tf1-2238274.html>.

<sup>41</sup> MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER, *Prise en charge des 234 migrants de l'Ocean-Viking dans une zone d'attente temporaire*, 11 novembre 2022, in <https://www.interieur.gouv.fr/>.

<sup>42</sup> Il 12 novembre 2022 i ministri dell'interno di Italia, Malta e Cipro con il ministro della Migrazione e dell'Asilo della Grecia (ma non il loro omologo spagnolo, che ne ha preso in parte le distanze) hanno denunciato fra l'altro, in una dichiarazione congiunta, l'esiguità degli impegni di *relocation* assunti dagli altri partner europei e la lentezza di tutto il meccanismo.

La ricollocazione (*relocation*) di richiedenti asilo e rifugiati da Grecia, Italia e Malta verso altri Paesi europei. Valori assoluti. Anni 2019-2022.

	2019	2020	2021	2022	Totale
<b>Grecia</b>	:		5.001*		<b>5.001</b>
<b>Italia</b>	478	567	181	47**	<b>1.273</b>
<b>Malta</b>	330***	270	238	:	<b>838</b>

“:” = dato non disponibile o uguale a zero.

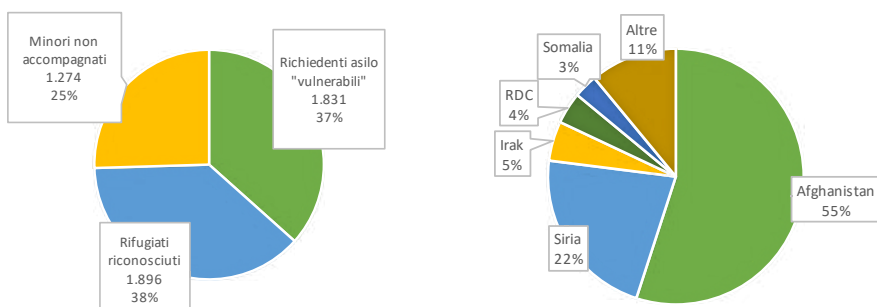
\* Dati all'11 ottobre 2022, nell'ambito del Voluntary relocation scheme della Commissione Europea per richiedenti asilo e rifugiati vulnerabili del marzo 2020, poi esteso anche alle famiglie, nel settembre dello stesso anno, dopo l'incendio del campo di Moria, a Lesbo.

\*\* Dato al 31 agosto. Il **2 settembre** altre 38 persone sono state ricollocate in Francia.

\*\*\* A partire dall'avvio di un Voluntary relocation project nel mese di agosto.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Europea, OIM-UNHCR, Ministero dell'Interno e AIDA (Asylum Information Database)-ECRE 2022.

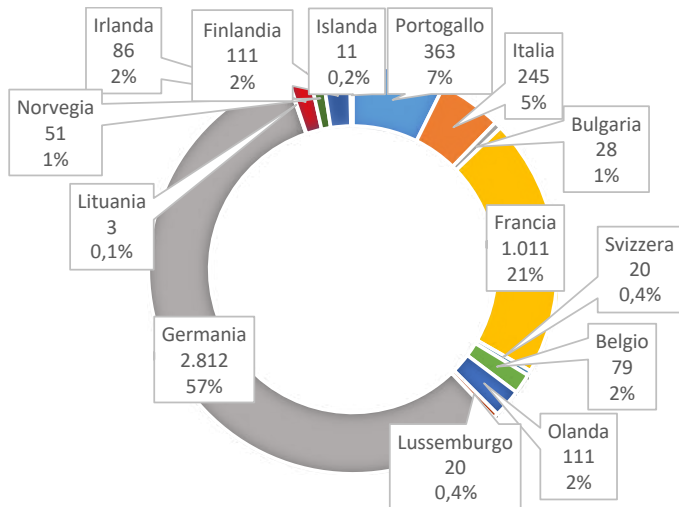
La ricollocazione (*relocation*) di richiedenti asilo e rifugiati dalla Grecia, per categoria e cittadinanza. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2022.



Dati all'11 ottobre 2022, totale 5.001 persone ricollocate.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Europea 2022.

La ricollocazione (*relocation*) di richiedenti asilo e rifugiati dalla Grecia, per Paesi di accoglienza. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2022.



Dati al 7 luglio 2022, totale persone ricollocate 4.951.

Fonte: elaborazione su dati OIM-UNHCR 2022.



## Il “sistema Dublino” (e le sue conseguenze)

### A COLPO D'OCCHIO

- Questa sottosezione presenta quattro tabelle e un grafico sulla “contabilità” recente del **farraginoso meccanismo** (regolamento “Dublino III”) con il quale l’Unione Europea continua a stabilire lo **Stato membro (o “associato”) competente** per l’esame di un dato richiedente asilo.
- Gli indicatori selezionati sono le **richieste di “presa” e “ripresa in carico”** che gli Stati membri/associati si sono inviati a vicenda (**124-126 mila** circa nel solo 2021), le **decisioni ricevute** in merito alle richieste inviate, le **decisioni prese** in merito alle richieste ricevute e, infine, i **trasferimenti effettivi** di richiedenti asilo eseguiti nell’ultimo triennio.
- Il periodo 2019-2021 ha visto un **dimezzamento** di questi **trasferimenti** a causa della pandemia di COVID-19.
- Nel 2021 il Paese che ha effettuato più **trasferimenti** è la **Francia (3.145)**, seguita dalla **Germania**. Quest’ultima è stata invece il principale **Paese ricevente (4.274** richiedenti ricevuti), seguita dall’**Italia**.
- Nel novembre **2022** così la giurista Chiara Favilli inquadra l’irrisolta “questione Dublino”, guardando soprattutto alla **situazione italiana**: «In mancanza di presupposti per l’applicazione di uno dei criteri volti a radicare la competenza in un altro Stato membro, si applica [...] il criterio residuale ma ad applicazione prevalente dello **Stato di primo ingresso**. Una regola irragionevole, che ha creato ripetute tensioni tra gli Stati membri e che è all’origine della intermittente **prassi italiana** volta ad **ostacolare** o ad **impedire** l’azione delle **navi umanitarie** nel Mediterraneo. Una regola presente sin dal Trattato di Dublino del **1990**, mantenuta nei regolamenti dell’UE nei quali tale Trattato è stato trasfuso e sulla quale i Governi dell’UE non sono mai riusciti a concordare proposte di riforma, a differenza del **Parlamento europeo** che, il 16 novembre del **2017**, aveva approvato a larga maggioranza una proposta di modifica, coinvolgendo deputati di diversi orientamenti politici e provenienti da Stati del Nord, Sud, Est e Ovest Europa»<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> CHIARA FAVILLI, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, 2022, in <https://www.questionegiustizia.it/>. Per la proposta dell’Europarlamento, che superava il criterio del primo Paese d’ingresso ma è rimasta sulla carta, cf. il comunicato *Dublino: Paese di arrivo non più automaticamente responsabile per domande asilo*, 16 novembre 2017, in <https://www.europarl.europa.eu/>.

Le richieste di “presa” o “ripresa in carico” di richiedenti asilo nell’ambito del regolamento “Dublino III”. Valori assoluti. Anno 2021.

	Ricevute	Inviata
Germania	15.740	42.277
Francia	8.303	37.258
Belgio	2.284	9.808
Austria	8.217	6.802
Olanda	3.986	5.299
Italia	24.125	4.707
Grecia	13.792	3.037
Slovenia	2.299	2.050
Croazia	3.925	2.012
Svezia	3.795	1.547
Irlanda	47	1.339
Romania	9.437	812
Danimarca	1.259	575
Portogallo*	916	529
Slovacchia	344	503
Polonia	3.529	417
Lussemburgo*	369	412
Malta	806	312
Bulgaria	7.811	190
Cipro*	114	151
Finlandia	120	103
Lituania	444	90
Spagna	8.220	85
Repubblica Ceca	125	77
Ungheria	1.400	39
Lettonia	329	14
Estonia	162	13
Svizzera	3.091	3.522
Norvegia	495	296
Islanda*	30	81
Liechtenstein	20	75
<b>TOTALI</b>	<b>125.534</b>	<b>124.432</b>

Nota: i due totali non coincidono per un migliaio di richieste.

\* Dati 2020.

Fonte: Eurostat 2022.

Le decisioni ricevute dai principali Paesi membri/aderenti sulle loro richieste in uscita. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.

	Accettate	Respinte	Totale	Tasso di accettazione (%)
Francia	19.954	19.954	<b>39.908</b>	50,0
Germania	17.837	17.639	<b>35.476</b>	50,3
Belgio	5.567	4.085	<b>9.652</b>	57,7
Austria	3.644	3.229	<b>6.873</b>	53,0
Italia	3.199	2.306	<b>5.505</b>	58,1
Olanda	4.018	1.077	<b>5.095</b>	78,9
Svizzera	2.383	970	<b>3.353</b>	71,1
Croazia	42	1.968	<b>2.010</b>	2,1
Slovenia	1.194	681	<b>1.875</b>	63,7

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

Le decisioni prese dai principali Paesi membri/aderenti sulle richieste a loro giunte in entrata. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.

	Accettate	Respinte	Totale	Tasso di accettazione (%)
Italia	16.738	7.140	<b>23.878</b>	70,1
Germania	9.178	5.442	<b>14.620</b>	62,8
Romania	5.900	3.519	<b>9.419</b>	62,6
Austria	4.361	4.341	<b>8.702</b>	50,1
Francia	3.928	3.928	<b>7.856</b>	50,0
Spagna	6.432	1.245	<b>7.677</b>	83,8
Bulgaria	3.159	4.027	<b>7.186</b>	44,0
Olanda	1.705	2.247	<b>3.952</b>	43,1
Croazia	3.165	758	<b>3.923</b>	80,7
Svezia	2.459	1.190	<b>3.649</b>	67,4

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

I trasferimenti di richiedenti asilo da e verso altri Paesi membri e associati. Valori assoluti. Anni 2019-2021.

	2019		2020		2021	
	Trasferimenti in entrata effettuati da altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in uscita effettuati verso altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in entrata effettuati da altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in uscita effettuati verso altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in entrata effettuati da altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in uscita effettuati verso altri Paesi membri/aderenti
<b>UE*</b>	<b>22.162</b>	<b>24.182</b>	<b>11.385</b>	<b>12.518</b>	<b>11.492</b>	<b>11.340</b>
Francia	2.666	5.673	1.626	3.189	1.012	3.145
Germania	6.086	8.423	4.369	2.953	4.274	2.652
Grecia	33	2.546	11	1.825	2	1.549
Olanda	1.122	2.370	765	1.648	931	1.149
Austria	903	1.341	510	687	690	828
Belgio	536	852	346	454	418	428
Svezia	894	1.062	401	535	441	356
Malta	131	340	47	320	59	283
Danimarca	389	473	138	229	102	263
Italia**	5.864	228	1.442	191	1.525	170
Rep. Ceca	286	84	107	36	62	127
Polonia	694	58	260	34	207	127
Slovacchia	80	17	25	10	39	107
Bulgaria	73	28	14	24	78	65
Lituania	107	11	34	6	53	33
Ungheria	1	28	1	31	1	21

	2019		2020		2021	
	Trasferimenti in entrata effettuati da altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in uscita effettuati verso altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in entrata effettuati da altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in uscita effettuati verso altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in entrata effettuati da altri Paesi membri/aderenti	Trasferimenti in uscita effettuati verso altri Paesi membri/aderenti
Romania	141	16	73	5	569	13
Slovenia	268	26	84	6	113	9
Estonia	21	4	10	7	1	5
Lettonia	105	4	35	6	33	4
Croazia	99	8	45	8	54	3
Irlanda	23	25	11	5	12	1
Spagna	809	2	485	4	656	1
Finlandia	382	183	295	124	160	1
Cipro	1	:	0	32	:	:
Portogallo	361	46	171	36	:	:
Lussemburgo	87	334	80	113	0	0
Islanda	1	119	0	53	:	:
Liechtenstein	2	13	1	6	0	10
Norvegia	213	240	77	93	62	99
Svizzera	1.159	1.960	1.267	776	733	1.153
Regno Unito	714	263	:	:	:	:

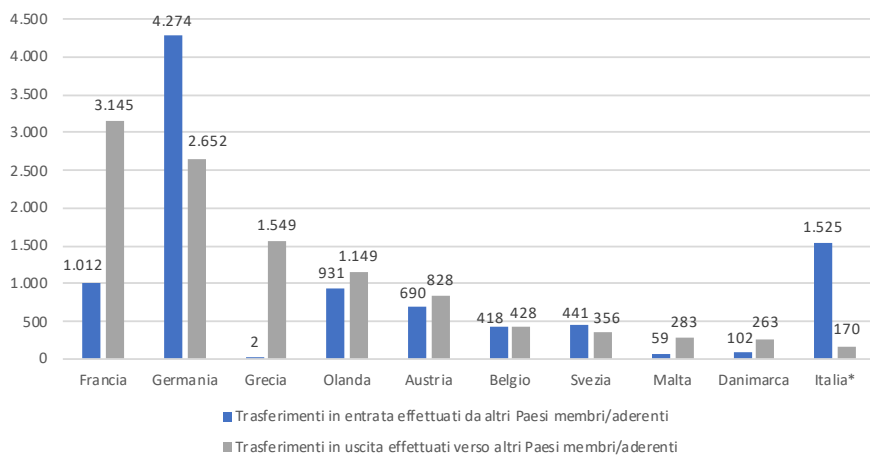
<sup>n,n</sup> = dato non disponibile.

\* A27 Paesi.

\*\* I dati per l'Italia qui riportati differiscono da quelli del ministero dell'Interno, anche se non nell'ordine di cifre (fatta eccezione per i trasferimenti in uscita nel '21: 170 secondo Eurostat e appena 57 secondo il Viminale, v. sezione I numeri/3).

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

I trasferimenti effettivi di richiedenti asilo da e verso i principali Paesi membri e aderenti. Valori assoluti. Anno 2021.



\* I due dati per l'Italia differiscono da quelli ufficiali del ministero dell'Interno, v. sezione I numeri/3.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

## Il resettlement e le evacuazioni umanitarie

**I numeri: una “soluzione durevole” (e legale) che copre a stento il 4% delle necessità**

<b>Oltre 2 milioni</b>	La stima globale UNHCR dei <b>rifugiati</b> con necessità di reinsediamento ( <i>resettlement</i> ) da precari Paesi di primo asilo nel <b>2023</b> (+ 36% rispetto al 2022, v. sotto): 662 mila si trovano nella sola <b>Africa subsahariana</b> , 464 mila fra <b>Medio Oriente e Nordafrica</b> , 417 mila in <b>Turchia</b> ecc. La <b>cittadinanza</b> più numerosa fra questi rifugiati è quella <b>siriana</b> .
<b>1.473.000</b>	La <b>stima</b> globale dei rifugiati con necessità di <i>resettlement</i> nel <b>2022</b> .
<b>42.300</b>	I rifugiati reinsediati in tutto il mondo in 12 Paesi fra <b>programmi UNHCR e non UNHCR</b> nel <b>primo semestre 2022</b> . La tendenza è in crescita sia rispetto al biennio pandemico 2020-2021, sia all'anno immediatamente precedente (+ <b>48%</b> rispetto al primo semestre 2019). Il maggior Paese accogliente è il <b>Canada</b> (20.100 rifugiati reinsediati, soprattutto <b>afghani</b> e <b>siriani</b> ), seguito da <b>USA</b> (11.800) e <b>Australia</b> (8.200). Circa due terzi dei rifugiati reinsediati provengono da tre Paesi: <b>Afghanistan</b> (15 mila), <b>Siria</b> (7.700) e <b>RDC</b> (4.200).
<b>64.415</b>	Le <b>richieste</b> di reinsediamento presentate dall'UNHCR fra gennaio e agosto <b>2022</b> ; riguardano soprattutto cittadini <b>siriani</b> , della <b>RDC</b> , dell' <b>Afghanistan</b> , del <b>Mianmar</b> e dell' <b>Eritrea</b> .
<b>32.289</b>	I <b>rifugiati</b> effettivamente <b>partiti</b> in reinsediamento nei programmi UNHCR nello stesso periodo, dopo che <b>22 Stati</b> hanno dato una qualche <b>risposta</b> alle richieste dell'Agenzia ONU. Quasi 13 mila rifugiati sono stati accolti negli <b>USA</b> , circa 6.600 in <b>Canada</b> , 2.200 in <b>Svezia</b> , 1.800 in <b>Francia</b> , 1.700 in <b>Germania</b> e i restanti 7.000 in altri Paesi. A <b>settembre</b> , i rifugiati reinsediati nei programmi UNHCR durante l'anno saliranno a 41.062.
<b>1.445.000</b>	La <b>stima</b> dei rifugiati <b>bisognosi</b> di <i>resettlement</i> nel <b>2021</b> .
<b>57.500</b>	I rifugiati <b>reinsediati</b> in tutto il mondo nel <b>2021</b> fra programmi UNHCR (39.300 persone) e non UNHCR (specialmente in programmi di <i>private sponsorship</i> ). La cifra copre a stento il 4% delle necessità stimate per l'anno. E se supera del 67% i <b>34.400</b> rifugiati reinsediati nel <b>2020</b> segnato dal blocco pandemico, è praticamente la metà del dato 2019, pari a <b>107.700</b> persone.
<b>20.400</b>	I rifugiati <b>reinsediati</b> nel 2021 nel solo <b>Canada</b> , maggior Paese ospitante (dove prevale la formula della <i>private sponsorship</i> ): oltre il doppio rispetto al 2020 (9.200).
<b>11.554</b>	I rifugiati <b>reinsediati</b> nel 2021 negli <b>USA</b> nell'ambito dei programmi UNHCR: in questi programmi gli Stati Uniti sono stati il primo Paese di destinazione. A seguire il <b>Canada</b> (circa 5.800 rifugiati reinsediati), la <b>Germania</b> (5.400), la <b>Svezia</b> (5.000), la <b>Norvegia</b> (2.900) e altri 18 Paesi.

(segue)

<b>63.190</b>	Le <b>richieste</b> di reinsediamento presentate dall'UNHCR nel <b>2021</b> (riguardavano per il 50% donne e ragazze e per il 52% giovanissimi in età <i>under 18</i> ). Si trattava soprattutto di rifugiati <b>siriani</b> e, a seguire, di cittadini della <b>RDC</b> , dell' <b>Eritrea</b> , del <b>Sudan</b> e della <b>Somalia</b> . I principali <b>Paesi di primo asilo</b> erano la <b>Turchia</b> , il <b>Libano</b> , la <b>Giordania</b> , la <b>Tanzania</b> e il <b>Ruanda</b> .
<b>32%</b>	Fra i rifugiati per cui l'UNHCR ha fatto richiesta di <i>resettlement</i> nel 2021, è la percentuale di quelli che sono sopravvissuti a <b>violenze e torture</b> . Un altro 37% ha bisogno di <b>protezione</b> legale e fisica, il 17% sono <b>donne e ragazzi a rischio</b> , il 7% <b>bambini e adolescenti a rischio</b> , mentre il restante 7% abbraccia altre categorie di persone.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

Le persone accolte in reinsediamento nell'UE\*, nell'UE "allargata"\*\*\* e nel Regno Unito. Valori assoluti. Anni 2015-2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>UE a 27 Paesi</b>	<b>6.310</b>	<b>8.475</b>	<b>17.940</b>	<b>19.025</b>	<b>22.100</b>	<b>8.800</b>	<b>22.445</b>
Belgio	275	450	1.310	880	240	175	950
Bulgaria	0	0	0	20	65	0	0
Rep. Ceca	20	0	0	0	0	0	0
Danimarca	450	310	5	0	0	30	55
Germania	510	1.240	3.015	3.200	4.890	1.395	5.370
Estonia	0	10	20	30	5	0	0
Irlanda	175	355	275	340	785	195	470
Grecia	0	0	0	0	0	0	0
Spagna	0	375	1.490	830	810	365	535
Francia	620	600	2.620	5.565	5.600	1.340	1.935
Croazia	0	0	40	110	100	0	0
Italia*	95	1.045	1.515	1.180	1.355	350	5.295
Cipro	0	0	0	0	0	0	0
Lettonia	0	5	40	0	0	0	0
Lituania	5	25	60	20	0	0	15
Lussemburgo	45	50	180	0	35	15	0
Ungheria	5	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	15	0	0	0	0
Olanda	450	695	2.265	1.225	1.875	425	470



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Austria	760	200	380	0	0	0	0
Polonia	0	0	0	0	0	0	0
Portogallo	40	10	170	35	375	220	15
Romania	0	0	45	0	75	35	75
Slovenia	0	0	0	35	0	0	0
Slovacchia	0	0	0	0	0	0	0
Finlandia	1.005	945	1.090	605	890	660	890
Svezia	1.850	2.155	3.410	4.950	5.005	3.590	6.370
Islanda	15	55	45	50	75	0	35
Liechtenstein	20	0	0	0	0	0	0
Norvegia	2.375	3.290	2.815	2.480	2.795	1.525	3.650
Svizzera	610	620	665	1.080	1.000	615	1.050
Regno Unito	1.865	5.180	6.210	5.806	5.612	823	1.587

Dati approssimati alla cinquina, tranne che per il Regno Unito.

“:” = dato non disponibile.

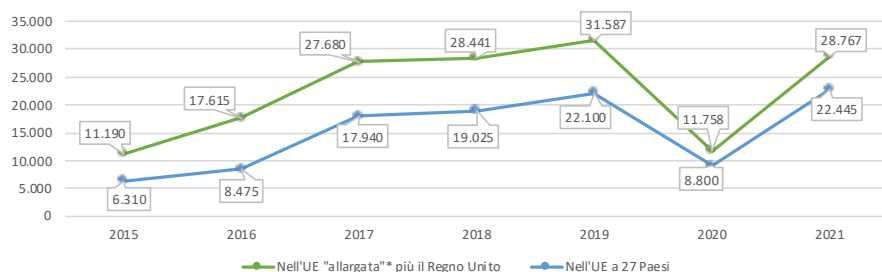
\* UE a 27 Paesi.

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

\*\*\* Almeno il dato elevatissimo trasmesso dall'Italia a Eurostat per il 2021 sembra comprendere, fra l'altro, le 5.000 persone accolte dall'Afghanistan con il ponte aereo dell'operazione "Aquila" nel mese di agosto (propriamente, più una evacuazione umanitaria che un'iniziativa di *resettlement*, v. sotto). Nell'anno, il programma nazionale ufficiale di reinsediamento non ha accolto nessun rifugiato (v. nella sezione I numeri/3).

Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Home Office (Regno Unito) 2022.

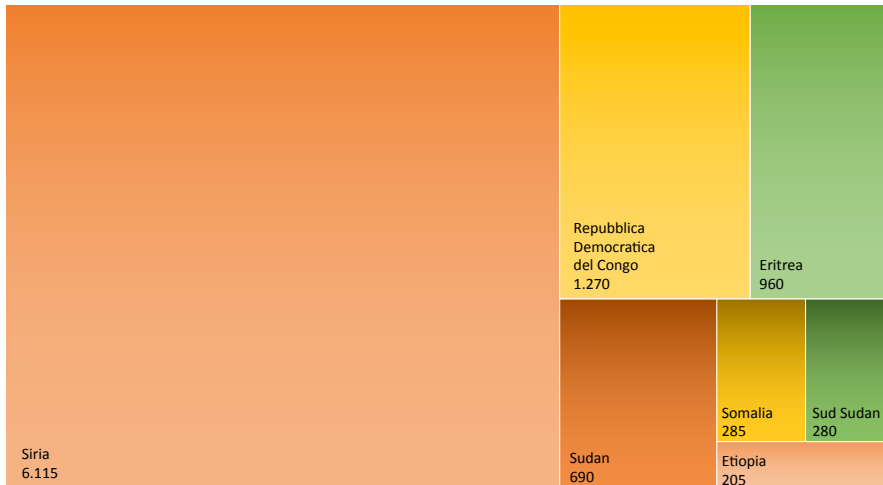
Le persone accolte in reinsediamento nell'UE, nell'UE "allargata"\* e nel Regno Unito. Valori assoluti. Anni 2015-2021.



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

Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Home Office (Regno Unito) 2022.

Le persone accolte in reinsediamento nell'UE "allargata"\*, per cittadinanza principale. Valori assoluti. Anno 2020.



Nota: valori calcolati su un totale di persone reinsediate nell'anno ancora non ancora definitivo, pari a 10.640 persone (poi salito a 10.935, v. nella tabella precedente).

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

Fonte: elaborazione su dati EASO 2021.

## Le evacuazioni di emergenza dalla Libia e dall'Afghanistan

L'UNHCR ha avviato nel 2017 **due "Emergency transit mechanism" (ETM)** dalla **Libia** verso il **Niger** e il **Ruanda** che consentono l'evacuazione di emergenza di rifugiati dalla **Libia**. A Niamey e a Kigali si cerca di introdurre queste persone nei programmi di *resettlement* e in altri canali legali. Ma l'Agenzia dell'ONU per i rifugiati coordina anche evacuazioni umanitarie verso l'**Italia**. In totale, dal 2017 al giugno 2022 questi programmi hanno consentito di evacuare o reinsediare dal disastrato Paese nordafricano **6.145 rifugiati e richiedenti asilo**, di cui quasi **1.000** nel nostro Paese.

Dal 2017 all'inizio di novembre 2021 sono stati evacuati dalla **Libia** in **Niger** nell'ambito del relativo ETM **3.361 rifugiati e richiedenti asilo**; fra loro, 3.213 sono poi partiti verso altri Paesi, in reinsediamento o in altri canali legali. Il 4 novembre '21 ha visto la prima evacuazione di questo tipo autorizzata dalle autorità libiche dopo oltre un anno.

Nel **2022**, tra febbraio e luglio le persone evacuate dalla **Libia** verso l'**Italia** sono state **279**, in **tre** operazioni. Si tratta di 194 persone di sesso maschile e di 85 di sesso femminile. Le **"vulnerabilità"** più riscontrate in questo gruppo: **donne "a rischio"**, vittime di **violenza sessuale** e di genere, **vittime di tortura e malati** gravi.

Sempre il **2022**, fra marzo e agosto ha visto anche **quattro** evacuazioni **Libia-Ruanda**, per un totale di **455** persone.

In **totale** fra febbraio e agosto, quindi, fra **Italia e Ruanda** le persone evacuate dalla Libia sono state **734 in sette** operazioni; sono fuggite soprattutto dall'**Eritrea**, dal **Sudan** e dall'**Etiopia**.

A partire dalla ripresa del controllo dell'**Afghanistan** da parte dei Talebani, nell'agosto 2021, e fino all'inizio di dicembre dello stesso anno i **Paesi europei** hanno evacuato dal Paese mediorientale circa **28 mila persone** (fra loro l'**Italia**, che ha evacuato 5.011 persone tra cui **4.890 afghani**; tra questi ultimi, 1.301 donne e 1.453 bambini). Alcuni Paesi hanno poi continuato ad evacuare membri dei propri staff locali e altre persone ad alto rischio di persecuzione.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, AIDA e Ministero della Difesa 2022.

### Giovanni Godio

Giovanni Godio, giornalista pubblicista, 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, 2020 e 2021 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.



Civili in fuga dagli scontri a Irpin, a nord di Kiev. Lasciano la cittadina attraverso il ponte che collega la città alla capitale, distrutto dall'esercito ucraino per rallentare l'avanzata dell'esercito russo. 4 marzo 2022.



**SECONDA PARTE**

# **TRA L'EUROPA E L'ITALIA**



Una donna anziana, che ha dovuto abbandonare la sua casa a causa degli attacchi dell'artiglieria russa, viene aiutata dai familiari e da un volontario dell'esercito ad attraversare il ponte distrutto di Irpin. 8 marzo 2022.

# “NON DOBBIAMO LASCIARE INDIETRO NESSUNO”:

**superare discriminazioni e trattamenti differenziali per promuovere una società davvero inclusiva**

Unire

## 1. Con le parole dei protagonisti

Il primo a parlare<sup>1</sup> è un nostro caro amico, un giornalista somalo, arrivato in Italia nel 2009 a bordo di un barcone come altri tanti rifugiati che non hanno altra scelta per arrivare in un Paese sicuro. Lui non ha dubbi: è evidente la chiara

---

<sup>1</sup> Questo capitolo – steso a più mani da Yagoub Kibeida, Syed Hasnain e Indira Meza – è frutto della rielaborazione da parte degli autori dei materiali emersi durante un focus group realizzato nel mese di luglio 2022 tra alcuni membri di UNIRE e non solo – provenienti da diversi paesi del mondo – che hanno vissuto sulla propria pelle l’esperienza dell’esodo e che attualmente sono residenti sul territorio nazionale. L’obiettivo del focus group non è stato quello di concentrarsi esclusivamente sulla propria esperienza personale, ma piuttosto di approfondire quanto emerge nelle proprie esperienze lavorative e di vita rispetto alla differenziazione di trattamento tra rifugiati provenienti da diversi paesi. Prima del focus group, sono state condivise con i partecipanti le seguenti domande che hanno rappresentato la traccia della discussione:

<sup>1</sup> Se ripensi al tuo viaggio e al tuo arrivo in Italia, e ora agli ucraini e al loro arrivo in Italia, come ti senti?

<sup>2</sup> Quali sono le principali differenze che ti vengono in mente?

<sup>3</sup> Quali sono le cose che stanno succedendo ora che vorresti venissero estese a tutti i richiedenti asilo e rifugiati?

categorizzazione e differenziazione tra i rifugiati sulla base della loro nazionalità e provenienza. L'accoglienza, la possibilità di fare domanda e cominciare la procedura d'asilo, le opportunità di inclusione non sono uguali per tutti. Ai confini esterni per accedere in Europa, sarai trattato più o meno bene a seconda della guerra e del conflitto da cui fuggi. Sono passate solo poche settimane dai tragici eventi al confine tra Marocco e Spagna, dove i migranti sono stati massacrati mentre tentavano di entrare in Europa. E lo stesso è successo al confine tra Messico e Stati Uniti. Ancora più evidente è il fatto che anche la copertura mediatica delle tragedie che avvengono durante i viaggi dei migranti non è la stessa: quelle morti non hanno fatto notizia sui media nazionali e internazionali. Negli ultimi mesi, tutta l'attenzione mediatica è andata all'Ucraina e alle persone che scappano da quella guerra.

Continua il giornalista somalo: *«Lavorando in questo ambito, vedo quotidianamente le persone migranti discriminate nell'accesso ai servizi e all'assistenza. Quando sono arrivato in Italia, ho ricevuto un'accoglienza importante da parte dei cittadini, però dopo aver fatto richiesta d'asilo ho dovuto dormire tre mesi per strada, nei parcheggi e nelle stazioni prima di essere accolto in un centro d'accoglienza dove potevo solo dormire di notte, mentre di giorno dovevo uscire ed andare in giro, faceva freddo e non avevo un posto o un tetto sotto cui stare. Ero fortunato ad aver avuto accesso a questo centro d'accoglienza perché normalmente bisognava aspettare cinque e sei mesi prima di riuscire ad avere un posto letto in un centro».*

I ricordi del giornalista ripercorrono anche il ruolo svolto da associazioni e altri enti di terzo settore: *«Le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo importante nel fornire servizi di base alle persone che si trovano in difficoltà. Sono riuscito ad avere supporto legale da una ONG durante la mia procedura d'asilo».*

L'identificazione con ciò che sta accadendo alle persone in fuga dalla guerra in Ucraina viene spontanea: *«Nel caso della guerra in Ucraina, comprendo benissimo cosa vuol dire all'improvviso trovarsi sotto le bombe, perdere la speranza di stare nella propria terra e nella propria casa, essere costretto a fuggire per non essere ucciso, salutare i tuoi famigliari e non sapere più quando potrai rivederli (se mai potrai farlo), trovarsi nella sfida di scegliere dove andare e come ricominciare da zero, proprio da zero. Come rifugiato ritengo che le vittime innocenti di questa aggressione, devono essere trattate come esseri umani, devono essere accolte a braccia aperte, non gli deve mancare nulla, devono sperimentare l'umanità nei paesi in cui si recano, la solidarietà, l'accoglienza e l'ospitalità, devono essere in grado di percepire che c'è una parte dell'umanità pronta a farle sentire a casa e alleggerire il loro dolore di aver fatto solo una scelta e di aver preso una decisione che è quella forzata di mettersi in salvo lasciandosi tutto alle spalle».*



Continua: *«C'è una particolare analogia tra questo conflitto e le sue conseguenze sui civili e la mia esperienza personale, cioè il fatto di separarsi dai famigliari stretti e vivere con il senso di colpa di averli lasciati indietro. Si passano interi momenti, interi giorni con l'ansia e l'angoscia perché gli potrebbe succedere qualcosa. Ora, quello che dobbiamo fare in questo momento storico è evitare di fare differenze tra le persone in fuga, non dobbiamo lasciare indietro nessuno, si deve avere un approccio basato sui diritti umani universali. Ci sono linee rosse intorno alla geografia dei diritti umani fondamentali, tracciate dalla storia e dai conflitti che ha vissuto l'Europa nella sua storia recente, che ci devono mettere in una posizione ferma e convinta da non oltrepassare e su cui non fare mai compromessi».*

Le riflessioni del rifugiato somalo si dedicano anche al tema più specifico della protezione e degli strumenti giuridici cui si è fatto ricorso per far fronte all'emergenza ucraina: *«Sono felice che finalmente sia stata attivata la direttiva europea sulla protezione temporanea, uno strumento europeo già esistente e ambizioso per far fronte in modo più lineare, efficace e compatto alle conseguenze drammatiche del conflitto in Ucraina. Ma non bisogna fare differenze tra chi è cittadino ucraino e chi non lo è, ma ha vissuto comunque un'esperienza da migrante o rifugiato. E soprattutto questo strumento va esteso anche alle persone in fuga da altri conflitti e guerre che provocano ugualmente vittime».* Il paragone con quanto accaduto solo un anno fa in occasione della presa di potere dei talebani in Afghanistan viene quasi spontaneo: *«Posso citare senz'altro un esempio recente ed evidente di crisi umanitaria, avvenuto davanti ai nostri occhi il 15 agosto del 2021: abbiamo assistito alle drammatiche immagini delle persone aggrappate alle ruote degli aerei militari per tentare di mettersi in salvo quando è scoppiata la crisi afghana, una delle più vergognose nella storia recente dell'umanità. Si tratta di un conflitto ancora caldo, in cui tra l'altro l'Occidente ha avuto e ha ancora una diretta responsabilità per la sua presenza ventennale. Ciò che è ancora più grave nella gestione e nel fronteggiare questa crisi è stato il fatto di rimanere a guardare e non attivare la famosa direttiva europea sulla protezione temporanea, pur essendovi sia il carattere di urgenza che la gravità delle violazioni dei diritti umani».*

La situazione da un anno a questa parte sembra tutt'altro che risolta o migliorata. In quella parte della terra, come anche in altri Paesi in conflitto, continuano i gravi crimini contro le minoranze, come gli Hazara, i Sikh, i Tajiki, gli Uzbeki, gli Sciiti, le donne, le bambine, i giornalisti e gli ufficiali e dipendenti dell'ex-governo afghano, anche se è stata annunciata un'amnistia in favore di tutti gli afghani da parte dei talebani. Negli ultimi mesi ci sono stati diversi attentati suicidi contro obiettivi civili che hanno provocato vittime innocenti tra i civili, compreso le bambine. E quali sono le possibilità di fuga per i cittadini afghani che vogliono mettersi in salvo e cercare asilo e protezione in un Paese

sicuro? Per quanto riguarda l'apertura di vie sicure e legali, in più di un anno dalla caduta dell'Afghanistan nelle mani dei Talebani, abbiamo assistito a solo 1200 posti resi disponibili grazie al programma dei corridoi umanitari per le persone in fuga dalle persecuzioni per arrivare dignitosamente e legalmente in Italia dai Paesi confinanti come Pakistan ed Iran: un numero così basso davanti ad una tragedia dell'umanità così grave, è stato raggiunto solo grazie alla vera e instancabile volontà ed impegno delle organizzazioni religiose e della società civile impegnate da anni nelle crisi umanitarie e nell'accoglienza delle persone sfollate: *«Se fosse stato per lo Stato, neanche questo sarebbe successo. Qui ci rendiamo conto che ormai gli altri conflitti sono dimenticati oppure si chiudono apposta gli occhi per far finta di non vederli o che non esistano. O addirittura per far sembrare che le parti in guerra si siano riappacificate».*

Anche l'invio di armamenti alla resistenza ucraina non è una scelta neutra: ovviamente ha un costo economico che può corrispondere alla scelta di decurtare e tagliare potenziali finanziamenti ai programmi di aiuto economico, umanitario e di cooperazione allo sviluppo a livello globale. Il tutto mentre sarebbe urgente compiere scelte per fronteggiare le conseguenze del cambiamento climatico soprattutto in Paesi impoveriti e meno sviluppati, come l'Afghanistan, lo Yemen, il Congo, il Sudan e molti altri. *«In questo momento storico più che mai c'è bisogno di vedere le sfide globali come un'urgenza e una crisi dell'intera umanità a cui la comunità internazionale deve dare una risposta condivisa, comune e compatta. Questo ci è stato fatto capire con molta chiarezza dalle sfide globali come la pandemia e la crisi connessa al cambiamento climatico».*

Anche la nostra amica Indira, che proviene dal Venezuela, racconta la sua esperienza. Ci racconta di come il suo Paese – che una volta rappresentava una terra di promesse e opportunità per gli altri popoli – da un momento all'altro è diventato un luogo da cui fuggire: *«La crisi ha costretto otto milioni di venezuelani a lasciare la propria patria e diventare rifugiati».*

Nel suo Paese di origine Indira era avvocata e giudice. Quando è scoppiata la crisi, lei ha denunciato i funzionari dello Stato coinvolti nella corruzione e questo le è costato la fuga per mettersi in salvo. È arrivata da sola in Italia: la sua esperienza di accoglienza è molto positiva e le fa piacere raccontarla con orgoglio perché tutta la comunità si è attivata per farla sentire accolta nel piccolo paesino di Menfi, tra la provincia di Agrigento e Palermo. *«Sin dall'inizio ho cercato di imparare la lingua italiana, perché ero intenzionata a proseguire con la mia professione di avvocata in Italia. Purtroppo non è stato un percorso facile e non è ancora concluso. Ho affrontato tanti ostacoli burocratici per farmi riconoscere i titoli di studio conseguiti in Venezuela e le esperienze lavorative precedenti».* Indira si è impegnata a portare avanti l'istruzione superiore all'Università di Paler-

mo con l’obiettivo di non rinunciare al sogno di trovare opportunità dignitose nell’ambito professionale. Prosegue: *«Ritengo che ogni persona in pericolo debba essere accolta senza essere vittima di xenofobia».*

Come già evidenziato dal giornalista somalo, è convinta che uno dei principali problemi che determina una sempre più profonda disparità di trattamento dei rifugiati a seconda della loro provenienza geografica è rappresentato dall’estrema parzialità dell’informazione: *«I media, infatti, si focalizzano solo sulle crisi – o su alcuni aspetti di queste – che impattano direttamente sull’Occidente».* Questo è evidente se osserviamo come la narrazione del conflitto in Ucraina ha del tutto cancellato dai palinsesti ogni tipo di riferimento alla situazione in Afghanistan, che fino a poco prima veniva invece coperta anche dai media nazionali.

È interessante allora sentire l’esperienza diretta proprio di Sediqa, una rifugiata afghana: *«Quando sono arrivata in Italia, ho sentito che ero uscita da una gabbia e che avrei vissuto in un ambiente senza guerre, paure e insicurezza. Gli amici italiani hanno accolto me e la mia famiglia a braccia aperte. Ci hanno trattato come se fossimo i loro familiari e hanno cercato di farci dimenticare il dolore della migrazione forzata. Anche il governo italiano e le organizzazioni di supporto sono stati molto favorevoli e la nostra procedura d’asilo è andata rapidamente. Queste condizioni sono state molto positive per me e la mia famiglia, ma un gran numero di immigrati afghani ha beneficiato di meno servizi e ha ricevuto meno attenzioni. Alcuni di loro hanno avuto molti problemi».*

Ancora una volta, il raffronto con la crisi ucraina sorge spontaneo: *«Quando è iniziata la guerra in Ucraina, ho potuto capire il loro dolore e la loro sofferenza. Anche loro hanno raggiunto l’Unione europea e si sono trovati ad affrontare molti problemi. E il popolo italiano ha accolto anche loro a braccia aperte».* Secondo Sediqa, tuttavia, il tema dell’equità non va sottovalutato: *«Gli ucraini sfollati rapidamente sono entrati nell’Unione europea e hanno beneficiato di servizi diversi e maggiori rispetto agli altri rifugiati. Potevano persino entrare negli uffici immigrazione senza aspettare di dover avviare la procedura d’asilo. Nel frattempo io sapevo che un gran numero di afghani doveva aspettare anche un altro anno per ottenere un permesso di soggiorno e un titolo di viaggio, oppure dovevano aspettare mesi per un colloquio. Questi problemi sono aumentati quando i profughi ucraini sono entrati nell’Unione Europea. Certo, il sentimento di simpatia per il popolo ucraino era molto comprensibile, ma gli immigrati e rifugiati si aspettavano che il governo italiano trattasse tutti allo stesso modo».*

I rifugiati ucraini sono stati inclusi molto più rapidamente nella società italiana e anche il modo di aiutarli è stato diverso: *«Agli ucraini non sono mai stati distribuiti vestiti e cose vecchie. Non avevano nemmeno bisogno di un biglietto per salire sull’autobus. Alcuni negozi fornivano generi alimentari e persino vestiti*

*gratuitamente ai rifugiati ucraini. E la durata del processo del riconoscimento dello status è stata molto breve. Potevano anche accedere all'ufficio immigrazione senza previo appuntamento».*

Ma nessuno di questi servizi è stato applicato in favore di altri immigrati e richiedenti asilo: *«Tutti gli immigrati e rifugiati dovrebbero essere trattati in modo equo dal governo italiano e le differenze dovrebbero essere risolte anche tra i rifugiati afgani. Per alcuni, c'è un grande aiuto e servizio, e per altri un servizio minimo».* Sono tutti aspetti che si riflettono necessariamente anche sul processo di integrazione nel suo complesso, per esempio per quel che riguarda l'accesso a un contratto di lavoro o un tirocinio che rappresentano – oltre che un introito economico – una grande opportunità per l'apprendimento della lingua e una speranza per il futuro. Anche per questo – continua Sediqa – sarebbe importante *«creare luoghi e istituzioni che supportano i profughi e fornire strutture psicologiche o informare sui diritti dei rifugiati, garantire orientamento e consulenza per quanto riguarda l'avanzamento delle procedure legali. In generale, sarebbe necessaria un'organizzazione in grado di monitorare e fornire supporto legale ai richiedenti asilo e rifugiati dall'inizio del loro arrivo in Italia fino alla loro indipendenza».*

## **2. Temi trasversali**

Sulla scorta delle esperienze e delle riflessioni appena esposte, è possibile individuare alcuni temi trasversali che necessitano uno specifico approfondimento.

Innanzitutto, è utile ricordare l'atteggiamento tradizionalmente assunto da numerosi governi europei nei confronti dei rifugiati. Non possiamo nascondere che gli Stati dell'Unione, in particolare quelli guidati da governi populistici e xenofobi nell'Europa orientale, si oppongono fermamente ai sistemi di ricollocazione che potrebbero richiedere loro di assorbire dei rifugiati – in particolare quelli musulmani.

In Ungheria, Viktor Orbán, che si presenta come baluardo della fortezza Europa contro l'invasione musulmana, ha già costruito un muro di filo spinato al confine con Serbia e Croazia. Pochi giorni prima dell'inizio della guerra in Ucraina, a poche centinaia di chilometri a nord del confine aperto polacco-ucraino, le forze di sicurezza polacche continuano a respingere violentemente i rifugiati mediorientali, dell'Asia meridionale e africani spinti in Polonia dalle autorità bielorusse. La Bielorussia ha chiesto all'Unione europea di accogliere 2.000 richiedenti asilo ammassati al confine, dicendo che ne rimanderà altri 5.000 nei loro paesi. Dopo aver visitato il confine, il Consiglio d'Europa ha condannato i respingimenti polacchi e chiesto che gli osservatori dei diritti e le agenzie delle Nazioni Unite possano accedere alla zona di confine. Gli aiuti umanitari

sono stati forniti sul lato bielorusso del confine dall’Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), dalla Bielorussia e dall’UE. Gli abitanti della zona di confine polacca hanno dovuto a loro volta subire rappresaglie per i loro sforzi volti ad alleviare le sofferenze di rifugiati e migranti. La Polonia aveva dispiegato 10.000 unità di truppe al confine, mentre la Lituania continua a negare asilo alle persone. La Commissione europea ha riaffermato che l’UE non finanzia i muri di frontiera come richiesto dagli Stati orientali. In risposta all’aumento del numero di persone che arrivano in Germania dalla Polonia, i gruppi di estrema destra tedeschi hanno condotto pattuglie armate di vigilanza al confine.

In questo conteso, il massiccio esodo dall’Ucraina è stato accolto con un atteggiamento esattamente opposto a quello a cui normalmente si assiste di fronte agli arrivi di rifugiati nell’Unione europea. La decisione dell’UE di concedere protezione temporanea ai rifugiati ucraini in un Paese di loro scelta è la cosa giusta da fare non solo per gli sfollati ucraini, ma rappresenta anche un modello prezioso per risolvere il rapporto tossico dell’UE nei confronti degli arrivi di rifugiati. Già il 4 marzo l’UE ha attivato la Direttiva sulla protezione temporanea, un meccanismo politico nato all’indomani delle guerre balcaniche, ma mai utilizzato prima, che offre permessi di soggiorno e diritto al lavoro ai rifugiati ucraini all’arrivo, aggirando il difficoltoso processo di presentazione delle domande di asilo<sup>2</sup>.

Se l’UE è riuscita a trovare una soluzione positiva nel caso degli ucraini, sicuramente deve essere possibile individuare soluzioni vantaggiose anche per gli altri rifugiati, adottando un approccio più ampio di quello consentito attualmente dall’Unione. A nostro parere, il trattamento differenziato riservato dall’Europa ai rifugiati ucraini dimostra il razzismo e il neocolonialismo di fondo che caratterizzano le politiche europee, nelle quali è facile riscontrare una distanza profonda tra i valori universali rivendicati dall’UE e il modo in cui questi si manifestano a livello pratico.

Questo effetto si produce anche a causa dell’approccio eurocentrico dei media: molto spesso, si rileva una completa ignoranza dei contesti di provenienza dei rifugiati che, a sua volta, contribuisce sia alla diffusione di pregiudizi e xenofobia che al consolidamento del concetto che esistano rifugiati di “serie a” e di “serie b”. Questa distorsione ha come conseguenza, tra l’altro, la concentrazione della maggior parte degli aiuti umanitari ed economici, necessari per la sopravvivenza delle popolazioni e per la successiva ricostruzione (che permetterebbe a molte persone attualmente in fuga di far rientro nel proprio Paese), verso con-

<sup>2</sup> Per questo argomento si rimanda al capitolo di Ulrich Stege in questo stesso volume, pp. 43-63.

testi percepiti come più “vicini” all’Occidente, sia per provenienza geografica che culturale, oltre che – come già evidenziato – l’attivazione di strumenti legali differenziati per la tutela delle persone in fuga.

Per arginare la deriva eurocentrica e parziale che sta sempre più caratterizzando il mondo del giornalismo, l’associazione Carta di Roma ha redatto due testi, in seguito approvati dall’Ordine Nazionale dei Giornalisti, che rappresentano oggi due tra gli strumenti più validi a disposizione della società civile per responsabilizzare le testate ed i giornalisti stessi:

- il Codice Deontologico<sup>3</sup>, adottato nel 2008;
- il Testo Unico dei Doveri del Giornalista<sup>4</sup>, adottato nel 2016.

L’utilizzo improprio dei termini è uno degli aspetti direttamente attribuibili ai media che contribuisce a formare un’opinione pubblica sempre più tendente a dividere i rifugiati di “serie a” da quelli di “serie b”. Ad esempio, nonostante i numeri senza precedenti, quando ci si riferisce ai rifugiati ucraini non si parla mai di “invasione”, termine che invece viene continuamente riproposto con riferimento a tutti gli altri rifugiati di altre nazionalità. In quest’ultimo caso, si parla anche di “sbarchi” quando sarebbe molto più opportuno parlare di “approdi”. Termini come “invasione” e “sbarco” appartengono ad un gergo militare e hanno quindi l’effetto di creare artificialmente e senza alcun reale fondamento un bisogno di sicurezza nell’inconscio dell’opinione pubblica.

Ciò produce come effetto – più o meno consapevole – una maggiore legittimazione di politiche sempre più volte alla securitizzazione del territorio europeo, con il conseguente aumento delle violazioni dei diritti umani. Tuttavia, è importante sottolineare che nonostante ci si trovi di fronte a una disparità di trattamento dei rifugiati sulla base della mera provenienza geografica, ciò non dovrebbe indurre a parlare di “guerra tra poveri”. Le associazioni di rifugiati presenti in Italia, infatti, si sono da subito attivate per fornire assistenza di ogni genere alle persone in fuga dall’Ucraina.

Un altro tema trasversale che ci interessa portare all’attenzione dei lettori è quello che riguarda la necessità di garantire pari accesso a vie sicure e legali per le persone in fuga dai conflitti. Ci troviamo infatti di fronte a continui esodi da altri conflitti a livello globale, come ad esempio Afghanistan, Siria, Yemen, Etiopia ecc. Per tutti i rifugiati in fuga da questi conflitti (anche i più vulnerabili) e diversamente da quanto accaduto per i profughi ucraini, ci sono poche possibilità di accedere a vie legali per cercare asilo. Anche in questo caso,

<sup>3</sup> Cf. <https://www.cartadiroma.org/cosa-e-la-carta-di-roma/codice-deontologico/>.

<sup>4</sup> Cf. <https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2012/12/TESTO-UNICO-DEI-DOVERI-DEL-GIORNALISTA.pdf>.

assistiamo ad un atteggiamento inerte e discriminatorio delle comunità internazionali, compresa l’Unione europea. La politica generalizzata e accordata tra gli Stati europei è quella di rendere impossibile l’accesso delle persone in fuga che tentano di entrare irregolarmente nei territori europei.

Esistono solo opportunità residuali e per numeri bassissimi di persone per accedere legalmente in Europa in quanto rifugiati. I corridoi umanitari ad esempio coinvolgono pochissimi rifugiati. Inoltre i governi molto spesso non promuovono né stimolano l’avvio di progetti simili per timore di scontrarsi con l’opinione pubblica (a sua volta influenzata dalla narrativa distorta diffusa dai media, come abbiamo già detto).

Va anche specificato che il termine “corridoio umanitario” spesso viene usato impropriamente. Non si tratta di una vera e propria evacuazione, che spetta al governo (e che viene impropriamente definita anche nei media come corridoio umanitario) e che la società civile non potrebbe mai realizzare perché non ha le necessarie risorse. Si tratta di progetti sviluppati in cooperazione con il Paese di prima accoglienza e che si sostanzia in due fasi:

- la costruzione di percorsi di uscita legale e sicura dal Paese di prima accoglienza verso un Paese membro dell’Unione europea;
- l’ideazione di percorsi di integrazione nel Paese membro che ospiterà i beneficiari.

L’esiguità del numero totale di persone portate in salvo tramite i corridoi umanitari dipende sia dalle risorse che possiedono le parti coinvolte nel progetto (che è interamente autofinanziato dalle stesse) che dalla capacità di accoglienza della società civile del Paese ospitante. Per questo motivo, questi progetti sono da sempre pensati come una sorta di “progetto pilota” che serve per far pressione sul governo affinché intervenga in un determinato dramma umanitario, oltretutto per garantire che almeno una parte delle persone a rischio venga effettivamente aiutata ad uscire dal contesto insicuro in cui si trova.

Una delle maggiori differenze tra il corridoio umanitario e l’evacuazione è che nel primo il beneficiario viene seguito in ogni momento del percorso: dalla selezione al momento in cui lo stesso non diventa effettivamente autonomo nella società ospitante (momento che varia di caso in caso, a seconda della specifica situazione individuale ma che potrebbe essere generalmente delineato come il momento in cui la persona gode degli stessi diritti di un cittadino europeo che versa nella sua stessa situazione, con tutte le opportune differenze del caso).

Il criterio utilizzato per individuare i beneficiari dello specifico corridoio umanitario è la vulnerabilità quindi, ad esempio: coloro che si sono distinti per l’impegno civile e sociale e che per questo rischiano la vita, madri nubili con bambini, vittime di tratta, vittime del traffico di organi, anziani, disabili.

A questo proposito può essere utile citare l'attività dell'associazione "Donne per le donne", fondata da un gruppo di donne evacuate dall'Afghanistan a seguito della presa di Kabul lo scorso 15 agosto 2021. La mission dell'associazione consiste nell'aiutare e supportare le donne rifugiate in Italia ma anche (e, in questa prima fase, soprattutto) le donne afgane rimaste in Afghanistan, individuando i canali legali per farle uscire in sicurezza dal Paese, per esempio attraverso il progetto UNICORE, volto a creare dei corridoi universitari. L'obiettivo di questa tipologia di strumento è duplice: da un lato, fornire un'ulteriore opportunità per l'accesso legale e sicuro in Europa; d'altro lato, sdoganare, attraverso il focus sul riconoscimento del diritto allo studio, lo stereotipo dei rifugiati come fardelli che pesano sulla società ospitante.

Per migliorare progetti di questo tipo e facilitare i percorsi di inclusione nelle università pubbliche, queste dovrebbero uniformare i loro standard perché in alcune non è attualmente possibile sostenere esami se si è presentata richiesta di asilo durante il percorso di studi mentre in altre sì, creando una disparità di trattamento tra gli studenti. La condizione di rifugiato/a è caratterizzata da bisogni complessi. Nel contesto educativo le criticità riguardano l'incontro con un sistema d'istruzione superiore differente, con la mancanza di una solida rete di supporto sociale, relazionale e materiale, preconditione essenziale al fine di poter intraprendere un percorso di studi, una progettualità personale e professionale efficaci.

L'esperienza della migrazione forzata inoltre è spesso associata a un fattore di vulnerabilità specifico, connesso all'esposizione a situazioni potenzialmente traumatiche vissute nel paese di origine, durante il viaggio, e talvolta anche nel contesto di accoglienza. Tali esperienze, specialmente quando ripetute nel tempo e sperimentate con senso di impotenza, determinano peculiari modalità reattive e difensive, caratterizzate dalla perdita di fiducia verso sé stessi e gli altri, ritiro sociale e relazionale, sintomatologia dissociativa. Sperimentare contesti di accoglienza, di inserimento sociale ed educativo consapevoli di tali specificità, supportivi sul piano materiale e relazionale, può consentire a richiedenti asilo e rifugiati di attivare risorse personali ed una progettualità per il futuro.

Tra gli aspetti che necessitano di maggiore attenzione e investimento possiamo elencare: il sostegno educativo e il rafforzamento delle competenze linguistiche, il supporto della progettualità accademica e professionale, del diritto allo studio, l'orientamento relativo agli aspetti burocratico-amministrativi, la facilitazione dell'accesso a servizi per l'integrazione (risorse abitative, sostegno legale, sostegno alla genitorialità, ecc), il rafforzamento della rete sociale tra pari e lo stimolo al protagonismo degli studenti rifugiati, la valorizzazione della carriera accademica e professionale pregressa o l'accesso a percorsi di istruzione,



il sostegno psicologico per le situazioni di maggiore sofferenza, il superamento di quei gap che le modalità di didattica a distanza messi a punto per rispondere all'emergenza sanitaria hanno provocato tra gli studenti più vulnerabili e coloro che invece godono di maggiore stabilità economica e sociale.

Sebbene la necessità di protezione internazionale sia un punto di partenza, i beneficiari dovrebbero essere visti da una prospettiva più ampia in modo che possano essere abbinati al programma e all'ubicazione più adatta per massimizzare il loro potenziale e l'eventuale contributo alla società ospitante.

L'iscrizione a università e scuole europee consente un ricongiungimento familiare sicuro e legale, amplia l'ammissione umanitaria e sostiene programmi di sponsorizzazione comunitaria nuovi ed esistenti.

Anche per questo sarebbe importante istituire reti, solide partnership tra stakeholder come Comuni, diaspora, società civili e accademici. al fine di facilitare lo scambio e l'apprendimento, lo sviluppo di standard e strumenti comuni per tutti i percorsi all'interno della rete a beneficio sia dei beneficiari che degli ospiti. Infine, attraverso schede informative, relazioni, webinar e conferenze, andrebbero diffuse le lezioni apprese oltre che alla rete anche ai politici e ai futuri costruttori di corridoi umanitari.

### 3. Proposte di advocacy

A partire dall'esperienza diretta di noi rifugiati ed elaborando le questioni generali che emergono dalle nostre riflessioni, riteniamo importante portare all'attenzione del pubblico e delle istituzioni italiane ed europee alcune proposte di advocacy volte a cambiare le principali politiche in materia di asilo che a oggi ci sembrano problematiche e inique.

Sulla scorta delle raccomandazioni pubblicate da ECRE (European Council on Refugees and Exiles) il 1 giugno 2022, concordiamo sulla necessità di investire nell'implementazione di sistemi di asilo più ampi: *«La direttiva sulla protezione temporanea fa parte del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), in quanto strumento da utilizzare in situazioni di afflusso su larga scala, come l'esodo dall'Ucraina. In quanto tale, esiste come valvola di sicurezza, per garantire che il sistema di asilo nel suo insieme continui a funzionare, anche in una situazione di crisi. Nonostante le difficoltà, è necessario che in Europa continuino a funzionare i sistemi di asilo in senso più ampio ed esteso e gli Stati membri dell'UE devono continuare a garantire che la protezione sia disponibile per tutti. L'esodo dall'Ucraina non è una scusa per il mancato rispetto degli obblighi previsti dal diritto internazionale e dall'UE. Piuttosto la risposta a questa crisi dovrebbe essere utilizzata per dimostrare che l'UE è in grado di gestire – e come riesce a farlo – anche situazioni in cui in Europa arriva un numero*

*significativo di rifugiati. [...] A lungo termine, tutti gli Stati membri dovrebbero garantire risorse adeguate ai sistemi di asilo per assicurarsi che siano preparati all'aumento del numero di persone in arrivo, colmando anche le lacune nell'attuazione del CEAS, tra cui la mancanza di capacità di accoglienza e l'inadeguatezza dei processi di determinazione delle domande di asilo in prima istanza»<sup>5</sup>.*

Per quanto riguarda la comunicazione e i media, è necessario fare rete al fine di:

- aumentare il monitoraggio del rispetto del Codice Deontologico e dei principi contenuti nel Testo Unico dei Doveri del Giornalista;
- confrontarsi sulle best practices di divulgazione di notizie in grado di raggiungere un pubblico il quanto più possibile differenziato e vasto;
- aggiornare costantemente i termini e gli approcci che potrebbero determinare un'illegittima discriminazione e/o quelli che direttamente concorrono a diffondere fake news sul fenomeno migratorio;
- proporre nuove sanzioni disciplinari connesse alle violazioni dei principi contenuti nel Codice Deontologico, che tengano conto delle trasformazioni che l'era digitale ha realizzato in ambito giornalistico, a seguito delle quali alcune delle sanzioni attualmente esistenti risultano obsolete e poco efficaci.

In merito al rispetto del principio di equità di trattamento e non discriminazione, è necessario far pressione sulle istituzioni affinché gli strumenti legali e di inclusione prontamente adottati per fronteggiare il dramma dei rifugiati ucraini vengano ora messi a disposizione di tutti i rifugiati, senza distinzioni basate su un mero criterio geografico.

Per quel che riguarda l'apertura e l'implementazione di vie legali di accesso in Europa, si auspica che sempre più associazioni della società civile, sulla base dell'esperienza già condotta da altri soggetti, ideino e promuovano proposte progettuali volte a:

- istituire canali alternativi di arrivo attraverso, ad esempio: l'attribuzione di visti per studio ai minorenni, l'apertura di maggiori corridoi umanitari, l'emissione di visti per motivi umanitari;
- stimolare il dialogo e lo scambio strutturato con tutte le parti istituzionali e della società civile che possono ideare e gestire ulteriori forme di accesso legali;

---

<sup>5</sup> Cf. *The EU's Response to Displacement from Ukraine ECRE's Recommendations, updated 1 June 2022*, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/06/ECRE-Ukraine-messages-Updates-30-May.pdf>.

- implementare metodi sempre più efficaci ed innovativi volti a migliorare il monitoraggio e la valutazione di progetti già esistenti.

Inoltre:

- si raccomanda di calcolare con cura i tempi necessari a un positivo processo di inclusione, tenendo conto del tipo di vulnerabilità specifica dell'individuo perché, proprio per la peculiarità della situazione in cui versa il beneficiario di corridoio umanitario, non possono applicarsi i tempi che generalmente sono ravvisabili in situazioni di non vulnerabilità;
- si deve far pressione affinché il legislatore inquadri normativamente lo strumento dei corridoi umanitari ed altri canali di arrivo legali;
- si auspica che venga reintrodotta il sistema della *community sponsorship*, sulla scorta dell'esempio canadese;
- si sollecita la possibilità di facilitare l'accesso alle ambasciate per ottenere il visto.

Rispetto ai processi di integrazione e coesione sociale, è necessario aumentare il networking tra associazioni italiane ed associazioni di rifugiati per riuscire a sviluppare una società più inclusiva. In via del tutto esemplificativa, alcuni degli aspetti su cui è necessario focalizzare maggiormente l'attenzione sono la riduzione delle barriere linguistiche; la cura della salute fisica e mentale, con un particolare focus su quest'ultima; l'accesso ai servizi sanitari e riproduttivi; e il riconoscimento dei titoli di studio.

## UNIRE

L'associazione UNIRE (Unione Nazionale Italiana Rifugiati ed Esuli) nasce per mettere insieme le comunità, le associazioni e gli attivisti rifugiati all'interno di una rete che si dà come obiettivo quello di promuovere l'auto-rappresentazione e l'auto-narrazione delle persone sfollate in Italia. Attraverso il rafforzamento e la formazione, si persegue la missione di rendere le rifugiate e i rifugiati agenti di cambiamento per le proprie comunità e di mettere in risalto come la loro partecipazione attiva nel dibattito pubblico rappresenti un elemento imprescindibile per lo sviluppo effettivo di una società realmente inclusiva: una società che non può più prescindere dal tenere in considerazione i bisogni di intere categorie di persone che costituiscono parte del tessuto sociale italiano. Il coinvolgimento attivo dei rifugiati in ogni ambito li riguarda, anche per via indiretta, permette di sviluppare soluzioni innovative che contribuiscono a realizzare quel cambiamento sociale e culturale necessario per affrontare le sfide attuali e future. Per info: <https://www.unirerifugiati.org/>.



Molti degli sfollati rimasti nel distretto di Saltivka - a nord di Kharkiv - si sono rifugiati nella metropolitana per sfuggire ai bombardamenti dell'artiglieria russa. Molti vivono sottoterra da più di un mese. 6 maggio 2022.

# VIETATO L'INGRESSO AI MINORI SENZA GENITORI!

## I casi del Niger e dell'Ucraina

Elena Rozzi

I minori non accompagnati dai genitori sono uno dei gruppi di rifugiati più vulnerabili in assoluto. In considerazione della loro particolare vulnerabilità, le convenzioni internazionali, la normativa europea e le leggi nazionali prevedono una serie di norme e procedure stringenti a tutela di questi minori.

Talvolta, tuttavia, il modo in cui tali norme e procedure vengono concretamente applicate produce dei paradossi: vi sono situazioni in cui, di fatto, i minori non accompagnati dai genitori si trovano a subire trattamenti deteriori rispetto agli adulti e ai minori che vivono con i propri genitori.

In questo capitolo, vedremo l'operare di questo tipo di paradosso con riferimento a due casi studio relativi ai trasferimenti protetti verso l'Italia di minori non accompagnati rifugiati in Niger e di minori accolti in istituti o case famiglia ucraini.

La conclusione, naturalmente, non può e non deve essere il superamento delle norme a tutela dei minori non accompagnati, bensì l'esigenza di applicarle in modo meno burocratico e formale, con maggiore chiarezza e tempi più celeri, e con una piena assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori in gioco.

## 1. Minori non accompagnati rifugiati in Niger e *complementary pathways*

Said è un minore non accompagnato sudanese di 16 anni, nato in Darfur e cresciuto in un campo per sfollati interni. Quando aveva 13 anni, le milizie janjaweed hanno attaccato il campo e hanno ucciso e torturato alcuni membri della sua famiglia. Said è quindi scappato in Libia, dove è stato detenuto per sette mesi. Nel 2020, è fuggito in Niger e ha chiesto asilo. Said desidera fortemente studiare, ma non ha mai avuto la possibilità di frequentare la scuola.

Said sa che alcuni rifugiati sono stati inseriti in programmi di *resettlement* o in corridoi umanitari per andare in Europa o in America, ma è consapevole che i minori non accompagnati sono esclusi da questi programmi. A novembre del 2021, Said è stato inserito in un progetto per andare in Italia con un visto per studio e una borsa di studio.

Le procedure per la determinazione del superiore interesse del minore, ovvero per stabilire se per Said fosse meglio restare in Niger ovvero oppure essere trasferito in Italia, si sono prolungate per dieci mesi, durante i quali il ragazzo ha vissuto un fortissimo stress emotivo, temendo di restare bloccato per sempre in Niger.

Conclusi le procedure per l'ottenimento del visto, a metà ottobre 2022 Said si prepara a partire per l'Italia, dove una famiglia affidataria italiana lo attende con gioia e impazienza.

Il Niger è stato per molti anni uno snodo cruciale dei flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo Centrale. Dal 2015, le politiche di esternalizzazione dell'Unione europea finalizzate a bloccare tali flussi hanno determinato la sostanziale chiusura delle frontiere verso Nord, aumentando fortemente i rischi per chi tenta di attraversare il deserto e raggiungere la Libia.

Negli ultimi anni, anche per legittimare queste politiche di esternalizzazione, sono stati attivati programmi di *resettlement* e *complementary pathways*<sup>1</sup> volti a promuovere il trasferimento sicuro di un piccolo numero di rifugiati dal Niger verso l'Europa, gli Stati Uniti e il Canada.

Paradossalmente, tuttavia, i minori non accompagnati sono esclusi dalla maggior parte di questi programmi. Questi minori, infatti, non possono esse-

<sup>1</sup> I *complementary pathways* sono vie di ingresso sicure e regolari per persone bisognose di protezione internazionale, complementari e aggiuntive rispetto ai programmi di *resettlement* gestiti da UNHCR e dagli Stati.

re inseriti nei corridoi umanitari verso l'Italia. Non si tratta di una specificità italiana: a livello internazionale, non ci risulta che minori non accompagnati siano mai stati inseriti nell'ambito di *complementary pathways*, neanche verso Paesi con una consolidata esperienza in questo ambito come il Canada o la Gran Bretagna. Molti Stati, infine, non accettano questi minori nei propri programmi di *resettlement*.

Come è possibile che uno dei gruppi più vulnerabili tra i rifugiati sia escluso a priori dai *complementary pathways* e da molti programmi di *resettlement*? La ragione principale risiede presumibilmente nella complessità delle procedure per il trasferimento e l'accoglienza dei minori non accompagnati. Mentre, infatti, gli adulti possono decidere autonomamente se accettare o meno la proposta di partire per un altro Paese, ad esempio attraverso i corridoi umanitari, invece nel caso dei minori non accompagnati è necessario che un organo preposto valuti se il trasferimento in un altro Paese risponda o meno al "superiore interesse del minore", in quanto la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza stabilisce che è sulla considerazione di tale criterio che devono fondarsi tutte le decisioni riguardanti i minori. Può sembrare scontato che per un minore non accompagnato rifugiato sia meglio essere accolto in un Paese ricco e sicuro come l'Italia anziché restare in Niger, ma per poter procedere al trasferimento è necessario che venga effettuata una procedura formale di determinazione del superiore interesse del minore.

Inoltre, in generale per trasferire un minore da un Paese all'altro è richiesto il consenso dei genitori. Ciò implica la necessità di rintracciare i genitori, nel Paese d'origine o in un Paese terzo, per chiedere il loro consenso, o quanto meno dimostrare di avere svolto tutti gli sforzi possibili per tentare il rintraccio dei familiari.

Ma non solo trasferire minori non accompagnati da un Paese all'altro è più complesso, lo è anche gestire la loro accoglienza. Mentre, infatti, l'accoglienza dei rifugiati o richiedenti asilo adulti in Italia può essere garantita anche al di fuori del sistema d'accoglienza istituzionale, invece un minore non accompagnato può essere accolto solo in una struttura che sia stata autorizzata o accreditata come struttura idonea all'accoglienza dei minori ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia<sup>2</sup>, oppure mediante affidamento familiare. Il problema è che i posti disponibili nelle strutture per minori così come le famiglie disponibili e valutate idonee all'affidamento familiare dai servizi sociali

<sup>2</sup> Le diverse tipologie di strutture in cui possono essere collocati i minori non accompagnati sono disciplinate dall'art. 19 del D.lgs. 142/15.

sono largamente insufficienti ad accogliere anche i minori non accompagnati già presenti in Italia, e quindi è difficile individuare posti per l'accoglienza di minori che siano al di fuori del territorio nazionale. Inoltre, i costi delle strutture per minori sono molto elevati. E l'individuazione di nuove famiglie affidatarie incontra un importante ostacolo nella carenza di personale dei servizi sociali di molte città italiane, responsabili per la valutazione e il supporto delle famiglie affidatarie.

Anche la gestione delle procedure amministrative per i minori non accompagnati è decisamente più complessa che nel caso degli adulti. Ad esempio, ogni minore non accompagnato deve essere segnalato al Tribunale per i minorenni, che deve nominare un tutore. La nomina del tutore, tuttavia, spesso giunge dopo mesi. E fino a quando non sia nominato il tutore, chi gestisce l'accoglienza del minore spesso incontra difficoltà ad iscrivere il minore a scuola o al Servizio Sanitario Nazionale o ad avviare la procedura per la domanda d'asilo.

Tutti questi elementi rendono il trasferimento e l'accoglienza in Italia dei minori non accompagnati particolarmente complessi, ostacolando quindi il loro inserimento nei programmi di *resettlement* e, soprattutto, nei *complementary pathways*.

Questo paradosso appare in tutta la sua evidenza nella situazione creata nei due campi per rifugiati gestiti da UNHCR in Niger, ad Hamdallaye e Agadez. In questi campi, infatti, sono accolte alcune centinaia di minori non accompagnati, prevalentemente originari del Darfur, nati durante la guerra che ha insanguinato la loro terra d'origine provocando centinaia di migliaia di morti. La maggior parte di questi ragazzi sono fuggiti da soli dal Sudan in Libia, dove hanno subito maltrattamenti, sfruttamento e torture, e spesso sono stati detenuti in centri di detenzione. Hanno quindi cercato rifugio in Niger, dove hanno trovato condizioni di maggiore sicurezza e protezione. Tuttavia, in questo Paese, che si posiziona tra gli ultimi al mondo per Indice di Sviluppo Umano, questi minori hanno scarso accesso ad attività educative e formative e si sentono privati di qualsiasi speranza di futuro.

La maggior parte degli adulti e dei nuclei familiari accolti nel centro ETM (Emergency Transit Mechanism) di Hamdallaye<sup>3</sup> e una percentuale ridotta ma comunque significativa di quelli accolti nel campo di Agadez sono inseriti in programmi di *resettlement* e in *complementary pathways* come i corridoi umanitari verso l'Italia. I minori non accompagnati vedono così altri rifugiati partire,

---

<sup>3</sup> Per una descrizione della situazione in cui si trovavano le persone collocate nel campo di Hamdallaye nel 2021, dell'Emergency Transit Mechanism e dei corridoi umanitari gestiti da Caritas, si veda: FONDAZIONE MIGRANTES, *Niger Frontiera della di-speranza*, Tau Editrice, 2021.



mentre loro, esclusi dai corridoi umanitari e dalla maggior parte dei programmi di *resettlement*, restano bloccati in mezzo al deserto. Alcuni minori, colti dalla disperazione, sono nuovamente partiti per la Libia e non si hanno più avuto notizie di loro, probabilmente sono morti nel deserto o sono finiti nei centri di detenzione libici.

Per provare a superare questo paradosso, l'organizzazione umanitaria INTERSOS, che lavora dal 2018 con questi minori in Niger, ha avviato nel 2020 un progetto pilota denominato "Pagella in tasca – Canali di studio per minori rifugiati"<sup>4</sup>, prima sperimentazione a livello internazionale di un *complementary pathway* per minori non accompagnati.

Il progetto, che prevede l'ingresso in Italia di 35 minori non accompagnati rifugiati in Niger, con un visto per studio, e la loro accoglienza in affidamento familiare, mira a sperimentare un nuovo canale di ingresso regolare e sicuro, affinché i minori non accompagnati 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 corridoi umanitari e ai programmi di *resettlement*, in quanto:

- a) specificatamente dedicato alla protezione dei minori non accompagnati;
- 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 per minorenni tra i 15 e i 17 anni<sup>5</sup>, 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 "concessione" da parte dello Stato relativa a una specifica quota di ingressi, ma su una norma ordinaria che prevede il rilascio del visto per studio a fronte di determinati requisiti oggettivi e senza quote;
- d) basato sulla *community sponsorship*, attraverso l'accoglienza dei minori presso famiglie affidatarie, con il supporto dei tutori volontari e delle organizzazioni del privato sociale, e sul ruolo centrale dei Comuni e delle scuole.

Il progetto prevede l'accoglienza dei minori in affidamento familiare, anziché in comunità d'accoglienza, per diverse ragioni. In primo luogo, perché vivere in un ambiente di tipo familiare è un diritto fondamentale di tutti i

<sup>4</sup> Cf. <https://www.intersos.org/pagella-in-tasca-canali-di-studio-per-minori-rifugiati/>.

<sup>5</sup> Questa tipologia di visto per studio è disciplinato dall'art. 39-bis, co. 1, lett. c) del d.lgs. n. 286/98 e dall'art. 44-bis, co. 2, lett. b) del relativo regolamento di attuazione D.P.R. n. 394/99.

minori, come sancito dalla normativa internazionale e italiana, ed è in generale essenziale per il loro benessere. L'accoglienza diffusa, in famiglia, inoltre, facilita l'inserimento e l'inclusione sociale dei rifugiati, siano essi adulti o minori. Infine, questo tipo di accoglienza che coinvolge le comunità locali può aiutare a superare quelle paure e diffidenze nei confronti dei migranti che molto spesso non vengono scalfite dai dati e dalle parole ma solo dalla conoscenza diretta.

L'accoglienza in famiglia dei minori quasi immediatamente dopo il loro arrivo in Italia ha rappresentato uno degli aspetti più innovativi e sfidanti del progetto. Va considerato, infatti, che ad oggi la quasi totalità dei minori non accompagnati presenti in Italia sono accolti in strutture per minori, mentre una percentuale ridottissima è collocata in affidamento eterofamiliare. Inoltre, quasi sempre l'affidamento viene disposto dopo un periodo relativamente lungo di accoglienza in comunità per minori, mentre non ci risulta sia mai stata sperimentata l'accoglienza in affidamento familiare di minori appena giunti in Italia.

Il progetto è realizzato 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, Mosaico – Azioni per i rifugiati e Frantz Fanon, e con il sostegno della Conferenza Episcopale Italiana, della Fondazione Migrantes, di Acri e della Fondazione Compagnia di San Paolo.

Ad agosto 2021, dopo quasi un anno di negoziazione, è stato firmato un Protocollo d'intesa nazionale<sup>6</sup> che vede tra i firmatari, oltre ai partner del progetto, anche il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Fondazione Migrantes. Il protocollo, che differisce significativamente dai protocolli sui corridoi umanitari, definisce per la prima volta al mondo le procedure per gli ingressi di minori non accompagnati nell'ambito di un *complementary pathway* e i ruoli dei diversi soggetti coinvolti, in conformità con le norme previste a livello internazionale, europeo e nazionale a tutela di questi minori.

È seguito poi un lungo lavoro di definizione e formalizzazione delle procedure finalizzate alla determinazione del superiore interesse del minore, al *family tracing* e alla raccolta del consenso dei genitori, richieste per il trasferimento di minori non accompagnati, a differenza di quanto accade per adulti e nuclei familiari. Questo processo ha visto il coinvolgimento di diversi uffici di UNHCR, dalle sedi nazionali di Italia e Niger fino agli Headquarters a Ginevra.

Il primo gruppo di 5 minori è arrivato in Italia a ottobre 2021, mentre l'arrivo del secondo gruppo è atteso per ottobre 2022.

---

<sup>6</sup> Cf. <https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2021/07/Protocollo-dintesa-nazionale-PAGELLA-IN-TASCA-Canali-di-studio-per-minori-rifugiati.pdf>.

L'individuazione dei minori da coinvolgere nel progetto è stata effettuata dallo staff di INTERSOS che lavora in Niger con i minori non accompagnati nei due campi di Hamdallaye e Agadez, in collaborazione con UNHCR Niger, e si è basata in primo luogo sulla motivazione allo studio, valutata sulla base di alcuni colloqui e dei dati sulla frequenza alle attività educative attivate all'interno del campo.

Per ciascun minore individuato, è stata quindi raccolta la documentazione necessaria per richiedere il visto per studio. Da una parte, la documentazione idonea a dimostrare le garanzie relative al percorso di studio e accoglienza in Italia: la certificazione dell'iscrizione del minore in una scuola italiana; la dichiarazione di una famiglia affidataria in merito alla disponibilità ad accogliere il minore e la certificazione di idoneità all'affidamento rilasciata dai servizi sociali alla famiglia; la disponibilità di una borsa di studio erogata da INTERSOS finalizzata a coprire i costi di sostentamento in Italia.

Dall'altra parte, è stato necessario raccogliere una serie di documenti in Niger: il Documento di viaggio per rifugiati (equipollente al passaporto) rilasciato dal Governo nigerino, la documentazione inerente la determinazione del superiore interesse del minore e gli esiti del *family tracing*.

In particolare, le procedure di competenza della *child protection* si sono rivelate estremamente lunghe e farraginose. Come già accennato, per trasferire un minore non accompagnato è necessario che un organo preposto valuti se tale trasferimento risponda al superiore interesse del minore o meno. In Niger tale competenza è attribuita a una "Commissione per la determinazione del superiore interesse del minore", costituita dalle autorità nigerine (giudice minorile, servizi sociali, autorità di pubblica sicurezza), da funzionari di UNHCR e da rappresentanti delle organizzazioni che operano in partenariato con l'Agenzia nella protezione dei minori rifugiati. Nel caso dei minori identificati per il progetto "Pagella in tasca", questa procedura di determinazione del superiore interesse del minore ha impiegato molti mesi. In alcuni casi, i minori sono stati intervistati più e più volte, anche su aspetti come l'esperienza in Libia, con un probabile effetto ritraumatizzante sui ragazzi.

Un altro elemento particolarmente complesso è stato la raccolta del consenso dei genitori alla partenza del minore. Per tutti i minori non accompagnati rifugiati in Niger, UNHCR avvia interventi finalizzati al rintraccio dei familiari, nel Paese d'origine o in Paesi terzi, in collaborazione con la Croce Rossa Internazionale, ma difficilmente questi tentativi hanno successo se i minori non comunicano i contatti dei familiari.

Nei casi in cui non è stato possibile rintracciare alcun familiare e i minori hanno riferito di essere orfani o di non avere più contatti con i genitori,

UNHCR ha redatto una dichiarazione in cui si riportano i tentativi di *family tracing* fatti e si dichiara che i genitori sono risultati irrintracciabili.

In alcuni casi, invece, i ragazzi hanno comunicato i contatti delle madri. Contattare le madri è stato piuttosto complesso, a causa dei problemi di comunicazione e di sicurezza che caratterizzano contesti come il campo per sfollati interni di Zam Zam in Darfur. Una volta rintracciate, è stato condotto un approfondito *counselling* con le madri al fine di spiegare loro dettagliatamente le caratteristiche del progetto ed è stato raccolto il loro consenso alla partenza del figlio. Tutti questi passaggi hanno richiesto mesi, soprattutto a causa di problemi procedurali, quali ad esempio la predisposizione e formalizzazione del modulo per la raccolta del consenso dei genitori.

È stata quindi presentata la richiesta di visto all'Ambasciata italiana di Abidjan in Costa d'Avorio, in quanto l'Ambasciata in Niger non dispone dell'attrezzatura per il rilascio dei visti per studio.

Il primo gruppo di minori, arrivati a Torino nell'ottobre 2021 sono stati accolti presso una struttura di prima accoglienza per minori non accompagnati, attivata ad hoc nell'ambito del progetto e gestita dalla Cooperativa Terremondo, dove hanno effettuato la quarantena Covid-19 e hanno iniziato le lezioni di italiano.

Dopo i colloqui con le operatrici dei servizi sociali del Comune di Torino, sono stati definiti gli abbinamenti tra minori e famiglie, e ciascun minore ha iniziato gli incontri con la famiglia individuata. Il Tribunale per i minorenni di Torino ha inoltre nominato i tutori volontari.

Le famiglie affidatarie sono state selezionate e formate da INTERSOS, in stretta collaborazione con i servizi sociali del Comune di Torino. In seguito ad alcuni incontri di presentazione del progetto aperti alla cittadinanza, le famiglie che si sono candidate ad accogliere un minore hanno effettuato un percorso di conoscenza e valutazione dell'idoneità all'affidamento familiare con i servizi sociali del Comune di Torino, consistente in alcuni colloqui e una visita domiciliare. Le famiglie valutate idonee all'affidamento hanno quindi partecipato a un percorso formativo organizzato da INTERSOS, in collaborazione con il Comune di Torino, strutturato in alcuni incontri online e un incontro in presenza di una giornata<sup>7</sup>.

I 5 minori sono stati collocati presso le famiglie affidatarie a circa un mese dall'arrivo a Torino. Le famiglie sono state supportate dagli educatori negli

---

<sup>7</sup> Per l'accoglienza del secondo gruppo di minori in arrivo dal Niger, due famiglie sono state individuate dalla Diocesi e dalla Caritas di Asti e i servizi sociali del Comune di Asti hanno effettuato la valutazione dell'idoneità all'affidamento familiare.

aspetti educativi e nelle procedure burocratiche (iscrizione a scuola e al Servizio Sanitario Nazionale, richiesta del permesso di soggiorno ecc.).

Figura particolarmente importante si è rivelata quella del mediatore culturale, che ha seguito e accompagnato i ragazzi dal Niger, e che ha vissuto con loro per un mese nella struttura di prima accoglienza. Il mediatore ha infatti svolto un ruolo fondamentale da una parte nell'aiutare i ragazzi a orientarsi nel nuovo mondo in cui erano improvvisamente arrivati e dall'altra nell'aiutare gli operatori e le famiglie a comprendere i bisogni e i desideri dei ragazzi. L'associazione di rifugiati Mosaico ha inoltre supportato i ragazzi nell'orientamento e nel contatto con la comunità sudanese a Torino.

I minori e le famiglie affidatarie sono stati supportati anche attraverso l'organizzazione di diversi incontri (di persona e online) di confronto, che si sono dimostrati estremamente utili ed efficaci nell'affrontare le problematiche che man mano emergevano. Si è creato un gruppo di sostegno e mutuo aiuto molto coeso tra le famiglie affidatarie.

Il livello di scolarizzazione dei minori giunti a Torino nell'ambito del progetto "Pagella in tasca" era molto basso (uno era quasi analfabeta al momento dell'arrivo), poiché a causa dei loro complessi e sofferti percorsi di vita non avevano potuto frequentare la scuola se non per brevi periodi. Tra novembre 2021 e giugno 2022, i ragazzi hanno frequentato il CPIA e corsi di italiano extra-scolastici. Uno dei minori ha frequentato anche il secondo anno del liceo linguistico ed è stato ammesso al terzo anno. Tutti hanno dimostrato grande impegno e motivazione allo studio, conseguendo ottimi risultati.

Dal punto di vista legale, un minore ha ricevuto un permesso di soggiorno per studio, mentre gli altri ragazzi hanno presentato subito domanda di protezione internazionale, ottenendo il riconoscimento dello status di rifugiato.

Per i ragazzi che hanno compiuto 18 anni, è stata presentata al Tribunale per i minorenni la richiesta di "proseguo amministrativo", ovvero di estensione dell'affidamento ai servizi sociali (con permanenza presso la stessa famiglia affidataria) fino ai 21 anni.

INTERSOS ha erogato alle famiglie affidatarie una borsa di studio di importo pari a 550 € al mese, a copertura dei costi di sostentamento dei minori, che sostituisce, per i primi 12 mesi di accoglienza in Italia, il contributo per l'affidamento ordinariamente coperto dal Comune. A conclusione del primo anno dall'inserimento dei minori in famiglia, la copertura economica del contributo per l'affidamento viene assunta dal Comune di Torino nell'ambito del proprio progetto SAI, a garanzia della sostenibilità dei percorsi avviati.

La collaborazione con i servizi sociali del Comune di Torino è stata estremamente positiva in tutte le fasi del progetto, dall'individuazione e formazione

delle famiglie affidatarie, al supporto a minori e famiglie nei percorsi di affidamento fino all'inserimento nel progetto SAI della Città.

I primi risultati del progetto “Pagella in tasca” dimostrano che è possibile includere i minori non accompagnati nei *complementary pathways*, ancorché le procedure siano molto più complesse rispetto a quelle previste per gli adulti e per i nuclei familiari, con riferimento sia alla partenza dal Paese di primo asilo, sia all'accoglienza in Italia.

L'auspicio è che gli interventi e le procedure sviluppati nell'ambito di questo progetto pilota possano essere utilizzati come modello per altre iniziative volte a promuovere l'ingresso regolare e sicuro di minori non accompagnati, in Italia così come in altri Stati europei o extra-europei<sup>8</sup>.

Naturalmente, “Pagella in tasca” è solo una goccia nel mare: 35 minori entreranno in Italia con un canale di ingresso regolare e sicuro, a fronte di più di 10.000 persone morte o disperse nel Mediterraneo negli ultimi 5 anni e oltre 85.000 persone intercettate e riportate forzatamente in Libia mentre cercavano di fuggire dalla guerra, dalle violenze e dalle torture, con il supporto delle autorità italiane e dell'Unione Europea. È fondamentale sottolineare come i *complementary pathways* non debbano mai, in alcun caso, legittimare le politiche di esternalizzazione e di chiusura delle frontiere.

## **2. I minori provenienti dagli istituti ucraini bloccati sotto le bombe**

In seguito allo scoppio della guerra il 24 febbraio 2022, si stima che siano fuggiti dall'Ucraina più di 13 milioni di persone. Il mantenimento delle frontiere aperte, l'introduzione della protezione temporanea e la disponibilità all'accoglienza manifestata non solo dalle istituzioni ma anche e soprattutto dalle popolazioni di molti Stati europei hanno facilitato l'evacuazione e l'accoglienza di questi profughi.

Paradossalmente, tuttavia, molti minori ospiti di istituti o case famiglia sono restati bloccati in Ucraina a causa di ostacoli burocratici che ne impedivano l'evacuazione, nonostante si tratti di uno dei gruppi più vulnerabili in assoluto. Si stima che in Ucraina circa 100.000 bambini e adolescenti vivessero in

---

<sup>8</sup> INTERSOS sta promuovendo la conoscenza e la diffusione a livello europeo di questo nuovo canale di ingresso per minori non accompagnati, attraverso la partecipazione al progetto *COMET (COMplementary pathways nETwork)*, finanziato dalla Commissione Europea (AMIF), coordinato dalla FCEI (<https://www.nev.it/nev/2021/06/23/complementary-pathways-for-migration-fcei-to-lead/>).

istituti o in case famiglia al momento dell'aggressione russa<sup>9</sup>. Non tutti questi minori sono senza genitori, trattandosi di collocamenti e affidamenti in alcuni casi temporanei ed estranei alla condizione di abbandono accertata.

Nelle settimane e nei mesi successivi allo scoppio della guerra, sono giunte numerose richieste ad organizzazioni non governative ed istituzioni italiane da parte di responsabili di istituti o case famiglia che chiedevano supporto per l'evacuazione dall'Ucraina. Nello stesso tempo, in Italia si registrava un'ondata fortissima di solidarietà nei confronti dei profughi ucraini, in particolare proprio rispetto all'accoglienza dei minori soli: molte organizzazioni della società civile ed enti legati alla Chiesa hanno ricevuto centinaia di mail e telefonate da parte di cittadini italiani che manifestavano la propria disponibilità ad accogliere bambini ucraini in fuga dalla guerra.

Quali meccanismi hanno prodotto questo paradosso per cui, nonostante la grande disponibilità all'accoglienza, molti minori ospiti di istituti e case famiglia, anche di età inferiore ai 6 anni, sono rimasti bloccati in Ucraina, talvolta letteralmente sotto le bombe? In parte analogamente a quanto visto per i minori rifugiati in Niger, la ragione principale risiede nella complessità e nella scarsa chiarezza delle procedure necessarie per il trasferimento dall'Ucraina e per l'accoglienza in Italia di questi minori.

In primo luogo, infatti, per diversi mesi dopo l'inizio delle ostilità non è stato chiaro quali procedure si dovessero seguire per evacuare dall'Ucraina e trasferire in Italia i minori ospiti di istituti o case famiglia. In generale, i minori devono viaggiare con un documento di identità e accompagnati da un genitore o da un altro adulto esercente la responsabilità genitoriale. Ma in una situazione di emergenza come quella bellica, quali documenti e autorizzazioni da parte delle autorità competenti sono necessari per far uscire questi minori dall'Ucraina e per poter far loro attraversare le frontiere di diversi Stati fino all'Italia? Di fatto, mentre tra marzo e aprile 2022 organizzazioni e singoli cittadini sono andati a prendere adulti e nuclei familiari sfollati dall'Ucraina e li hanno potuti portare in Italia senza alcuna formalità, invece non era chiaro quali procedure andassero implementate per trasferire in Italia un gruppo di minori soli. Chi avesse portato in Italia minori soli senza adeguata documentazione e al di fuori di un quadro procedurale chiaro, avrebbe potuto essere fermato in frontiera rischiando anche denunce per tratta di minori.

---

<sup>9</sup> Comunicato di UNHCR e UNICEF del 7 marzo 2022, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/minorenni-non-accompagnati-e-separati-che-fuggono-dallescalation-del-conflitto-in-ucraina-devono-essere-protetti/>.

In secondo luogo, non era chiaro se questi minori dovessero essere accolti in Italia nel rispetto delle norme sull'accoglienza dei minori non accompagnati, oppure se potessero essere accolti anche con modalità differenti. Come visto sopra, i minori non accompagnati possono essere accolti solo in una struttura che sia stata accreditata o autorizzata come struttura idonea all'accoglienza dei minori, oppure in affidamento familiare. Considerata la carenza di posti disponibili nelle strutture per minori così come di famiglie valutate idonee all'affidamento familiare dai servizi sociali, l'applicazione delle norme sui minori non accompagnati avrebbe implicato la possibilità di accogliere solo un numero ridottissimo di minori evacuati dagli istituti e dalle case famiglie ucraini.

Due elementi hanno reso ancora più complessa la questione dell'accoglienza di questi minori. Il primo elemento riguarda la definizione giuridica di questi minori come minori non accompagnati (con conseguente applicazione di tutte le norme in materia, incluse quelle riguardanti l'accoglienza e la nomina del tutore) oppure come minori accompagnati. L'art. 23 della Convenzione dell'Aja del 1996, vigente sia per l'Ucraina che per l'Italia, stabilisce che i provvedimenti di tutela disposti dalle competenti autorità ucraine debbano essere automaticamente riconosciuti in Italia, senza alcuna formalità. Se, in applicazione di tale norma, i tutori ucraini vengono riconosciuti come rappresentanti legali dei minori che hanno accompagnato in Italia, questi ultimi non dovrebbero essere considerati come minori non accompagnati, posto che sono definiti come tali solo i minori che si trovano sul territorio italiano privi di assistenza e rappresentanza legale da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano<sup>10</sup>.

Sul punto, si sono registrate posizioni piuttosto differenziate tra le direttive emanate dai diversi Tribunali per i minorenni e Procure minorili in seguito allo scoppio del conflitto in Ucraina. Ad esempio, i magistrati minorili di Roma e di Napoli affermano che i minori che arrivano dall'Ucraina accompagnati dai tutori ucraini non vanno considerati come minori non accompagnati. Nelle direttive di altri Tribunali e Procure (ad es. Milano, Brescia, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Torino) si afferma invece che tutti i minori che non siano accompagnati dai genitori, dunque includendo (implicitamente o esplicitamente) anche i minori accompagnati da tutori ucraini, vadano considerati come minori non accompagnati e che debba essere loro nominato un tutore.

Il secondo elemento di criticità riguarda la differenza degli standard tra gli istituti e case famiglia ucraini e quelli italiani. In Ucraina, infatti, vi sono istituti

<sup>10</sup> Legge 47/2017, art. 2.



che ospitano decine di minori, mentre in Italia il collocamento di minori in strutture di grandi dimensioni è stato superato con la legge 184/83, nell'ambito del più generale movimento verso la deistituzionalizzazione, e le leggi regionali in materia prevedono standard molto stringenti, spesso al di sotto dei 10 minori. Inoltre, in Italia sono previste strutture diverse per bambini con meno di 14 anni e per minori ultraquattordicenni, mentre in Ucraina possono essere ospitati negli stessi istituti o case famiglia. Si pone quindi la questione: gruppi di decine di minori di fasce di età diverse evacuati dall'Ucraina possono essere ospitati in Italia in una stessa struttura oppure no?

Questa mancanza di chiarezza sia sulle procedure di trasferimento che sulle modalità di accoglienza ha fatto sì che molte organizzazioni che sarebbero state disponibili a facilitare l'evacuazione dall'Ucraina e l'accoglienza in Italia di questi minori, abbiano invece deciso di non assumersi questa responsabilità.

Una possibile soluzione avrebbe potuto essere quella di utilizzare il sistema dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea. Questo sistema, nato in seguito all'incidente di Chernobyl, ha consentito negli ultimi vent'anni 560.000 ingressi in Italia di minori stranieri nell'ambito di programmi solidaristici. Nel 2019 sono entrati in Italia nell'ambito dei programmi di accoglienza temporanea 7.802 minori stranieri, ospitati per l'88% in famiglia e per il restante 12% in strutture. La maggior parte di questi minori provengono dalla Bielorussia e dall'Ucraina<sup>11</sup>. Fare riferimento al sistema dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea avrebbe potuto consentire una gestione degli ingressi e dell'accoglienza temporanea dei minori evacuati dagli istituti ucraini, da parte di organizzazioni del privato sociale e famiglie, attraverso un quadro di norme chiaro e consolidato, procedure snelle, e un monitoraggio istituzionale centralizzato, contemperando l'esigenza di garantire protezione a questi minori in tempi celeri e la necessità di minimizzare i rischi di accoglienze "fai da te". Va sottolineato che le norme in materia di programmi solidaristici di accoglienza temporanea non fanno riferimento ad esigenze di salute e ben si prestano ad essere applicate anche in un contesto come quello della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.

<sup>11</sup> DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE PRESSO IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Minori stranieri: Il fenomeno dell'accoglienza temporanea in Italia negli anni 2018 e 2019. I dati, le norme, le associazioni, le testimonianze*, 2020 (<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Minori-Accolti-nell-ambito-dei-programmi-solidaristici-di-accoglienza/Documents/Report-minori-accolti-nei-programmi-solidaristici-di-accoglienza-2020.pdf>).

Il coordinamento e il monitoraggio istituzionali e la chiarezza delle procedure sono essenziali non solo per garantire un funzionamento efficace del sistema ma anche per evitare che, nell'ambito dell'evacuazione e dell'accoglienza in emergenza di questi minori, si verificano situazioni che mettono a rischio i minori, quali accoglienze in strutture inadeguate o in famiglie non idonee, tentativi di adozione in violazione delle garanzie previste dalla normativa vigente o fenomeni di tratta. Particolare preoccupazione ha destato il moltiplicarsi di iniziative di enti apparentemente privi di ogni esperienza in materia di accoglienza e tutela di minori stranieri che raccoglievano su internet disponibilità di migliaia di famiglie italiane ad accogliere bambini ucraini soli e che si dichiaravano pronti a partire per andare a prendere i minori e portarli in Italia.

Diverse autorità hanno evidenziato questo tipo di rischi. Ad esempio, l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia in un comunicato del 10 marzo 2022 affermava di ritenere *«necessario, su tutto il territorio nazionale, adottare una modalità operativa che preveda una governance dello Stato tesa a monitorare e validare le molteplici iniziative già in atto, al fine di rendere tracciabili tutti i minori ucraini variamente giunti in Italia, scongiurandone la possibile sparizione e il possibile sfruttamento; segnala il rischio di atteggiamenti predatori nei confronti di bimbi non in stato di abbandono, il rischio di un approccio semplificante la loro condizione di elevatissimo stress, il rischio di una modalità poco appropriata, frettolosa e potenzialmente produttiva di altro dolore in presenza di percorsi di accoglienza non adeguatamente preparati»*<sup>12</sup>.

Presumibilmente anche per contrastare questo tipo di rischi, a metà marzo 2022 l'Ambasciata ucraina di Roma ha comunicato che, per evacuare in Italia minori ospiti di istituti, sarebbe stato necessario, oltre all'invito dell'organizzazione che si impegnava ad accogliere i minori in Italia, anche una lettera di sostegno delle autorità italiane e l'autorizzazione all'espatrio rilasciata dal Ministero delle Politiche Sociali ucraino. Per diverse settimane, mentre l'Ucraina era investita dall'attacco russo, non è stato chiaro quale autorità italiana dovesse fornire le garanzie richieste dal Governo ucraino per assicurarsi che i minori fossero adeguatamente accolti. Di conseguenza, alcuni gruppi di minori ospiti di istituti e case famiglia non hanno potuto lasciare il territorio ucraino, con tutto ciò che questo blocco ha comportato in termini di rischi per la loro vita e di traumi derivanti dal conflitto.

<sup>12</sup> Comunicato dell'AIMMF del 10 marzo 2022, [https://www.minoriefamiglia.org/images/allegati/Minori\\_Ucraini\\_Comunicato\\_AIMMF\\_10marzo2022\\_.pdf](https://www.minoriefamiglia.org/images/allegati/Minori_Ucraini_Comunicato_AIMMF_10marzo2022_.pdf).

Il 13 aprile, il Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina, Pref. Ferrandino, ha adottato un *Ad-dendum* al Piano Minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina, per stabilire le procedure idonee ad ottimizzare i flussi comunicativi finalizzati ad assicurare l'accoglienza e le tutele occorrenti in caso di trasferimenti di minori stranieri non accompagnati ucraini in Italia<sup>13</sup>. Restano tuttavia ancora alcune incertezze rispetto ai passaggi procedurali da effettuarsi con le autorità ucraine.

Il Piano Minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina, adottato a fine marzo, fornisce indicazioni in riferimento all'identificazione, al censimento e all'accoglienza di questi minori. Il censimento è effettuato, come previsto dalla normativa generale in materia di minori non accompagnati, dalla Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Al 31 agosto 2022, risultavano presenti in Italia 5.420 minori non accompagnati ucraini (più del 30% del totale di MSNA presenti in Italia)<sup>14</sup>, ma purtroppo non è possibile definire quanti di questi siano minori provenienti da istituti o case famiglia. Inoltre, come visto sopra, una parte dei minori accompagnati dai responsabili dell'istituto o della casa famiglia non sono considerati come minori non accompagnati e quindi non vengono segnalati alla Direzione Generale Immigrazione.

Come sono stati accolti i gruppi di minori ucraini che sono riusciti ad arrivare in Italia, accompagnati dai responsabili dell'istituto o della casa famiglia? In una parte di casi, l'accoglienza è stata garantita dalle associazioni che avevano gestito programmi solidaristici di accoglienza temporanea. Alcuni minori sono stati accolti presso famiglie, ancorché non previamente valutate idonee all'affidamento dai servizi sociali, intervenuti successivamente.

Una parte dei minori giunti in Italia sono stati collocati in strutture per minori<sup>15</sup>. Altri, invece, sono stati accolti in strutture non autorizzate o accreditate per l'accoglienza di minori. Talvolta, questo è stato possibile senza che emergesse

<sup>13</sup> Comunicato del Ministero dell'Interno del 13 aprile 2022, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/emergenza-profughi-ucraini-aggiornato-piano-minori-stranieri-non-accompagnati>.

<sup>14</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Dati al 31 agosto 2022*, p. 3, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-agosto-2022.pdf>.

<sup>15</sup> Si veda ad esempio il caso dei minori ucraini evacuati da Save the Children e dal CIR, accolti presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze (comunicato di Save the Children del 14 marzo 2022, <https://www.savethechildren.it/press/ucraina-cir-e-save-children-insieme-una-operazione-di-soccorso-e-trasferimento-italia-di>).

sero particolari criticità. In altri territori invece, l'autorità giudiziaria minorile è intervenuta per disporre il trasferimento in strutture per minori conformi alla normativa nazionale e regionale.

Il collocamento in tali strutture ha comportato, in diversi casi, la separazione dei minori dai responsabili dell'istituto/casa famiglia ucraini e da altri minori a cui erano legati da relazioni affettive, in quanto, come abbiamo visto sopra, gli standard previsti dalla normativa italiana non prevedono strutture per gruppi di minori di dimensioni relativamente grandi o di fasce di età diverse. Queste separazioni rischiano di produrre nuovi traumi in bambini e adolescenti già traumatizzati dalla guerra e dalla perdita o lontananza dei loro genitori. Inoltre, le autorità ucraine, preoccupate per il mancato riconoscimento del ruolo dei responsabili degli istituti e case famiglia ucraini, sembrano aver ulteriormente aumentato l'attenzione rispetto alla gestione delle evacuazioni verso l'Italia. La problematica è estremamente complessa, e non esistono facili soluzioni.

Ad esempio in due casi, riguardanti rispettivamente gruppi di 19 e di 63 minori, di diverse fasce di età, il Tribunale per i minorenni di Catania ha proceduto con la nomina di tutori volontari e ha disposto il collocamento in strutture per minori, separandoli<sup>16</sup>.

Un caso conclusosi diversamente ha invece riguardato sette minori arrivati a Bolzano insieme alla responsabile dell'orfanotrofo di tipo familiare in cui erano ospitati in Ucraina. La signora era stata ospitata da una famiglia italiana di Bolzano, quando era ancora minorenni, nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea. Allo scoppio della guerra, fugge in Italia con i sette bambini a lei affidati e i suoi due figli, e viene ospitata dalla famiglia che l'aveva accolta anni prima. La signora presenta i provvedimenti adottati dalle autorità ucraine con cui i minori erano stati affidati all'orfanotrofo di tipo familiare e le lettere del Consolato ucraino a Milano e del Ministero della Giustizia dell'Ucraina in cui si confermava che ne era affidataria e tutrice.

Nonostante la documentazione prodotta, ancorché in lingua originale, e l'evidente legame affettivo esistente tra la signora e i minori, il Pubblico Ministero minorile decreta la necessità di dividere preventivamente il nucleo e di considerare i minori come non accompagnati. I servizi sociali di Bolzano individuano dunque strutture per il collocamento di minori non accompagnati,

<sup>16</sup> «CataniaToday», *Accoglienza minori ucraini, Bellucci-Drago (Fdl): "Si faccia chiarezza sul caso Mascali"*, 3 maggio 2022 (<https://www.catanianews.it/minori-ucraini-allontanati-dai-tutori-a-mascali-bellucci-e-drago-fdi-si-faccia-chiarzza/>); «Vita», *Minori ucraini non accompagnati: l'accoglienza in Italia sta funzionando?*, 27 luglio 2022 (<http://www.vita.it/it/article/2022/07/27/minori-ucraini-non-accompagnati-laccoglienza-in-italia-sta-funzionando/163610/>).

prevedendo quindi la separazione dall'affidataria. Tali decisioni determinano l'intervento sia del Ministero della Giustizia ucraino che del Consolato ucraino di Milano con invio alla Procura di Bolzano di specifiche comunicazioni a conferma della validità dei provvedimenti ucraini prodotti.

Il Tribunale per i minorenni di Bolzano, con un provvedimento del 6 aprile 2022, ha respinto le richieste di ratifica delle misure di accoglienza e di nomina di tutore presentate dalla Procura, riconoscendo la signora come tutrice, in applicazione della convenzione dell'Aja del 1996, e disponendo l'affidamento dei minori ai Servizi sociali del Comune per dimmetterli dalla comunità, affidarli alla cittadina ucraina e sostenere la stessa nell'inserimento temporaneo in Italia e nella scolarizzazione dei minori. Il Tribunale precisa che i minori ucraini non accompagnati dai genitori ma dalla tutrice non possano automaticamente essere definiti minori stranieri non accompagnati ed evidenzia l'esigenza di non separare i minori dalla tutrice, per evitare un ulteriore trauma a minori orfani o comunque privi di legami significativi con i propri genitori, e traumatizzati dalla guerra e dalla fuga<sup>17</sup>.

### **3. Come superare i paradossi della *child protection*?**

Nei due casi studio qui analizzati abbiamo visto come le modalità con cui le norme e le procedure a tutela dei minori vengono concretamente applicate possano produrre il paradosso per cui, di fatto, i minori privi dei genitori si trovano a subire trattamenti deteriori rispetto agli adulti e ai minori che vivono con i propri genitori. Così, i minori non accompagnati rifugiati in Niger non hanno accesso ai corridoi umanitari e alla maggior parte degli altri canali di ingresso sicuri, mentre molti minori ucraini ospiti di istituti e case famiglia si sono trovati bloccati in Ucraina, sotto le bombe.

Come superare questi paradossi? Ovviamente, la direzione non può e non deve essere quella di superare o aggirare le norme a tutela dei minori non accompagnati. Credo invece che sarebbe necessario applicare in modo diverso tali norme, garantendone un'applicazione meno burocratica e formale, perché solo così è possibile perseguire davvero il superiore interesse del minore.

In secondo luogo, sono fondamentali la chiarezza e la celerità delle procedure. Spesso le procedure riguardanti i minori non accompagnati si protraggono per periodi di tempo molto lunghi, trasformandosi in vere e proprie trap-

<sup>17</sup> Comunicato dell'ASGI del 20 aprile 2022, <https://www.asgi.it/famiglia-minori/ucraina-minori-soli-convenzione-aja/>.

pole. È evidente come il fattore tempo, importante in generale, sia a maggior ragione cruciale quando si tratta di minori.

Infine, penso che sia fondamentale una piena assunzione di responsabilità, con tutti i rischi che questa comporta, da parte dei principali attori in gioco: organizzazioni non governative, Agenzie delle Nazioni Unite, autorità nazionali e locali. Quando si tratta di trasferire minori non accompagnati da un Paese all'altro, il "rischio reputazionale" diventa particolarmente rilevante: è facile che qualcosa "vada storto", essendo le procedure molto complesse e incerte, e in tal caso le conseguenze negative in termini di reputazione possono essere molto pesanti, proprio perché si tratta di soggetti estremamente vulnerabili e particolarmente tutelati. Questo spesso spinge le organizzazioni e gli individui che le rappresentano ad essere molto cauti nell'assumersi la responsabilità di promuovere i trasferimenti di questi minori. È come se le responsabilità delle eventuali criticità che possono emergere nei percorsi dei minori trasferiti in Italia o in altri Paesi di accoglienza fossero sotto i riflettori, comportando così rischi elevati per la reputazione di organizzazioni e individui coinvolti, mentre non risulta responsabilità di nessuno se dei minori restano bloccati in mezzo al deserto in Niger o sotto le bombe in Ucraina. Credo sia ora di accendere i riflettori anche su queste ultime responsabilità.

#### Elena Rozzi

Elena Rozzi si occupa da più di vent'anni di diritti dei minori migranti, conducendo attività di advocacy, coordinamento di progetti operativi, ricerca e consulenza legale. Dal 2018 lavora presso l'organizzazione umanitaria INTERSOS, dove coordina il progetto pilota "Pagella in tasca: Canali di studio per minori rifugiati", finalizzato a sperimentare un canale di ingresso regolare e sicuro per minori non accompagnati rifugiati in Niger. Dal 2011 al 2021 ha fatto parte del Direttivo dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione). Tra il 2001 e il 2007 è stata coordinatrice del Programma "Minori migranti" di Save the Children Italia. Ha pubblicato alcuni articoli su questi temi, tra cui: "Unaccompanied Minors in Italy: Children or Aliens?", in Bhabha J., Kanics J., Senovilla Hernández D. (ed.), *Research Handbook on Child Migration*, Elgar, 2008; "Transitions to Adulthood in Contemporary Italy: Balancing Socio-cultural Differences and Universal Rights", in J. Bhabha, *Human Rights and Adolescence*, University of Pennsylvania Press, 2014.

# ROTTI MIGRATORIE VERSO E DALL'ALBANIA: le condizioni dei migranti e richiedenti asilo in transito

Shkelzen Hasanaj

Negli ultimi trent'anni le migrazioni irregolari dirette verso i Paesi dell'Unione europea hanno seguito diverse rotte. Negli anni Novanta, a seguito della fine del regime albanese, la rotta principale era quella via mare tra Albania e Italia; nel corso degli anni, e soprattutto a partire dall'esperienza delle primavere arabe, l'attenzione si è concentrata sulle rotte del Mediterraneo, con partenze dalla Libia e Tunisia dirette verso Malta e Italia, e dal Mediterraneo occidentale con partenze dal Marocco e Algeria, verso le due enclave spagnole. Tuttavia, il conflitto in Siria ha nuovamente alimentato i passaggi via terra, che permettono, attraverso il transito nei Balcani, e in particolare in Albania, di raggiungere i Paesi membri dell'UE seguendo le rotte balcaniche. A partire dal 2015, la rotta balcanica è diventata una delle principali usata dai migranti verso l'UE. Nel giro di pochi mesi, tra agosto e marzo, migliaia di persone in transito provenienti da Siria, Iraq e dai Paesi dell'Asia meridionale come Pakistan e Bangladesh hanno attraversato la rotta del Mediterraneo orientale, passando per la Turchia e Grecia. Il progressivo aumento degli arrivi nel giro di pochi mesi ha reso i Balcani occidentali una zona di transito per migliaia di rifugiati e richiedenti asilo<sup>1</sup>. Le difficoltà di entrare nell'UE regolarmente spingono molti migranti

---

<sup>1</sup> ANNA CLEMENTI - DIEGO SACCORA, *Lungo la rotta balcanica. Viaggio nella storia dell'umanità del nostro tempo*, Editore Infinito, Formigine (MO), 2016.

irregolari ad attraversare le frontiere via terra e mare senza documenti, spesso perdendo la vita<sup>2</sup>.

Nel marzo 2016 la rotta balcanica viene dichiarata ufficialmente chiusa dopo l'accordo tra UE e la Turchia per contrastare le migrazioni di transito lungo le coste greche. A seguito di questo accordo, descritto anche come esternalizzazione delle frontiere europee, si registrò una diminuzione dei flussi in transito per i Balcani.

A seguito dell'accordo, migliaia di migranti rimasero bloccati al confine tra Macedonia del Nord e la Serbia, ed i confini con l'Ungheria e la Slovenia. Nel giro di pochi mesi si è assistito alla costruzione di muri e barriere da parte degli Stati membri dell'UE per impedire il transito dei migranti. Ciò ha trasformato le loro traiettorie verso i Paesi balcanici. Sotto questo aspetto i Paesi balcanici appaiono come una immensa area di potenziale mobilità, con campi formali e informali, e spesso attraversata da uomini e donne in movimento, nella maggior parte dei casi non registrati.

Tuttavia, i dati dell'OIM parlano di una realtà ben più complessa di quella dichiarata dai media e dai politici. A partire dal 2018, una nuova crisi umanitaria si è riaperta più a ovest, lungo la direttrice che passa dal nord della Grecia, attraversando l'Albania, Montenegro e Bosnia ed Erzegovina per raggiungere la Croazia e Trieste in Italia. Lungo questa direttrice geografica sono sorti diversi campi formali e informali di insediamento dei migranti.

Nello specifico, l'obiettivo del saggio è quello di mettere in evidenza la complessità del caso albanese, in particolare esaminando la trasformazione dell'Albania in paese di migrazione e di transito. Nella prima parte del saggio, si analizza la trasformazione della rotta balcanica e nello specifico l'evoluzione nel tempo della rotta albanese, evidenziandone le specificità e l'interrelazione con le altre rotte attive nel Mediterraneo, e mostrando le ricadute su questa rotta dell'andamento nel tempo dei rapporti tra UE e l'Albania. Nella seconda parte verrà preso in esame l'impatto delle migrazioni in Albania, in particolare dal punto di vista dei flussi di transito, delle procedure di rimpatrio, di asilo e protezione internazionale, evidenziando differenze e similitudini riscontrate negli ultimi anni. Nella terza parte, verrà affrontato il tema dell'esternalizzazione dei controlli delle migrazioni da parte dell'UE nel caso dell'Albania, mettendo in luce le difficoltà di tale azione. Nelle conclusioni si argomenterà, sulla base di

---

<sup>2</sup> OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) stima che dal 2013 al 2021 i migranti annegati e dispersi nel Mediterraneo nel tentativo di raggiungere l'UE sono stati 20.376. In questo periodo, lungo la rotta del Mediterraneo Occidentale hanno perso la vita 1.756 persone, nel Mediterraneo centrale 16.405 persone e nel Mediterraneo orientale 2.200 persone.

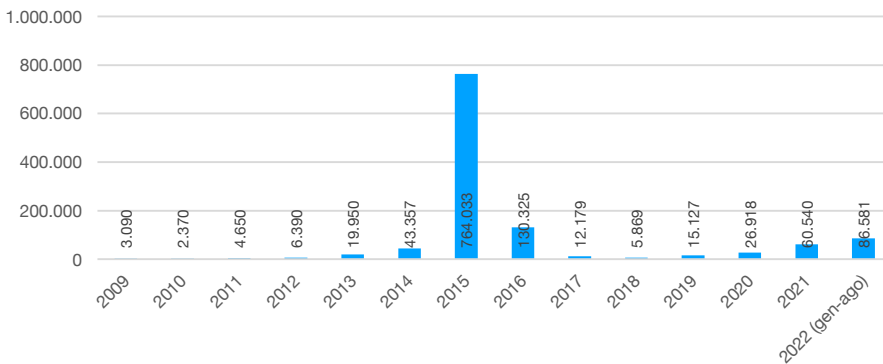


quanto esposto in precedenza, l'importanza della rotta albanese e la necessità di ridefinire le modalità e le priorità di cooperazione tra l'UE e l'Albania in materia di gestione dei flussi migratori.

## 1. La rotta dei Balcani occidentali

La rotta balcanica viene utilizzata per il transito illegale di migranti dalla Grecia e la Bulgaria verso l'Europa centrale ed occidentale. Essa rappresenta uno dei principali canali di transito per migranti irregolari e richiedenti asilo verso i Paesi dell'UE<sup>3</sup>. La crescente importanza della rotta balcanica come percorso migratorio, irregolare e di transito, che coinvolge Paesi non appartenenti all'Unione europea, come Turchia, Macedonia del Nord, Serbia, Kosovo, Albania, Bosnia ed Erzegovina e Montenegro, e altri Paesi membri dell'UE come Bulgaria, Grecia, Ungheria, Croazia, Slovenia e Italia, ha portato ad una crescente attenzione da parte delle organizzazioni regionali e internazionali e di altri attori: media, politici e studiosi dei fenomeni migratori.

Rotta dei Balcani occidentali, numero di transiti.



Fonte: elaborazione su dati Frontex.

Così come la rotta del Mediterraneo orientale<sup>4</sup> che la alimenta, anche questa rotta viene usata principalmente da migranti dal Medio Oriente, Afghanistan e Pakistan (un numero più ridotto di ingressi irregolari lungo questa rotta

<sup>3</sup> FRONTEX, Risk Analysis for 2019, 2019, pp. 16-17, <https://data.europa.eu/doi/10.2819/86682>.

<sup>4</sup> Cf. cap 1, p. 33.

è collegato a dinamiche regionali, come la migrazione circolare tra Albania e Grecia di lavoratori stagionali), ed ha visto una situazione di incremento eccezionale nel 2015 per l'afflusso di siriani in fuga dalla guerra civile. In quell'anno, infatti, l'incremento degli sbarchi in Grecia ha avuto un effetto a catena sui Paesi circostanti, rendendo la rotta dei Balcani occidentali la principale rotta terrestre in Europa. I migranti irregolari entrati in Grecia percorrono la regione per arrivare in Ungheria e Croazia, e di lì raggiungere l'Europa occidentale. Questo ha portato a un aumento senza precedenti dei flussi migratori attraverso i Balcani con destinazione i Paesi dell'UE. Dopo il numero record degli arrivi nel 2015 si è verificata una costante diminuzione fino al 2018 compreso, in parte dovuta all'accordo del 2016 tra la Turchia e UE che ha visto quest'ultima pagare 3 miliardi di euro alla prima per sostenere i suoi sforzi per arrestare i flussi migratori<sup>5</sup>. Di fatto, con questa intesa è stato delegato dall'Unione europea alla Turchia il controllo delle partenze e delle frontiere esterne<sup>6</sup>. La riduzione degli arrivi dalla Turchia sulle coste greche e le sempre maggiori difficoltà lungo il percorso macedone, serbo e ungherese hanno portato ad uno spostamento dei flussi migratori verso quello bosniaco<sup>7</sup>. Così, tra il 2017 e il 2018 la Bosnia ed Erzegovina è diventata una delle zone più importanti per il transito dei migranti nell'area dei Balcani.

Dopo il calo del 2017 e 2018, a partire dal 2019 il numero degli immigrati irregolari nei Paesi balcanici è tornato infatti a salire, con il coinvolgimento nel transito di nuovi Paesi: in particolare si è verificata una riduzione degli arrivi sulle coste greche e l'apertura della rotta terrestre bulgara, con un maggiore coinvolgimento dell'Albania.

Gli immigrati che attraversano irregolarmente le frontiere sovente pagano gruppi criminali organizzati che coadiuvano l'attraversamento del confine settentrionale con la Grecia<sup>8</sup>. La maggior parte degli immigrati irregolari che attraversa i Balcani occidentali ha intenzione di transitare nella regione solo per

<sup>5</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Dichiarazione UE-Turchia*, 18 marzo 2016, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

<sup>6</sup> RIVOLTI AI BALCANI, *The Balkan route. Migrants without rights in the heart of Europe*, giugno 2020, pp.36-39, [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/09/The-Balkan-Route-Report-2020-by-\\_-Rivolti-ai-Balcani\\_-italian-network.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/09/The-Balkan-Route-Report-2020-by-_-Rivolti-ai-Balcani_-italian-network.pdf).

<sup>7</sup> UNHCR, *Bosnia and Herzegovina Fact Sheet*, 2019, <https://www.unhcr.org/see/wp-content/uploads/sites/57/2020/01/BiH-Country-Fact-Sheet-December31-2019-1.pdf>.

<sup>8</sup> EUROPOL-FRONTEx-EASO, *Tackling Migrant Smuggling in the Western Balkans. Illegal immigration along Western Balkan Route and neighbouring countries, July 2018 -June 2019*, gennaio 2020, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/feb/eu-europol-frontex-easo-wb-smuggling-report.pdf>.

il tempo necessario a tentare di raggiungere altri Paesi; tuttavia, questo attraversamento si rivela spesso decisamente pericoloso<sup>9</sup>. Tutto ciò ha portato opinione pubblica, governi ed istituzioni europee a problematizzare il ruolo dell'UE e dei Paesi balcanici riguardo la gestione dei processi migratori, anche in prospettiva della loro adesione nell'UE.

Nel biennio 2019-2020, a causa dell'aumento dei flussi migratori, la rotta lungo la costa adriatica è stata al centro dell'attenzione di organismi regionali, europei ed internazionali che hanno condotto visite di monitoraggio, assistenza e incentivato attività relative alle politiche migratorie nazionali e regionali.

La Commissione europea ha rilevato che il numero dei migranti in transito attraverso la regione nel 2019 ha prodotto oltre 15.000 arrivi irregolari (pari a un incremento del 159% rispetto al 2018) negli Stati membri individuati lungo la rotta balcanica<sup>10</sup>. Per l'UE, e in particolare per i Paesi europei confinanti con i Paesi balcanici, la gestione della crisi dei migranti irregolari e rifugiati costituisce una delle sfide centrali; il 2019 ed il 2020 sono stati caratterizzati da attività di cooperazione regionale che hanno visto aumentare la presenza dell'UE nei Balcani.

Questo tema si collega a quello più ampio dell'adesione dei Paesi dell'area balcanica all'UE. Sappiamo che questo percorso è lungo e travagliato. Dalla Pace di Dayton sono passati oramai 26 anni, dal consiglio europeo di Salonicco ne sono passati 18, un tempo lunghissimo e di cui ancora oggi non si vede la fine. Da allora il Montenegro ha avviato il percorso di adesione aprendo i capitoli necessari. L'Albania ha presentato domanda di adesione all'UE il 28 aprile 2009, ma ancora non è stata convocata la conferenza intergovernativa necessaria per aprire ufficialmente i negoziati. Più difficile appare il percorso per una eventuale adesione del Kosovo all'Unione europea, innanzitutto per il fatto che, nonostante sia un potenziale candidato all'adesione, è riconosciuto come Stato indipendente solo da 22 dei 27 membri dell'UE. Ciononostante, la Commissione europea non ha ritenuto che questo status particolare fosse di ostacolo alla stipula dell'Accordo di stabilizzazione e associazione con l'UE da parte del Kosovo, questo accordo è stato sottoscritto e successivamente ratificato nel 2015.

<sup>9</sup> «ADL Zavidovici», *No Man's Land. Rafforzamento dei confini, vita nei 'temporary reception camps' e nuovi movimenti – Aprile 2019*, 18 aprile 2019, <https://www.adl-zavidovici.eu/2019/04/18/no-mans-land-la-nuova-rotta-balcanica-bosnia-erzegovina-laggiornamento-aprile/>.

<sup>10</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA – CAMERA DEI DEPUTATI, *Riunione interparlamentare della Commissione Affari esteri del Parlamento europeo (AFET)*, dicembre 2020, p.15, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01185388.pdf>.

## 2. Le migrazioni lungo la rotta albanese

I migranti che attraversano la rotta albanese non hanno un particolare interesse a richiedere asilo in Albania. Spesso la loro intenzione non è nemmeno raggiungere Paesi come Croazia, Slovenia e Italia. In molti casi i migranti intendono raggiungere familiari che risiedono in Paesi del Nord Europa come Norvegia e Svezia. Tuttavia, negli ultimi due anni un numero crescente di migranti sta presentando domanda di asilo direttamente in Albania. Anche se nel Paese sono state implementate nuove leggi in materia di immigrazione e asilo, ancora oggi offrire una adeguata protezione e garanzia di accesso alle procedure di asilo rimane una sfida.

Nel 2020 l'Albania ha visto aumentare il numero degli arrivi del 179,2% rispetto al 2019<sup>11</sup>. Secondo i dati ufficiali, gli immigrati irregolari identificati nel corso dello stesso anno hanno raggiunto il numero di 11.890<sup>12</sup>. Come per gli arrivi negli altri Paesi balcanici, le provenienze sono soprattutto da Iraq e Siria, con numeri significativi anche da Marocco, Algeria, Pakistan e Afghanistan<sup>13</sup>. La maggior parte degli immigrati irregolari sono uomini adulti. L'ingresso in Albania avviene principalmente tramite il confine sud-orientale con la Grecia, anche se si registrano passaggi attraverso il confine orientale con la Macedonia del Nord e quello nord-orientale con il Kosovo; queste tre aree hanno ricevuto maggiore attenzione da parte delle forze della polizia albanese e rappresentanti di Frontex. Nelle zone di confine con la Grecia sono stati costruiti tre centri di accoglienza e identificazione, dove viene eseguito il processo di screening e da dove i migranti vengono respinti in Grecia o trasferiti nel Centro di accoglienza nazionale.

Nella regione di Scutari risultano attivi gruppi criminali locali che supportano i migranti, soprattutto iracheni e siriani, nell'attraversamento del confine col Montenegro. I trafficanti sono attivi anche nel confine meridionale del Paese: tra luglio 2018 e giugno 2019 le autorità di confine hanno individuato 125 favoreggiatori dell'immigrazione clandestina, e nello stesso periodo la polizia di frontiera albanese ha arrestato 61 trafficanti responsabili di 172 ingressi irrego-

---

<sup>11</sup> UNHCR, *Western Balkans - Refugees, asylum-seekers and other mixed movements as of end December 2019*, 2020, p.1, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/73832>.

<sup>12</sup> INSTAT, *Foreigners in Albania*, 21 agosto 2020, p.1, <http://www.instat.gov.al/media/7362/foreigners-in-albania.pdf>.

<sup>13</sup> INSTAT, *Asylum seekers in Albania*, 21 agosto 2020, p.1, <http://www.instat.gov.al/media/7360/asylum-seekers-in-albania.pdf>

lari<sup>14</sup>. Spesso i gruppi criminali responsabili del trasporto dei migranti sono al tempo stesso attivi nel contrabbando di merci e nel trasporto di droga<sup>15</sup>.

La procedura di asilo viene quasi sempre interrotta perché i richiedenti abbandonano il Paese prima della conclusione dell'iter senza lasciare alcun mezzo di contatto. Questo da una parte è causato dal disinteresse dei migranti a restare in Albania, dal momento che vogliono continuare il loro viaggio nei Paesi vicini per raggiungere il Nord Europa. In secondo luogo, nonostante il miglioramento del quadro legislativo con la nuova legge approvata nel 2020, permangono molte difficoltà nella procedura burocratica e la mancanza di avvocati esperti in materia ha aumentato gli ostacoli. Si registrano pochissimi casi nei quali coloro che hanno subito il respingimento della richiesta di asilo hanno poi presentato ricorso amministrativo. Pertanto, la Commissione nazionale per l'asilo e rifugiati, a cui si ricorre come seconda istanza amministrativa contro le decisioni della Direzione che decide sul riconoscimento, ha gestito l'appello di non più di 2-3 casi all'anno. I dati dell'UNHCR<sup>16</sup> evidenziano come solo 61 procedure di richiesta di asilo sono state chiuse nel 2019 in Albania.

### 3. Cambiamenti nell'operatività dei controlli alle frontiere e dell'accoglienza

L'apertura della rotta adriatica ha colto le istituzioni albanesi impreparate, con mancanza di personale e istituzioni non adeguatamente preparate sotto l'aspetto tecnico e delle risorse disponibili; questo si è tradotto in un trattamento dei migranti inadeguato alla situazione. Il Centro di Accoglienza Nazionale per Richiedenti Asilo nel 2018 è passato da 78 a 180 posti, ai quali si sono aggiunti ulteriori 200 posti presso centri minori ubicati presso le frontiere. Nel 2019 c'è stato un aumento di cinque volte degli arrivi, giunti a 5730, e le richieste di asilo sono aumentate di 14 volte, arrivando a 4.378<sup>17</sup>.

Il Ministero dell'Interno, insieme ai partner UNHCR e OSCE, si è impegnato in una revisione della procedura di pre-screening. Dal 2015 è presente

<sup>14</sup> EUROPOL-FRONTEx-EASO, cit., p.11.

<sup>15</sup> Europol, *European Migrant Smuggling Centre - 4th Annual Report 2020*, 2020, p.18, [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/emsc\\_4th\\_annual\\_activity\\_report\\_-\\_2020.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/emsc_4th_annual_activity_report_-_2020.pdf).

<sup>16</sup> UNHCR, *RBE - Western Balkans - Asylum Statistics - Summary of key trends observed as of 31 December 2019*, 2020, p.2, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/73833>.

<sup>17</sup> UNHCR, *Albania Fact Sheet*, 2019, <https://www.unhcr.org/see/wp-content/uploads/sites/57/2019/03/Fact-Sheet-UNHCR-Albania-Updated-31-January-2019.pdf>.

in Albania un piano di emergenza, redatto col supporto dello IOM<sup>18</sup>, per fare fronte all'aumento dei flussi migratori e offrire un migliore coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte.

A ottobre 2019 è stato aperto da IOM un nuovo centro di registrazione e accoglienza temporanea a Kapshtica, vicino al valico di frontiera con la Grecia. Il centro ha una capienza di 60 persone e garantisce una prima accoglienza, un alloggio, del cibo e un servizio sanitario<sup>19</sup>. Anche UNHCR ha una sua presenza lungo il confine meridionale con la Grecia, avendo come obiettivo di monitorare le tendenze migratorie lungo la frontiera nonché promuovere e coordinare il lavoro tra diversi attori.

UNHCR, insieme ai suoi partner tra i quali il Difensore civico, supporta la polizia di frontiera garantendo l'accesso al territorio dei richiedenti asilo e la possibilità di presentare domanda di asilo attraverso la procedura di pre-screening. Inoltre, UNHCR fornisce assistenza umanitaria ai nuovi arrivati.

Il Comitato Helsinki albanese (AHC), organizzazione attiva nel campo dei diritti umani, ha però messo in evidenza la mancanza di personale qualificato nei valichi di frontiera, come ad esempio poliziotti, medici, personale civile, psicologi e interpreti<sup>20</sup>. L'AHC ha anche segnalato la mancanza di personale di sesso femminile ai centri presso i valichi di frontiera, il che pone un problema per i rapporti con i migranti che per motivi culturali e religiosi abbiano più difficoltà di comunicazione tra donne e uomini<sup>21</sup>. È stata osservata anche la mancanza di attrezzature essenziali per lo svolgimento di un controllo efficace alle frontiere<sup>22</sup>. Il comitato ha evidenziato problemi seri come la mancanza di alloggi, cibo e acqua portabile in alcune strutture mobili lungo i valichi delle frontiere<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> IOM, *IOM Albania Infosheet*, febbraio 2021, p.4, <https://albania.iom.int/sites/albania/files/documents/IOM%20Albania%2026.02.2021.pdf>.

<sup>19</sup> IOM, *Migrants having access to essential services*, 30 ottobre 2019, <https://albania.iom.int/news/migrants-having-access-essential-services>.

<sup>20</sup> AHC, *Raport Monitorimi - Mbi Tëdrejtat dhe Liritë Emigrantëve*, Azilkërkuesve dhe Refugjatëve Nëshqipëri, marzo 2020, pp.28-30, [https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2020/03/Raport-monitorimi\\_Mbi-te-drejtat-dhe-lirite-e-emigranteve-azilkerkuesve-dhe-refugjateve-ne-Shqiperi\\_compressed.pdf](https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2020/03/Raport-monitorimi_Mbi-te-drejtat-dhe-lirite-e-emigranteve-azilkerkuesve-dhe-refugjateve-ne-Shqiperi_compressed.pdf).

<sup>21</sup> Ivi, pp. 30-31.

<sup>22</sup> Ivi, pp.32-34.

<sup>23</sup> Ivi, pp.34-35.

#### 4. Cambiamenti nel quadro giuridico e nelle politiche migratorie

L'aumento dei flussi migratori irregolari in transito per Paesi balcanici ha posto problemi e aperto nuove sfide. La migrazione irregolare di massa, insieme alla criminalità organizzata e il traffico degli esseri umani e il radicalismo religioso, ha posto al centro minacce per la sicurezza della regione. In quanto paesi di transito, ma che negli ultimi anni stanno diventando sempre e più paesi di accoglienza, dopo che i Paesi membri li respingono, anche se temporaneamente, il numero dei migranti pesa inoltre sul sistema economico dei Paesi interessati.

Le nuove sfide migratorie hanno determinato cambiamenti nelle politiche nazionali e regionali. L'obiettivo principale è stato l'implementazione di una politica comune per la gestione integrata delle frontiere, strategia comune di cooperazione transfrontaliera, lotta alla migrazione irregolare, al contrabbando e al traffico degli esseri umani<sup>24</sup>. L'Albania, come del resto anche gli altri Paesi balcanici, rimane essenzialmente un paese di transito per gli immigrati irregolari e richiedenti asilo; si stima che solo l'1% dei migranti irregolari rimanga nel paese<sup>25</sup>. L'aumento dei flussi migratori ha messo in evidenza i limiti dell'impegno politico delle istituzioni nazionali sul tema delle migrazioni e dei richiedenti asilo, sebbene siano stati raggiunti risultati importanti nella gestione delle migrazioni<sup>26</sup>.

La legislazione nazionale albanese in tema di migrazione ed asilo ha seguito un lungo e difficile processo di armonizzazione con le direttive europee in materia di immigrazione. Su questo aspetto il Paese ha compiuto passi importanti con la modifica delle leggi che disciplinano la posizione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo, come ulteriormente specificato nel report sull'Albania pubblicato nel 2019 dalla Commissione europea<sup>27</sup>.

**La legge 10/2021 sul diritto d'asilo.** In linea con l'*acquis* dell'UE e con la Direttiva 2004/38/CE del Parlamento e Consiglio europeo, l'Albania ha modificato la propria "legge sugli stranieri" (legge 108/2013), introducendo nel

<sup>24</sup> BRMC, Common Western Balkan Migration Policy: Borders and Returns. Regional Policy Paper II, ottobre 2020, <https://www.grupa484.org.rs/h-content/uploads/2020/11/BRMC-Policy-Paper-II-grupa-484.pdf>.

<sup>25</sup> UNHCR, *Albania Fact Sheet*, cit., p.2.

<sup>26</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document - Albania 2020 Report*, 6 ottobre 2020, p.46, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/albania\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/albania_report_2020.pdf).

<sup>27</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document - Albania 2019 Report*, 29 maggio 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>.

2020 nuovi emendamenti che mirano a migliorare alcune disposizioni legate al rilascio dei visti, introducendo anche la possibilità di fare domanda online, e attribuiscono a diverse categorie di lavoratori stranieri (tra i quali quelli degli Stati dell'area Schengen e degli altri Paesi dei Balcani occidentali) pari diritti rispetto ai lavoratori albanesi. La necessità di adeguare le normative albanesi alla legislazione europea ha portato anche ad una nuova legge sul diritto di asilo (legge 10/2021). La legge contiene anche disposizioni riguardanti il rimpatrio dei minori non accompagnati, stranieri o apolidi che si trovano nel territorio albanese; il rimpatrio dei minori albanesi non accompagnati che si trovano in un territorio straniero; la riammissione in Albania dei minori non accompagnati provenienti da Stato terzi o apolidi. L'obiettivo della normativa è quello di garantire i diritti dei minori non accompagnati, offrendo loro protezione secondo uno schema integrato e coordinato tra istituzioni pubbliche e le organizzazioni senza scopo di lucro, nell'interesse del minore.

**National Strategy on Migration Governance and Action Plan 2019-2022.** Nel 2019 il Consiglio dei ministri del governo albanese ha approvato il *National Strategy on Migration Governance and Action Plan 2019-2022*<sup>28</sup> che mira a migliorare il quadro giuridico in materia di migrazione, secondo gli standard europei ed internazionali. Il piano d'azione si focalizza su quattro priorità strategiche: una migliore gestione dei flussi migratori in Albania; una immigrazione ordinata e strutturata; sviluppare una efficace politica migratoria per i cittadini stranieri che vogliono lavorare in Albania; promuovere e proteggere i diritti dei migranti e la loro integrazione nella società albanese. La principale sfida del piano d'azione è la necessità di un approccio intersettoriale riguardo la gestione della migrazione, con l'obiettivo di affrontare le sfide e di massimizzare l'impatto della migrazione nello sviluppo del Paese. La strategia mette in evidenza che l'Albania partecipa attivamente alle iniziative centrate sulle migrazioni regionali e internazionali. In relazione ai movimenti migratori irregolari nei confini esterni del Paese e al loro interno. Sotto questo aspetto, si sono verificati miglioramenti negli ultimi anni, grazie al continuo miglioramento nelle infrastrutture in zona di confine, potenziamento del personale nelle zone di confine, con lo scopo di limitare l'immigrazione irregolare.

---

<sup>28</sup> IOM, *The National Strategy on Migration and Action Plan 2019 – 2022*, 2019, <https://albania.iom.int/sites/g/files/tmzbd11401/files/documents/THE%20NATIONAL%20STRATEGY.pdf>.



## 5. La crisi dei migranti e rifugiati e la cooperazione congiunta con Frontex

Negli ultimi anni sempre più paesi membri dell'UE stanno implementando politiche e procedure restrittive in merito alla concessione della protezione internazionale ai migranti, a volte stabilendo barriere che impediscono l'accesso ai propri territori da parte dei potenziali richiedenti asilo. Di conseguenza, i migranti irregolari e richiedenti asilo meritevoli di protezione internazionale vengono affidati ai primi paesi di arrivo o ai paesi di transito, i quali spesso hanno capacità ridotte rispetto ai paesi di destinazione nel garantire diritti e protezione in conformità con gli standard internazionali.

Con Frelick, Kysel e Podkul, possiamo definire l'esternalizzazione del controllo dei migranti come l'insieme delle «azioni statali extraterritoriali per prevenire l'ingresso dei migranti, inclusi i richiedenti asilo, nella giurisdizione legale o nel territorio dei paesi di destinazione, o il renderli legalmente inammissibili senza considerare il merito delle loro richieste di protezione»<sup>29</sup>. Queste azioni possono essere condotte in via direttamente interdittiva, preventiva o indiretta, e spesso hanno luogo con l'ausilio di attori terzi del settore privato e nel contesto di accordi bilaterali o multilaterali tra Stati. Nella maggior parte dei casi le collaborazioni si svolgono nel contesto di sforzi transnazionali per il controllo della criminalità e per la lotta contro la tratta degli esseri umani.

Una politica che può essere inquadrata in questo senso è l'esternalizzazione delle politiche migratorie dell'Unione europea verso i Paesi terzi; questa esternalizzazione si può osservare anche nei confronti dei Paesi dei Balcani occidentali, incoraggiati nella prevenzione dell'ingresso dei migranti irregolari e richiedenti nel loro territorio<sup>30</sup> per impedirne il transito verso i Paesi europei. Gran parte di questo sforzo si svolge in un contesto di cooperazione regionale ed europea di controllo dei flussi, contrasto all'ingresso irregolare e alla criminalità organizzata.

In linea con la politica dell'Unione europea per la sicurezza dei confini europei e per una gestione coordinata delle migrazioni, i Paesi balcanici in tempi diversi hanno concluso accordi di collaborazione con Frontex.

<sup>29</sup> BILL FRELICK – IAN M. KYSEL – JENNIFER PODKUL, *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*, «Journal on Migration and Human Security», 4, 4/2016, pp.190-220.

<sup>30</sup> EMMA HADDAD, *The Refugee in International Society. Between Sovereigns*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p.199.

L'Albania è il primo paese dei Balcani occidentali ad avere firmato un accordo di questo tipo<sup>31</sup>. L'accordo, siglato nell'ottobre 2018 ed entrato in vigore il 1° maggio 2019, prevede operazioni congiunte in un territorio non UE, ponendo una pietra miliare della cooperazione tra UE e i Balcani occidentali. Obiettivo centrale della cooperazione congiunta è il coordinamento delle attività operative lungo il confine terrestre albanese con Grecia, Macedonia del Nord, Kosovo e Montenegro, nonché negli aeroporti e nei porti di Durazzo e Valona, per contrastare l'immigrazione irregolare, la criminalità e il traffico degli esseri umani<sup>32</sup>.

Come già accennato, con la chiusura delle frontiere tra Grecia e Macedonia del Nord si è aperta una nuova rotta balcanica lungo la costa adriatica, rotta che attraversa l'Albania ed il Montenegro raggiungendo Croazia ed Italia. Secondo i dati del ministero dell'Interno albanese nel 2017 sono entrati nel Paese dalla Grecia 1.049 migranti, nel 2018 il numero è salito a 6.790, mentre nel 2019 si è arrivati a 11.886 persone. Anche secondo UNHCR Albania dal 2018 gli arrivi sono quintuplicati, evidenziando un aumento di domande di asilo 14 volte più elevato<sup>33</sup>.

Frontex ha inviato 50 agenti, successivamente incrementati a 71<sup>34</sup>, provenienti da 12 paesi membri dell'UE, con profili diversi tra cui: agenti di sorveglianza delle frontiere, esperti di screening, funzionari di supporto, ufficiali di linea, esperti specializzati nel riconoscimento dei documenti, agenti di rilevamento dei veicoli rubati e interpreti. Questo personale è stato dislocato lungo il confine greco-albanese, in cinque punti importanti: a Kapshtice, distretto di Korça (Albania centro-meridionale, nel confine con Grecia e Macedonia del Nord), sono stati destinati 27 agenti Frontex, mentre a Kakavijë, distretto di Gjirokaster (Albania meridionale), sono dislocati 21 agenti; i rimanenti sono stati dislocati presso l'aeroporto di Tirana e ad Han i Hotit (distretto di Scutari, situato nell'Nord dell'Albania). Nel giro di pochi mesi sono stati raggiunti risultati operativi concreti. Secondo i dati forniti da Frontex, nei primi mesi dall'inizio della missione gli agenti europei hanno fermato circa 200

<sup>31</sup> BRMC, *Common Western Balkan Migration Policy: Borders and Returns. Regional Policy Paper II*, ottobre 2020, pp.20-21, <https://www.grupa484.org.rs/h-content/uploads/2020/11/BRMC-Policy-Paper-II-grupa-484.pdf>.

<sup>32</sup> FRONTEx, *Frontex launches first operation in Western Balkans*, cit.

<sup>33</sup> UNHCR, *Albania Fact Sheet*, cit., p.2.

<sup>34</sup> FRONTEx, *Frontex and Albania strengthen their partnership*, 17 marzo 2021, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-albania-strengthen-their-partnership-09vW2l>.

migranti lungo il confine greco-albanese. Due terzi degli immigrati irregolari e richiedenti asilo sono risultati siriani, seguiti da iracheni e marocchini<sup>35</sup>.

Il ruolo di assistenza tecnica e di coordinamento operativo svolto da Frontex fin dalle prime fasi della sua presenza si è concretamente tradotto anche nel diretto coinvolgimento nelle operazioni di rimpatrio con voli charter e di linea dei cittadini albanesi risultati privi di documenti nei Paesi membri dell'Unione europea.

Macedonia del Nord e Serbia (nel 2018), e successivamente Bosnia ed Erzegovina (nel 2019), hanno a loro volta siglato con l'UE accordi attualmente in attesa di finalizzazione. Il 3 maggio 2019 si è svolta a Vienna la conferenza ministeriale congiunta tra i rappresentanti dell'UE e i sei Paesi dei Balcani occidentali (i cosiddetti WB6 o West Balkan 6) - Albania, Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro, Repubblica di Macedonia del Nord e Kosovo - sulle sfide migratorie lungo la rotta del Mediterraneo orientale e dei Balcani occidentali<sup>36</sup>. Al paragrafo 5 della dichiarazione è stata indicata la necessità di porre in atto misure di rafforzamento e coordinamento operativo, nonché di supporto logistico, per la protezione e gestione delle frontiere, come lo scambio di informazioni e il pattugliamento congiunto. Al paragrafo 7 si raccomanda l'intensificazione della cooperazione e dell'assistenza concreta per quanto riguarda il rimpatrio e la riammissione degli immigrati irregolari.

Il 6 maggio 2020 si è svolto in videoconferenza il vertice Unione europea – Balcani occidentali, conclusosi con la cosiddetta dichiarazione di Zagabria concordata tra i leader UE ed alla quale hanno aderito i WB6. Nella dichiarazione, che ha anche trattato della prospettiva europea dei Balcani occidentali e dell'emergenza pandemica, sono state affrontate le sfide in materia di sicurezza e migrazione. A questo proposito i firmatari hanno concluso che la cooperazione per fare fronte alle sfide migratorie, compresa la lotta al traffico di migranti, sta dando i risultati auspicati dai firmatari stessi che pertanto sono interessati a ulteriori approfondimenti, attraverso strumenti quali la cooperazione con Frontex, EASO ed Europol<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Ivi, p.1.

<sup>36</sup> «Statewatch», *EU: Ministerial statement on “migration challenges” keeps focus on control measures*, 5 giugno 2019, <https://www.statewatch.org/news/2019/june/eu-ministerial-statement-on-migration-challenges-keeps-focus-on-control-measures/>.

<sup>37</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Dichiarazione di Zagabria*, 6 maggio 2020, p.5, <https://www.consilium.europa.eu/media/43784/zagreb-declaration-it-06052020.pdf>.

Il 26 maggio 2020 il Consiglio europeo ha ratificato l'accordo sullo status col Montenegro che era stato stipulato l'anno precedente<sup>38</sup>. Il 15 luglio 2020 è stata intrapresa la prima operazione nel territorio montenegrino lungo il confine terrestre e via mare con la Croazia<sup>39</sup>.

## 6. Conclusioni

La politica di esternalizzazione dei controlli delle frontiere e l'accoglienza nei Paesi terzi ha messo in evidenza il vero e proprio psicodramma vissuto dall'UE negli ultimi anni. A fronte del transito di decine di migliaia di persone lungo la rotta balcanica nel 2015<sup>40</sup> le istituzioni nazionali e dell'Unione hanno adottato politiche che sono state da molti osservatori giudicate come in grave conflitto con i principi democratici delle società europee<sup>41</sup>. La situazione della pressione migratoria è stata presentata all'opinione pubblica europea come una vera e propria invasione, contribuendo alla diffusione di sentimenti xenofobi. Non sono mancati episodi di razzismo di stampo populista con gli stranieri definiti come un pericolo per l'identità culturale e religiosa, la coesione sociale e l'economia del lavoro. I Paesi dell'Europa orientale hanno mostrato di fare fatica ad accettare una società multiculturale.

Le tragedie dei migranti lungo il Mediterraneo nel 2013 e lo scoppio della rotta balcanica dal 2015 hanno rappresentato i prodromi di questo cambiamento politico. Questi fattori sono stati determinanti nel provocare la rinuncia ad una visione globale sulle migrazioni e la mobilità come quella che era stata

<sup>38</sup> CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione (UE) 2020/729 del Consiglio del 26 maggio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e il Montenegro riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro*, 3 giugno 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020D0729>.

<sup>39</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document - Montenegro 2020 Report*, 6 ottobre 2020, p.55, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro_report_2020.pdf); «Statewatch», *Montenegro: Frontex launches second operation on non-EU territory*, 23 luglio 2020, <https://www.statewatch.org/news/2020/july/montenegro-frontex-launches-second-operation-on-non-eu-territory/>.

<sup>40</sup> ULRICH STEGE, "Esternalizzazione delle politiche migratorie dell'Unione Europea: focus su alcuni Paesi del Maghreb", in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo - Report 2019. Non si tratta solo di migranti. L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2019, pp. 35-53.

<sup>41</sup> ANDREA STOCCHIERO, "L'esternalizzazione della politica migratoria europea per salvare l'Unione", in DANIELE FRIGERI - MARCO ZUPI (a cura di), *Dall'Africa all'Europa: la sfida politica delle migrazioni*, Donzelli, Roma, 2018, p. 333.

delineata dalla Commissione europea<sup>42</sup> - una visione globale con programmi a sostegno delle politiche migratorie dei Paesi di origine e di transito, nonché di sostegno economico per la crescita economica capaci di superare gli squilibri economici verso la cooperazione e lo sviluppo. Si è invece affermata una politica emergenziale volta principalmente all'arresto dei flussi migratori irregolari<sup>43</sup> e alla scelta di dare priorità alle esigenze dei singoli Stati membri che rischiano di portare a una rottura degli accordi di Schengen, come tra l'altro si è evidenziato (ad esempio il blocco dei migranti, i muri con il filo spinato nel confine tra Ungheria e Serbia, Austria, Slovenia e Croazia).

Sono passati cinque anni dall'accordo sui migranti tra UE e Turchia, e altrettanti dal meeting della Commissione europea con i Paesi balcanici attraversati dai flussi migratori nel corso del quale è stato approvato l'approccio comune e transfrontaliero, il cosiddetto "Plan of action" articolato in 17 punti<sup>44</sup>. In quella sede l'UE e i rappresentanti di Albania, Austria, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava della Macedonia (oggi Macedonia del Nord), Germania, Grecia, Ungheria, Romania, Serbia e Slovenia siglarono un elenco di misure operative programmatiche, con l'intenzione di superare le poco efficaci soluzioni messe in campo fino a quel momento dalle singole nazioni, adottando una prospettiva transnazionale e transfrontaliera.

L'approccio transnazionale e transfrontaliero aveva come evidente scopo primario il contenimento dei flussi migratori nei Balcani e la risoluzione dei problemi sorti lungo la rotta, nonché l'addebito ai Paesi balcanici cosiddetti "sicuri" dei costi di controllo delle frontiere, accoglienza ed asilo.

L'azione esterna dell'UE nei Paesi lungo la costa adriatica presenta diversi profili di criticità. Innanzitutto mette in evidenza come i Paesi membri dell'UE siano restii ad accettare i migranti che attraversano la rotta balcanica. Come si è dimostrato in questi anni, ad affermarsi a livello dei singoli Paesi sono stati gli interessi nazionali, il controllo delle frontiere, il blocco degli arrivi attraverso i

<sup>42</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, 18 novembre 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743>.

<sup>43</sup> 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*, 13 maggio 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.

<sup>44</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action*, 25 ottobre 2015, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_5904](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5904).

propri confini, a costo di mettere in crisi anche il regime di Schengen. In questo senso l'azione dell'UE è orientata a delegare ai Paesi balcanici della costa adriatica quelle attività di controllo delle frontiere, accoglienza e politiche di asilo che non riesce a ottenere dai Paesi membri.

L'approccio di esternalizzazione, tuttavia, non tiene conto del fatto che nessun paese balcanico è primo Paese di arrivo per i migranti. I Paesi lungo la costa adriatica rappresentano una area interna ai Balcani. I primi paesi di arrivo nell'area sono la Grecia e la Bulgaria, membri dell'UE. Dal 2018 i Paesi lungo la costa adriatica sono una delle principali rotte di transito per chi arrivando dalla Grecia vuole raggiungere l'Europa centrale e occidentale; al tempo stesso sono paesi caratterizzati da un sistema inadeguato di politiche sociali, sanitarie ed assistenziali per i migranti, con uno sviluppo economico ridotto ed alti livelli di disoccupazione, il che rende estremamente difficile la gestione dei flussi migratori che dal 2018 transitano lungo i paesi balcanici della costa adriatica. Altri problemi sono la necessità di un miglioramento delle condizioni nei centri di transito lungo i confini, la mancanza di una cooperazione istituzionale con organizzazioni umanitarie e con la società civile nella gestione dei centri di transito e nel processo di registrazione e trattamento dei migranti.

Le accuse di coinvolgimento degli ufficiali Frontex nei respingimenti dei migranti alle frontiere interne dei paesi balcanici della costa adriatica sollevano dubbi e pongono interrogativi sulla legalità di tali azioni, alla luce del diritto di non respingimento europeo e internazionale<sup>45</sup>.

Nonostante questi limiti, nei Paesi dell'area si evidenzia un progresso ragionevole nei quadri giuridico, politico e istituzionale in materia di migrazione e asilo, in linea con la direttiva europea verso una armonizzazione secondo gli articoli 79 e 80 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE).

Per superare i problemi e le criticità evidenziate ritengo che sia necessario, prima di tutto, rafforzare il Plan of action tra Albania, i Paesi balcanici e l'UE, migliorando il coordinamento e lo scambio di informazioni tra i tre soggetti sulle politiche e le azioni di asilo, migrazione, riammissione, e di lotta alla criminalità organizzata, alla tratta degli esseri umani ed al contrabbando. Ai migranti e rifugiati entrati nel Paese deve essere garantita la possibilità di accedere alla procedura di asilo ai sensi delle normative internazionali.

---

<sup>45</sup> «Euronews», *EU migration chief urges Frontex to clarify pushback allegations*, 20 gennaio 2021, <https://www.euronews.com/2021/01/20/eu-migration-chief-urges-frontex-to-clarify-pushback-allegations>.

È fondamentale sviluppare un piano di registrazione efficiente per la valutazione dei migranti che attraversano la costa adriatica, basato su una soluzione a scala regionale. Inoltre, appare necessaria l'introduzione di alcune misure per la gestione comune del flusso migratorio, tra cui lo scambio di informazioni relative al numero di arrivi in questi paesi, in particolare per quanto riguarda il confine tra Albania e Montenegro, con la collaborazione dell'agenzia europea Frontex per l'uso dei dati biometrici per la registrazione dei migranti – a patto che ciò non si traduca in un nuovo e ulteriore strumento di controllo e contrasto delle migrazioni. È necessario inoltre migliorare le infrastrutture e le strutture ricettive nei punti di frontiera, aumentare le risorse umane e la loro formazione professionale, anche in materia di rispetto dei diritti umani e del diritto d'asilo. È necessario migliorare il servizio dei traduttori, soprattutto per le lingue meno diffuse, e fornire servizi di interpretariato ai valichi di frontiera, al fine di garantire ai migranti e richiedenti asilo nella prima fase di contatto informazioni multilingue e la conoscenza dei loro diritti e delle procedure. Inoltre, è cruciale rafforzare il ruolo delle organizzazioni indipendenti in questi Paesi, al fine di monitorare il processo di rimpatrio accompagnato e le misure restrittive che impediscono la libertà di movimento dei migranti e richiedenti asilo. Sotto questo aspetto è fondamentale che il processo venga monitorato dalle organizzazioni umanitarie e dalla società civile, così da stabilire un approccio ragionevole e una metodologia con meccanismi di scambio, confronto e analisi dei dati a livello regionale. È inoltre fondamentale che le organizzazioni e la società civile continuino ad essere presenti nei centri di accoglienza per i migranti, offrendo supporto psicosociale, corsi di lingua e istruzione. Ai gruppi vulnerabili deve essere garantita priorità di accesso nella fase di valutazione di ammissibilità. I rappresentanti legali devono essere in condizione di costruire un rapporto di fiducia reciproca con i migranti. Serve anche un ampliamento del numero degli alloggi messi a disposizione per le vittime della tratta di esseri umani e per i bambini non accompagnati.

E infine, in termini più generali, c'è bisogno di superare l'approccio emergenziale, adottando una prospettiva di lungo termine che sappia indirizzare l'insediamento degli stranieri nelle località di destinazione, con specifica attenzione alle comunità e al mercato del lavoro delle zone in cui verranno integrati, oltre che ai desideri e le motivazioni dei migranti stessi. Quelli che oggi sono meri Paesi di transito, come quelli della regione balcanica occidentale, devono predisporre un processo che vada oltre la legislazione e la cooperazione resi necessari dalla situazione attuale, preparandosi per la nuova sfida con una previ-

sione di lungo termine di misure di integrazione, attrezzandosi per il momento in cui prevedibilmente diventeranno Paesi di insediamento.

La mancanza di una prospettiva nell'affrontare le migrazioni rischia, un domani, di trasformarsi in una trappola di efficienza. Finora la visione comune è stata quella di non considerare presenti sfide migratorie in questi Paesi; se si ragiona in termini di flussi di insediamento questa affermazione è vera, in quanto l'Albania non è attualmente destinazione finale ma di transito verso altri Paesi europei. Tuttavia, il proseguimento del processo di adesione all'Unione europea cambierà le cose: come parte dell'UE questi paesi diventeranno maggiormente attraenti per i migranti. I decisori politici devono porre il problema nella prospettiva della futura maggiore attrattività dei Paesi dell'area per l'insediamento dei migranti, sviluppando un piano d'azione in conformità con l'*acquis* europeo su migrazione e diritto di asilo. L'adozione dell'*acquis* comunitario con un semplice processo legislativo non sarà mai sufficiente, se al tempo stesso non si creano i meccanismi per la costruzione locale delle capacità amministrative, e non si realizza una piena implementazione ai vari livelli necessari in tutte le istituzioni nazionali e locali.

#### Shkelzen Hasanaj

Shkelzen Hasanaj, PhD, è assegnista di ricerca (SPS/07-Sociologia) presso il Dipartimento di Scienze sociali politiche e cognitive dell'Università di Siena. Il suo attuale tema di ricerca è "Le migrazioni verso l'UE attraverso Albania, Montenegro e Kosovo". Ha conseguito il dottorato in Scienze politiche presso l'Università di Pisa. Ha collaborato per diversi anni con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, occupandosi di Diritto interculturale (2014-2017) e del Diritto dell'immigrazione (2018-2020) ed è stato borsista di ricerca presso l'Istituto Sangalli per la storia e le culture religiose di Firenze, occupandosi di "Nuovi razzismi di radicalizzazione nella Regione Toscana" (2018); attualmente collabora con l'Institute for Political Studies di Tirana (2020). I suoi principali interessi di ricerca riguardano i flussi migratori internazionali, le migrazioni di transito, le rotte migratorie nel Mediterraneo: Focus sulla rotta dei Balcani occidentali e sulla rotta albanese. Altri interessi di ricerca che ha coltivato: multiculturalismo e interculturalismo. Diritti delle minoranze, non solo dal punto di vista della difficile affermazione delle rivendicazioni di identità culturali nella contemporaneità globalizzata ma anche le sfide poste dalle nuove tecnologie, come la discriminazione algoritmica.



# Albania

Shkelzen Hasanaj

---

Paese dei Balcani meridionali, con poco meno di 3 milioni di abitanti, affacciato sul Mediterraneo e confinante con Montenegro, Kosovo, Macedonia del Nord e Grecia, si trova al 67° posto nell'indice di sviluppo umano<sup>1</sup>. Paese socialista dal 1946 al 1991, periodo in cui si isolò progressivamente nelle relazioni internazionali, con il crollo del sistema socialista l'Albania si è orientata alla costituzione e consolidamento di istituzioni democratiche ed economia di mercato. Nel 2009 è entrata a far parte della NATO e dal 2014 è un Paese candidato all'ingresso nell'Unione Europea.

## Situazione politica recente

Fin dalla caduta del regime nel 1991 l'Albania ha mostrato un continuo progresso verso la costruzione di istituzioni democratiche secondo gli standard europei e verso un sempre maggiore rispetto dello stato di diritto. Questa strada non è però stata facile, e l'impatto delle riforme sull'organizzazione e sul concreto funzionamento delle istituzioni non è stato sempre positivo. Già nel 1992 era entrato in vigore un accordo tra Albania e Comunità Economica Europea sugli scambi e sulla cooperazione. La prima costituzione democratica della Repubblica albanese è entrata in vigore nel 1998 ed ha subito diverse modifiche nel corso degli anni; il percorso di adesione dell'Albania all'Unione europea ha influenzato profondamente il suo processo di riforma istituzionale. Nel 2003, durante il summit inter-ministeriale Unione europea-Balcani occidentali di Salonicco, l'Albania è stata designata Paese potenziale candidato per l'associazione all'Unione europea. Nel 2006 ha firmato l'accordo di stabilizzazione e associazione con l'Unione europea (entrato in vigore nel

---

<sup>1</sup> Human Development Index, in *The 2021/2022 Human Development Report*, [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf).

2009), e dal giugno 2014 le è stato riconosciuto lo status ufficiale di Paese candidato; nel luglio 2022 sono iniziati i negoziati di adesione.

Dal 2013 il paese è governato dal Partito Socialista di Edi Rama, con principale partito d'opposizione il Partito Democratico guidato da Sali Berisha, a sua volta primo ministro dal 2005 al 2013.

## **Sistema di asilo e accoglienza**

L'Albania è un Paese che ha visto forti dinamiche di emigrazione dopo il cambio di sistema politico nel 1991. Gli anni più recenti hanno visto il consolidarsi di una migrazione circolare verso la Grecia, grazie anche alle modifiche del 2010 nell'*aquis* di Schengen con le quali i cittadini albanesi possono entrare nello spazio Schengen senza visto. Parallelamente, l'Albania si è trovata coinvolta in una delle direttrici della rotta dei Balcani occidentali, un percorso che dal nord della Grecia, attraversando Albania, Montenegro e Bosnia ed Erzegovina giunge al confine con la Croazia. Questo percorso viene utilizzato da migranti per la maggior parte provenienti da Paesi del medio oriente come Siria ed Iraq, e da Paesi dell'Asia meridionale come Pakistan e Bangladesh, generalmente intenzionati ad accedere al territorio di Paesi dell'Unione Europea, ma che si trovano a stabilirsi temporaneamente o indefinitamente anche nei Paesi di attraversamento. A partire dal 2015 quella che passa attraverso i Balcani occidentali è diventata una delle rotte migratorie principali verso i Paesi dell'UE. Con la firma dell'accordo tra UE e Turchia del 2016 per contrastare le migrazioni in transito verso le coste greche, e l'implementazione di nuove regole restrittive da parte di molti dei Paesi dell'area balcanica rispetto ai flussi in transito, si è complessificata la situazione, con un aumento del coinvolgimento di paesi come l'Albania fino a quel momento toccati marginalmente dalla rotta balcanica.

Gli attraversamenti si verificano soprattutto dal confine sud-orientale con la Grecia, anche se ve ne sono pure dal confine orientale con la Macedonia del Nord, e da quello nord-orientale con il Kosovo; queste tre aree hanno ricevuto maggiore attenzione da parte delle forze della polizia albanese e rappresentanti di Frontex. Lungo il confine con la Grecia sono stati costruiti tre centri di accoglienza e identificazione presso i quali viene eseguito uno screening iniziale che può portare al respingimento dei migranti verso la Grecia o al trasferimento verso il Centro di accoglienza nazionale di Babrru, nei pressi di Tirana; questo dal 2018 dispone di 180 posti, mentre complessivamente i centri minori ubicati presso le frontiere dispongono complessivamente di 200 posti.

L'andamento delle domande di asilo presentate in Albania ha risentito dopo il 2019 delle restrizioni nei movimenti per l'emergenza pandemica: vi sono sta-

te infatti 6.557 richieste di asilo presentate nel 2019, 2.232 nel 2020, 2.533 nel 2021. La procedura di asilo viene quasi sempre interrotta perché i richiedenti asilo abbandonano il Paese rendendosi irreperibili: per esempio, nel 2019 sono 61 le procedure di richiesta di asilo giunte a conclusione.

La nuova legge sul diritto di asilo, entrata in vigore nel 2021, ha tra le varie innovazioni migliorato alcuni aspetti della cooperazione tra istituzioni coinvolte e con le organizzazioni internazionali, e implementato la garanzia della libertà di movimento per il richiedente asilo durante la valutazione della sua domanda; nonostante i miglioramenti apportati dalla nuova normativa del 2021, la procedura di richiesta di asilo presenta difficoltà aggravate dalla scarsità di avvocati esperti in materia.

Nonostante la collaborazione dello Stato albanese con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM), con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e con l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) nei centri di accoglienza dei migranti presso i confini, il Comitato Helsinki albanese (AHC), organizzazione attiva nel campo dei diritti umani, ha messo in evidenza in passato la mancanza di personale qualificato nei valichi di frontiera, come ad esempio poliziotti, medici, personale civile, psicologi e interpreti. L'AHC ha anche segnalato la mancanza di personale di sesso femminile ai centri presso i valichi di frontiera, il che pone un problema per i rapporti con i migranti che per motivi culturali e religiosi osservino divieti di comunicazione tra donne e uomini. È stata osservata anche la mancanza di attrezzature essenziali per lo svolgimento di un controllo efficace alle frontiere. Il comitato ha evidenziato problemi seri come la mancanza di alloggi, cibo e acqua portabile in alcune strutture mobili lungo i valichi delle frontiere.

# Ucraina

Mirtha Sozzi

---

L'Ucraina è uno Stato dell'Europa orientale che si posiziona alla 77<sup>o</sup> posizione nell'indice di sviluppo umano<sup>1</sup>. È uno dei paesi più poveri d'Europa per PIL pro capite. Tuttavia, grazie alla presenza di estese pianure fertili, l'Ucraina è uno dei maggiori esportatori di grano al mondo.

## **2014: anno zero della guerra russo-ucraina**

In Ucraina vi è un conflitto armato che dura da otto anni, da quando la Russia, nel 2014, ha invaso e annesso la Crimea, territorio appartenente all'Ucraina. Tale azione di forza è stata la risposta russa alle manifestazioni di piazza di Kiev, cominciate il 21 novembre 2013. Manifestazioni spontanee della popolazione legate alla sospensione, da parte del governo ucraino – presieduto da Viktor Janukovich - dei preparativi per la firma di un accordo tra Ucraina ed Unione europea di associazione e libero scambio.

Le proteste sono durate tre mesi ed hanno assunto le caratteristiche di una guerra civile<sup>2</sup>. Dopo molti scontri e oltre 100 morti, il 21 febbraio Viktor Janukovich è fuggito e ha lasciato l'Ucraina. La crisi in Crimea è iniziata pochi giorni dopo, il 26 febbraio 2014, quando un gruppo di uomini ha fatto irruzione nel Parlamento di Simferopoli, capitale della Repubblica autonoma di Crimea issando sul tetto la bandiera russa. Nei giorni successivi c'è stata una progressiva invasione di truppe russe in Crimea che hanno preso il controllo delle strade principali, dell'aeroporto e circondato le basi militari ucraine impedendo di fatto l'uscita ai militari.

---

<sup>1</sup> Human Development Index, in *The 2021/2022 Human Development Report*, [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf).

<sup>2</sup> Per approfondire l'argomento è disponibile il documentario "Winter on fire. Ukraine's fight for freedom" di Evgeny Afineevsky che racconta il periodo di 93 giorni tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 in cui la popolazione ucraina è scesa in piazza e ha innescato una vera e propria rivoluzione.

Nello stesso lasso di tempo, la Russia ha assunto con la forza il controllo di due regioni orientali ucraine, sostenendo dei movimenti separatisti filorusi. L'uscita della Crimea dalla sfera di controllo ucraina ha infatti alimentato il fronte separatista dell'area del Donbass<sup>3</sup>, dove il 6 aprile 2014, a seguito di alcune manifestazioni, alcuni cittadini filorusi armati si sono impadroniti di alcuni palazzi governativi nelle capitali regionali di Donetsk e Lugansk. Tacciate di terrorismo dal governo di Kiev e spalleggiate da Mosca, quelle manifestazioni hanno costituito il nucleo del movimento separatista sfociato nella proclamazione della DNR (Repubblica popolare di Donetsk) e della LNR (Repubblica popolare di Lugansk), entità che stanno alla base dell'attuale guerra.

## **2022: anno ottavo della guerra russo-ucraina**

Dopo 13mila morti, città abbandonate e migliaia di civili in fuga, gli scontri si sono fermati – almeno ufficialmente – con gli accordi di Minsk<sup>4</sup>, siglati nel 2015 da Russia e Ucraina.

Gli accordi prevedevano 13 punti fra cui il cessate-il-fuoco e il ritorno delle regioni ribelli all'Ucraina, in cambio di maggiore autonomia, ma non mai stati attuati. Il cessate-il-fuoco è stato più volte violato inoltre, negli accordi, non vi era alcuna indicazione sull'ordine in cui i 13 punti dovessero essere messi in pratica e Russia e Ucraina hanno interpretato la tabella di marcia in modo molto diverso l'una dall'altra.

Tra Mosca e Kiev vi erano divergenze anche sul contenuto delle modifiche costituzionali. Se l'Ucraina proponeva una riforma dello Stato in senso federale, il governo russo pretendeva che le repubbliche di Donetsk e Lugansk avessero,

---

<sup>3</sup> Il Donbass – che significa bacino del Donec – è un'area dell'Ucraina orientale suddivisa in tre oblast' (che in russo, grossomodo, equivale, alle regioni), tra cui quello di Donetsk, che è la città principale, quello di Luhansk e quello di Dnipropetrovsk.

<sup>4</sup> Gli accordi prendono il nome dalla capitale bielorusa Minsk dove furono negoziati. Il primo protocollo noto come "Accordi di Minsk I" fu siglato nel settembre 2014 - sei mesi dopo l'annessione russa della penisola ucraina di Crimea - da Ucraina, separatisti, Russia e Osce. Si trattava di un accordo di cessate il fuoco in 12 punti dove Kiev e autorità di Donetsk e Lugansk acconsentivano, tra le altre cose, a scambio dei prigionieri, invio di aiuti umanitari e ritiro delle armi pesanti. L'accordo saltò dopo ripetute violazioni del cessate-il-fuoco. Cinque mesi dopo, nel febbraio 2015, dopo che i separatisti filo-russi avevano conquistato altre porzioni di territorio, furono siglati i cosiddetti "Accordi di Minsk II" da Ucraina, Russia, Osce e leader separatisti. E ottenne anche il visto del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Minsk II prevedeva un accordo in 13 punti che prevedeva tra le altre cose: l'inizio di un dialogo su una forma di autogoverno per le regioni di Donetsk e Lugansk e il riconoscimento dello status speciale da parte del Parlamento; il ripristino da parte dell'Ucraina del controllo del confine con la Russia; una riforma della Costituzione con l'inserimento del decentramento dei poteri a favore delle due regioni e nuove elezioni territoriali.

tra le altre cose, un proprio corpo di polizia e un sistema giudiziario separato. *«Da qui emerge quella che forse è la ragione principale del fallimento degli accordi di Minsk. La Russia non riconosce nell'Ucraina uno Stato dotato di piena sovranità, secondo il modello tradizionale. Al contrario, come per tutti i Paesi nell'area post-sovietica, il governo di Putin ritiene di poter interferire negli affari interni dei singoli Stati in nome della tutela delle minoranze di etnia russa che vi risiedono. Questo perché Mosca ha sempre riconosciuto quello spazio come propria legittima sfera di influenza»*<sup>5</sup>.

Si è giunti così all'alba del 24 febbraio 2022, giorno in cui il presidente russo Vladimir Putin ha dato l'ordine di invadere la vicina Ucraina. La decisione è avvenuta poco dopo il riconoscimento ufficiale delle repubbliche separatiste del Donbass - Donetsk e Lugansk - e l'invio di truppe nel territorio con la motivazione ufficiale di un'iniziativa di peacekeeping.

Da allora è in corso un conflitto che ha progressivamente coinvolto l'intero Paese, non risparmiando nessuna provincia e che non accenna a una risoluzione pacifica, nonostante i diversi tentativi diplomatici messi in campo da febbraio 2022.

## **Tentativi di analisi di un conflitto in corso**

Tentare la lettura e l'analisi del conflitto fra Russia e Ucraina è impresa complessa e articolata. Poche guerre recenti hanno ricevuto una copertura mediatica più intensa di quella in corso in Ucraina da febbraio 2022. La maggior parte dei media occidentali ha dato grande risalto alle violazioni del diritto internazionale e soprattutto alle violenze dell'esercito invasore russo, all'autodifesa ucraina simboleggiata dal presidente del Paese, Zelensky, alle drammatiche sofferenze della popolazione civile ucraina, costretta a una fuga che, per rapidità e intensità, non ha precedenti nella storia europea recente.

Solo nei primi mesi della guerra milioni di persone si sono mosse, in due direzioni opposte: più di 7,5 milioni di persone, soprattutto donne e bambini, hanno lasciato il Paese mentre 2,4 milioni di persone vi sono rientrate<sup>6</sup>. Le vit-

---

<sup>5</sup> ELEONORA DUCCI, "Tutte le strade (non) portano a Minsk", in *La guerra in Ucraina*, «Il Mulino - Rivista di cultura e politica», 29 marzo 2022, <https://www.rivistailmulino.it/a/tutte-le-strade-non-portano-a-minsk>.

<sup>6</sup> Dati che coprono i primi due mesi del conflitto e che simboleggiano l'impatto immediato che ha avuto sulla popolazione civile.

time civili sono migliaia, fra morti e feriti, ma si tratta di stime probabilmente al ribasso<sup>7</sup> e comunque in continua evoluzione.

La guerra sta coinvolgendo molti Paesi nel mondo e ha un impatto a livello globale. L'Occidente – Unione europea, Stati Uniti e NATO – non è intervenuto militarmente in Ucraina, ma ha rafforzato le difese militari al confine con l'area NATO, ha inviato armi e imposto durissime sanzioni a Putin. Dal canto suo, il capo del Cremlino ha firmato un decreto che impone il pagamento del gas russo in rubli, ha vietato l'ingresso nel Paese ai leader europei e ha emanato delle contro-sanzioni nei confronti dell'Occidente.

La polarizzazione politica intorno al conflitto sta rendendo difficile sviluppare un'analisi lucida delle sue molteplici cause profonde, una condizione necessaria per comprendere quale sia la strada da seguire per avviare un autentico e duraturo processo di pace tra Federazione Russa e Ucraina, nel quadro di un nuovo sistema europeo e internazionale di sicurezza.

## **Rifugiati e sfollati: mappa di un'umanità in fuga**

L'UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, ha creato il proprio portale di dati sulla situazione dei rifugiati ucraini. Con un costante aggiornamento dei numeri è lo strumento più efficace per comprendere i movimenti di rifugiati da e verso l'Ucraina. Al 7 ottobre 2022, sono 7,643,944 milioni i rifugiati dall'Ucraina registrati in Europa a cui bisogna aggiungere altri 4,207,891 milioni di cittadini ucraini che hanno chiesto la protezione temporanea detta anche speciale<sup>8</sup>.

I rifugiati ucraini in fuga dalla guerra possono infatti appellarsi in Europa al sistema di protezione speciale, attivato con una direttiva approvata il 4 marzo (decisione di esecuzione 2022/382 del consiglio UE). Obiettivo è stato introdurre una protezione temporanea per i cittadini ucraini residenti in Ucraina, che sono sfollati a partire dal 24 febbraio 2022 incluso. Questo sistema straordinario risulta regolato dalla direttiva 2001/55/Ce risalente al 2001 e che da allora non era più stato utilizzato. Nello specifico, istituisce la concessione quasi automatica dell'asilo agli ucraini e a chi risiedeva in Ucraina prima del

---

<sup>7</sup> L'Onu, attraverso l'Ufficio dei diritti umani (Ohchr), nell'ultimo rapporto, datato 07 agosto, ha scritto: 5.401 civili uccisi e 7.466 feriti. Cf. <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-08/Ukraine%20-%20civilian%20casualty%20update%20as%20of%207%20August%202022%20ENG.pdf>.

<sup>8</sup> I dati sono relativi ai rifugiati ucraini sono tratti da UNHCR Regional Bureau for Europe, Ukraine situation flash update #32, 7 ottobre 2022, file:///Users/macbookretina/Downloads/20221007%20Ukraine%20situation%20flash%20update%20No%2032.pdf.

24 febbraio. Tutto questo significa permessi di soggiorno, di lavoro, alloggio e istruzione per i minori con procedure molto snelle e ridotte. Il problema è che man mano che il sistema d'accoglienza europeo, già al collasso prima di questa crisi, ha cominciato a saturarsi, alcuni centri non sono riusciti più a evadere le richieste, e le code fisiche si stanno trasformando in code virtuali in attesa di un appuntamento.

Per quanto riguarda gli sfollati l'ultimo dato disponibile è quello del Rapporto sullo sfollamento interno — Round 8 dell'indagine sulla popolazione generale, condotto fra 17 - 23 agosto 2022 dall'OIM<sup>9</sup>. Il dato finale vede 6.243.000 di ucraini che hanno abbandonato le proprie case e si trovano in una situazione di emergenza umanitaria.

## Ucraini in Italia

Al 30 settembre 2022 sono quasi 159mila le persone totali che hanno fatto richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo in Italia (come previsto dalla direttiva 55/2001), di cui 114.026 donne e 44.824 uomini<sup>10</sup>. Si tratta per ovvie ragioni per lo più di donne perché dall'inizio dell'invasione russa è vietato agli uomini fra i 18 e i 60 anni di lasciare il Paese. Non a caso le fasce in cui è più bilanciata l'età fra uomini e donne è quella dei minori di 18 anni<sup>11</sup>.

La maggior parte dei profughi provenienti dal conflitto ha trovato ospitalità da connazionali già residenti in Italia. Non ha funzionato (o ha funzionato davvero poco) sia l'ospitalità nel SAI, cioè nel sistema d'accoglienza italiano sia l'accoglienza diffusa nelle famiglie. Secondo il Dossier Statistico Immigrazione 2022, a cura di IDOS<sup>12</sup>, i problemi di questo fallimento sono dovuti alle impostazioni burocratiche che hanno vanificato le virtuose intenzioni di chi si rendeva disponibile ad aprire le porte di casa.

---

<sup>9</sup>Tra il 17 e il 23 agosto l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) ha condotto l'ottavo ciclo di una rapida valutazione rappresentativa della popolazione generale in Ucraina per raccogliere informazioni sugli sfollamenti interni e sui flussi di mobilità e per valutare le esigenze locali. Questa indagine sulla popolazione generale serve come fonte preliminare per identificare le aree con elevati bisogni umanitari e a strutturare l'assistenza della popolazione maggiormente colpita dalla guerra.

<sup>10</sup>I dati relativi all'accoglienza italiana di chi scappa dall'Ucraina e arriva nel nostro Paese sono a cura della Protezione Civile che li pubblica e aggiorna costantemente dall'inizio del conflitto.

<sup>11</sup>I minori totali sono 60 mila di cui 30 mila femmine e 30 mila maschi (Dashboard Emergenza Ucraina – Protezione Civile. Cf. <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/richieste-di-protezione-temporanea>).

<sup>12</sup>Cf. <https://www.dossierimmigrazione.it/cosa-e-andato-storto-nellaccoglienza-degli-ucraini/>.



# I NUMERI/2

IN QUESTA SEZIONE: **Minori non accompagnati in Italia; Tutori volontari; Non accompagnati in transito; Canali di studio; Rifugiati e istruzione nel mondo; Minori richiedenti asilo in Italia; Non accompagnati richiedenti asilo in Italia; Minori e regolamento “Dublino III”; Ricongiungimenti familiari e “Dublino III”; Non accompagnati richiedenti asilo in Europa; Albania: presenze di rifugiati/ migranti in viaggio; Albania: persone di competenza UNHCR; Albania-Grecia: i flussi sulla “rotta circolare”; Albania: gli sbarchi in Italia.**

## Minori/1: i “non accompagnati” in Italia

### Chi arriva, chi c'è e chi se ne va: le cifre

18.801

I **minori stranieri non accompagnati** (MSNA) “presenti e censiti” in Italia alla fine di settembre 2022. Si tratta di 15.737 **ragazzi e bambini** (83,7%) e 3.064 **ragazze e bambine** (16%). Un anno prima, alla fine di settembre 2021, si contavano in totale 9.661 MSNA (con una percentuale molto minore di bambine e ragazze, appena il 3%): in un anno l'incremento è stato del **94%**. A fine settembre '22 i MSNA sono soprattutto **ucraini** (5.280, il 28% del totale) e, a seguire, **egiziani, tunisini, albanesi, pakistani, bangladesi, afgani, gambiani, ivoriani, eritrei, guineani, kossovaresi, somali, maliani** o con altre cittadinanze (fra cui solo **102 siriani**). **Uno su cinque** si trova in **Sicilia** (3.833 fra bambini e ragazzi; ancora l'anno scorso l'isola ne ospitava uno su tre); seguono per numerosità delle presenze Lombardia, Calabria ed Emilia-Romagna. In larga maggioranza, **66%**, i MSNA hanno **16-17 anni**, **l'11% 15 anni**, il **20% 7-14 anni** e il **3%** sono **under 7** (583 fra bambini e bambine). Rispetto all'anno scorso, in percentuale si è nettamente **assottigliata** la fascia dei **17enni** (dal 64% al 44% di oggi); di contro è **quadruplicata** quella dei **7-14enni**, mentre quella “residuale” dei **bambini più piccoli** fino ai **sei anni** (0,2% a settembre '21) si è **moltiplicata** per 15: si tratta di variazioni dovute al forte ingresso di **minori ucraini**.

(segue)

12.276	I <b>nuovi MSNA</b> segnalati in territorio italiano nel primo semestre 2022 (erano stati 16.575 in tutto il 2021). Sono arrivati soprattutto dall' <b>Ucraina</b> (6.000, quasi la metà del totale) e poi a seguire, molto a distanza, da <b>Egitto</b> (1.600 circa), <b>Afghanistan, Tunisia, Albania, Bangladesh, Pakistan, Kosovo</b> e altri Paesi. La principale regione d'arrivo è ancora una volta la <b>Sicilia</b> (24% dei MSNA segnalati), seguita da <b>Lombardia</b> (dove sono stati segnalati tre ucraini su 10), <b>Emilia-Romagna</b> e <b>Calabria</b> . Le <b>regioni del Nord</b> continuano a rappresentare, naturalmente, lo sbocco privilegiato per gli arrivi <b>via terra</b> dalla <b>rotta balcanica</b> . Nel semestre sono approdati in Italia in seguito ad <b>eventi di sbarco</b> il <b>27%</b> di tutti i nuovi MSNA segnalati: poco più di uno su quattro, cioè meno di <b>3.400</b> fra ragazzi e bambini.
12%	La percentuale di <b>MSNA</b> fra tutti i <b>rifugiati e migranti sbarcati</b> nel 2022 (dati aggiornati al 10-15 ottobre), in diminuzione rispetto al triennio 2019-2021 (14-15%).
2.416	I MSNA che si sono <b>allontanati</b> dall'accoglienza nel primo semestre 2022, con un andamento altalenante di mese in mese: sono soprattutto <b>tunisini, afgani, egiziani, eritrei, ivoriani, guineani, marocchini e bangladesi</b> . In <b>sette casi su 10</b> si tratta di <b>16-17enni</b> e in <b>uno su cinque</b> di <b>15enni</b> , ma in <b>uno su 10</b> di bambini/ragazzini di <b>7-14 anni</b> .
1.178	I <b>pareri</b> emessi nel 1° semestre 2022 dalla Direzione generale Immigrazione e politiche di integrazione presso il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ai fini della <b>conversione</b> del <b>permesso di soggiorno</b> per <b>minore età</b> in un permesso per motivi di <b>studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato</b> o <b>autonomo</b> per i MSNA che diventano maggiorenni. Nel 1° semestre 2021 i pareri emessi erano stati 777.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Interno 2022.

## Accoglienza, è “boom” per quella in famiglia (grazie alla comunità ucraina)

15.595	I MSNA <b>presenti</b> in Italia al 30 giugno 2022 (erano solo <b>7.802 un anno prima</b> , cioè la metà, e 5.016 il 30 giugno 2020). Si tratta di <b>12.497 ragazzi e bambini</b> (80%) e <b>3.098 ragazze e bambine</b> (il 20%, contro il 3% del '21). Nel primo semestre 2022 l'accoglienza ha ancora risentito dell'emergenza sanitaria e dell'applicazione delle <b>norme anti-COVID</b> . A partire dal marzo 2020 i MSNA appena sbarcati o rintracciati per la prima volta sul territorio sono stati sottoposti a <b>isolamento fiduciario</b> in strutture <i>ad hoc</i> (classificate come di prima accoglienza) o in strutture di seconda accoglienza adibite a questo compito, per poi essere trasferiti nelle strutture di accoglienza “dedicate”.
--------	---

	<p>Del totale di 15.595 MSNA presenti a fine giugno '22, <b>3.459</b> si trovavano in strutture di <b>prima accoglienza</b> (strutture governative di prima accoglienza DLGS 142/2015, art. 19 co. 1, finanziate con risorse a valere sul FAMI-Fondo asilo, migrazione e integrazione dell'UE; strutture temporanee attivate dai Prefetti, cioè i "CAS per minori"; strutture di prima accoglienza accreditate/autorizzate dai Comuni o dalle Regioni; ma anche strutture a carattere "emergenziale" e "provvisorio"). Sono <b>7.406</b> invece i MSNA ospiti in strutture di <b>seconda accoglienza</b> (progetti SAI-Sistema di accoglienza e integrazione; strutture di seconda accoglienza FAMI; strutture di secondo livello accreditate/autorizzate da Comuni o Regioni). Infine <b>4.730</b> minori, il 30%, sono accolti presso <b>privati</b>. L'anno scorso questi ultimi erano appena il 3%: l'impennata è dovuta all'arrivo dei profughi della <b>guerra in Ucraina</b>, che sono stati accolti in larga parte da <b>connazionali</b> già residenti in Italia.</p>
<b>1.433</b>	<p>Le <b>strutture censite</b> che accolgono MSNA sempre al 30 giugno '22 (+ <b>44%</b> rispetto a un anno prima): si trovano soprattutto, ancora una volta, in <b>Sicilia</b> (16% del totale, ma in calo rispetto al 19% nel '21), <b>Lombardia</b> (13%), <b>Emilia-Romagna e Lazio</b> (9,5% ciascuna), <b>Toscana</b> (8%) e <b>Campania</b> (7%).</p>
<b>6</b>	<p>I <b>progetti di prima accoglienza</b> finanziati con risorse a valere sul <b>FAMI</b> attivi al 30 giugno 2022. Cinque operano in Sicilia e uno in Molise, con un totale complessivo di <b>275 posti</b> in <b>13 strutture</b>.</p>
<b>10.422</b>	<p>I MSNA accolti nelle strutture di <b>prima accoglienza finanziate</b> con il <b>FAMI</b> tra l'agosto 2016 e la fine di giugno 2022. Fra questi 10.422 ragazzi, 5.269 si sono <b>allontanati volontariamente</b> dalle strutture, ma il 78% di loro è stato poi ritrovato in altri Comuni ed è stato preso in carico dall'ente locale competente, mentre 4.956 sono stati <b>trasferiti in strutture di seconda accoglienza</b> e/o appartenenti alla rete <b>SAI</b>; 197, invece, alla fine di giugno '22 risultano ancora <b>presenti nei progetti</b>.</p>
<b>6.634</b>	<p>I <b>posti</b> dedicati ai MSNA nei <b>progetti SAI</b> nel giugno 2022, in <b>235 progetti</b> (quasi il 28% di tutti i progetti SAI). Nel totale, <b>1.496</b> posti sono per i progetti <b>FAMI</b>.</p>
<b>6.683</b>	<p>I <b>posti</b> dedicati ai MSNA nei <b>progetti SAI nel 2021</b>, in <b>239 progetti</b>: una capacità mai raggiunta in precedenza. I 239 progetti sono arrivati a costituire il <b>28%</b> della totalità dei progetti della rete SAI (851).</p>
<b>8.075</b>	<p>I MSNA <b>accolti</b> nei <b>progetti SAI</b> nel 2021, ultimo dato disponibile, al culmine di una continua crescita iniziata nel 2014: 1.142 gli accolti nel '14, 2.898 nel '16, 3.877 nel '18 e 5.680 nel '20.</p>

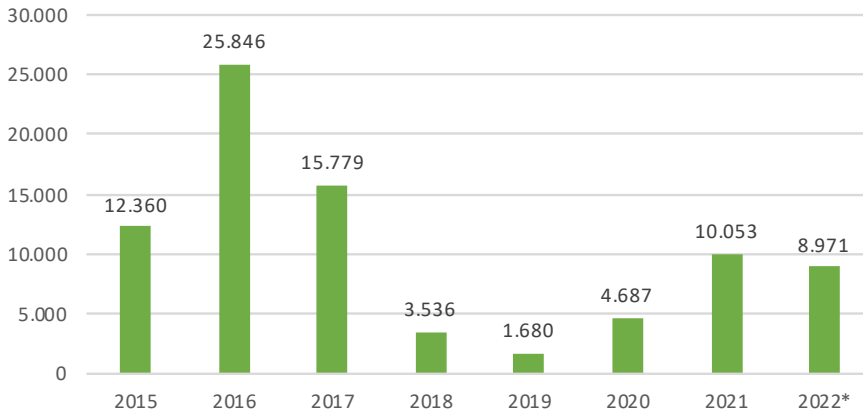
(segue)

<b>Missione tutore</b>	
<b>3.469</b>	Il totale dei <b>tutori volontari</b> di MSNA iscritti negli elenchi istituiti presso i Tribunali per i minorenni al 31 dicembre 2020, data dell'ultima rilevazione nazionale. La cifra era <b>in aumento</b> rispetto alla rilevazione precedente ( <b>2.965</b> ). A livello locale la città a cui fanno capo più tutori è <b>Roma</b> (431), seguita da Torino (381), Milano (299), Palermo (241), Perugia (199), Catania (195), Bologna (178), Venezia (165), Salerno (151), Firenze ecc. (145) <sup>1</sup> .
<b>Un milione di euro</b>	La cifra prevista dal Bilancio di previsione dello Stato a <b>sostegno dei tutori</b> volontari di MSNA. La <i>Gazzetta ufficiale</i> n. 219 del 19 settembre 2022 ha finalmente pubblicato l'atteso decreto dell'8 agosto 2022 "Disciplina delle modalità dei <b>rimborsi</b> e degli interventi in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati" che "sblocca", appunto, questo stanziamento.
<b>60 ore</b>	Secondo il decreto dell'8 agosto 2022, è il <b>tetto massimo</b> delle <b>ore di permesso</b> rimborsabili al <b>datore di lavoro</b> per i permessi accordati a un <b>dipendente</b> che svolga il ruolo di <b>tutore</b> di MSNA; l'entità del rimborso è <b>pari al 50%</b> dei costi sostenuti. A favore del tutore, invece, il decreto disciplina il <b>rimborso</b> delle <b>spese di viaggio</b> sostenute nello svolgimento del suo incarico.
<b>900 euro</b>	È il tetto massimo dell' <b>indennità</b> che, sempre a norma del decreto dell'agosto '22, il Tribunale per i minorenni può riconoscere in circostanze straordinarie al tutore volontario al termine di una <b>tutela</b> particolarmente <b>onerosa</b> e <b>complessa</b> . L'erogazione dei fondi spetta alle Prefetture, alle quali occorre indirizzare le richieste.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza 2021-2022.

<sup>1</sup> Per altri dati, cf. in FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo. Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2021, pp. 206-207.

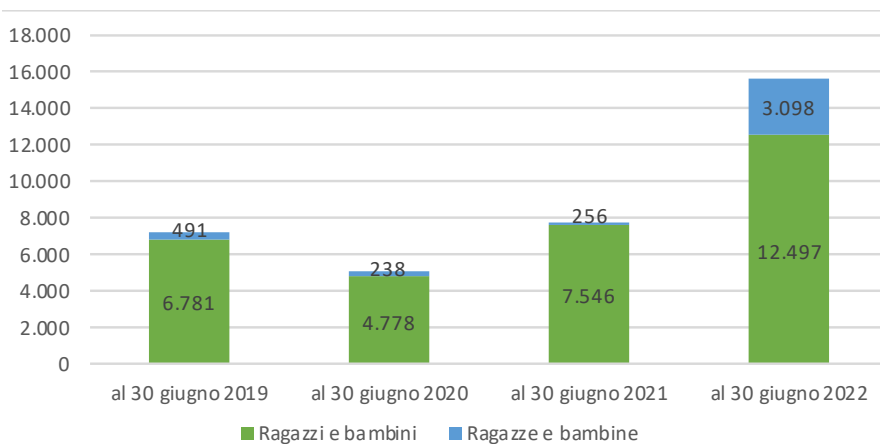
I minori stranieri non accompagnati (MSNA) sbarcati in Italia. Valori assoluti. Anni 2015-2022.



\* Al 10 ottobre: + 26% rispetto ai 7.118 sbarcati nello stesso periodo del 2021 (all'11 ottobre).

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2017-2022.

I MSNA presenti. Valori assoluti. Anni 2019-2022.



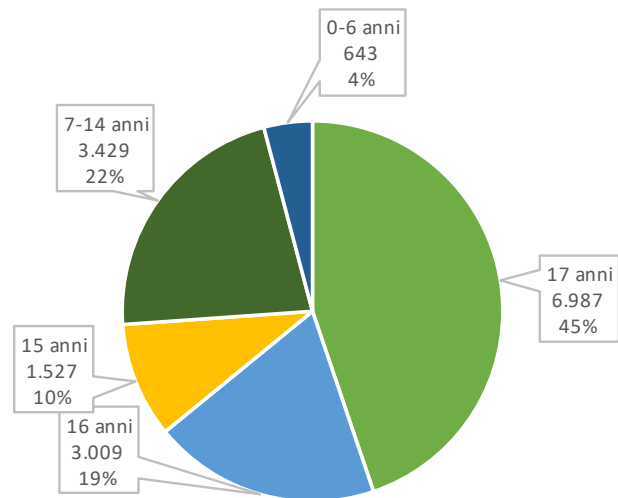
Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021-2022.

I MSNA presenti: l'età. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2022.

Anni d'età	al 30 giugno 2020		al 30 giugno 2021		al 30 giugno 2022	
	n.	%	n.	%	n.	%
<b>17</b>	3.198	63,8	5.007	64,2	6.987	44,8
<b>16</b>	1.196	23,8	1.812	23,2	3.009	19,3
<b>15</b>	361	7,2	589	7,5	1.527	9,8
<b>7-14</b>	243	4,8	364	4,7	3.429	22,0
<b>0-6</b>	18	0,4	30	0,4	643	4,1
<b>Totale</b>	<b>5.016</b>	<b>100,0</b>	<b>7.802</b>	<b>100,0</b>	<b>15.595</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2022.

I MSNA presenti: l'età. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022.



Situazione al 30 giugno.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2022.

I MSNA presenti: le provenienze. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2022.

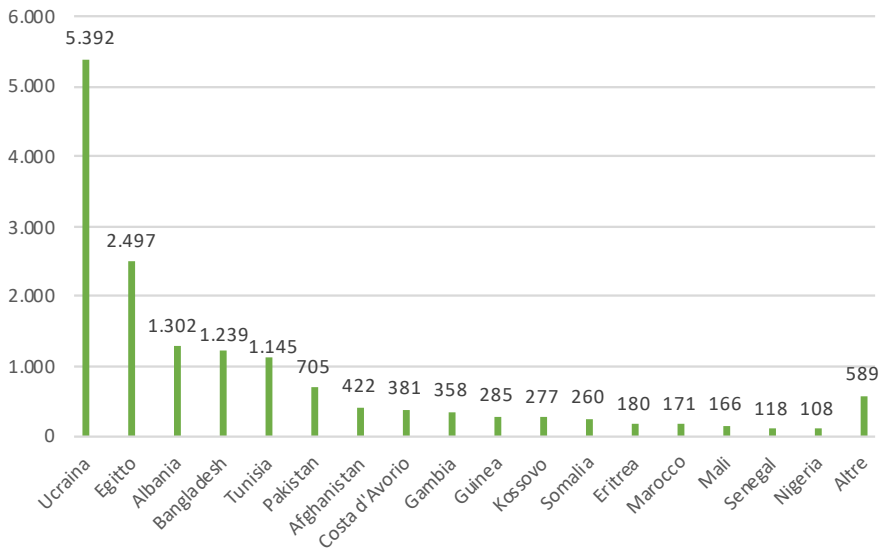
Paesi d'origine		al 30 giugno 2020	al 30 giugno 2021	al 30 giugno 2022
Ucraina	n.	8	4	5.392
	%	0,2	0,1	34,6
Egitto	n.	595	713	2.497
	%	11,9	9,1	16,0
Albania	n.	1.393	680	1.302
	%	27,8	8,7	8,3
Bangladesh	n.	623	1974	1.239
	%	12,4	25,3	7,9
Tunisia	n.	248	1174	1.145
	%	4,9	15,0	7,3
Pakistan	n.	334	510	705
	%	6,7	6,5	4,5
Afghanistan	n.	98	203	422
	%	2,0	2,6	2,7
Costa d'Avorio	n.	218	347	381
	%	4,3	4,4	2,4
Gambia	n.	112	122	358
	%	2,2	1,6	2,3
Guinea	n.	184	348	285
	%	3,7	4,5	1,8
Kossovo	n.	201	175	277
	%	4,0	2,2	1,8
Somalia	n.	164	317	260
	%	3,3	4,1	1,7
Eritrea	n.	57	182	180
	%	1,1	2,3	1,2
Marocco	n.	142	122	171
	%	2,8	1,6	1,1
Mali	n.	97	169	166
	%	1,9	2,2	1,1

(segue)

Paesi d'origine		al 30 giugno 2020	al 30 giugno 2021	al 30 giugno 2022
Senegal	n.	151	120	118
	%	3,0	1,5	0,8
Nigeria	n.	86	62	108
	%	1,7	0,8	0,7
Altre	n.	305	580	589
	%	6,1	7,4	3,8
<b>Totale</b>	n.	<b>5.016</b>	<b>7.802</b>	<b>15.595</b>
	%	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2022.

I MSNA presenti: le provenienze. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022.

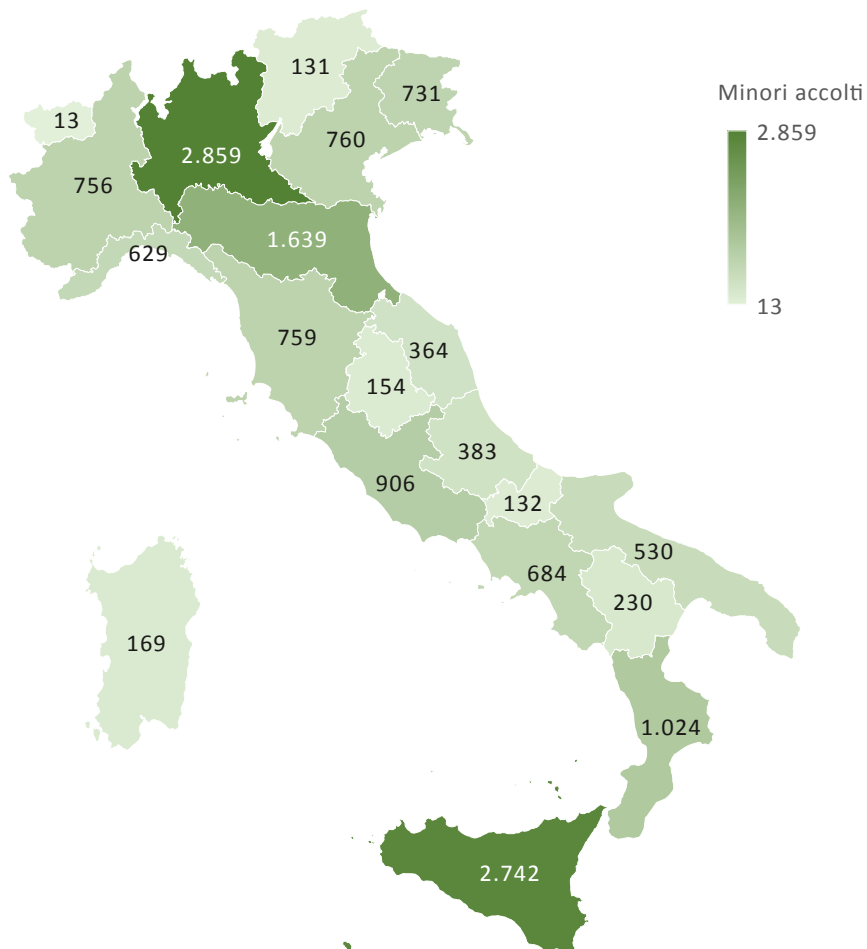


Situazione al 30 giugno.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2022.



I MSNA presenti: le regioni di accoglienza. Valori assoluti. Anno 2022.



Situazione al 30 giugno.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2022.

## Tracce d'ombra: ragazzi *on the move* nel 2022

<b>Sulla via del Nord</b>	Save the Children ha aggiornato nel 2022, con la collaborazione di varie realtà, il proprio monitoraggio sul fenomeno dei <b>MSNA “in transito”</b> nel nord Italia nei mesi di <b>aprile e maggio</b> <sup>2</sup> .
<b>Dalla rotta balcanica</b>	Nell'aprile 2022 (un mese durante il quale si è contato l'arrivo nel nostro Paese di circa <b>1.900 nuovi MSNA</b> , fra cui <b>1.625 non via sbarco</b> , e <b>194</b> si sono <b>allontanati</b> volontariamente dall'accoglienza), il monitoraggio coordinato da Save the Children ha contato <b>38 MSNA</b> entrati nel Paese dalla <b>rotta balcanica</b> sulla frontiera di <b>Trieste</b> e <b>40</b> entrati nell'accoglienza di questa città (sette <b>afghani</b> , 22 <b>kossovani</b> , quattro <b>pakistani</b> e sette <b>ucraini</b> ). Quello che i ragazzi hanno vissuto viene riassunto così: «Ai confini esterni di <b>Croazia</b> e <b>Grecia</b> le testimonianze di trattamenti <b>violenti</b> e <b>umilianti</b> si susseguono e lasciano sgomenti» (v. anche il focus “Pushback: i respingimenti sommari alle frontiere europee” nella sezione I numeri/1).
<b>Il viaggio continua</b>	Sempre nello stesso mese di aprile <b>sette ragazzi</b> si sono allontanati dall'accoglienza triestina; <b>35 MSNA</b> sono stati registrati in transito a <b>Oulx</b> (in alta valle di Susa, in Piemonte, dove è attivo il <b>servizio di accoglienza</b> per migranti in transito del “rifugio Massi”) e <b>24</b> a <b>Ventimiglia</b> : puntavano tutti alla <b>Francia</b> e oltre, verso altri Paesi del <b>centro</b> e del <b>nord Europa</b> .
<b>Flusso in aumento a maggio</b>	Con l'inoltrarsi della bella stagione, fra aprile e maggio Save the Children ha osservato un <b>aumento del flusso</b> di MSNA in tutti e tre i territori monitorati: da <b>38</b> a <b>60 passaggi</b> a <b>Trieste</b> , da <b>24</b> a <b>47</b> a <b>Ventimiglia</b> e addirittura da <b>35</b> a <b>150</b> a <b>Oulx</b> (in massima parte ragazzi <b>afghani</b> , sia dai <b>Balcani</b> che dai <b>porti di sbarco</b> al sud).
<b>Sliding doors</b>	«Se l'ingresso in Italia a Trieste e dintorni, monitorato dalle forze di polizia, avviene senza ulteriori traumi - le <b>riammissioni in Slovenia</b> sono <b>sospese</b> dall'inizio del 2021 e le persone in ingresso intercettate vengono identificate e portate in centri quarantena da cui poi spesso ripartono per continuare il viaggio verso altri Stati - il problema si pone di nuovo alle frontiere con la <b>Francia</b> : il <i>team</i> di ricerca (di Save the Children, ndr) ha raccolto evidenze dirette di <b>trattamento differenziato</b> a seconda dei luoghi di transito.

<sup>2</sup> DANIELE BIELLA (a cura di), *Nascosti in piena vista. Minori migranti in viaggio (attra)verso l'Europa*, 2022, in <https://www.savethechildren.it/>. Ivi per le citazioni seguenti. Per l'edizione 2021 del monitoraggio, cf. FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo. Report 2021*, cit., pp. 207-208.

Per esempio, a **Claviere** (*sul valico del Monginevro, ndr*) il minore non accompagnato ha più probabilità di essere ammesso presentandosi direttamente alla Police aux Frontières, vedendo così rispettata la legge 312.5, “Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile francese”; a **Mentone** invece viene segnalata ancora la pratica della polizia di **modificare la data di nascita** per far risultare la persona maggiorenne e quindi espellibile tramite il *refus d’entrée*, il foglio di via. In ogni caso, se la frontiera francese rimane comunque permeabile - il numero di tentativi dipende spesso dalla **fortuna**, in una sorta di effetto “*sliding doors*”, porte scorrevoli - rimangono praticamente **insuperabili** gli accessi dall’Italia a **Svizzera e Austria**».

#### **Pushback, la punta d’iceberg**

La rete PRAB (Protecting rights at borders), formata da organismi attivi in vari Paesi fra cui l’Ungheria, la Bosnia-Erzegovina, la Serbia, la Macedonia del Nord, la Grecia e l’Italia (dove è rappresentata da ASGI, Diaconia valdese e Danish refugee council-Italia), solo fra **gennaio e marzo 2022** ha raccolto testimonianza di **35 MSNA respinti sommariamente** (cioè vittime di **pushback**) alle **frontiere esterne o interne** dell’UE, da quella **italo-francese** a quella **greco-turca**, passando per quelle **balcaniche**. Secondo una testimonianza raccolta dal BVMN (la rete del Border violence monitoring network, attiva soprattutto fra Grecia e Balcani), almeno **un caso** di grave denuncia pesa anche sull’**Italia**: si tratta, nel gennaio ’22, del **pushback** di un **MSNA afghano di 15 anni** dal porto di **Bari** verso la Grecia: il ragazzo sarebbe stato **percorso**, tenuto per ore in una vasca con **acqua gelida e derubato**.

#### **Quell’UE “a due velocità”**

«In uno scenario mondiale profondamente mutato - basti citare l’ascesa al potere dei **Talebani** in Afghanistan e lo scoppio della guerra in **Ucraina**, oltre all’onda lunga della pandemia - si trovano evidenti tracce di un’Unione europea a due velocità: pronta a **spalancare braccia e porte** per una popolazione in fuga di massa da un’invasione, ma allo stesso tempo cupa e brutale e disposta a usare **forza ingiustificata** contro gente inerme, “colpevole” di non avere documenti validi per l’ingresso, ma di fatto allo stesso modo bisognosa di un posto dove rifugiarsi. Il contrasto è stridente. I profughi ucraini, con ammirabile solidarietà, vengono accolti ai valichi autostradali con donazioni di cibo, vestiti e un trattamento più che dignitoso che fa onore all’Europa stessa, Italia compresa. Invece nei rilievi del **Carso triestino**, così come sul **passo della Morte** tra Ventimiglia e Mentone e tra i **sentieri** del colle del **Monginevro**, numerosi vestiti, documenti e altri oggetti abbandonati testimoniano il passaggio di persone analogamente in fuga da privazioni e violazioni dei loro diritti, ma provenienti da altri Stati, obbligati a viaggiare **nell’ombra**, attraversando nel buio le frontiere in un’Europa che chiude loro le porte».

(segue)

**Al Civico zero**

Nel 2009 Save the Children ha aperto a **Roma**, sempre più una città di **transito** oltre che di destinazione, il primo di una serie di **centri diurni a bassa soglia** dedicati ai **minori soli**, gestito dal 2011 dalla coop sociale CivicoZero ONLUS come partner della ONG; nel 2021 **CivicoZero Roma** ha seguito **1.008 minori e neomaggiorenni**. Il centro **CivicoZero Milano** è aperto dal 2014 e nel '21 ha seguito **560** fra minori e neomaggiorenni. L'inaugurazione del **CivicoZero Torino** è del 2015, e nel 2021 il servizio ha seguito **417** fra minori e neomaggiorenni. Il 2018, infine, ha visto l'inaugurazione di **CivicoZero Catania**, che sempre nel '21 ne ha seguiti **460**.

Fonte: elaborazione su dati Save the Children, PRAB e BVMN 2022.

**I "canali di studio" del progetto "Pagella in tasca": un'esperienza pilota**

Il progetto pilota "Pagella in tasca-Canali di studio per minori rifugiati" per l'**ingresso in Italia**, con un **visto per motivi di studio**, di **MSNA rifugiati** è stato promosso nel 2021 da InterSOS in partenariato con l'UNHCR, il Comune di Torino, l'Arcidiocesi subalpina e altre realtà. 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<sup>3</sup>.

<b>I destinatari</b>	<b>35 minori</b> stranieri non accompagnati (MSNA) di 16-17 anni.
<b>Provenienza e origine</b>	Rifugiati fuggiti dalle violenze in <b>Darfur</b> (Sudan) prima in <b>Libia</b> e poi dalla Libia evacuati in <b>Niger</b> .
<b>Perché un progetto "pilota"</b>	1) È <b>rivolto ai MSNA</b> , fino ad oggi non contemplati da corridoi umanitari e da iniziative simili da Paesi extra-UE; 2) è fondato sul <b>visto per motivi di studio</b> , fino al 2021 mai utilizzato per minori rifugiati; 3) è basato sulla " <b>community sponsorship</b> ".
<b>Come funziona</b>	Il <b>criterio di base</b> per l' <b>individuazione</b> dei ragazzi da inserire (a cura dello staff di InterSOS e UNHCR operativo in Niger) è la <b>motivazione allo studio</b> . Grazie a una <b>borsa di studio di 12 mesi</b> , in Italia i ragazzi possono conseguire la <b>licenza media</b> e poi proseguire nella <b>secondaria superiore</b> o nella <b>formazione professionale</b> .

<sup>3</sup> Per un approfondimento si rimanda al capitolo presente in questo volume: ELENA ROZZI, "Vietato l'ingresso ai minori senza genitori! I casi del Niger e dell'Ucraina", pp. 197-214.

	Ospitati da <b>famiglie selezionate</b> e formate dal Comune di Torino, ricevono un <b>supporto educativo, legale e psicologico</b> .
<b>Dal progetto ai fatti/1: i numeri</b>	I primi <b>cinque MSNA</b> sono arrivati a Torino nell' <b>ottobre 2021</b> , mentre un secondo gruppo di <b>quattro ragazzi</b> nell'ottobre 2022.
<b>Dal progetto ai fatti/2: le azioni</b>	All'inizio i ragazzi del gruppo arrivato nel '21 sono stati accolti in una struttura di <b>prima accoglienza ad hoc</b> gestita dalla cooperativa <b>Terremondo</b> , dove hanno effettuato la quarantena per il COVID-19 e hanno iniziato le lezioni di italiano. Dopo un mese sono stati inseriti in <b>famiglie affidatarie</b> individuate e formate da <b>InterSOS</b> e valutate dai servizi sociali del <b>Comune di Torino</b> . Ragazzi e famiglie sono stati supportati da <b>educatori</b> per gli aspetti educativi e burocratici. Figura particolarmente importante si è rivelata quella del <b>mediatore culturale</b> . Inoltre l'associazione <b>Mosaico</b> ha supportato i ragazzi nell'orientamento e nel <b>contatto con la comunità sudanese</b> in città, mentre l'associazione <b>Frantz Fanon</b> ha garantito il <b>supporto psicologico</b> .
<b>Dal progetto ai fatti/3: verso la "pagella in tasca"</b>	Il livello di scolarizzazione dei ragazzi al momento dell'arrivo era molto basso: a motivo dei loro sofferti <b>percorsi di vita</b> non avevano potuto <b>andare a scuola</b> , se non per <b>brevi periodi</b> . Nell'autunno 2022 frequentavano il <b>CPIA</b> e <b>corsi di italiano</b> extra-scolastici. Ma uno dei ragazzi ha frequentato il secondo anno del <b>liceo linguistico</b> ed è stato <b>ammesso al terzo</b> . Tutti hanno dimostrato impegno e motivazione, con <b>ottimi risultati</b> .

Fonte: elaborazione su dati InterSOS 2022.

Rifugiati e istruzione nel mondo: i tassi di iscrizione nei vari livelli. Percentuali. Anni 2018-2021.

	Nell'istruzione pre-scolare	Nell'istruzione primaria	Nell'istruzione secondaria	Nell'istruzione universitaria
<b>2020-2021</b>	42%	68%	37%	6%
<b>2019-2020</b>	34%	68%	34%	5%
<b>2018-2019</b>	:	77%	31%	3%

Dati elaborati su un campione di oltre 40 Paesi (33 per il livello universitario).

“:” = dato non disponibile.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

## Minori/2: quando chiedono asilo

### A COLPO D'OCCHIO

- Gli ultimi **quattro anni** hanno visto in **diminuzione** la percentuale di minorenni fra i richiedenti protezione in Italia: dal **15%** sul totale registrato nel 2019 e nel 2020 all'**11%** del dato provvisorio per il 2022, relativo a circa **5.900 bambini e ragazzi** registrati fra gennaio e la metà di settembre.
- Nelle Commissioni territoriali per il diritto d'asilo i minori continuano (fortunatamente) a registrare una **percentuale di riconoscimento** nettamente superiore a quella generale: quasi il **74%** nel **2022**, contro il 45% generale; nell'ultimo anno con dati completi, il **2021**, le percentuali erano state rispettivamente il **55%** contro il **42%**.
- Questo significa, tuttavia, che nell'anno in corso e in quello passato si è continuato a opporre un **diniego** a una parte consistente degli *under 18* esaminati: a **uno su quattro** nel '22 e quasi alla **metà** nel '21.
- Il **2021** ha visto circa **1.500 MSNA richiedenti asilo**, il triplo rispetto al 2020 pandemico. Anche per questi ragazzi, nella prima parte del 2022 fra gli esaminati è diminuita la percentuale di **dinieghi**, dal **38%** al **31%**. Ne hanno beneficiato soprattutto i riconoscimenti di **protezione speciale**, cresciuti dal **18%** al **29%**.
- Per le procedure del "sistema Dublino" il **2021**, ultimo anno disponibile, ha visto il trasferimento **in Italia** di **266 minori**. Solo **16**, invece, quelli trasferiti dall'Italia **in altri Paesi** membri o "associati".

I minori richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2022.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<b>Numero</b>	11.556	16.307	3.767	6.632	4.049	7.176	5.923
<b><i>Incidenza rispetto ai richiedenti totali nell'anno (%)</i></b>	9,3	12,6	7,0	15,1	15,0	13,4	11,1

\* Situazione al 16 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2017-2022.

I minori richiedenti asilo in Italia: gli esiti. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022\*.

	Status di rifugiato	Prot. sussidiaria	Protezione speciale**	Dinieghi***	Totale
0-13 anni	1.332	321	682	891	<b>3.226</b>
14-17 anni	394	104	183	194	<b>875</b>
<b>Totale</b>	<b>1.726</b>	<b>425</b>	<b>865</b>	<b>1.085</b>	<b>4.101</b>
<b>%</b>	<b>42,1</b>	<b>10,4</b>	<b>21,1</b>	<b>26,5</b>	<b>100,0</b>

Richieste esaminate nel periodo, indipendentemente dalla data di presentazione. Somma degli addendi percentuali diversa da 100 per via degli arrotondamenti.

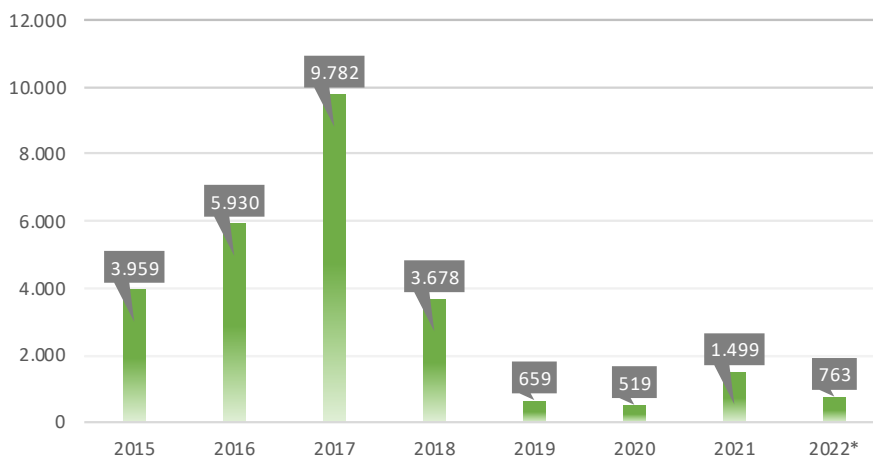
\* Situazione al 16 settembre.

\*\* *Non refoulement*/ artt. 3 e 8 CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

\*\*\* Comprese decisioni di "inammissibilità".

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2022.

I MSNA richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti. Anni 2015-2022\*.

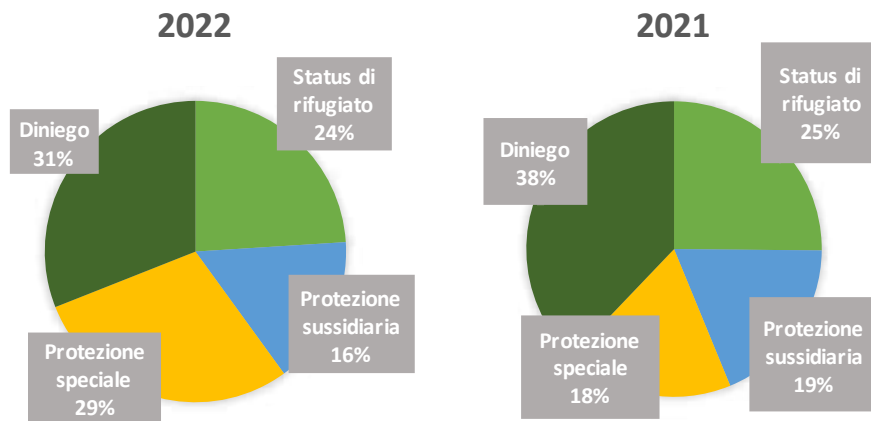


Nota: i dati sono simili ma non coincidenti con quelli riportati per l'Italia da Eurostat: v. nella successiva sottosezione "Minori/3: i 'non accompagnati' richiedenti asilo in Europa". Per il 2020 il Ministero del Lavoro conta 753 richiedenti asilo invece dei 519 riportati nel grafico (dato ministero dell'Interno).

\* Dato al primo semestre.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2016-2022.

I MSNA richiedenti asilo in Italia: gli esiti. Valori percentuali. Anni 2021-2022\*.



Valori assoluti delle domande esaminate non disponibili.

\* Per entrambi gli anni, minori esaminati nel primo semestre.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021-2022.

Regolamento “Dublino III”: richieste di trasferimento di minori all'Italia dagli altri Paesi membri e minori effettivamente trasferiti. Valori assoluti. Anno 2021.

	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	4.360	424	<b>4.784</b>	158	23	<b>181</b>
Non accompagnati	41	1.055	<b>1.096</b>	2	83	<b>85</b>
<b>Totale</b>	<b>4.401</b>	<b>1.479</b>	<b>5.880</b>	<b>160</b>	<b>106</b>	<b>266</b>

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2022.

Regolamento “Dublino III”: richieste di trasferimento di minori dall'Italia agli altri Paesi membri e minori effettivamente trasferiti. Valori assoluti. Anno 2021.

	Richieste di trasferimento minori			Minori effettivamente trasferiti dall'Italia		
	Minori di 14 anni	14-17 anni	Totale	Minori di 14 anni	14-17 anni	Totale
Accompagnati	530	137	<b>667</b>	2	5	<b>7</b>
Non accompagnati	1	11	<b>12</b>	2	7	<b>9</b>
<b>Totale</b>	<b>531</b>	<b>148</b>	<b>679</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>16</b>

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2022.



## I MSNA nei ricongiungimenti familiari “di Dublino”, le cifre

130	Il numero indica le pratiche di altrettanti MSNA richiedenti asilo inserite nella procedura di <b>ricongiungimento familiare</b> a norma degli artt. 8 e 17, comma 2 del regolamento “ <b>Dublino III</b> ” fra il 1° gennaio e il 30 giugno 2022, all’esame dell’“Unità Dublino” italiana presso il ministero dell’Interno.
4	Le pratiche di “ <b>outgoing</b> ” nel totale di 130 pratiche di ricongiungimento: riguardano i ragazzi che hanno presentato <b>domanda d’asilo in Italia</b> e hanno segnalato la presenza di <b>un familiare in un altro Stato membro</b> : tre in Francia e uno in Finlandia. Si tratta di due ragazzi e due ragazze. Tutte e quattro le pratiche sono ancora pendenti al 30 giugno: per una deve essere ancora inviata la richiesta allo Stato membro, per le altre tre se ne attende la risposta.
126	Le pratiche di “ <b>incoming</b> ”, sempre nel totale di 130 pratiche di ricongiungimento: riguardano i MSNA (in questo caso tutti di sesso maschile) che hanno presentato <b>domanda d’asilo in un altro Stato membro</b> e hanno segnalato la presenza di un <b>familiare in Italia</b> . A fine periodo 51 sono state accolte dal nostro Paese (40 i ragazzi già trasferiti al 30 giugno), 27 respinte e 45 pendenti, con in più due MSNA che si sono già auto-trasferiti in Italia e uno che si è reso “irreperibile” durante la pratica. Il Paese d’origine più rappresentato è il <b>Bangladesh</b> , seguito dal <b>Pakistan</b> ; si tratta qui di MSNA che entrano nell’“area Dublino” attraverso la frontiera orientale dell’UE, in particolare dalla <b>Grecia</b> : è proprio da quest’ultimo Paese che sono giunte ben 119 richieste (e le restanti sette da <b>Cipro</b> ).
Articolo 17	«Nel primo semestre del 2022 è risultata evidente la <b>discontinuità</b> rispetto al periodo precedente per quanto riguarda l’incidenza della pandemia da <b>COVID-19</b> sulle pratiche di ricongiungimento familiare ai sensi del regolamento “Dublino”. Nel biennio precedente, la crisi sanitaria aveva inciso in maniera rilevante sull’allungamento dei <b>tempi delle pratiche</b> , a causa del blocco degli <b>spostamenti</b> , sia transnazionali sia all’interno dello stesso territorio nazionale; in particolare, nel periodo del picco pandemico si sono frapposti numerosi ostacoli alla conduzione delle <b>indagini familiari</b> necessarie per la valutazione delle richieste di presa in carico dei minori, e al trasferimento dei minori tra uno Stato e l’altro. Specchio di queste difficoltà e del sistematico sfioramento dei termini perentori stabiliti dal regolamento “Dublino” per ciascun passaggio della procedura di ricongiungimento familiare ex art. 8 è stato l’ <b>utilizzo massiccio</b> dell’art. 17, comma 2 (la cosiddetta “ <b>clausola discrezionale</b> ”) come base giuridica per l’esecuzione dei ricongiungimenti. Tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2022 il numero di pratiche di ricongiungimento familiare basate sull’art. 17, comma 2, è crollato, e i <b>tempi medi</b> per il completamento delle procedure si sono <b>drasticamente ridotti</b> » <sup>4</sup> .

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2022.

<sup>4</sup>MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI-DIR. GENERALE IMMIGRAZIONE E POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto di approfondimento semestrale. Dati al 30 giugno 2022*, 2022, in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-30-giugno-2022.pdf>, p. 41.

## Minori/3: i “non accompagnati” richiedenti asilo in Europa

### A COLPO D'OCCHIO

- L'arrivo di MSNA richiedenti asilo nel territorio dell'Unione Europea rimane (per quanto **in crescita** anche rispetto al biennio pre-pandemico) a livelli molto contenuti rispetto al 2015 e al 2016: poco più di **23 mila** bambini e ragazzi nel **2021**, contro i **92 mila** registrati nel **2015** dell'“emergenza migranti” europea e i **60 mila** dell'anno successivo.
- La tendenza all'aumento è confermata dai dati provvisori per il **primo semestre 2022**: 24 Paesi dell'UE ne hanno già registrati **14.900**.
- Nel 2021 l'**Austria** si è trovata ad essere il primo Paese ospitante con la registrazione di ben **5.600 minori**, seguita dalla **Germania** (3.250), dalla **Bulgaria** (quasi 3.200), dalla **Grecia** (quasi 2.300; ma nel '19 questo Paese aveva superato i 3.300), dal **Belgio** (1.800), dalla **Romania** (poco più di 1.700) e dall'**Italia** (circa 1.500).
- Per il settimo anno consecutivo la **cittadinanza** di provenienza **più numerosa** è di gran lunga quella **afghana**: nel **2015** ha rappresentato **oltre la metà** di tutti i non accompagnati richiedenti asilo, per tornare a **superare il 50%** nel **2021**.
- Il **secondo gruppo** più numeroso nell'ultimo triennio è stato quello dei bambini e ragazzi fuggiti dalla **Siria**. Nel 2021 si è trattato di quasi **3.800 MSNA (+ 67%** rispetto al 2020).
- Il 2021 ha visto salire per la prima volta in **terza posizione**, con oltre **1.300** richiedenti, il gruppo di MSNA fuggiti dal **Bangladesh**, che negli anni precedenti totalizzava solo alcune centinaia di presenze, fatta eccezione per il 2017 (già un po' più di 1.300 ragazzi).

I MSNA richiedenti asilo nell'UE\* (totale e Paesi principali) e in altri Paesi europei. Valori assoluti. Anni 2015-2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Totale</b>	<b>91.955</b>	<b>60.075</b>	<b>29.195</b>	<b>16.785</b>	<b>14.115</b>	<b>13.550</b>	<b>23.330</b>
Austria	8.275	3.900	1.350	390	860	1.370	5.605
Germania	22.255	35.935	9.085	4.085	2.690	2.230	3.250
Bulgaria	1.815	2.750	440	480	525	800	3.170
Grecia	420	2.350	2.455	2.640	3.330	2.800	2.275
Belgio	2.545	1.020	735	750	1.220	1.210	1.800**
Romania	55	45	265	135	185	980	1.745
Italia	4.070	6.020	10.005	3.885	660	520	1.495
Francia	320	475	590	740	755	650	880
Slovenia	40	245	390	555	670	550	780
Svezia	34.295	2.160	1.285	900	875	500	525
Islanda	5	20	10	5	5	5	5
Liechtenstein	5	5	0	0	0	0	0
Norvegia	4.790	270	175	145	125	75	170
Svizzera	2.670	1.985	765	435	490	600	1.100
Regno Unito	3.255	3.175	2.205	3.060	3.775	:	:

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

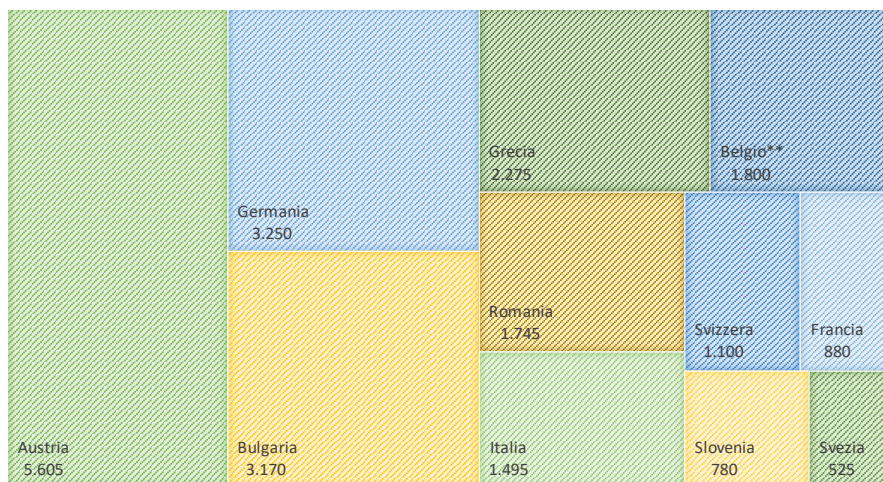
“:” = dato non disponibile.

\* UE a 27 Paesi. Richiedenti extra-UE a 27 Paesi. Nel **primo semestre 2022** i MSNA richiedenti asilo registrati in 24 Paesi dell'Unione (mancano i dati di Francia, Polonia e Cipro) sono 14.930, contro gli 8.185 nel primo semestre 2021 (+ 82%).

\*\*Dato provvisorio.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

I MSNA richiedenti asilo nell'UE\* (Paesi principali) e in Svizzera. Valori assoluti. Anno 2021.



Valori approssimati alla cinquina.

\* UE a 27 Paesi. Richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

\*\* Dato provvisorio.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

I MSNA richiedenti asilo nell'UE\*, per cittadinanze principali. Valori assoluti e percentuali. Anni 2015-2021.

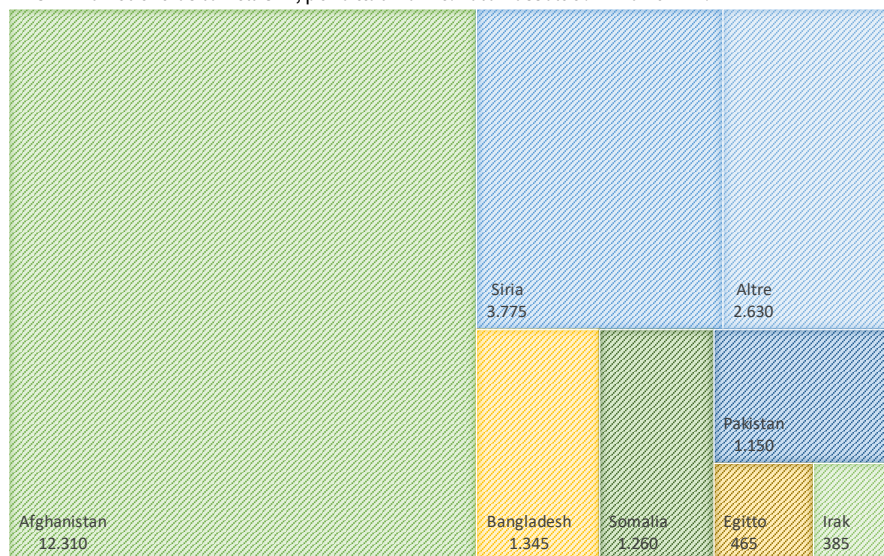
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021**	Variazione 2020-2021 (%)
<b>Totale</b>	<b>91.955</b>	<b>60.075</b>	<b>29.195</b>	<b>16.785</b>	<b>14.115</b>	<b>13.550</b>	<b>23.330</b>	<b>+ 72,2</b>
Afghanistan	46.675	23.250	5.135	2.970	4.205	5.495	12.310	+ 124,0
Siria	17.075	11.845	1.725	1.295	1.465	2.260	3.775	+ 67,0
Bangladesh	725	735	1.315	440	360	495	1.345	+ 171,7
Somalia	3.635	2.740	1.730	945	775	640	1.260	+ 96,9
Pakistan	985	1.925	1.830	1.365	1.350	1.090	1.150	+ 5,5
Egitto	215	310	205	180	325	400	465	+ 16,3
Irak	5.015	3.855	990	820	630	240	385	+ 60,4
Guinea	435	1.160	2.155	1.210	775	390	300	- 23,1
Marocco	600	630	685	465	545	420	245	- 41,7
Rep. Dem. del Congo	105	110	120	185	410	145	145	0,0

\* UE a 27 Paesi. Totale: richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

\*\* Dati provvisori.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

I MSNA richiedenti asilo nell'UE\*, per cittadinanze. Valori assoluti. Anno 2021\*\*.



Valori approssimati alla cinquina.

\* UE a 27 Paesi.

\*\* Dati provvisori.

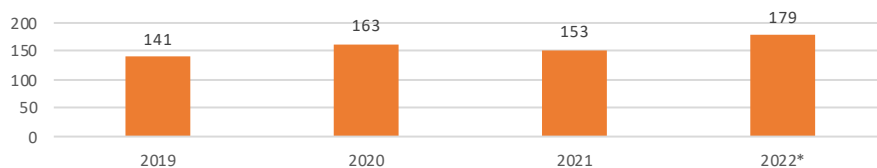
Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2022.

## Uno sguardo sul Paese delle Aquile

### A COLPO D'OCCHIO

- L'Albania, entrata prepotentemente nelle **cronache** e nell'"**immaginario**" italiano dei fenomeni migratori all'inizio degli anni '90, si trova oggi alla **periferia d'Europa** anche dal punto di vista di questi flussi.
- Nell'ultimo quadriennio sono stimate a meno di **200** le **presenze** nel Paese, a fine anno o a fine semestre, di rifugiati e migranti **in viaggio** nei cosiddetti "flussi misti".
- Dal 2015 al 2021 è diminuito il numero totale delle persone di "**competenza**" UNHCR (rifugiati, richiedenti asilo e apolidi): alla fine del '21 erano meno di **un quarto** rispetto alla fine del '15. Ma alla metà del '22 se ne registravano di nuovo oltre 6.000, per l'arrivo sia di numerosi profughi evacuati direttamente dall'Afghanistan e in attesa di un visto per l'America del Nord (come previsto da accordi Washington-Tirana), sia di profughi dall'Ucraina.
- Sono crollati i flussi "irregolari" sulla "**rotta circolare**" dall'**Albania** alla **Grecia**: dai circa **9.000** attraversamenti di migranti registrati nel 2015 ai **1.100** scarsi nel 2021, con il dato provvisorio per il 2022 che sembra proseguire questa tendenza.
- Almeno nelle rilevazioni del nostro ministero dell'Interno, oggi sono minimi anche gli attraversamenti **via mare** verso l'Italia che hanno inizio in territorio albanese: appena **117** le **persone arrivate** fra 2019 e 2021 in **cinque eventi** di sbarco. Quanto al 2022, almeno fino alla metà di settembre non ha visto alcun evento.

Rifugiati, richiedenti asilo e altre persone in viaggio presenti come "movimenti misti"\* in Albania. Valori assoluti (stime). Anni 2019-2022.



Presenze nel Paese a fine anno tranne che per il 2022, a fine settembre. Il dato 2022 costituisce l'1,6% di tutte le presenze in "movimenti misti" stimate a fine settembre nella regione balcanica che comprende anche Macedonia del Nord, Kosovo, Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro. In base a proprie osservazioni e a dati governativi, l'UNHCR stima che nel 2022 fra gennaio e agosto siano *arrivate* in Albania ("new arrivals") nei "movimenti misti" circa 4.700 persone.

\* I movimenti che comprendono richiedenti asilo, rifugiati, vittime di traffico, minori non accompagnati e altri migranti.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2022.

Le persone “di competenza” dell’UNHCR in Albania. Valori assoluti. Anni 2014-2022\*.

	Rifugiati e persone in situazione analoga	Richiedenti asilo (casi pendenti)	Apolidi sotto mandato UNHCR	Altre persone di competenza UNHCR	Totale
<b>2022</b>	2.306	6	1.948	2.033	<b>6.293</b>
<b>2021</b>	109	6	1.838	13	<b>1.966</b>
<b>2020</b>	115	-	1.031	10	<b>1.156</b>
<b>2019</b>	128	3	3.687	155	<b>3.973</b>
<b>2018</b>	131	162	4.160	76	<b>4.529</b>
<b>2017</b>	119	44	4.460	2.719	<b>7.342</b>
<b>2016</b>	138	2.752	4.921	-	<b>7.811</b>
<b>2015</b>	104	830	7.442	-	<b>8.376</b>
<b>2014</b>	104	485	7.443	-	<b>8.032</b>

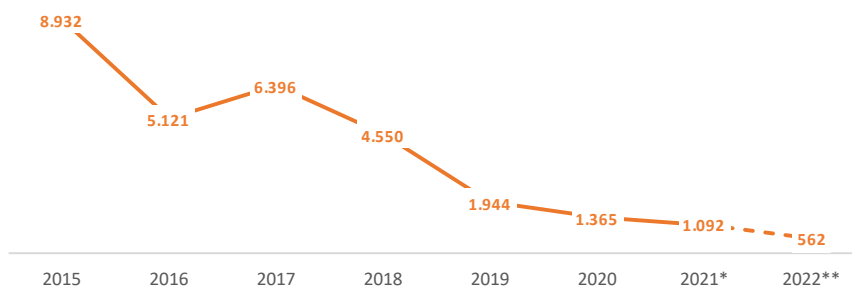
Nota: il forte incremento di rifugiati e di altre persone sotto mandato UNHCR registrato nel '22 è dovuto all'arrivo (concordato fra le autorità degli USA e di Tirana) di profughi evacuati nel 2021 dall'Afghanistan e in attesa di un visto per Stati Uniti o Canada, ma anche di un certo numero di profughi dall'Ucraina; a fine novembre 2022, solo questi ultimi secondo dati UNHCR sono 2.500.

“.” = valore uguale a zero o non disponibile.

\* Situazione a fine anno tranne che per il 2022, al 30 giugno. Nel periodo 2014-2021 in Albania lo status di rifugiato è stato riconosciuto solo a sei persone, mentre ad altre 44 è stata riconosciuta una “protezione complementare”.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2015-2022.

La rotta “circolare” dall’Albania alla Grecia: attraversamenti irregolari di migranti verso la Grecia. Valori assoluti. Anni 2015-2022.



\* Il dato costituisce lo 0,5% del totale degli attraversamenti irregolari osservati nell'anno lungo tutte le frontiere esterne dell'UE.

\*\* Dato provvisorio gennaio-settembre, pari allo 0,2% del totale degli attraversamenti irregolari osservati nel periodo lungo tutte le frontiere esterne dell'UE.

Fonte: elaborazione su dati Frontex 2019-2022.

I migranti che attraversano il confine greco dall'Albania sulla rotta "circolare" sono, di anno in anno, quasi tutti cittadini **albanesi**. Nel periodo gennaio-settembre 2022, ad esempio, gli albanesi sono stati **480**; queste invece, con cifre ridottissime, le altre quattro cittadinanze più numerose registrate nel periodo: **17 cubani, 15 turchi, 11 bangladesi e sette** cittadini della **Macedonia del Nord**.

Il **2021** ha fatto registrare **1.033** cittadini **albanesi** e, come seconda cittadinanza, **16 egiziani**.

Il **2020** ha visto come seconda cittadinanza quella **irakena**, anche se, ancora una volta, con una rappresentanza molto esigua, **13** persone registrate.

Nel **2019** la seconda cittadinanza registrata è quella cinese, **18 persone**, nel 2018 quella **iraniana, 41**, mentre nel **2017** con pari rappresentanza quella **siriana** e quella **turca, 18 persone** ognuna.

Nel **2016** si sono registrati rispettivamente in seconda e terza posizione rispettivamente **45** migranti **afghani** e **25 siriani**.

Gli arrivi via mare in Italia di rifugiati e migranti dall'Albania. Valori assoluti. Anni 2019-2022.

2019		2020		2021		2022*	
Eventi	Persone sbarcate	Eventi	Persone sbarcate	Eventi	Persone sbarcate	Eventi	Persone sbarcate
1	25	2	76	2	16	0	0

\* Dati al 18 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.





TERZA PARTE

# GUARDANDO ALL'ITALIA



Molti degli sfollati rimasti nel distretto di Saltivka - a nord di Kharkiv - si sono rifugiati nella metropolitana per sfuggire ai bombardamenti dell'artiglieria russa. Molti vivono sottoterra da più di un mese. 6 maggio 2022.

# IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA DOPO VENT'ANNI

Poche cose da celebrare  
e molte su cui intervenire

Michele Rossi

Nella pur breve storia del sistema di accoglienza italiano, l'anno 2022 può essere ricordato come quello in cui sono definitivamente esplose le laceranti contraddizioni, i nodi irrisolti che ne hanno caratterizzato lo sviluppo. I paradossi che lo hanno animato in questi anni hanno raggiunto nel 2022, per i fatti che di seguito analizzeremo, una sproporzione tale da rendere necessario un cambio radicale di prospettiva interpretativa. Lo stato attuale del sistema non può più essere considerato esito di un processo progressivo in cui, dentro una generale tensione a miglioramento, *pesano* “mancanze” comunque in via di risoluzione e correzione, in cui si palesano inefficienze ma anche possibili spinte per ricomporle o eliminarle alla luce dell'esperienza acquisita, delle evidenze incontrovertibili che emergono nel farsi della prassi. Il sistema nel suo complesso si sta mostrando tetragono e invariante alle sollecitazioni della realtà. Ancora di più, vi si sta staccando, così come sembra aver perso consapevolezza della sua funzione e dei suoi obiettivi: protezione, tutela e integrazione. Riparato e nascosto da *emergenze* troppo continuative per poter essere credibili, sembra pervicacemente fermo, resistente all'esperienza stessa, alle fatiche di accolti, operatori e territori. Le sollecitazioni della realtà non riescono più – nemmeno quando particolarmente intense come la crisi ucraina – ad innescare cambiamento, a scuotere lo stallo, a cambiare le coordinate del dibattito che dovrebbe informar-

ne lo sviluppo. Lo stesso dualismo CAS-SAI in quest'ottica va rivisitato: non tensione produttiva tra due modelli, ma principio di costante precarizzazione del sistema.

Non si tratta quindi più di comprendere il sistema italiano attraverso la ormai logora contraddizione tra “emergenza” e “programma”, di focalizzare sulle decisioni non (ancora) prese, sui correttivi non attuati, sulle possibilità non colte per una qualche forma di passiva rassegnazione, convenienza, pavidità dei diversi attori istituzionali. Molto di più – e senza alcuna dietrologia – emerge dal 2022 chiara una precisa tensione politica e una lampante inerzia organizzativa: l'esito prodotto è una costante e crescente precarizzazione del diritto all'accoglienza e con essa dello stesso diritto d'asilo, realizzata attraverso una sistematica disorganizzazione del sistema. Il sistema non è in divenire, il sistema è così, semplicemente: insufficiente, diviso, atomizzato, senza luoghi di reale coordinamento e sempre più opaco, senza trasparenza. Non “manca” un modello cui tendere. Questo attuale - il 2022 cessa ogni illusione - è il modello di riferimento, l'obiettivo *reale* da perseguire a costo di contraddire la realtà, a costo di misure sempre più parziali, sempre più temporanee e incoerenti: *un non-sistema* che si nasconde dietro presunte realtà oggettive e immutabili che invece sono proprio i fattori che ne hanno frenato e inibito lo sviluppo, la crescita, la diffusione.

## 1. A-sistematicità, auto-conservazione e deterrenza

A monte delle contraddizioni radicali che il sistema – o meglio i diversi sistemi di accoglienza - concorrenti, conflittuali e mai coordinati esprimono e, anno dopo anno, approfondiscono, si disvelano gli obiettivi di questa tensione e di questa inerzia: l'auto-conservazione dei singoli sistemi e degli apparati che separatamente li governano e – più sottile ma più ancora cogente - una forma di disimpegno verso richiedenti asilo e rifugiati e verso le comunità tutte, ossia una nemmeno più tanto nascosta forma di deterrenza. Persi obiettivi quali la tutela, l'integrazione, la protezione, completamente eclissati questioni cruciali come equità e garanzia dei diritti, essere accolti in Italia nel 2022, accedere ad una qualche forma di accoglienza istituzionale appare tanto difficile quanto casuale. Il che contraddice apertamente e sfida i diritti soggettivi e gli obblighi giuridici sanciti dalla legge.

L'annualità 2022 ha visto infatti, nel primo semestre e segnatamente dalla fine di febbraio, il sistema nazionale scomporsi e frammentarsi al cospetto della più grande emergenza migratoria della sua storia ventennale: il flusso dei ri-

fugati ucraini in fuga dalla guerra. La contraddizione aperta dal cosiddetto “sistema binario” si è aggravata, mostrando il proliferare di sottosistemi dedicati.

Nei fatti (salvo importantissime esperienze locali) l'accoglienza istituzionale ha abdicato alle proprie funzioni a favore dell'auto-organizzazione di società civile e migranti stessi; e sta attraversando poi, con maggior enfasi a partire dall'estate, un inquietante stallo – con evidenti negazioni del diritto d'asilo – a fronte della istanza di protezione giuridica e sociale manifestata dai richiedenti provenienti, in particolare, dalla rotta balcanica. In queste pagine proveremo a ricostruire ed analizzare i dati, i documenti, le dinamiche che hanno caratterizzato quanto occorso nel 2022 per osservarne i processi in fieri ed individuare alcune dimensioni trasversali dell'accoglienza istituzionale che reclamano oggi più che mai una riforma radicale, ossia l'insufficienza ricettiva cronica, la mancanza di programmazione, il mancato governo dell'accesso al sistema stesso, e la mancata equità degli standard e dei servizi a parità di titolarità giuridica.

Questi fattori sono infatti – a vent'anni dalla nascita di un sistema pubblico – da considerarsi strutturali e purtroppo qualificanti il sistema complessivamente inteso, espressivi di una identità ormai consolidata. Fattori che *sistematicamente*, ossia strutturalmente, rendono instabile, aleatoria e addirittura arbitraria una effettiva garanzia ed esigibilità del diritto alla protezione. La crisi ucraina e l'assestamento successivo del sistema di accoglienza nel corso d'anno hanno il merito storico di averne svelato – se mai ancora servisse una riprova – la precisa volontà politica sottostante: deve essere faticoso accedere all'asilo e va ostacolato un accesso orientato, legittimo, garantito al sistema, va ridimensionata la sua tensione – propria di ogni sistema che sia di diritto – ad essere per “tutti”. Quale che sia il costo sociale e soggettivo di questo deliberato ostacolo, va indotta una deterrenza. Non si tratta quindi davvero, caduto ogni alibi, di imperfezioni o criticità in via di risoluzione e progresso, sui quali concentrare risorse di pensiero e operative per raggiungere obiettivi socialmente condivisi. Si tratta di fattori strutturali, sui quali il “sistema” resiste, producendo una inerzia conservativa, anche e soprattutto quanto più gli eventi, la storia, le vicende umane e il diritto ne mostrano la palese inadeguatezza. Per comprendere queste affermazioni è necessario ripercorrere puntualmente quanto è accaduto nel 2022.

## 1.1. Gennaio-febbraio 2022: prima della tempesta

Tra fine dicembre 2021 e il 19 gennaio 2022 vengono pubblicati i decreti del Ministero dell'Interno che ampliano il sistema pubblico SAI rispettivamente di 2277 posti (Prot. n. 40783<sup>1</sup>) e 723 posti (Prot. n. 1415<sup>2</sup>), per complessivi 3000 posti all'interno dei 158 progetti ordinari già esistenti che ne hanno fatto domanda tra il 5 e il 26 novembre del 2021. L'articolo 7 del decreto-legge 8 ottobre 2021 n. 139<sup>3</sup>, convertito dalla legge 3 dicembre 2021 n. 205, prescrive tale ampliamento per *«far fronte alle eccezionali esigenze di accoglienza dei richiedenti asilo, provenienti dall'Afghanistan in conseguenza della crisi politica in atto»*. In attesa delle procedure di affidamento dei servizi da parte degli enti locali, pochissime unità dei più di 5000 afghani<sup>4</sup> tratti in salvo dall'esercito italiano prima del 31 agosto 2021 hanno fatto accesso ad una accoglienza ordinaria. A fine gennaio 2022 quindi, a più di cinque mesi dalla crisi afghana, non solo non sono ancora attivi la pressoché totalità dei posti previsti, ma essi sono di numero significativamente inferiore (meno del 60%) del totale dei soli afghani esfiltrati dalle autorità italiane attraverso gli 87 voli dell'operazione Aquila Omnia. Pur chiudendo gli occhi a fronte di una ben più complessa crisi umanitaria e alle decine di migliaia di profughi afghani fuggiti lungo le tradizionali rotte migratorie, a più di sei mesi di distanza, a fine febbraio 2022, i rifugiati afghani esfiltrati sono ancora accolti in CAS o addirittura in basi militari e alcuni persino negli hotel in cui avevano fatto la quarantena prevista dalle norme anti-Covid. Secondo i dati del Ministero solo 700 sono entrati nel SAI<sup>5</sup> a fronte di circa 3000 ancora nei CAS.

È importante ripercorrere questi dati e questa tempistica, perché svela alcune importanti cose: la prima, generale, è che nemmeno a fronte di un numero programmato di arrivi il sistema si amplia per l'intero del bisogno previsto. Ed è davvero eccezionale che in questa crisi si conoscesse, con mesi di anticipo rispetto il decreto che bandiva l'ampliamento, il numero esatto del bisogno di accoglienza. La seconda cosa, più implicita, è che l'accoglienza CAS non è adatta all'accoglienza di nuclei familiari, fattispecie non prevista da capitolati

<sup>1</sup> Cf. [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-12/dm\\_di\\_finanziamento\\_ampliamento\\_afghani\\_entro\\_il\\_5\\_nov\\_2021.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-12/dm_di_finanziamento_ampliamento_afghani_entro_il_5_nov_2021.pdf).

<sup>2</sup> Cf. [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-01/2\\_dm\\_di\\_finanziamento\\_ampliamento\\_afghani\\_per\\_domande\\_pervenute\\_entro\\_il\\_26\\_nov\\_2021m.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-01/2_dm_di_finanziamento_ampliamento_afghani_per_domande_pervenute_entro_il_26_nov_2021m.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/07/21A07259/sg>.

<sup>4</sup> Cf. [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Op\\_Aquila\\_Omnia/Pagine/default.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Op_Aquila_Omnia/Pagine/default.aspx).

<sup>5</sup> Cf. <https://www.ilpost.it/2022/02/14/afghani-italia/>.

restrittivi, fondamentalmente ridotti a mero albergaggio<sup>6</sup>, al più in strutture collettive di grandi dimensioni, senza servizi e competenze per l'infanzia o bisogni particolari, come quelle di anziani, giovani in età scolare, nuclei numerosi. Non a caso la circolare inviata alla rete dal Servizio Centrale SAI afferma che i posti di ampliamento sono «*da destinare esclusivamente all'accoglienza di nuclei familiari anche numerosi*». La comunicazione del Ministero del 12 ottobre cui la circolare rimanda, strano e da osservare, non usa l'avverbio "esclusivamente", ma il concetto è chiaro: i posti che verranno ampliati sono destinati ai soli afghani e a soli nuclei familiari numerosi<sup>7</sup>. Pur dentro una risposta parziale e tardiva si insinua così un principio pericolosissimo: nel sistema esistono dei posti riservati in funzione della nazione di provenienza, posti per i soli nuclei afghani. Parallelamente si conferma un grave difetto di programmazione trascinato da anni: nel sistema CAS e anche – se non in forma marginale – nel sistema SAI non sono previste strutture in grado di accogliere nuclei familiari. Occorre focalizzare: per accedere al sistema oltre il problema annoso della disponibilità di posti, bisogna trovare l'incastro con la tipologia cui le strutture sono destinate, mentre la riconversione o la flessibilità per adattarsi rapidamente al bisogno (e al diritto) è lenta, faticosa. Senza una programmazione complessiva, senza linee di sviluppo, senza criteri di priorità, senza analisi complessiva del bisogno, il sistema mostra la corda.

Il sistema si appresta così, con queste condizioni, ad affrontare un esodo di massa, mentre negli stessi giorni venti di guerra annunciano la imminente crisi ucraina. Infatti una delle prime misure è quella di autorizzare per i profughi ucraini l'accesso nelle strutture in attivazione che sino alla nuova crisi erano destinate esclusivamente agli afghani. Sorpassati nell'emergenza, molti di loro rimarranno nei centri straordinari: «*Si dispone l'accesso per gli Ucraini al Sistema di accoglienza e integrazione anche se non in possesso della qualità di richiedente di protezione internazionale o degli altri titoli richiesti dalla normativa vigente. [...] si estende ai profughi provenienti dall'Ucraina la riserva di posti nel Sistema di accoglienza e integrazione già prevista per i cittadini afghani colpiti dagli eventi del 2021*».

<sup>6</sup> Cf. MICHELE ROSSI, "Il sistema di accoglienza tra distruzione e riforme a pezzi: a che punto siamo?", in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2021, pp. 219-44.

<sup>7</sup> Persino l'indirizzo mail ufficiale del servizio informativo rivolto dal servizio centrale SAI agli enti locali per manifestare la disponibilità ad ampliare i propri posti SAI, ne chiarisce la destinazione, indicando come indirizzo [afghanisai@serviziocentrale.it](mailto:afghanisai@serviziocentrale.it) (Circolare 9 settembre 2021).

## 1.2. Marzo 2022: la crisi ucraina, il fallimento e la delegittimazione del sistema binario

Sin dagli ultimi giorni di febbraio, mentre i primi profughi ucraini raggiungono già il territorio nazionale, il sistema di accoglienza italiano entra in fibrillazione. La Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022 intitolata “Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all’esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto” conferisce poteri straordinari al capo della protezione civile<sup>8</sup>, affinché intervenga anche in deroga a ogni disposizione vigente<sup>9</sup>.

Nei giorni successivi, tra il 4 e l’11 marzo 2022, vengono quindi emanati una serie di ordinanze e di decreti<sup>10</sup> che definiscono una nuova struttura emergenziale e una nuova catena di comando<sup>11</sup> per la gestione dei rifugiati ucraini. Le strutture istituite sono essenzialmente tre: il comitato di coordinamento, la struttura di coordinamento nazionale e la direzione di comando e controllo (DiComaC). Questa struttura tripartita, coordinata dalla Protezione Civile, si sovrappone e allo stesso tempo si interseca alla struttura a doppio binario delineatasi negli anni precedenti, che contemplava un sistema ordinario pubblico (il Sistema di Accoglienza e Integrazione – SAI) basato sul coinvolgimento attivo e volontario degli enti locali e un insieme composito di Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) attivati dalle Prefetture al fine di sopperire alla mancanza di posti nel servizio ordinario, in caso di arrivi *consistenti e ravvicinati* di richiedenti<sup>12</sup>.

La decisione d’inserire in questa materia la protezione civile, attribuendole poteri speciali e di coordinamento su tutti gli altri componenti del sistema, è

<sup>8</sup> Cf. <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/delibera-cdm-del-28-febbraio-2022-emergenza-ucraina-0>

<sup>9</sup> Nella delibera del Consiglio dei Ministri del 28/02/22 si legge: «Per l’organizzazione ed attuazione degli interventi urgenti di soccorso e assistenza alla popolazione proveniente dal teatro operativo, da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza [...] si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile, in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico».

<sup>10</sup> Cf. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/02/28/22G00025/sg>

<sup>11</sup> Cf. <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-872-del-4-marzo-2022-disposizioni-urgenti-di-protezione-civile-assicurare-sul-territorio-nazionale-laccoglienza-il-soccorso-e-lassistenza-alla-0>.

<sup>12</sup> D.Lgs. 142/2015, articolo 11: «Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all’interno dei centri di cui all’articolo 9 (Sai n.d.r.), a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l’accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno, in strutture temporanee, appositamente allestite».



un dato nuovo e politicamente clamoroso, anche se passa al più sotto silenzio: rende evidente che il sistema a doppio binario, previsto dalle leggi vigenti, per la sua asserita capacità di essere sia tempestivo (CAS) che stabile (SAI), non è ritenuto in grado di gestire la situazione. La regia della protezione civile contempla anche, altro dato inedito, uno stretto coordinamento con le amministrazioni regionali (commissari per l'emergenza), non a caso abilitate a reperire alloggi anche nelle strutture utilizzate per il contenimento della pandemia Covid-19. La nuova catena di comando assomiglia infatti molto alla struttura emergenziale attivata per l'emergenza Covid-19<sup>13</sup>.

Non solo: un lungo elenco di deroghe (ne seguiranno altre successivamente sino all'aumento del prodie-procapite nei CAS destinati agli ucraini<sup>14</sup>), interviene a modificare pesantemente i vincoli, sino a ieri indiscutibili e oggetto di una netta sordità alle istanze di società civile e territori, sia del sistema SAI che del sistema CAS: per il primo le deroghe riguardano le modalità di affidamento dei progetti, per il secondo attengono la possibilità di disattendere del capitolato ministeriale, ritenuto evidentemente inapplicabile per scarsità di servizi e risorse alle esigenze dei (soli?) profughi ucraini. Sono deroghe numerose ma tuttavia specifiche, chirurgiche potremmo dire, che intervengono esattamente sui nodi da anni irrisolti, e traducono in disposizioni regolamentari la consapevolezza diffusa che tali elementi facessero deliberatamente da freno all'operatività ed efficienza del sistema di accoglienza: se ad ogni crisi, ogni anno, ogni sei mesi, è necessario ricorrere frettolosamente alla "eccezione" delle strutture alberghiere e altrettanto frettolosamente al potere derogatorio per far funzionare, rendere il sistema atto al suo scopo, è una ammissione esplicita di responsabilità. Che però tali misure rimangano "esclusive", delimitate, vincolate alla sola emergenza, a sole "tipologie" discriminate positivamente per nazionalità, provenienza o altro, manifesta l'intenzionalità politica.

Che tali deroghe – con particolare riferimento al capitolato ministeriale previsto per i CAS – possano darsi solo nella cornice emergenziale svela infatti, togliendo ogni possibile alibi tecnico, l'ipocrisia di fondo: il sistema di accoglienza deve funzionare a un regime minimo, ma solo per gli ucraini possono e devono altresì essere previste delle eccezioni. La domanda non è retorica, ma necessaria: perché solo per loro?

<sup>13</sup> Cf. <https://www.openpolis.it/la-crisi-ucraina-e-la-gestione-emergenziale-dellaccoglienza/>

<sup>14</sup> Cf. [https://www.repubblica.it/cronaca/2022/03/28/news/profughi\\_ucraini\\_in\\_arrivo\\_gli\\_aiuti\\_per\\_le\\_famiglie-343083366/](https://www.repubblica.it/cronaca/2022/03/28/news/profughi_ucraini_in_arrivo_gli_aiuti_per_le_famiglie-343083366/)

### 1.3. Aprile 2022: "c'è la solidarietà ma non l'accoglienza"

Mentre le ordinanze della protezione civile ridisegnano il sistema di accoglienza attraverso una ponderosa serie di eccezioni evidentemente destinate a non intaccarne però il funzionamento e gli equilibri complessivi, a fine marzo - ossia a circa un mese dall'inizio della guerra - sono già 78.000 mila i profughi ucraini giunti in Italia (quasi 49mila adulti e 29mila minori)<sup>15</sup>. Il sistema non è minimamente pronto e gli ucraini trovano ospitalità per la quasi totalità in accoglienze informali, di prossimità, presso connazionali e italiani solidali che aprono le porte delle proprie case, in un clima di spontanea e diffusa solidarietà. È la società civile a farsi carico del bisogno di accoglienza, l'accoglienza istituzionale può attestarsi su un ruolo marginale e delegare, e questo avviene.

Il quadro che emerge è rappresentativo: 5.000 posti in più per i CAS prefettizi (con avvisi che vengono pubblicati nella prima metà di aprile, 3.530 per i SAI (banditi il 16 marzo, con scadenza il 29 aprile) e addirittura 15.000 posti di un nuovo sistema di emergenza coordinato dalla protezione civile, che già prima del 10 aprile 2022, data di pubblicazione del bando per i 15.000 posti e che tra poco approfondiremo, aveva attivato ulteriori strutture individuate e rilevate, sui rispettivi territori di competenze, dalle Regioni e Province Autonome: enti locali, associazioni no-profit e aziende hanno potuto segnalare la disponibilità di soluzioni ricettive utili a fornire un servizio di prima accoglienza. Sempre sotto la supervisione della Protezione Civile, convenzioni di questo tipo sono state stipulate su base regionale con le associazioni di categoria degli albergatori, in base a un piano tariffario omogeneo. Le proporzioni tra i diversi attori del sistema è rappresentativa: gli aumenti, residuali per il SAI mantengono inalterate le proporzioni tra sistema ordinario e straordinario. Il SAI, sistema ordinario, sembra soggetto a dimensionarsi sulla proporzione di 1/3 degli accolti in CAS. Il ribaltamento delle previsioni normative è stato confermato, uno studio di Openpolis<sup>16</sup> chiosa, infatti, «sembra ormai un dato immutabile».

Tuttavia a fronte di circa 2.000 arrivi medi giornalieri e circa 80mila persone già arrivate, la previsione di aumento complessivo del sistema è di meno di 25mila posti complessivi, da attivarsi nei mesi successivi. Sui territori è una fase di grande mobilitazione e pesa l'assenza istituzionale: a luglio un intervento di Oxfam Italia fotograferà bene la situazione intitolando "In Italia c'è la solida-

<sup>15</sup> Fonte: Dipartimento della Protezione Civile su dati forniti dal Ministero dell'Interno (<https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/ingressi-alle-frontiere>).

<sup>16</sup> Cf. nota 13.

rietà ma non l'accoglienza<sup>17</sup> ed in molti luoghi enti di tutela segnalano il pesante ritardo istituzionale, come a Parma dove è il terzo settore locale ad assumersi subito diretta responsabilità delle prime accoglienze (ad aprile saranno già più di 100). Già il 13 marzo l'ente di tutela reclamava: "Subito un vero sistema di accoglienza pubblico che tuteli i diritti"<sup>18</sup>.

A fine aprile, come testimoniano i dati di Openpolis<sup>19</sup>, hanno fatto accesso al sistema di accoglienza solo «5.600 sulle oltre 83mila presenze attuali. Tra loro, 5.301 si trovano nei centri di accoglienza straordinaria (Cas) e 299 nel sistema di accoglienza e integrazione (Sai). Meno di un ucraino su 10, insomma, è finora entrato in una struttura di accoglienza».

#### 1.4. Maggio - giugno 2022: tra possibili innovazioni e... conservazione

Occorre riconoscere che il bando della Protezione civile per 15mila posti, legittimando *l'accoglienza diffusa*, ha provato a intercettare e riarticolare il rapporto tra solidarietà e protagonismo sociale delle comunità generatasi durante la crisi, da un lato, e accoglienza istituzionale, dall'altro, prevedendo – espressamente esclusa o palesemente disincentivata nei sistemi CAS e SAI, nonostante le efficaci esperienze degli anni passati - anche forme di accoglienza domestica, in famiglia. In tal modo assumeva a politica pubblica tale coinvolgimento della società civile, sottraendola a processi di delega e anche al ruolo di eterna "buona prassi". Un tentativo coraggioso, che pure però nasceva eccentrico rispetto il sistema binario e programmaticamente riservato ai soli ucraini: l'avviso preconizzava un modello con caratteristiche simili ai progetti SAI, essendo imperniato su relazioni di prossimità e sul rapporto diretto con la società civile, ma con una governance assai diversa: in questo caso è appunto la Protezione Civile, con il coinvolgimento attivo delle Regioni e della Province Autonome, a esserne direttamente responsabile ed i titolari potevano essere direttamente enti del terzo settore<sup>20</sup>, diversamente dal SAI dove è necessariamente previsto l'ente locale.

Anche un'altra innovativa sperimentazione, il contributo economico diretto per i cittadini ucraini che erano stati accolti da parenti, familiari senza ricorrere

<sup>17</sup> Cf. <https://www.oxfamitalia.org/profughi-ucraini-solidarieta-senza-accoglienza/>.

<sup>18</sup> Cf. <https://ciaconlus.org/it/news/dettaglio-news/civilta-dellaccoglienza-gi-accolti-oltre-50-ucraini-centinaia-orientati-subito-un-vero-sistema-di-accoglienza-pubblico-che-garantisca-i-diritti>.

<sup>19</sup> Cf. <https://www.openpolis.it/i-profughi-ucraini-nei-primi-40-giorni-di-guerra/>.

<sup>20</sup> Precisamente: «... enti del Terzo settore, ai Centri di servizio per il volontariato, agli enti e alle associazioni iscritte al registro di cui all'articolo 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e agli enti religiosi civilmente riconosciuti, per lo svolgimento, anche in forma aggregata [...]».

ai sistemi di accoglienza istituzionale, pur anch'essa problematicamente esclusiva per i soli ucraini che si erano dovuti (o avevano scelto) di auto-organizzarsi, appare di un certo interesse, non certo privo di ambivalenze<sup>21</sup>: il Dossier Statistico immigrazione 2022 del Centro Studi e Ricerche IDOS afferma infatti che la misura «*ha riconosciuto l'autonomia e la responsabilità dei rifugiati ucraini (ma non di tutti gli altri) e il grande valore dei loro legami con le comunità locali*»<sup>22</sup>.

L'inizio dell'estate è quindi il tempo di un primo bilancio: a fine giugno soltanto 12mila ucraini risultavano accolti nei CAS e appena mille avevano avuto accesso a posti SAI, un dato percentuale più alto di aprile, ma sempre sotto il 10% delle presenze sul territorio italiano. A settembre saranno 14mila le presenze complessive nella rete SAI-CAS a fronte invece, sempre a settembre, di 110.000 contributi economici erogati<sup>23</sup>. Questi numeri rivelano in modo nitido il ruolo limitato dell'accoglienza istituzionale e pubblica rispetto alla crisi: la risposta all'emergenza migratoria innescata dal conflitto si è basata in larga parte sull'attivazione di attori privati, nonché sulla solidarietà spontanea espressa da diverse anime della società civile e dalla numerosa comunità di ucraini già residenti in Italia, anche attraverso un certo protagonismo degli stessi profughi.

Del resto a giugno inoltrato non sono ancora operativi i posti destinati ad affrontare la crisi. A tre mesi di distanza le nuove strutture cominciano ad attivarsi, ma è interessante osservare la risposta in termini di disponibilità ad accogliere ricevuta dai diversi bandi. Il bando di ampliamento SAI per 3.000 posti vede pubblicare il decreto di finanziamento dell'ampliamento dei progetti esistenti il 9 giugno: sono pervenute 280 domande per una disponibilità complessiva di 6.812 posti<sup>24</sup>; il bando di accoglienza diffusa della protezione civile per 15.000 posti, con soli 10 giorni di apertura del bando, pubblica la graduatoria il 23 aprile e riceve 48 domande per complessivi 26.000 posti<sup>25</sup>, le domande valutate positivamente e ammesse al finanziamento saranno 29, per più di 17.000 posti, con 887 comuni coinvolti. I 1.000 posti SAI per nuovi

<sup>21</sup> Cf. <https://www.meltingpot.org/2022/04/per-i-profughi-ucraini-lelemosina-per-le-famiglie-ospitanti-nulla-per-tutti-gli-altri-solo-discriminazioni/>.

<sup>22</sup> Cf. <https://comune-info.net/cosa-e-andato-storto-nellaccoglienza-degli-ucraini/>.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Di queste, 2325 verranno finanziate con DM del 23/08/2022, cf. [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-08/dm\\_di\\_finanziamento\\_ampliamento\\_2325\\_posti\\_ukafgh8.8.2022.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-08/dm_di_finanziamento_ampliamento_2325_posti_ukafgh8.8.2022.pdf).

<sup>25</sup> <https://www.protezionecivile.gov.it/it/comunicato-stampa/emergenza-ucraina-offerti-26mila-posti-accoglienza-diffusa-0>

progetti, banditi con scadenza 12 maggio 2022, ha ricevuto 252 domande per più di 6.000 posti complessivi<sup>26</sup>.

Non può sfuggire che la sola disponibilità di accoglienza intercettata dai tre bandi superi abbondantemente la consistenza numerica della ricettività del sistema SAI a regime ad inizio 2022, svelando un potenziale inespresso e non valorizzato. Un dato paradossale rispetto il numero strutturale di esclusi dall'accoglienza, delle persone costrette ad auto-organizzarsi, ad attendere tempi indefiniti per vedere riconosciuto il proprio diritto all'accoglienza.

Tuttavia questo potenziale non sarà raccolto: al 1 novembre 2022 la Protezione Civile ha attivato 12 convenzioni per poco più di 5.300 posti<sup>27</sup>; le attivazioni dei più di 500 posti SAI in ampliamento e l'attivazione dei nuovi 1000 posti in nuovi progetti procede a rilento e molti di questi numeri citati faticano a vedere una prospettiva oltre il 31/12/22<sup>28</sup>. In definitiva il nuovo modello e la nuova governance di accoglienza diffusa non si è tradotta in realtà: il SAI fatica a attivare e consolidare gli ampliamenti e ad oggi non sono disponibili dati pubblici sullo stato dell'arte, mentre l'accoglienza emergenziale ha mantenuto il suo carattere maggioritario, pur evidenziando profonde difformità nell'interpretazione delle deroghe e agendo nei fatti un proprio interno doppio livello tra accoglienza degli ucraini e accoglienza dei richiedenti asilo. Nessun luogo di coordinamento operativo e organizzativo ha presieduto alla definizione di criteri per l'accesso al sistema istituzionale "tripartito": i tre diversi sistemi istituzionali appaiono, a giugno e nei mesi successivi, sempre più scollegati e sempre più autoreferenziali.

Il paradosso tuttavia non si limita al dato numerico sopra citato. È ben più profondo e grave, se commisurato ad altri aspetti emergenti dalla cosiddetta "emergenza ucraina".

<sup>26</sup> Cf. [www.anci.it/wp-content/uploads/Vademecum-Normativa-Ucraina-2022-25\\_05\\_2022.pdf](http://www.anci.it/wp-content/uploads/Vademecum-Normativa-Ucraina-2022-25_05_2022.pdf).

<sup>27</sup> Cf. <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/accoglienza-diffusa>.

<sup>28</sup> Una circolare del Servizio centrale SAI del 21/10/22 afferma: "in relazione agli ampliamenti dei progetti SAI, riconosciuti agli enti locali del SAI presenti nella graduatoria allegata al DM n. 30147 del 23.08.2022 e aventi scadenza di finanziamento al 31.12.2022, si rappresenta che in occasione dell'ultima riunione della Commissione Immigrazione di ANCI sono state evidenziate le problematiche relative alla imminente scadenza dello stesso finanziamento.

### 1.5. Intermezzo: la prima volta

Ciò che è accaduto ha quindi per alcuni versi mostrato anche - in controluce e solo per alcuni aspetti - come potrebbe essere, come “potrebbe funzionare” per tutti una politica effettivamente protettiva e rispettosa dei diritti per chi fugge da guerre, persecuzioni, crisi umanitarie, politiche, sociali ed economiche. Tuttavia è mancata e sta mancando una cornice politica e istituzionale certa, che supporti lo sforzo di enti di tutela, enti locali, servizi cittadini e comunità che si sono al più, ad oggi, auto-organizzate, nonostante la pesante inerzia del sistema stesso. Questa profonda ambivalenza, svelando senza più alcun possibile infingimento tutte le ipocrisie e le mancate responsabilità politiche e istituzionali che hanno accompagnato la storia del sistema di accoglienza italiano, ha mostrato e sta mostrando anche potenzialità inespresse.

Esse rischiano tuttavia di esaurirsi rapidamente nell'abbandono e nella delega che si ha se questo movimento della società civile resterà inascoltato. Si rende urgente e irrinunciabile un dibattito ampio diffuso sulle politiche migratorie dell'Italia, un dibattito in cui, fuori da ogni strumentalizzazione politica, sia finalmente al centro un'analisi di ciò che è accaduto in questi anni, dei processi e degli impatti che son avvenuti e stanno avvenendo, una revisione critica delle scelte che si sono succedute nel tempo e una analisi degli esiti cui hanno condotto. Il “sistema” va oggi sottoposto a valutazione. Un dibattito che ponga al centro il tema dei diritti e con esso alcune dimensioni chiave frequentemente ignorate quando si discute di accoglienza: il legame tra la tutela dei diritti individuali e la coesione sociale e il contrasto a quelle forme di marginalizzazione, precarizzazione e sfruttamento (con particolare riferimento ai mercati segmentati del lavoro e dell'alloggio) che si nutrono evidentemente di quella ricattabilità sociale dei migranti che si produce quando non scattano - o non scattano tempestivamente - le tutele giuridiche e sociali. In questa direzione la “crisi ucraina” mostra evidenze incontrovertibili.

Per la prima volta è stato possibile per un profugo diretto in Italia entrare nel nostro paese e non diventare, nel momento in cui attraversava il confine di frontiera, *clandestino*. Per la prima volta, grazie all'attivazione della Direttiva 55 del 2001 dell'Unione Europea, è stato possibile accedere ad una protezione chiamata temporanea per la durata di 12 mesi, un anno. Occorre soffermarsi su queste due “prime volte”. Premesso che affermare che ciò è accaduto per la prima volta significa anche dire che persino durante la crisi afghana dello scorso settembre 2021 queste semplici e in definitiva sempre possibili misure non sono state applicate, risulta evidente quanto sia importante l'impatto in termini di accesso ai servizi che queste due misure hanno comportato. Per gli ucraini,

e purtroppo solo per loro, è stato possibile muoversi dentro lo spazio europeo e italiano avvicinandosi a conoscenti parenti amici che hanno nei fatti partecipato attivamente a quella protezione sociale che senza libertà di movimento risulta difficile, se non impossibile. È stato possibile per loro, evitando il limbo assurdo del precipitare in quella clandestinità indotta dalla legge Bossi-Fini, accedere quanto prima ai servizi sanitari, scolastici e per chi aveva bisogno, di accoglienza, all'accoglienza pubblica, anche se il permesso di soggiorno non era pronto. È stato possibile farlo da “regolari”, presenze “legittime” e quindi “visibili”, portatrici di un bisogno e di un diritto.

Accedere tempestivamente significa infatti trovare risposte ma anche informazione, orientamento, consapevolezza nel momento di massimo bisogno per un profugo o richiedente asilo: l'arrivo. Questo a sua volta significa aver quantomeno l'opportunità di iniziare “sin da subito” il proprio percorso nel paese di asilo restando visibile e la visibilità è una questione chiave oggi, nella società e nei servizi: dal sistema sanitario - siamo nel corso di una pandemia globale - al sistema scolastico per i bambini, ai servizi sociosanitari per chi fuggendo dalla guerra aveva pregresse necessità e bisogni, ad opportunità socializzanti, formative e lavorative, appunto, “sin da subito”.

Non solo, una accorta disposizione regolamentare ha permesso agli ucraini di poter viaggiare gratuitamente sui mezzi pubblici nazionali e locali nei primi cinque giorni dal loro ingresso nel paese: ciò ha permesso di recarsi al consolato, a uffici, a servizi, o di poter organizzare le proprie risorse, di veder riconosciuta la loro responsabilità e possibilità di scelta. Perché questo non avviene per tutti? Queste elementari, fondamentali forme di tutela e garanzia hanno permesso a molti profughi ucraini, anche se certamente non tutti, di evitare umilianti forme di confinamento, procedure burocratizzanti ed in generale un processo, oneroso, di legittimazione della propria presenza nel paese d'asilo. Hanno evitato loro di aggiungere al trauma della guerra e della fuga, i traumi delle separazioni, le difficoltà del sostentamento, le attese infinite, le paure e i rischi concreti (sfruttamento in primis) della irregolarità indotta.

Queste forme di tutela hanno anche confermato l'impianto criminogeno della legge Bossi-Fini: non è il migrante ad essere “irregolare”, ma una legge che lo fa diventare tale. Se leggi e regolamenti dello Stato non vogliono che lo diventi, il migrante, il richiedente asilo non è – nemmeno per poco - “clandestino”. Tuttavia ciò è valso per i soli cittadini ucraini, e va messo a tema un certo carattere discriminatorio visto che per ogni altro richiedente asilo di altra provenienza (o per gli stessi cittadini di paesi terzi presenti in Ucraina) non sono e non saranno applicate tali misure.

## 1.6. Luglio-novembre: il morso della "restaurazione" e il problema della trasparenza

A fronte del capitale sociale e esperienziale comunque sviluppato e alla sua potenzialità trasformativa, era purtroppo lecito attendersi una reazione non limitata alla passiva resistenza al cambiamento, era lecito attendersi che l'inerzia volgesse in segnali aperti, diretti, aggressivi. Durante i mesi estivi e in realtà a partire dal mese di maggio, con grande omogeneità di comportamenti tra le diverse Questure e Prefetture di diversi territori, il segnale arriva: centinaia di richiedenti asilo, soprattutto provenienti dalle rotte balcaniche e quindi entrati via terra, soprattutto uomini, provenienti da Afghanistan, Pakistan, Bangladesh, Iran e Iraq vedono opposto al proprio diritto di asilo e accoglienza ostacoli e attese di mesi, in palese violazione della legge<sup>29</sup>. Da Trieste a Cuneo<sup>30</sup>, da Bergamo ad Ancona<sup>31</sup>, la loro presenza si fa visibile nelle città, sui marciapiedi, nei luoghi della marginalità, consegnati ad una attesa indeterminata, privati del diritto all'accoglienza<sup>32</sup>.

In un articolo pubblicato sulla rivista *AltraEconomia* il 22 settembre, significativamente intitolato "Il collasso dell'accoglienza e l'abbandono dei richiedenti asilo. Il caso Friuli Venezia Giulia"<sup>33</sup>, Gianfranco Schiavone afferma:

*«Un aumento contenuto degli arrivi che si è verificato nell'estate 2022, via mare e via terra, e che avrebbe dovuto essere gestito senza particolari problemi, ha invece fatto esplodere il sistema pubblico di accoglienza italiano, già largamente inaccessibile a chi arriva nel territorio nazionale al di fuori delle operazioni di soccorso, in aperta violazione delle disposizioni*

<sup>29</sup> Il diritto all'accoglienza, come regolamentato dalla c.d. direttiva accoglienza, recepita in Italia con il c.d. decreto accoglienza, deve essere garantito dal momento in cui i cittadini stranieri e apolidi presentano volontà di chiedere la protezione internazionale (art.li 3, comma 1, e 17, comma 1, direttiva 2013/33/UE; art. 1, comma 2, d.lvo 25/2008); e non può essere subordinato a documenti inutili o sproporzionati o a requisiti amministrativi non previsti dalla c.d. direttiva accoglienza e dal c.d. decreto accoglienza (art. 6, comma 6, direttiva 2013/33/UE; art. 4, comma 4, d.lvo 25/2008). Quanto alla competenza territoriale, la competenza ad erogare i servizi di accoglienza è per legge determinata dal luogo di domicilio dichiarato dallo straniero/apolide nella domanda di asilo (art. 5, commi 1 e 3, d.lvo 142/2015); e sempre il prefetto individuato in base al luogo di presentazione della domanda è competente a stabilire un luogo di domicilio o un'area geografica ove il richiedente può circolare (art. 5, comma 4, d.lvo 142/2015).

<sup>30</sup> «La Guida», *Non persone, ma fantasmi di cui non occuparsi*, 27 ottobre 2022.

<sup>31</sup> Cf. [https://www.ansa.it/marche/notizie/2022/10/08/sit-in-ad-ancona-per-accoglienza-degna-richiedenti-asilo\\_dde6daba-0b84-4645-b3e8-b17aab7f54d2.html](https://www.ansa.it/marche/notizie/2022/10/08/sit-in-ad-ancona-per-accoglienza-degna-richiedenti-asilo_dde6daba-0b84-4645-b3e8-b17aab7f54d2.html).

<sup>32</sup> Cf. <https://altreconomia.it/vietato-presentare-domanda-di-protezione/>.

<sup>33</sup> Cf. <https://altreconomia.it/il-collasso-dellaccoglienza-e-labbandono-dei-richiedenti-asilo-il-caso-friuli-venezia-giulia/>



*della Direttiva 2013/33/UE. Per evitare che il sistema di accoglienza possa diventare oggetto di analisi e quindi di fastidioso dibattito, il ministero dell'Interno ha scelto come strategia quella di non pubblicare i dati sul reale bisogno di accoglienza, non rendere nota la programmazione annuale e persino ostacolare chi cerca di analizzare la realtà»<sup>34</sup>.*

Il caso del Friuli Venezia Giulia appare estremamente significativo: la pressione è creata non da un numero eccezionale di arrivi né dall'assenza di posti nei sistemi dell'accoglienza istituzionale, quanto dal blocco dei trasferimenti dalle strutture di prima accoglienza al resto del territorio. Quella dei richiedenti asilo è una crisi poco visibile e ciclica. È una emergenza indotta, dall'ostacolo posto nelle questurine alla formalizzazione dell'istanza di protezione internazionale ed anche dal mancato carattere pubblico dei posti disponibili nei sistemi di accoglienza. È una crisi indotta dal mancato esercizio di strumenti essenziali per un sistema: liste di attesa, monitoraggio delle presenze, criteri di accesso, criteri di priorità.

A vent'anni dalla sua nascita il sistema di accoglienza italiano non ha una procedura di accesso chiara ed univoca, non ha una lista di attesa condivisa, non ha un monitoraggio dei posti disponibili. A vent'anni dalla sua nascita, non ha mai affrontato il problema, esiziale, dell'accesso.

## **2. Il nodo cruciale dell'equità: l'accesso e i luoghi di governo tecnico del sistema**

Sorprende non poco quanto scarso dibattito abbia suscitato il fatto che si stia profilando nel nostro paese un sistema di accoglienza etnicamente/nazionalmente determinato sulla base della sola provenienza e che nell'essere inclusivo per alcuni diventa automaticamente escludente per altri. Benché portatori teoricamente di un medesimo diritto e portatori di analogo bisogno, esiste oggi una differenziazione tra profughi ucraini e tutti coloro che ucraini non sono.

Insomma stupisce che invece di ampliare un sistema visibilmente insufficiente per capienza e di ampliarlo per tutti e tutte vengano attivati solo nuovi posti "riservati ed esclusivi" (ma comunque a scadenza), aumentando la differenziazione dei livelli di assistenza, accoglienza e servizi già presente con l'esclusione dei richiedenti asilo (non era così nello Sprar) dai servizi di integra-

---

<sup>34</sup> Il 22 luglio il rapporto OpenPolis denunciava la reticenza del Ministero degli Interni a fornire i dati sul sistema di accoglienza in <https://www.openpolis.it/la-reticenza-del-ministero-dell'interno-nel-fornire-i-dati-sui-centri-di-accoglienza/>.

zione. Stupisce anche che invece di rendere maggiormente omogenei i livelli di servizio ad esempio tra CAS e SAI si moltiplichino segmentazioni, partizioni, eccezioni. Stupisce infine che invece di ripensare il sistema complessivo ed in particolar modo trovare un baricentro stabile nel sistema pubblico ordinario e – definitivamente, nel modello dell'accoglienza diffusa - si moltiplichino soluzioni provvisorie, programmaticamente temporanee e precarie, e questo nonostante in soli sei mesi due crisi internazionali (Afghanistan e Ucraina) abbiano evidenziato stallo e inefficienza del sistema, a tal punto da – come abbiamo potuto vedere - delegittimarne la catena di comando e approntarne una nuova.

Stupisce ma non sorprende, perché durante la crisi ucraina - i passaggi evidenziati in questa analisi provano a dimostrarlo - il sistema di accoglienza italiano non ha assunto nessuna concreta prospettiva di riforma complessiva, piuttosto ha pervicacemente opposto una stolido resistenza organizzativa posta a presidio dei suoi equilibri, dei suoi separati e conflittuali attori e della mai trasparente governance. Tutto questo al costo sociale, altissimo, di frustrare e dissipare una inedita e diffusa solidarietà della società civile, una offerta altissima di disponibilità di accoglienza organizzata ed anche una serie di “prime volte” che nei fatti hanno inciso sulle restrizioni alla mobilità e sulla qualità di integrazione nei servizi territoriali di welfare, evidenziando il nesso tra la tempestività e il contrasto alla marginalizzazione e alla ricattabilità sociale. Un dato appare lampante, a testimoniare tutto questo: secondo i dati del Ministero degli interni al 31 agosto 2022, a 6 mesi dallo scoppio della guerra in Ucraina erano complessivamente 98.740 i migranti presenti nel sistema nazionale, di cui 1694 nei centri hotspot, 66.000 nei centri CAS e 30.900 nei centri SAI. Complessivamente il sistema in sei mesi è cresciuto in modo impercettibile e complessivamente consiste di una capacità ricettiva che è minore (di una decina di migliaia di unità!) del numero dei soli ucraini che hanno fatto accesso al contributo economico diretto per avere un sostegno temporaneo all'accoglienza privata in cui sono stati e ancora sono.

La proliferazione dei sistemi durante la crisi ucraina ha portato nuova luce su questa annosa questione. Anche pensando ai soli profughi della guerra ucraina – e dimenticando ogni rifugiato di ogni altra provenienza - non si può non osservare che a parità di diritto e indipendentemente dai propri specifici bisogni e risorse, la possibilità di trovarsi in un albergo, in un CAS senza servizi, in un SAI, nel nuovo sistema di accoglienza diffusa ovvero presso parenti o connazionali, ovvero in nessuno dei precedenti e ritrovarsi senza alloggio e risorse, è stata essenzialmente dettata dal caso. Chi decide chi entra dove? Con quali criteri, competenze, priorità? La domanda va lasciata risuonare, pensando ai diversi

territori, ai diversi sistemi, pensando a quanto dipendente da contatti personali, nella pratica, telefonate, mail, collaborazioni informali, disponibilità o indisponibilità di singoli operatori e funzionari sia accedere al sistema.

Praticamente, va ammesso, il sistema è inaccessibile dal migrante senza mediazione. A chi si rivolge? Chi è titolato a dare una risposta formale, scritta, sia essa positiva o negativa? Chi è titolato, in caso di risposta formale negativa a comunicare un tempo di attesa? Perché tutto questo non avviene? Chi detiene le liste di attesa con le quali monitorare il tempo di attesa e ad aggiornare sulla consistenza del bisogno territoriale? I sistemi CAS e SAI non comunicano e quando lo fanno è per iniziativa locale, ma rarissimamente hanno strumenti e metodi comuni. Non esistono luoghi preposti al governo di questa funzione essenziale nella definizione del sistema pubblico, istituzionale di accoglienza. Non esistono questi strumenti, non esiste una riflessione tecnica e professionale sui criteri da adottarsi per stabilire chi entra, perché e quanti posti servono per corrispondere al bisogno. Senza affrontare il problema dell'accesso, senza dotare l'accesso al sistema di sue procedure incontrovertibili e trasparenti ai migranti, il sistema non è un sistema ma una serie di apparati che operano in modo aleatorio, di una aleatorietà che può, nell'opacità che la contraddistingue, divenire facilmente arbitrio. E, infine, un arbitrio che facilmente può prestare il fianco a strumentalizzazioni politiche.

### 3. Il sistema che ancora non c'è

A vent'anni dalla nascita del sistema SPRAR, sulle cui implicazioni culturali e premesse trasformative sono intervenuto nel rapporto dello scorso anno<sup>35</sup>, l'annualità 2022 consegna un quadro allarmante. I diversi apparati che compongono (ma non fanno) il sistema agiscono o accettano politiche programmaticamente restrittive il diritto all'accoglienza. L'inerzia conservatrice a fronte degli eventi del 2022 e alle sue peculiari dinamiche lo testimonia. La reazione nei mesi estivi e autunnali di una programmatica esclusione dei richiedenti asilo lo conferma ulteriormente. Il perpetrarsi dei problemi dell'accesso, della mancanza dei luoghi di coordinamento e governo tecnico e – ad essi correlato – della mancata trasparenza, sono da considerarsi non più mancanze transitorie ma – dentro una nuova prospettiva interpretativa legittimata dalle dinamiche osservate in modo limpido nel 2022 – fattori che caratterizzano lo status quo

<sup>35</sup> MICHELE ROSSI, "Il sistema di accoglienza...", cit.

di ciò che anche in queste pagine abbiamo chiamato sistema (per identificare l'oggetto) ma che sistema nei fatti non è.

Il 22 giugno del 2022, in occasione della giornata mondiale del rifugiato, il Tavolo Asilo e Immigrazione ha presentato un documento intitolato proprio "Il Sistema che ancora non c'è. Le riflessioni e le proposte del Tavolo Asilo e Immigrazione a vent'anni dalla nascita dello Sprar"<sup>36</sup>.

In questo documento, corredato da una approfondita analisi storica, sono dettagliate sei proposte, che riportiamo testualmente, costituendo esse i principali nodi di una possibile, necessaria, riforma:

1. Attuare il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni per la gestione ordinaria dell'accoglienza territoriale e trasformare il S.A.I. da programma a Sistema unico;
2. Fermare l'infinita proliferazione dei CAS ed attuare un programma nazionale per il loro progressivo superamento;
3. Modificare i capitoli di gestione dei CAS per garantire standard adeguati ed uniformi e favorire il loro assorbimento nel sistema ordinario di accoglienza;
4. Superare la logica dello scambio utilitaristico nella gestione dei servizi di accoglienza e attuare una progettazione condivisa tra Enti Locali ed Enti del Terzo Settore;
5. Riconoscere valore e promuovere l'accoglienza in famiglia all'interno del sistema istituzionale;
6. Istituire modalità permanenti di consultazione degli Enti di Terzo Settore.

Il documento e le sei proposte hanno visto una straordinaria adesione da parte di reti nazionali, associazioni, ONG, sindacati (riportiamo in nota tutti i firmatari<sup>37</sup>) e la convergenza di realtà ed enti dalla storia, cultura e visione anche molto diversa; oltre ad essere un fatto di sé ragguardevole, mostra anche quanto sia diffusa e radicata in chi opera sul campo, l'esigenza, finalmente, di poter vedere realizzato un sistema di accoglienza pubblico capace di tutelare i diritti di tutti e non solo di alcuni.

<sup>36</sup> Cf. [https://www.arci.it/app/uploads/2022/06/IL-SISTEMA-CHE-ANCORA-NON-CE\\_versione-FINALE.pdf](https://www.arci.it/app/uploads/2022/06/IL-SISTEMA-CHE-ANCORA-NON-CE_versione-FINALE.pdf)

<sup>37</sup> Il documento è sottoscritto da: A Buon Diritto, ACAT Italia, ACLI, ActionAid, Amnesty International Italia, ARCI, ASGI, Avvocato di Strada, Caritas Italiana, Centro Astalli, CGIL, CIES, CIR, CNCA, Comunità Papa Giovanni XXIII, CoNNGI, Emergency, Europasil, Focus Casa dei Diritti Sociali, Fondazione Migrantes, Intersos, Legambiente, Medici del Mondo Italia, Medici per i Diritti Umani, Movimento Italiani Senza Cittadinanza, Medici Senza Frontiere, Oxfam Italia, Refugees Welcome Italia, Senza Confine, SIMM, UIL, UNIRE.

**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).



Una donna con i suoi effetti personali in mano si affaccia dall'uscio di casa, dopo che un missile russo ha colpito l'edificio nel quartiere residenziale di Obolon, a nord di Kiev. 15 marzo 2022.

# LA PROTEZIONE SPECIALE OGGI

## Un incontro ravvicinato del legislatore con la realtà (con qualche resistenza)

Livio Neri

### 1. La protezione speciale. Dove eravamo rimasti

Si ricorderà come nel 2018, con l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018 (il c.d. "decreto Salvini"), era stata abrogata la protezione umanitaria<sup>1</sup>.

Il Presidente della Repubblica, con proprio messaggio del 4 ottobre 2018, in sede di emanazione di quel decreto legge, aveva tuttavia richiamato il presidente del consiglio dei ministri in carica al dovuto rispetto della norma costituzionale (l'art. 10, co. 3, Cost.) che sancisce solennemente il diritto d'asilo nel nostro ordinamento ed il cui rispetto, evidentemente, era messo in discussione dalla riforma di quell'anno. Il decreto legge del 2018, infatti, pur introducendo o rimodulando diversi titoli di soggiorno che avrebbero dovuto sostituire l'abrogata protezione umanitaria occupandone parte dell'ambito di applicazione (i permessi per casi speciali, per protezione speciale, quello per cure mediche, per calamità e per atti di particolare valore civile), lasciava un vuoto nella tutela che la vecchia protezione umanitaria garantiva all'esigenza di protezione dei

---

<sup>1</sup> Si consenta in proposito il rinvio a LIVIO NERI, "Il principio di umanità alla prova dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari", in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – Report 2019. Non si tratta solo di migranti. L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2019, pp. 145 – 166, [https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2019/11/il\\_diritto\\_di\\_asilo\\_2019\\_integrale.pdf](https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2019/11/il_diritto_di_asilo_2019_integrale.pdf).

cittadini stranieri che invocavano asilo nel nostro Paese e che gli istituti allora introdotti non coltavano se non in minima parte<sup>2</sup>.

La protezione speciale quando è stata introdotta, nel 2018, costituiva infatti solamente il presidio del principio di *non refoulement*, garantendo il soggiorno a coloro che, pur astrattamente meritevoli del riconoscimento dello *status* di rifugiato (per il proprio fondato timore di persecuzione) o della protezione sussidiaria (per il proprio fondato timore di essere sottoposti a tortura), non potevano accedere al riconoscimento di tali forme di protezione maggiori per essersi resi responsabili di condotte “immeritevoli”, ma che non potevano comunque essere espulsi per il carattere assoluto del divieto di respingimento verso paesi in cui quei timori possono realizzarsi<sup>3</sup>. Questa specifica forma di protezione era quindi di fatto riservata alle marginali (da un punto di vista numerico) ipotesi dei cittadini stranieri che, pur rientrando nelle definizioni di aventi diritto allo *status* di rifugiato o di titolare della protezione sussidiaria, non potevano accedere a tali forme di protezione maggiore ma che non potevano nemmeno essere espulsi dal territorio nazionale<sup>4</sup>.

Con il d.l. n. 130/2020 (il c.d. “decreto Lamorgese”) tuttavia, in ottemperanza al monito espresso dal Presidente della Repubblica due anni prima, alle ipotesi di divieto di espulsione già contemplate dall’art. 19 d.lgs. n. 286/1998 per il cittadino straniero il cui allontanamento dal territorio nazionale comporterebbe il rischio di una sua sottoposizione a persecuzione o a tortura (oltre che per il minorenni, il soggiornante di lungo periodo, il familiare convivente del cittadino italiano, la donna in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto ed il marito della stessa) viene aggiunta quella in favore di chi subirebbe,

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp.159 – 161.

<sup>3</sup> Si rinvia, per un approfondimento sulla portata inderogabile del divieto assoluto di *refoulement* e sul diritto al soggiorno in caso di integrazione di una clausola di esclusione della protezione internazionale a PATRIZIA PAPA, “L’esclusione per non meritevolezza, i motivi di sicurezza e di pericolo, il principio di non refoulement e il permesso di soggiorno per motivi umanitari”, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n.2/2018, pp. 1-24; PATRIZIA PAPA, “Esclusione, non respingimento, protezione umanitaria: brevi note a margine di Cassazione n. 11668 del 2020”, in «Questione Giustizia», 2020, consultabile online al link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/esclusione-non-respingimento-protezione-umanitaria-brevi-note-a-margine-di-cassazione-n-11668-del-2020>; EMANUELA PISTOIA, “Il posto di Caino. Limiti all’accoglienza nell’UE degli stranieri colpevoli di reati,” in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici dell’integrazione*, Torino, Giappichelli, 2014, pp.729 e ss.

<sup>4</sup> Per una interpretazione più estensiva della protezione speciale come introdotta dal d.l. n. 113/2018, vigente la formulazione dell’art. 19 d.lgs. 286/1998 antecedente le modifiche introdotte dal d.l. n. 130/2020, si rinvia a MARCO BENVENUTI, “Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini”, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n.1/2019, pp.29 – 34.



in caso di rimpatrio, una violazione «*del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare*»<sup>5</sup>.

Non è la prima volta che il legislatore sancisce l'obbligo per l'Amministrazione di considerare, prima di decidere l'espulsione di un cittadino straniero o di pronunciarsi sulla sua domanda di rilascio o di rinnovo di un permesso di soggiorno, gli aspetti concreti del suo inserimento sociale nel nostro Paese; lo aveva già fatto nel 2007, in sede di recepimento della Direttiva UE sul ricongiungimento familiare, quando aveva imposto che si tenesse sempre conto,

---

<sup>5</sup> Così il terzo periodo del comma 1.1 dell'art. 19 d.lgs. n. 286/1998: «Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale 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 di cui al periodo precedente, 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». È lo stesso d.l. n. 130/2020 ad estendere l'ambito di applicazione del divieto di espulsione, respingimento o estradizione, modificando anche il primo periodo del comma da ultimo citato, anche alle ipotesi in cui il cittadino straniero rischi in caso di rimpatrio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti o, con richiamo al nuovo comma 6 dell'art. 5 TU, in cui l'allontanamento dal territorio nazionale possa comportare una violazione «degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Per le principali novità introdotte all'istituto della protezione speciale con il d.l. n. 130/2020 si rinvia a: PAOLO BONETTI, «Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il decreto legge n. 130/2020 – una importante innovazione nel diritto degli stranieri», in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2021, pp. 245 – 276; 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», n. 2/2021, p. 78 ss.; 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», 2/2021, p. 130 ss.; NAZZARENA 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», *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali, commento al decreto-legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020*, n. 173, Pacini Editore, Pisa, 2021; GIACOMO TRAVAGLINO, «La protezione umanitaria tra passato e futuro», in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1/2022, pp. 124 – 130; EMANUELE ROSSI, «Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020», in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 1/2021, pp. 74 – 86; GABRIELE CONTI, «La protezione umanitaria e il nuovo sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020», in «Federalismi», n. 35/2020, pp. 1 – 15; CARLO DE CHIARA, «Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate», in «Questione Giustizia», 9 dicembre 2020.

prima di decidere il rifiuto o la revoca di un permesso di soggiorno o l'espulsione di un cittadino straniero, «*della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine*»<sup>6</sup>.

È la prima volta, tuttavia, con la riforma del 2018, che si fa corrispondere all'accertato "inserimento sociale" del cittadino straniero, il suo diritto al rilascio di un particolare titolo di soggiorno (il permesso per protezione speciale), per la richiesta del quale peraltro non sono necessarie particolari formalità e non sono di ostacolo l'irregolarità né del suo ingresso né del suo soggiorno sul territorio.

L'introduzione di tale nuovo titolo di soggiorno (istituito, è vero, dal d.l. n. 113/2018, ma talmente rivisto ed implementato nel 2020 da poter ben essere considerato – così come lo conosciamo ora – un nuovo istituto) pare tra le più significative innovazioni che il nostro ordinamento abbia conosciuto in materia di immigrazione negli ultimi decenni: viene infatti per la prima volta disciplinato un canale di regolarizzazione a regime della condizione di irregolarità di cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, esclusivamente sulla base del loro inserimento sociale, lavorativo, familiare e culturale nel nostro Paese, nel solco di quanto previsto in diversi altri Stati membri dell'Unione Europea<sup>7</sup>.

L'impatto di una novità di tale rilievo rischia tuttavia di essere vanificato dall'assenza di una disciplina di dettaglio che regoli, in particolare, le procedure per l'accesso al titolo di soggiorno in questione e la condizione giuridica di chi lo richieda o l'abbia ottenuto.

Se infatti le norme introdotte nel 2020 disciplinano con sufficiente precisione i presupposti per il riconoscimento della protezione speciale (seppure con il ricorso a clausole generali, che richiedono un serio lavoro interpretativo quali "inserimento sociale" e "legami familiari, culturali o sociali"), assai poco dicono sulle modalità di accesso a tale forma di protezione (se non prevedendo,

---

<sup>6</sup> Così il comma 2-bis dell'art. 13 d.lgs. n. 286/1998, come modificato dal d.lgs. n. 5/2007, norma di recepimento della direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare. Di analogo tenore l'art. 5, co. 5, d.lgs. cit., modificato dal medesimo decreto legislativo del 2007. Per un'ampia e completa disamina del recepimento nel nostro ordinamento della dir. 2003/86/CE, si rinvia a ALESSIA DI PASCALE - MASSIMO PASTORE, "Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1/2007, p. 13 ss.

<sup>7</sup> Per una completa disamina delle misure nazionali di regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio senza un valido titolo di soggiorno in un campione di Stati membri dell'Unione Europea di rinvia a MARIA CHIARA LOCCHI, "I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparativa", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3/2021, p. 128 ss.

peraltro senza particolare chiarezza, la possibilità di invocarla tanto all'interno della procedura di asilo quanto con domanda rivolta direttamente al questore) ed ancor meno sui diritti che devono essere assicurati ai richiedenti e titolari di detta forma di protezione.

Così, mentre il legislatore ha disciplinato con estrema precisione le procedure da seguire per ottenere il rilascio, ad esempio, dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro o di famiglia (prevedendo tante fasi e formalità da poter scoraggiare chiunque dall'intraprendere tali bizantine procedure, ma attribuendo a ciascun ufficio pubblico coinvolto precise competenze e consentendo al cittadino interessato di tutelare i propri diritti ed interessi all'interno di dette procedure), con riferimento al permesso per protezione speciale si è limitato a prevedere che la relativa decisione debba essere assunta dalla competente commissione territoriale qualora l'interessato abbia presentato domanda di protezione internazionale e dal questore, previo parere della medesima commissione, qualora la domanda sia stata rivolta direttamente a tale altra autorità.

Per ogni tipologia di permesso di soggiorno, inoltre, l'ordinamento prevede specifiche disposizioni che descrivono la condizione di chi di tale permesso sia titolare, come anche di chi lo abbia richiesto. Nessuna disposizione regola tuttavia la condizione di chi abbia richiesto la protezione speciale e stia attendendo la risposta alla propria domanda ed al titolare di tale protezione viene espressamente riconosciuto solamente il diritto a lavorare e (ma come si vedrà con norma la cui scarsa chiarezza ha condotto a difforme interpretazione ministeriale) a convertire il proprio permesso in uno per lavoro. Tale assetto non pare tuttavia accettabile. Non vi può infatti essere *protezione* alcuna se, unitamente al diritto al soggiorno, non viene assicurato a chi la invochi o l'abbia riconosciuta un insieme di diritti che della protezione sono il contenuto stesso<sup>8</sup>.

Occorre quindi, ad oltre un anno dall'implementazione della protezione speciale ad opera del d.l. n. 130/2020, verificare se l'afasia del legislatore di quell'anno abbia consentito alla nuova forma di protezione di generare prassi virtuose ed approdi sufficientemente certi all'istituto o se, invece, la carenza di disciplina abbia condotto a prassi amministrative restrittive e disomogenee sul territorio nazionale, depotenziando la portata della riforma.

---

<sup>8</sup> Sul tema si consenta il rinvio a LIVIO NERI, "Protetti o sanati? La condizione dei richiedenti asilo tra domande di protezione e regolarizzazione", in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo - report 2020. Costretti a fuggire...ancora respinti*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2020, pp. 212 - 214.

## 2. A chi può servire la protezione speciale?

Prima di verificare l'impatto che ha avuto in questa fase di sua prima applicazione il nuovo istituto della protezione speciale e di interrogarci sugli effetti della povertà del dato normativo sull'implementazione di tale forma di protezione, pare utile esporre alcune vicende che grazie ad essa potrebbero trovare una soluzione, ovviando alla rigidità del sistema degli ingressi e del soggiorno nel nostro Paese.

La narrazione di alcune storie di migranti che qui di seguito si proporrà ha infatti proprio la funzione di mettere di fronte alla realtà la disciplina della protezione speciale, per comprendere se questa – per come è stata delineata dal legislatore – ha una sufficiente capacità descrittiva e regolatoria, se riesce (o ha le potenzialità per riuscire) ad affrancare la regolamentazione degli ingressi e del soggiorno sul territorio nazionale dalle note rigidità di un sistema che da anni i conti con la realtà li fa poco (cercando periodicamente, in modo tutt'altro che efficace, di rimediare alla rigidità del sistema con provvedimenti di sanatoria<sup>9</sup>) e se la prima applicazione della nuova disciplina da parte delle competenti autorità amministrative e giudiziarie ha contribuito ad affinare l'istituto o, al contrario, lo ha depotenziato.

Le vicende qui di seguito narrate non hanno alcunché di “straordinario”, avendo invece la sola comune caratteristica di essere assai comuni e quindi, forse, esemplari. I nomi sono di fantasia, tutto il resto è rigorosamente reale.

### DEMBA

Demba è un ragazzo senegalese, originario della Casamance, vicino al confine con la Guinea Bissau. Aveva sedici anni quando il padre, poligamo, è deceduto. Essendo mancata di lì a poco anche la madre, Demba è rimasto a vivere con una delle due mogli superstiti del padre ed i figli di questa (le due sorelle, maggiori di qualche anno, si sono invece presto trasferite in altre regioni del Senegal, ove si sono stabilite con le famiglie che hanno costituito). Dopo pochi anni, Demba, mal tollerato dalla matrigna e dai fratellastri e costretto ad un duro lavoro nei campi della famiglia dopo aver dovuto lasciare la scuola, ha deciso di lasciare la casa di famiglia e di seguire altri ragazzi sulla rotta mi-

<sup>9</sup> Per una dettagliata ricostruzione storica delle regolarizzazioni dei cittadini stranieri in Italia, con disamina – oltre che dei dati numerici - delle relative specificità, si rinvia a SERGIO BRIGUGLIO, “Una regolarizzazione in tempo di pandemia: la lezione del passato”, in «Questione Giustizia – Diritti senza confini», [https://www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato\\_28-05-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato_28-05-2020.php).

gratoria che l'ha portato prima in Mali, a Bamako, poi in Burkina Faso, ove ha trascorso quasi un anno vivendo di elemosina prima di essere tratto in arresto e collocato, senza alcuna incriminazione, in un centro di detenzione.

Riuscito a fuggire dal carcere in cui era ristretto, insieme ad altri giovani conosciuti in Burkina Faso si è unito ad un convoglio in partenza per la Libia, indebitandosi per poter pagare i trafficanti ai quali si era rivolto. In Libia ha trascorso circa due anni, lavorando per alcuni mesi in un cantiere edile e finendo poi detenuto in un centro di raccolta per migranti, nel quale è stato sottoposto a continue violenze e privazioni.

Nel 2016, all'età di venticinque anni, è riuscito ad imbarcarsi con un gruppo di altri migranti su un natante di fortuna, che lo ha condotto fino alle coste della Sicilia. Allo sbarco, ha presentato domanda di protezione internazionale ed è stato collocato in un centro di accoglienza in Brianza. La sua domanda di protezione è stata respinta in tutte le fasi della procedura, prima dalla commissione territoriale e poi dal tribunale, con decisione confermata dalla Corte di Cassazione (secondo commissione e tribunale, infatti, Demba non rischia di essere perseguitato in caso rimpatrio, non fugge da alcun conflitto armato e non versa in condizioni di vulnerabilità, valutazioni queste ritenute incensurabili dalla Corte di Cassazione). Il progetto di accoglienza e di integrazione di Demba, nel frattempo, è stato invece molto positivo: pur scarsamente scolarizzato, ha acquisito buone competenze linguistiche, ha frequentato alcuni corsi professionali, ha avviato un tirocinio e – dopo un breve rapporto di lavoro con un'azienda agricola poi commissariata a seguito di un'indagine per il reato di sfruttamento lavorativo – è stato assunto con una lunga serie di contratti a termine da un'azienda artigiana, riuscendo a percepire un reddito che gli ha consentito di raggiungere la piena autonomia abitativa. Non riuscendo a trovare sul mercato chi gli affittasse un appartamento, ha tuttavia dovuto ricorrere ad un più oneroso e precario contratto con un residence, per la locazione di un monolocale.

Essendosi tuttavia nel frattempo conclusa negativamente la procedura di asilo Demba, trovatosi in condizioni di irregolarità dopo dieci anni dalla sua partenza dal Senegal e circa sei di permanenza in Italia, avendo perso ogni legame con il paese di origine ed ogni contatto con i pochi famigliari che gli sono rimasti, ha presentato alla locale questura domanda di rilascio di un permesso per protezione speciale, sperando così di non perdere il lavoro, la casa e tutto quanto ha faticosamente costruito nel nostro Paese.

Alcuni mesi più tardi Demba ha ricevuto la notifica di un provvedimento di rigetto alla propria istanza. La competente commissione territoriale aveva infatti espresso parere negativo al rilascio in suo favore del richiesto permesso, in ragione dell'assenza di legami familiari sul territorio e per la precarietà della sua situazione abitativa (un appartamento, come detto, affittato in un residence e non con un ordinario contratto di locazione ad uso abitativo).

## FERNANDO

Fernando ha oggi 32 anni. Quando ne aveva 13, nel 2003, è arrivato in Italia dallo Sri Lanka insieme al fratello maggiore, per ricongiungimento familiare con i genitori. Un altro fratello ha raggiunto la famiglia l'anno successivo mentre la sorella minore, nata l'anno precedente in Sri Lanka, viveva già con i genitori da anni stabilitisi nella provincia di Pavia.

Nessuno dei quattro figli è stato inserito sul permesso di soggiorno dei genitori, per negligenza di questi ultimi. Fernando, pur avendo frequentato in Italia le scuole medie ed alcuni anni delle scuole superiori, all'età di diciotto anni si è così trovato ad essere a tutti gli effetti irregolare sul territorio nazionale. Per alcuni anni, a seguito di autorizzazione al soggiorno da parte del tribunale per i minorenni, ha ottenuto il rilascio dalla locale questura di un permesso per assistenza minore, rappresentando una figura educativa di riferimento per la sorella minore (il padre aveva infatti lasciato da tempo la famiglia ed i due fratelli si erano resi autonomi, uno in Italia l'altro facendo ritorno definitivo in Sri Lanka). Non ha potuto tuttavia né rinnovare né convertire quel permesso di soggiorno e pertanto nel 2016, all'età di 26 anni, si è trovato nuovamente in condizioni di irregolarità. Per contribuire al mantenimento della famiglia ed a pagare il canone di locazione della casa popolare in cui abita con la sorella e la madre, che lavora come collaboratrice domestica presso una famiglia italiana, Fernando svolge lavori saltuari in nero. È appassionato di musica ed un suo brano rap ha ottenuto migliaia di visualizzazioni su una piattaforma di musica in streaming.

Assente dal paese di origine da circa venti anni, avendo interrotto ogni rapporto con i pochi familiari che vi sono rimasti ed avendo trascorso in Italia insieme alla famiglia due terzi della propria vita, Fernando ha così deciso di richiedere alla questura del luogo in cui vive il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale.

Il permesso gli è stato rilasciato, ma gli è stato comunicato al momento della consegna che, alla scadenza, non lo avrebbe potuto convertire in uno per lavoro.

## NASRIN

Nasrin è cittadina iraniana ed ha fatto ingresso in Italia nel 2013 con un visto per motivi di studio, per poter frequentare a Milano il corso di laurea in Economia e Statistica.

Si è quindi iscritta all'Università degli Studi ed ha sostenuto tra il 2013 ed il 2020 nove esami, conseguendo nel frattempo anche il livello B1 di appren-

dimento della lingua italiana. Sin dal suo arrivo in Italia, per mantenersi, ha sempre lavorato come commessa in un negozio di un importante marchio di moda, con livello di inquadramento contrattuale e responsabilità via via crescenti, ottenendo dopo i primi anni di contratti a termine la sottoscrizione di un contratto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato. Grazie al reddito da lavoro così conseguito è riuscita a prendere in affitto un appartamento, nel quale vive con la sorella (che l'ha raggiunta a Milano per studiare architettura).

La locale questura le ha rifiutato il rinnovo del permesso di soggiorno, non avendo Nasrin sostenuto il numero minimo di esami annui previsto dalla legge ed essendosi iscritta ad un numero eccessivo di anni fuori corso.

Nasrin, rimasta priva di permesso di soggiorno, non avendo più legami familiari in Iran (i genitori sono infatti deceduti dopo che lei ha fatto ingresso in Italia) e disponendo in Italia di un lavoro stabile e di una situazione abitativa sicura, ha richiesto alla questura il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale.

Dopo molti tentativi ed alcuni appuntamenti a vuoto, Nasrin è riuscita a formalizzare la propria domanda di protezione speciale, ottenendo il rilascio di una ricevuta attestante l'avvio della relativa procedura con apposta la propria fotografia e la fissazione di un appuntamento fra alcuni mesi per la notifica dell'esito.

L'azienda per la quale lavora le chiede insistentemente copia del proprio permesso di soggiorno aggiornato, in assenza del quale il rapporto di lavoro dovrà essere risolto.

Queste tre vicende sono esemplari, in primo luogo, di esigenze alle quali l'istituto della protezione speciale, come innovato nel 2020, può e deve dare se correttamente applicato una positiva risposta. La lunghezza del soggiorno, l'integrazione sociale, familiare, lavorativa e linguistica in Italia da un lato, l'affievolirsi dei legami con il Paese di origine dall'altro<sup>10</sup>, possono e devono condurre a riconoscere la presenza sul territorio nazionale di un cittadino straniero quasi come "un dato di fatto" del qual prendere atto, con il solo limite delle ragioni di tutela della sicurezza dello Stato e dell'ordine pubblico esplicitamente fatte salve dal tenore del comma 1.1 dell'art. 19 d.lgs. n. 286/1998 e dallo stesso art.

<sup>10</sup> Per un'approfondita disamina di tali elementi, con particolare riferimento alla loro interpretazione da parte della Corte EDU, si rinvia a: PAOLO BONETTI, "Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il decreto legge n. 130/2020 ...", cit., pp. 254 – 268.

8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali<sup>11</sup>.

Nelle tre vicende sono evidenti, tuttavia, anche i germi di un possibile disinnescamento delle novità contenute nella disciplina della protezione speciale resi possibili, oltre che da resistenze dell'apparato amministrativo a conformarsi all'innovativo dettato legislativo<sup>12</sup>, dal carattere ellittico della normativa di riferimento.

Nel primo caso sopra esposto, l'aspetto critico evidenziato pare essere quello della necessità o meno che gli indici di integrazione elencati dall'art. 19 cit. siano tutti cumulativamente soddisfatti. Ci si deve chiedere quindi se il cittadino straniero, perché la sua vita privata e familiare sia degna di tutela da parte dell'ordinamento, con riconoscimento della protezione speciale, debba soggiornare sul territorio nazionale da molti anni, debba aver ben appreso la lingua italiana, debba disporre di un lavoro stabile e di un'autonoma abitazione, debba avere costituito una propria famiglia in Italia, avere significative relazioni sociali ed infine, non rappresentando in alcun modo un pericolo per la sicurezza dello Stato e l'ordine pubblico, non debba avere famiglia nel Paese di origine o se, invece, sia sufficiente che solo talune di tali condizioni siano realizzate.

La tesi della necessità del cumulo di tutti gli indici di integrazione sembra essere stata ritenuta quella corretta dalla commissione territoriale nel caso *Demba* che si è sopra esposto: l'interessato, in quel caso, avrebbe infatti dimostrato una significativa durata del proprio soggiorno in Italia, un positivo percorso di integrazione sociale e di apprendimento della lingua italiana ed uno stabile inserimento lavorativo nel tessuto produttivo del territorio nel quale si è stabilito, ma non avrebbe nel nostro Paese legami familiari tutelabili e disporrebbe di un alloggio precario.

La tesi del necessario cumulo degli indici di integrazione non appare tuttavia in alcun modo condivisibile, contrastando in primo luogo con il dato letterale della norma: l'art. 19 d.lgs. n. 286/1998, al suo comma 1.1, si limita infatti ad imporre di "tener conto" di tutti gli elementi elencati, senza subordinare l'inespellibilità del cittadino straniero e, quindi, il suo diritto alla protezione

---

<sup>11</sup> Così l'art.8 CEDU: "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca 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".

<sup>12</sup> NAZZARENA ZORZELLA, "La nuova protezione speciale...", cit., pp. 139 – 142.



speciale alla coesistenza di significativi elementi per ognuno dei predetti indici. Diversamente opinando si giungerebbe peraltro al paradosso (realizzato dalla commissione nel caso esaminato) di non ritenere mai integrata, ad esempio, una persona che non abbia costituito una propria famiglia o, in altro ipotetico caso, che abbia invece una famiglia sul territorio nazionale, vi soggiorni da molti anni e magari non abbia alcun legame con il paese di origine, ma sia momentaneamente disoccupata<sup>13</sup>.

La pretesa di ritenere necessaria la presenza di elementi significativi per ognuno degli indici di integrazione sociale elencati nella norma in questione, inoltre, si pone in aperto contrasto con decenni di giurisprudenza della Corte per i diritti dell'Uomo sulla portata del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Secondo la Corte di Strasburgo, infatti, è compito dell'interprete ponderare tutte le circostanze del caso concreto ed effettuare poi una sintesi di tali circostanze per determinare se l'allontanamento dal territorio nazionale di un cittadino straniero possa comportare o meno un'illegittima interferenza nella sua vita privata o familiare<sup>14</sup>. La commissione territoriale investita di una

---

<sup>13</sup> Si è recentemente pronunciata in una fattispecie simile la Corte di Cassazione, con riferimento all'allora vigente protezione umanitaria ma dando comunque applicazione ai principi contenuti nell'art. 8 CEDU, con la sentenza n. 10201/2022, la cui massima così recita: «In tema di protezione umanitaria, la condizione di vulnerabilità derivante dalla lesione del diritto all'unità familiare, ex art. 8 CEDU, deve essere autonomamente valutata mediante l'accertamento del dedotto ed allegato intervenuto radicamento familiare in Italia, senza che sia necessaria anche l'allegazione dell'integrazione dovuta allo svolgimento di attività lavorativa (Nella specie, la S.C. ha cassato con rinvio la decisione della Corte d'Appello di rigetto della domanda di protezione umanitaria di una cittadina straniera che, in Italia, aveva contratto matrimonio e aveva avuto un figlio, in ragione del mancato svolgimento di attività lavorativa da parte di entrambi i coniugi e dell'assenza di fonti di sostentamento dell'intera famiglia)».

<sup>14</sup> Così richiama tali principi Cass. civ., SS.UU. n. 24413/2021: «va allora rimarcato come l'art. 8 CEDU consideri, e dunque tuteli, separatamente la vita privata e la vita familiare, come ha chiarito la Corte EDU nella sentenza 14 febbraio 2019 Narijs c. Italia, là dove si afferma che «si deve accettare che tutti i rapporti sociali tra gli immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale vivono facciano parte integrante della nozione di "vita privata" ai sensi dell'art. 8. Independentemente dall'esistenza o meno di una "vita familiare", l'espulsione di uno straniero stabilmente insediato si traduce in una violazione del suo diritto al rispetto della sua vita privata. La protezione offerta dall'art. 8 CEDU concerne, dunque, l'intera rete di relazioni che il richiedente si è costruito in Italia; relazioni familiari, ma anche affettive e sociali (si pensi alle esperienze di carattere associativo che il richiedente abbia coltivato) e, naturalmente, relazioni lavorative e, più genericamente, economiche (si pensi ai rapporti di locazione immobiliare), le quali pure concorrono a comporre la "vita privata" di una persona, rendendola irripetibile, nella molteplicità dei suoi aspetti, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Per un'ampia rassegna della giurisprudenza della Corte EDU sull'art.8 cit. si rinvia nuovamente a PAOLO BONETTI, "Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il decreto legge n. 130/2020 ...", cit., pp. 254 – 268.

domanda di protezione speciale deve considerare quindi tutti gli elementi del caso pertinenti con riferimento agli indici di integrazione elencati dall'art. 19, co.1.1, cit. e, fattane la sintesi, valutare l'inespellibilità ed il diritto alla protezione della persona interessata.

Non si può tuttavia concludere l'esame del primo caso sopra esposto senza una considerazione in merito alla locuzione "effettivo inserimento sociale in Italia", utilizzata dal legislatore nel 2020 per individuare, insieme agli altri elementi dei quali si è detto, le persone il cui allontanamento dal territorio nazionale comporterebbe una violazione del loro diritto al rispetto della vita privata o familiare: l'inserimento sociale non può essere ridotto alla sommatoria di punti ottenuti conseguendo astratti traguardi (come si trattasse di un concorso a premi), quali un determinato livello di certificata conoscenza della lingua italiana, un contratto di lavoro a tempo indeterminato, la disponibilità di un alloggio con contratto di locazione "quattro più quattro" e magari un matrimonio e dei figli iscritti a scuola. L'inserimento sociale deve essere inteso come un percorso di reciproca e positiva integrazione tra il soggetto e la società ospitante, senza che il suo accertamento (necessario, per quanto qui interessa, per il riconoscimento della protezione speciale) possa passare per rigide e preconette valutazioni. Non deve quindi essere ritenuto "integrato" il cittadino straniero che abbia totalizzato un numero sufficiente di punti per i vari traguardi raggiunti, bensì quello nei confronti del quale possa essere riconosciuto un positivo percorso di integrazione in una società che analogo percorso di avvicinamento ha intrapreso (così non potrà essere imputata al cittadino straniero la precarietà dei contratti di lavoro ottenuti o della soluzione abitativa reperita, se questa precarietà è quella che la società gli ha riservato e riserva alle persone nella sua stessa condizione).

Gli altri due casi sopra esposti propongono invece, tra le altre, due criticità sulle quali è bene soffermarsi e che discendono direttamente dalla scarsa regolamentazione dell'istituto in discussione, soprattutto con riguardo all'assenza di precise norme che descrivano la condizione giuridica di chi abbia ottenuto la protezione speciale (e che ad esempio, come *Fernando* nel caso sopra esposto, non sa se potrà convertire alla scadenza il proprio permesso in uno per lavoro) e di chi attenda invece la decisione sulla propria domanda (e come *Nasrin* nel terzo caso, non sa se può continuare a lavorare o meno nel corso del procedimento).

È quindi opportuno individuare, a due anni dall'entrata in vigore della riforma contenuta nel d.l. n. 130/2020, quali siano oggi gli aspetti di maggiore criticità dell'istituto della protezione speciale nella sua concreta applicazione, prendendo le mosse proprio dalla mancata disciplina della condizione di chi

abbia presentato domanda di protezione speciale e di chi tale forma di protezione abbia ottenuto.

### **3. I diritti del richiedente la protezione speciale e del titolare della protezione speciale**

La carente disciplina dell'istituto ha anzitutto un significativo impatto sulla condizione giuridica del cittadino straniero che ha presentato domanda di protezione speciale e che sta attendendo l'esito della relativa procedura. Non si può tuttavia esaminare tale condizione senza accennare alle diverse modalità di presentazione della domanda di protezione speciale.

Detta protezione, infatti, può essere richiesta tanto presentando domanda di protezione internazionale, quanto rivolgendo specifica domanda al questore. Tale seconda via era stata inizialmente esclusa dal Ministero dell'Interno con propria circolare del 19 marzo 2021<sup>15</sup>, che la riteneva ammissibile solamente quando il cittadino straniero avesse presentato domanda di rilascio di altro titolo di soggiorno (la protezione speciale quindi, secondo tale ricostruzione ministeriale, poteva essere accordata dal questore solamente in caso di rigetto della richiesta di un differente titolo di soggiorno). A seguito di numerose pronunce giudiziali di senso contrario<sup>16</sup>, tuttavia, la Commissione Nazionale per il diritto di asilo, con propria circolare del 19 luglio 2021<sup>17</sup>, ha esplicitamente ammesso la possibilità che la domanda di protezione speciale sia presentata dal cittadino straniero direttamente al questore, senza che l'interessato debba per forza richiedere la protezione internazionale.

La giurisprudenza e la prassi amministrativa consentono quindi oggi al cittadino straniero che intenda richiedere la protezione speciale di scegliere se presentare domanda di protezione internazionale o se rivolgere domanda volta al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale direttamente al questore.

---

<sup>15</sup> La circolare è consultabile al link <https://www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2021/03/circolare-interno-19-03-2021-protez-speciale.pdf>.

<sup>16</sup> Con riferimento alle due differenti procedure di accesso alla protezione speciale, con precisi rinvii alla giurisprudenza di merito secondo la quale il cittadino straniero ha diritto a presentare al questore domanda di protezione speciale – al di fuori della procedura di protezione internazionale – senza dover richiedere un diverso titolo di soggiorno, si rinvia a NAZZARENA ZORZELLA, “La nuova protezione speciale...”, cit., pp. 138 - 142.

<sup>17</sup> Circolare ministeriale consultabile al link [https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2021/07/Circolare\\_Comm\\_naz\\_asilo\\_19\\_7\\_2021.pdf](https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2021/07/Circolare_Comm_naz_asilo_19_7_2021.pdf).

Se l'interessato opta per la prima via (domanda di protezione internazionale), godrà senza dubbio di tutti i diritti che sono garantiti dall'ordinamento ai richiedenti la protezione internazionale: al rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo rinnovabile per tutta la durata della procedura<sup>18</sup>, all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale<sup>19</sup>, all'iscrizione anagrafica ed al rilascio della carta di identità<sup>20</sup>, all'erogazione delle misure di accoglienza<sup>21</sup> e, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, allo svolgimento di attività lavorativa<sup>22</sup>.

Nessuna specifica disposizione (né del d.l. n. 113/2018, né del successivo d.l. n. 130/2020) regola invece la condizione di chi abbia presentato domanda di rilascio di un permesso per protezione speciale direttamente al questore. La disciplina di tale condizione andrà quindi rinvenuta nelle norme generali che regolano il soggiorno dei cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale e, in particolare, nel testo unico contenuto nel d.lgs. n. 286/1998.

La prima e più rilevante questione da affrontare, nell'esame della condizione del richiedente la protezione speciale al questore, è certamente quella relativa al suo diritto al soggiorno nelle more del procedimento. La protezione invocata non sarebbe infatti in alcun modo accessibile se l'interessato potesse essere espulso nelle more del procedimento, magari proprio in occasione della presentazione dell'istanza.

In proposito, a fondare il diritto del richiedente la protezione speciale a soggiornare sul territorio nazionale sino alla definizione della procedura, concorrono perlomeno due argomenti: anzitutto pare che il diritto al soggiorno nelle more del procedimento sia intrinseco alla stessa procedura intentata, pena la sua completa inefficacia. Sarebbe infatti del tutto vanificato ogni accertamento sulla fondatezza della domanda di protezione speciale se il soggetto che l'ha proposta (per definizione irregolare sul territorio nazionale), potesse essere espulso mentre si sta vagliando il suo diritto alla protezione speciale e, quindi, proprio la sua inespellibilità. In secondo luogo, pare risolutivo il richiamo ad una norma contenuta nel testo unico per l'immigrazione, all'art. 5, comma 9-bis, secondo la quale «in attesa del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno (...) il lavoratore straniero può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato (...)». La norma potrebbe prestarsi ad un'interpretazione restrittiva,

<sup>18</sup> Cf. art. 7 d.lgs. 25/2008

<sup>19</sup> Cf. art. 34 d.lgs. 286/1998

<sup>20</sup> Cf. art. 5-bis d.lgs. n. 142/2015

<sup>21</sup> Cf. art. 14 d.lgs. n. 142/2015

<sup>22</sup> Cf. art. 22 d.lgs. n. 142/2015

essendo previsto il diritto al soggiorno provvisorio nella fase di rilascio e rinnovo ai «lavoratori stranieri», il che potrebbe farla ritenere applicabile solamente a chi chieda il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Il dato letterale, tuttavia, non giustifica tale limitazione, ben potendo essere considerati «lavoratori stranieri» anche i cittadini stranieri che richiedono la protezione speciale ed essendo prevista l'autorizzazione al provvisorio soggiorno nella fase di rilascio e rinnovo del «permesso di soggiorno» e non al «permesso di soggiorno per lavoro».

Pare quindi fuori di dubbio che il cittadino straniero che ha presentato domanda di protezione speciale al questore debba essere ritenuto, per la durata del procedimento, a tutti gli effetti regolare sul territorio nazionale.

Altro aspetto di fondamentale importanza nella disamina della condizione del richiedente la protezione speciale è senza dubbio quello relativo alla possibilità o meno per lo stesso di svolgere regolare attività lavorativa. Tale diritto sembra essere precluso dalla stessa norma contenuta nel testo unico per l'immigrazione all'art. 5, comma 9-bis, che autorizza come visto il soggiorno del «lavoratore straniero» in attesa di rilascio o rinnovo del proprio permesso di soggiorno. Tale articolo di legge, infatti, limita l'autorizzazione provvisoria al lavoro al verificarsi di due condizioni: *«a) che la richiesta del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro sia stata effettuata dal lavoratore straniero all'atto della stipula del contratto di soggiorno, secondo le modalità previste nel regolamento d'attuazione, ovvero, nel caso di rinnovo, la richiesta sia stata presentata prima della scadenza del permesso, ai sensi del precedente comma 4, e dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999 n. 394, o entro sessanta giorni dalla scadenza dello stesso; b) che sia stata rilasciata dal competente ufficio la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso».*

La norma appare quindi precisa nel limitare la possibilità di svolgere attività lavorativa nelle more del procedimento di rilascio del solo permesso di soggiorno per motivi di lavoro, e non è certamente possibile applicare in via analogica una disposizione eccezionale quale quella sopra riportata alla diversa fattispecie della richiesta di rilascio del permesso per protezione speciale<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Un'applicazione in via analogica dell'art.5, comma 9-bis, è stata tuttavia recepita dal Ministero del Lavoro e dall'Ispettorato del Lavoro che, con propria nota congiunta n. 4079 del 7.5.2018 hanno ritenuto che sia autorizzato allo svolgimento di attività lavorativa anche il cittadino straniero che abbia fatto ingresso sul territorio nazionale per ricongiungimento familiare e che sia in attesa di rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari. La nota è consulta-

Il cittadino straniero che richiede la protezione speciale al questore può quindi soggiornare in attesa della decisione sulla propria istanza, ma non può svolgere attività lavorativa.

Tale preclusione (nei confronti di persone che peraltro, diversamente dai richiedenti la protezione internazionale, non hanno diritto a specifiche misure di accoglienza) appare del tutto ingiustificata e di dubbia legittimità costituzionale, impedendo a chi soggiorna regolarmente e che invoca una forma di protezione fondata proprio che proprio nel radicamento e nell'integrazione sociale ha il proprio fondamento, di condurre una vita libera e dignitosa.

Lo *status* legale del richiedente la protezione speciale che non abbia presentato domanda di protezione internazionale appare così, oltre che estremamente lacunoso, assai poco garantista, riducendosi di fatto alla tolleranza sul territorio dell'interessato.

Nemmeno la condizione di chi abbia avuta riconosciuta la protezione speciale è descritta dal legislatore con particolare accuratezza. Il presupposto della protezione speciale è l'inespellibilità del cittadino straniero che l'ha invocata, quindi il primo ed essenziale suo diritto è senza dubbio quello a non essere espulso e, quindi, a soggiornare sul territorio nazionale.

Se, come visto, il richiedente la protezione speciale non ha diritto all'accesso alle misure di accoglienza, non molto differente è sotto tale profilo la condizione di colui al quale detta forma di protezione è stata riconosciuta: l'art. 1-sexies d.l. n. 416/1989, come modificato dal d.l. n. 130/2020, prevede infatti che il titolare di permesso di soggiorno per protezione speciale possa essere inserito nei progetti di accoglienza del sistema di accoglienza ed integrazione, ma solamente nei limiti dei posti disponibili<sup>24</sup>. Mentre quindi il titolare di protezione internazionale ha diritto all'erogazione in suo favore delle misure di accoglienza, il titolare di permesso per protezione speciale può vantare solo una legittima aspettativa all'inserimento nel sistema di accoglienza, condizionata alla disponibilità di posti.

Per il resto, le uniche prerogative del "protetto speciale" che trovano una specifica disciplina nell'ordinamento, all'art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008 (come modificato con il d.l. n. 130/2020), sono quelle relative alla biennialità del re-

---

bile al link <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/ingresso-e-soggiorno-per-lavoro-in-italia/Documents/Nota-congiunta-INL-pds-motivi-familiari-prot.pdf>.

<sup>24</sup> L'accesso al sistema di accoglienza è comunque precluso ai cittadini stranieri che abbiano ottenuto la protezione speciale in applicazione di una delle cause di esclusione della protezione internazionale di cui agli articoli 10, comma 2, 12, comma 1, lettere b) e c), e 16 del d.lgs. n. 251/2007

lativo permesso, alla sua rinnovabilità ed alla sua idoneità allo svolgimento di attività lavorativa. Un'altra norma introdotta con il decreto legge del 2020, il comma 1-*bis* all'art. 6 d.lgs. n. 296/1998, richiamando quella sopra citata, consente poi la conversione del permesso per protezione speciale in uno per motivi di lavoro.

Il Ministero dell'Interno, con le congiunte circolari prot. 156594 del 23.11.2021 e prot. 11650 del 15.11.2021 del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale Immigrazione e Polizia delle Frontiere del Ministero dell'Interno<sup>25</sup>, ha tuttavia inaspettatamente negato la convertibilità in permesso per lavoro del permesso per protezione speciale rilasciato a seguito di domanda diretta al questore. Secondo il Ministero, infatti, il rinvio operato dalla norma sulla convertibilità in permesso per lavoro<sup>26</sup> non all'art. 19 del testo unico per l'immigrazione (norma istitutiva della protezione speciale), bensì all'art. 32 d.lgs. n.25/2008 (articolo che disciplina la decisione della commissione territoriale sulle domande di protezione internazionale, contemplando la possibilità del riconoscimento della protezione speciale) comporterebbe la possibilità di convertire in permesso per lavoro solo per il permesso per protezione speciale ottenuto a seguito di presentazione di domanda di protezione internazionale e non anche per quello richiesto direttamente al questore. Secondo il Ministero, quindi, esistono due differenti permessi per protezione speciale, con due diverse discipline: l'uno ottenuto come possibile esito della ordinaria domanda di protezione internazionale, l'altro a seguito di domanda diretta al questore.

La conclusione alla quale perviene sul punto il Ministero appare del tutto ingiustificata. Non pare si possa infatti dubitare che nel nostro ordinamento esista una sola forma di protezione speciale, la cui disciplina è contenuta nei commi 1 e 1.1 dell'art.19 d.lgs. n. 286/1998 per quanto riguarda i presupposti per il suo rilascio, nei commi 1.2 di quello stesso articolo e 3 dell'art. 32 d.lgs. n. 25/2008 per le due differenti procedure previste per accedervi e nell'ultima di tali disposizioni per i diritti specificamente previsti per i suoi titolari (biennalità del permesso, idoneità all'attività lavorativa, rinnovabilità e convertibilità in permesso per lavoro per il richiamo operato dall'art. 6, co. 1-*bis*, TU).

<sup>25</sup> Le circolari sono consultabili al link <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/allegati/fascicolo-2022-1/846-circolare-ministero-interno-p-s-protezione-speciale-nov-2021/file>.

<sup>26</sup> Si tratta dell'art. 6 co. 1-*bis*, lett. a), d.lgs. n. 286/1998 che così recita: «1-*bis*. Sono convertibili in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ove ne ricorrano i requisiti, i seguenti permessi di soggiorno: a) permesso di soggiorno per protezione speciale, di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ad eccezione dei casi per i quali siano state applicate le cause di diniego ed esclusione della protezione internazionale, di cui agli articoli 10, comma 2, 12, comma 1, lettere b) e c), e 16 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (...).».

Diversamente opinando, ritenendo cioè che esistano nell'ordinamento due differenti permessi per protezione speciale (l'uno rilasciato a seguito di domanda al questore, l'altro di domanda per protezione internazionale), si dovrebbe peraltro giungere alla conclusione che non solo la convertibilità in permesso per lavoro, ma anche la durata biennale, la rinnovabilità e l'idoneità all'attività lavorativa (tutte prerogative previste dal citato art. 32, co. 3, cit.) sarebbero riservate al permesso per protezione speciale rilasciato a seguito di domanda di protezione internazionale. Così facendo, tuttavia, non solo si vanificherebbe la riformata protezione speciale, ma si attribuirebbe ai questori il potere di determinare in modo arbitrario la durata dei permessi per protezione speciale loro richiesti, in violazione della riserva di legge che la Costituzione prevede per la disciplina della condizione del cittadino straniero al comma 2 dell'art. 10 della Carta, ma, soprattutto, si autorizzerebbero cittadini stranieri a soggiornare sul territorio nazionale per periodi potenzialmente lunghi senza avere accesso garantito all'accoglienza e senza poter lavorare per mantenersi, con palese violazione del diritto costituzionale al lavoro sancito dall'art. 4 della Costituzione.

#### 4. Conclusioni

La protezione speciale, nella sua versione riformata dal d.l. n. 130/2020, si presenta come un inedito incontro del nostro legislatore dell'immigrazione con la realtà.

La realtà della migrazione, infatti, è una storia di persone che per varie ragioni (perché costrette dagli eventi, perché vogliono raggiungere famigliari, parenti o amici, per trovare lavoro o migliori condizioni di vita o anche solo per realizzare propri sogni o desideri) lasciano il proprio paese, effettuano viaggi spesso difficili e a volte drammatici, trovano faticosamente una propria collocazione nel paese di approdo e qui intrecciano relazioni, studiano, lavorano, si trasformano e trasformano la società del paese in cui si stabiliscono, affievolendo inevitabilmente (o perlomeno modificando) con il passare degli anni il rapporto con la propria realtà di provenienza.

Questo lento e complesso processo trasformativo delle persone e della società non può essere sempre costretto nelle maglie della protezione internazionale. Il percorso migratorio non è infatti sempre una fuga da persecuzioni o violenze, né è sempre del tutto forzata la decisione di abbandonare il proprio paese per stabilirsi fuori dai suoi confini. Pensare quindi che tutte le vicende umane dei migranti debbano passare per domande di asilo, appare profondamente sbagliato. Tutte le persone portatrici di fragilità hanno bisogno di protezione, ma la protezione accordata non può essere solamente quella dell'asilo propriamente detto, tanto per le precise definizioni che l'ordinamento attribuisce allo *status* di



rifugiato ed alla protezione sussidiaria, quanto per il carattere preminentemente “retrospettivo” delle ragioni che lo giustificano: si ha diritto all’asilo, in una delle sue forme, non per quello che si è o si sta facendo, ma per il timore che si ha di tornare nel proprio paese per quello che si è stati o si è fatto in passato.

Nemmeno l’attuale disciplina dell’immigrazione per lavoro, per studio o per motivi familiari, d’altra parte, con le sue parossistiche rigidità ed i suoi infiniti limiti, fornisce risposte adeguate al fenomeno umano multiforme, ineluttabile ed in continua mutazione delle migrazioni. L’ingresso per lavoro continua, infatti, ad essere vincolato al meccanismo delle quote ed alla finzione che vorrebbe domanda e offerta di lavoro incontrarsi a migliaia di chilometri di distanza, senza che il potenziale datore di lavoro abbia mai incontrato il lavoratore che vuole assumere. L’ingresso per ricongiungimento è invece subordinato al soddisfacimento di parametri reddituali ed alloggiativi a volte proibitivi, ad attese non compatibili con le relazioni familiari e ad una definizione di famiglia che è la nostra, ma non per forza è condivisa nel resto del mondo.

Prima o poi si riuscirà forse (se mai il tema dell’immigrazione dovesse eclissarsi dall’agenda della quotidiana diatriba politica) ad adottare una regolamentazione degli ingressi sul territorio nazionale più aderente alla realtà e quindi anche più efficace. Sarà comunque sempre necessario, anche con una migliore regolamentazione degli ingressi, affrontare un dato di realtà che può anche non piacere ma che deve essere affrontato: le persone, con o senza documenti, nel mondo si muovono e quando trovano condizioni favorevoli si fermano, si stabiliscono e con il tempo si radicano. La risposta dell’ordinamento può essere quella di pretendere un continuo e tassativo ripristino della legalità, prevedendo un astratto ed irrealistico automatismo espulsivo nei confronti di tutti coloro che non soddisfino le condizioni stabilite per il soggiorno, ma tale pretesa è destinata ad essere sempre frustrata non raggiungendo il risultato perseguito (risultato peraltro che, se mai fosse raggiunto, oltre a violazioni di fondamentali diritti umani e ad inutili sofferenze, comporterebbe gravi ripercussioni sul mercato del lavoro e sulla tenuta della società).

Se non si ritiene di scegliere la via dell’espulsione di massa di tutti i cittadini stranieri che non soddisfano le precise condizioni dettate per il soggiorno (condizioni che peraltro andrebbero verificate giorno per giorno dalla pubblica amministrazione, perché il venir meno delle stesse dovrebbe comportare la revoca del titolo di soggiorno<sup>27</sup>), si deve affrontare la realtà della presenza di que-

---

<sup>27</sup> Così il primo periodo del comma 5 dell’art. 5 d.lgs. n. 286/1998: «Il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l’ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato (...)».

ste persone sul territorio e, se non si decide di perpetuare all'infinito l'inefficace sistema delle sanatorie (incapace per sua natura di discernere adeguatamente le diverse situazioni delle persone interessate), si deve adottare un modello di regolarizzazione permanente, capace di considerare ad una ad una le vicende dei migranti irregolarmente presenti sul territorio, per valutare se la loro espulsione non possa comportare la violazione, in particolare, del loro diritto al rispetto della propria vita privata o familiare.

A quest'ultima opzione sembra aderire l'istituzione della protezione speciale: uno sguardo dell'ordinamento sulla realtà della vita delle persone migranti presenti sul territorio nell'ottica, nel caso in cui siano ritenuti sussistenti determinati indici (l'integrazione sociale, familiare, lavorativa e linguistica), di una presa d'atto della loro esistenza e presenza. A due anni dall'introduzione dell'istituto, tuttavia, da un lato sono emerse (favorite senza dubbio dalla lacunosità della norma che l'ha introdotta) resistenze nella pubblica amministrazione ad una sua corretta ed estesa applicazione e, dall'altro, la politica sembra intenzionata a cavalcare nuovamente paure e diffidenze di parte dell'elettorato promettendo non solo i soliti "porti chiusi" o i nuovi "blocchi navali", ma anche minacciando l'abrogazione, dopo l'umanitaria, di ogni altra "protezione nazionale".

Occorrerà quindi verificare se l'incontro ravvicinato con la realtà della vita dei migranti costituito dalla protezione speciale, tra resistenze amministrative e strumentalizzazioni elettorali, resisterà al desiderio del nostro legislatore di continuare a guardare l'immigrazione con il binocolo, così che delle persone in tale modo appena intraviste non si possano distinguere nemmeno i volti.

#### Livio Neri

Livio Neri, avvocato, è titolare di uno studio legale a Milano, "Studio diritti e lavoro" ([www.studiodirittielavoro.it](http://www.studiodirittielavoro.it)), che si occupa di diritto del lavoro, di diritto antidiscriminatorio, di diritto dell'immigrazione, della cittadinanza e dell'asilo. Svolge attività formativa per avvocati ed operatori sociali in tali ultime materie, sulle quali ha pubblicato alcuni lavori. È tra i soci fondatori di APN - Avvocati per Niente, associazione attiva in Milano dal 2005 nel campo del contrasto alle discriminazioni e della tutela dei soggetti a rischio di esclusione sociale. È socio fondatore e membro del consiglio direttivo di ResQ onlus, ong attiva con una propria nave nelle operazioni di ricerca e soccorso di naufraghi nel Mediterraneo centrale e socio di ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

# NON C'È INTEGRAZIONE SENZA LEGAMI

## Un approccio interculturale alla coesione sociale

Chiara Marchetti

*Questo non è un articolo sui rifugiati*, potrei esordire parafrasando il ben più celebre *Ceci n'est pas une pipe* di Magritte. Questo non è un articolo sui rifugiati, anche se parla di rifugiati, perché lo fa assumendo una cornice di senso (ma anche di pratica e di politica) ben più ampio. Parto infatti da un posizionamento preciso, frutto sì di un'attenta analisi della letteratura sociologica e non solo sul tema dell'integrazione, ma anche di una scelta di prospettiva e di intervento: per troppo tempo e in troppe occasioni, in troppi progetti e in troppi documenti istituzionali si affronta la questione dell'integrazione come se si trattasse di una prerogativa dei soggetti, se non addirittura una capacità, una propensione, un movimento deliberato (“vuole/non vuole integrarsi”). E le successive necessarie specifiche sul processo bidirezionale, sulla società che deve fare la sua parte, sulle auspiccate modificazioni reciproche, gli adattamenti e via dicendo, suonano molto spesso come giustificazioni posticce, inadatte a rendere davvero credibile un diverso approccio.

Non voglio con questo dire che non siano assolutamente utili - anzi necessari - interventi e servizi volti a sostenere i richiedenti asilo e i rifugiati nel loro personale e unico percorso di acquisizione di strumenti per l'inclusione sociale, l'autonomia, l'autodeterminazione e il raggiungimento dei propri obiettivi e – perché no – aspirazioni. Anzi. Ritengo che dovrebbero essere molti di più e molto più qualificati e integrati nel sistema dei servizi per tutti e tutte. Ciò che intendo affrontare in questo contributo, tuttavia, pone l'ordine del discorso in un'altra prospettiva: vorrei provare a far uscire questo dibattito dall'asfittico angolo individualistico in cui è stato relegato, dove troppo facilmente il tema

dell'integrazione viene associato all'ordine morale neoliberale del merito<sup>1</sup>, per riconsegnarlo al taglio politico che a mio parere più gli pertiene. Per farlo propongo di partire dal concetto di coesione sociale collegato in modo particolare alla lotta alle disuguaglianze, per poi tornare a ridefinire l'integrazione dei rifugiati attraverso la lente delle relazioni sociali interculturali, portando all'attenzione dei lettori le diverse esperienze di costruzione di legami tra rifugiati e autoctoni che si stanno diffondendo in numerosi Paesi europei.

## 1. Coesione sociale e rifugiati

La coesione sociale rischia di essere l'ennesimo concetto ombrello sotto cui si addensano discorsi e politiche non sempre tra loro coerenti. È importante quindi chiarire fin da subito quale accezione intendo utilizzare. Certamente è almeno dagli anni '80 che l'OCSE prima e l'Unione europea più tardi considerano la coesione sociale un elemento fondamentale di cui le politiche pubbliche devono tenere conto. Tra gli elementi che più spesso vengono evocati per definire questo concetto ci sono la forza delle relazioni sociali, i valori condivisi, i sentimenti di appartenenza e di identità comuni ad una stessa società, la fiducia, ma anche – aspetto quest'ultimo che sarà particolarmente pregnante per lo sviluppo del mio ragionamento - i livelli di disuguaglianza all'interno della comunità<sup>2</sup>. A differenza del capitale sociale che si focalizza soprattutto sull'individuo<sup>3</sup>, la coesione sociale pone l'accento sulle condizioni di un'intera società o comunità; nell'accezione che mi interessa richiamare, non si tratta della proprietà intrinseca di un singolo o di un sottogruppo ma piuttosto dell'insieme di condizioni dentro cui i soggetti si muovono e agiscono socialmente. Anche per questo la coesione sociale può diventare un potente obiettivo per le politiche (a livello locale, nazionale o sovranazionale) che si prefiggano di diminuire le disparità e gli svantaggi, di tipo culturale-economico-etnico o sociale, all'interno di una popolazione. Non a caso secondo Regina Berger-Schmitt due sono gli elementi centrali su cui poggia la definizione di coesione sociale: «*la riduzione delle disparità, delle disuguaglianze, e dell'esclusione sociale*» e «*il rafforzamento*

<sup>1</sup> CHIARA MARCHETTI, "(Un)Deserving refugees. Contested access to the "community of value" in Italy", in ELŻBIETA M GOŹDZIAK - IZABELLA MAIN - BRIGITTE SUTER (eds.), *Europe and the Refugee Response. A Crisis of Values?*, Routledge, London, 2020, pp. 236-252.

<sup>2</sup> REGINA BERGER – SCHMITT, *Social cohesion as an aspect of the quality of societies: concept and measurement*, EuReporting Working Paper No. 14, 2000, ZUMA, [https://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/soz\\_indikatoren/eusi/paper14.pdf](https://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/soz_indikatoren/eusi/paper14.pdf).

<sup>3</sup> JANE JENSON, *Defining and measuring social cohesion*, No. 1, Commonwealth Secretariat, 2010.

delle relazioni sociali, delle interazioni e dei legami»<sup>4</sup>. Già da questa sottolineatura risulta chiaro che coesione sociale non è sinonimo di omogeneità o di indifferenziazione; si prende infatti atto del fatto che una buona gestione della diversità culturale può addirittura rinforzare la coesione sociale e non minarla, senza per questo dover adottare politiche che annullano le differenze<sup>5</sup>.

Credo che da queste prime righe sia già intuibile perché mi interessa associare il tema della coesione sociale a quello dei rifugiati. Prima ancora di interrogarmi su quali politiche e strumenti le istituzioni stanno mettendo a disposizione dei rifugiati per intraprendere il loro percorso di integrazione (e ahinoi è chiaro che lo scenario è tutt'altro che roseo<sup>6</sup>), ritengo fondamentale reinserire queste politiche e le proposte di riforma dentro il più ampio quadro della coesione sociale. Questo perché le evidenze della ricerca e della diretta osservazione sul campo spingono a considerare molto più determinante per il successo dei percorsi individuali dei rifugiati la qualità della coesione sociale del contesto in cui cercano di inserirsi, piuttosto che la sola dotazione di capitale sociale. Come hanno evidenziato già nel 2006 Roger Zetter e colleghi, *«la misura in cui la coesione sociale caratterizza le comunità straniere dipende meno dalla forza e dalla varietà del loro capitale sociale che dal discorso prevalente in materia di politiche migratorie, delle ripercussioni dell'ostilità nei confronti dei richiedenti asilo e dei rifugiati e da come ciò si ripercuote sulle percezioni di appartenenza dei gruppi migranti»*<sup>7</sup>.

Coerentemente, quindi, è importante innanzitutto studiare e comprendere la qualità della coesione sociale del contesto cui ci stiamo riferendo. Per quel che riguarda l'Italia, ad esempio, interessanti in questo senso sono i lavori di Venturini e Graziano che hanno cercato di operationalizzare il concetto di co-

<sup>4</sup> REGINA BERGER – SCHMITT, *Social cohesion...*, cit., p. 3.

<sup>5</sup> Non è questa la sede per approfondire argomenti molti dibattuti nella letteratura e nella politica; accenno solamente a una possibile chiave di lettura: potenzialmente possono risultare “nemiche” della coesione sociale determinate politiche multiculturali, mentre sarebbero “alleanze” della coesione sociale le politiche interculturali. Rimando a un mio precedente contributo per approfondimenti: CHIARA MARCHETTI, “Incontri, attriti e conflitti: le fondamenta della relazione interculturale e della trasformazione sociale”, in CARLO COMINELLI – SERENA SOLANO (a cura di), *Intorno a Minerva. Il contatto culturale fra mondo antico e contemporaneità*, Atti dell'Incontro di Studi Breno (BS), Sabato 16 ottobre 2021, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, 2022, pp. 105-119.

<sup>6</sup> Rimando a questo proposito al contributo di MICHELE ROSSI in questo stesso volume, pp. 267-287.

<sup>7</sup> ROGER ZETTER – DAVID GRIFFITHS – NANDO SIGONA - DON FLYNN - TAUHID PASHA - RHIAN BEYNON, *Immigration, Social Cohesion, and Social Capital: What are the Links?*, Joseph Rowntree Foundation, London, 2006.

esione sociale elaborando un indicatore composito che comprende sette sotto-indicatori: relazioni sociali, economia, parità di genere, cultura, inclusione sociale e non discriminazione, ambiente, e fiducia<sup>8</sup>. Applicando questo indicatore i ricercatori distinguono 5 Italie caratterizzate da valori diversi di coesione sociale: dalle regioni a coesione sociale molto alta (Emilia-Romagna, Toscana, Trentino-Alto Adige) a quelle a coesione sociale molto limitata (Puglia, Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna, Basilicata)<sup>9</sup>. Non ha tanta importanza ora approfondire le situazioni specifiche di ciascuna regione o la graduatoria di ciascun sottoindicatore; è comunque evidente che l'impegno in favore dell'integrazione (indipendentemente dal fatto che ci mettiamo nei panni di un rifugiato, di un'istituzione locale o di un ente di tutela) avrà più probabilità di successo nel caso in cui il contesto in cui si trovano ad agire siano più o meno coesi socialmente - e su questa condizione la loro azione può produrre, almeno nel breve periodo, un cambiamento solo molto limitato.

Parlando per esempio dei rifugiati in Africa orientale, e avendo ben presente che la situazione è certamente diversa da quella dei Paesi europei, Alexander Betts e colleghi suggeriscono che per promuovere al contempo la coesione sociale nelle comunità ospitanti (*host communities*) e l'inclusione dei rifugiati è cruciale fare diventare entrambi – uno a fianco all'altro – destinatari dei programmi di assistenza e della pianificazione degli insediamenti<sup>10</sup>. Similarmente, ritornando al contesto italiano, Francesca Campomori auspica «un investimento non episodico, né residuale in pratiche di promozione della coesione sociale, valorizzando le numerose esperienze di innovazione sociale che hanno come protagoniste le varie declinazioni della società civile. Uno degli ingredienti per l'integrazione dei rifugiati è infatti la creazione di un clima sociale in cui non predominano diffidenza e paura. L'accoglienza diffusa aveva anche lo scopo di favorire l'incontro reale tra rifugiati ed autoctoni per ridurre pregiudizi e stereotipi»<sup>11</sup>. Queste ultime considerazioni di Campomori esplicitano la direzione che intendo seguire nello sviluppo del contributo, interrogando le politiche di integrazione in relazione

<sup>8</sup> GIULIA VENTURINI - PAOLO GRAZIANO, *Misurare la coesione sociale: Regioni italiane a confronto*, Social Cohesion Papers - Quaderni della coesione sociale, 1/2016.

<sup>9</sup> Oltre al già citato paper si veda anche degli stessi autori il successivo *Misurare la coesione sociale in Italia. Secondo rapporto biennale*, 2018.

<sup>10</sup> ALEXANDER BETTS - MARIA FLINDER STIERNA - NAOHIKO OMATA - OLIVIER STERCK, *Social Cohesion and Refugee-Host Interactions: Evidence from East Africa*, Policy Research Working Paper 9917, Policy Research Working Paper Series, World Bank, 2022, p. 2.

<sup>11</sup> FRANCESCA CAMPOMORI, *Quel che resta dell'accoglienza dopo il Decreto Salvini. E qualche indicazione per invertire la rotta*, OCIS, Nota n.4 – Aprile 2020, <https://osservatoriocoesionesociale.eu/wp-content/uploads/2020/04/Nota-Campomori.pdf>.

alla promozione della coesione sociale. Preso atto che un contesto ad elevata coesione sociale, in cui pregiudizi e paura sono meno diffusi, favorisce sicuramente anche l'integrazione dei rifugiati, più nello specifico va compreso se un maggiore contatto tra comunità ospitante e rifugiati favorisce effettivamente il raggiungimento di questo obiettivo e in secondo luogo a quali condizioni ciò avviene con maggior successo.

Fin dai lavori seminali di Gordon Allport nel 1954 si è diffusa nella letteratura e nella ricerca la cosiddetta “teoria del contatto”<sup>12</sup> che suggerirebbe che il contatto può contribuire a ridurre il pregiudizio tra gruppi di maggioranza e di minoranza; ciò avverrebbe a patto che siano presenti quattro condizioni, ovvero: la presenza di un esplicito sostegno sociale e istituzionale; lo sviluppo di relazioni interpersonali significative; l'uguaglianza di status tra i gruppi; la presenza di uno scopo sovraordinato. Negli ultimi decenni si sono susseguite ricerche di taglio sociologico e di psicologia sociale volte a dimostrare o confutare la validità della teoria del contatto. Senza addentrarci ora in una disamina puntuale, ci è utile rilevare – con Messina e Mancini – che gli esiti di integrazione sono stati descritti dalla letteratura *«come più positivi quando derivanti dai programmi che prevedevano un contatto diretto tra autoctoni e migranti forzati – soprattutto se personale e volontario – piuttosto che quando derivavano da programmi a beneficio dell'intera comunità. Infatti, nei contributi analizzati, le esperienze di contatto personale e volontario sono state sempre associate a benefici positivi sia per i migranti forzati sia per i volontari. Tale positività degli esiti del contatto non è emersa in modo altrettanto netto quando i contributi prendevano in considerazione forme di contatto spontaneo»*<sup>13</sup>. A conferma di questa conclusione possiamo ad esempio citare la ricerca di Pham e colleghi sugli sfollati interni nella Repubblica Democratica del Congo, da cui si evince che sebbene in termini aggregati vi sia una correlazione negativa tra sfollati e coesione sociale, le persone che ospitano popolazioni sfollate nelle loro comunità hanno una percezione della coesione sociale più elevata nella maggior parte degli indicatori. Specularmente lo studio di Allen e colleghi rivela che i cittadini colombiani che hanno meno contatti diretti con i rifugiati venezuelani sono più propensi a sostenere politiche restrittive<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> GORDON W. ALLPORT - KENNETH CLARK - THOMAS F. PETTIGREW, *The nature of prejudice*, Addison-Wesley, Cambridge, MA, 1954.

<sup>13</sup> MATTIA MESSINA - TIZIANA MANCINI, “Contatto e integrazione. Una rassegna della letteratura sui programmi di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati”, in «Psicologia Sociale», 15 (3), 2020, pp. 335-367.

<sup>14</sup> Entrambi i contributi citati in ALEXANDER BETTS et al., cit., p. 33.

## 2. La *community-based protection* in chiave interculturale

Da queste ricerche risulta quindi che – in termini di policy – non è solo importante favorire in modo generale la coesione sociale e il contatto interculturale, ma che, affinché vi sia un impatto positivo sia sull'integrazione dei rifugiati che sulla stessa coesione sociale, le relazioni intergruppi tra comunità ospitante e rifugiati devono essere oggetto di politiche mirate. In questa direzione va anche l'approccio della cosiddetta *community-based protection*, ovvero la protezione dei rifugiati incentrata sulla comunità che è diventata oggetto di approfondimento e di intervento in particolare da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Dall'analisi dei documenti dell'Agenzia si deducono due diverse accezioni della *community-based protection*. Secondo la prima, di portata più ristretta e focalizzata direttamente sulle comunità di rifugiati, un approccio incentrato sulle comunità riconosce la necessità di lavorare con i diretti interessati durante tutte le fasi di un intervento, riconoscendo la resilienza, le capacità, le competenze e le risorse dei rifugiati stessi: «*Un approccio incentrato sulla comunità può aiutare le comunità a lavorare per prevenire i problemi sociali e ad affrontare direttamente quelli che si presentano [...]. In effetti, gli obiettivi dell'approccio basato sulla comunità sono di rafforzare la dignità e l'autostima delle persone interessate e di responsabilizzare tutti gli attori a lavorare insieme per sostenere i diversi membri della comunità nell'esercizio e nel godimento dei loro diritti umani*»<sup>15</sup>. Questa definizione è particolarmente rilevante perché mette al centro la soggettività e la capacità di autodeterminazione dei rifugiati. Ma ai fini del presente contributo può risultare limitata nella misura in cui non esplicita il tema del contatto interculturale; la comunità di cui si parla sarebbe primariamente *la* comunità (o *le* comunità) dei rifugiati. Nella maggior parte dei documenti e dei manuali di UNHCR questa sembra essere la definizione maggiormente in voga e la comunità ospitante viene trattata separatamente, anche se si invita a discutere con essa i piani rivolti ai rifugiati, a garantire che gli interventi non esacerbino le tensioni tra i gruppi e a cercare di intercettare le loro idee e prospettive, includendo la *host community* negli esercizi di valutazione partecipativa<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> UNHCR, "Community Based Protection", in *UNHCR Emergency Handbook*, 4th edition, <https://emergency.unhcr.org/entry/50478/community-based-protection>.

<sup>16</sup> UNHCR, *UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations*, March 2008, available at: <https://www.refworld.org/docid/47da54722.html> [accessed 20 November 2022], pp. 36-7.



Ai fini del presente contributo, tuttavia, ci interessa maggiormente una seconda accezione possibile di *community-based protection*, in base alla quale la comunità ospitante sarebbe immediatamente inclusa nella definizione delle priorità e nella programmazione degli interventi. Questa definizione non si trova esplicitata nei documenti dell'UNHCR, ma si può facilmente dedurre se si analizzano le pratiche proposte e i materiali di comunicazione della stessa Agenzia. L'UNHCR, ad esempio, identifica nella creazione di *community centres* una buona strategia per promuovere la *community-based protection*. Questi centri sono definiti come «luoghi sicuri e pubblici in cui donne, uomini, ragazzi e ragazze di diversa estrazione possono incontrarsi per eventi sociali, attività ricreative, istruzione e programmi di sostentamento, scambio di informazioni e altri scopi. Sono istituiti con l'obiettivo principale di conferire potere alle comunità di rifugiati e di accoglienza e fornire loro un forum per promuovere la loro partecipazione alle decisioni che riguardano le loro vite»<sup>17</sup>. Questi centri rappresentano pertanto una risorsa chiave per promuovere la coesistenza positiva attraverso l'implementazione di attività comuni che coinvolgono alla pari rifugiati e comunità ospitante.

Anche il breve video esplicativo proposto da UNHCR per diffondere la *community-based protection* sembra coerente con questa seconda accezione: nel video infatti vediamo Dahab, un giovane rifugiato sudanese disabile, che cerca con fatica di condurre una vita normale. Ma le soluzioni pratiche messe a disposizione di servizi (per esempio organizzando il suo trasporto a scuola o migliorando l'accessibilità delle strutture che deve frequentare) non sarebbero sufficienti se Dahab continuasse a essere oggetto di pregiudizio e discriminazione. Per questo – continua il video – è cruciale il coinvolgimento e il supporto della comunità nel suo insieme come chiave per migliorare la sua condizione ma anche quella di altri ragazzini disabili e – in ultima analisi – dell'intera comunità: «tutti i soggetti coinvolti sono incentivati a proteggere la soluzione che hanno contribuito a creare»<sup>18</sup>. Un ottimo esempio di promozione della coesione sociale attraverso interventi che riguardano un target più ampio di quello dei rifugiati e che adottano un approccio incentrato sulla comunità sia nella definizione del problema che nell'individuazione di possibili soluzioni.

La storia di Dahab mi permette di introdurre un altro tema per me centrale. La focalizzazione esclusiva sulla categoria dei rifugiati – anche quando ani-

<sup>17</sup> UNHCR, *Community-Based Protection in Action - Community Centres*, 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/573d5bc64.html> [accessed 20 November 2022]

<sup>18</sup> “Community-based protection”, <https://youtu.be/-jnekaOxz24>.

mata dalle migliori intenzioni – incappa in tutti i rischi dell'etichettamento già magistralmente illustrati da Roger Zetter nel 1991<sup>19</sup>. I rifugiati, e via via tutte le sottocategorie che si sono moltiplicate negli ultimi anni, andando a creare una panoplia di identità burocratiche cui non corrispondono gruppi sociali preesistenti, finiscono con l'incorporare e performare queste identità al solo fine (o al fine prevalente) di essere inclusi, di essere visti, di essere protetti. Ma lungo il piano inclinato del moltiplicarsi delle etichette, il contenuto in termini di protezione e inclusione sembra essere sempre più ridotto e condizionato<sup>20</sup>. L'antidoto a questo processo potrebbe dunque consistere nel cambiare segno a questa tendenza, applicando un approccio anti-identitario e interculturale<sup>21</sup>.

Dobbiamo per questo rinunciare a una doppia tentazione: da un lato, quella di negare le differenze, annacquandole in un generico quanto inverosimile “siamo tutti uguali”, e dall'altro lato quella di ritenere le differenze – e le identità ad esse correlate – come imm modificabili e permanenti, e non come (anche) il prodotto di categorie istituzionali sempre più restrittive e vincolanti. Propongo invece di adottare una chiave di lettura interculturale<sup>22</sup> e assumere al contempo una prospettiva intersezionale<sup>23</sup> che evidenzia come ogni persona appartiene a più categorie sociali, a più identità, riconducibili alle intersezioni tra più assi di potere<sup>24</sup> che determinano diverse combinazioni di oppressione. Non basta quindi fare un elenco di queste categorie, ma è invece necessario considerare la relazione che esiste fra di loro, i loro incroci. L'intersezionalità infatti non è un'addizione di etichette (la trasposizione del multiculturalismo all'interno di

<sup>19</sup> ROGER ZETTER, “Labelling refugees: forming and transforming a bureaucratic identity”, in «Journal of Refugee Studies», Vol. 4, n.1, 1991.

<sup>20</sup> ROGER ZETTER, 2007, “More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization”, in «Journal of Refugee Studies», Vol. 20, N. 2, pp. 172-192.

<sup>21</sup> Sono consapevole che l'intera procedura legale di determinazione dello status non può prescindere dalla valutazione della corrispondenza tra la definizione di rifugiato (o delle altre categorie della protezione) e la storia personale del richiedente; ma ritengo che tale produzione di identità burocratiche e legali sia già abbastanza rischiosa se confinata alla sola dimensione del riconoscimento formale dello status e non vedo ragione per farla diventare il criterio principale attraverso cui costruire le opportunità di accoglienza e integrazione.

<sup>22</sup> CARLOS G. ROMERO, “Interculturalismo”, in Giuseppe Mantovani (a cura di), *Intercultura e mediazione. Teorie ed esperienze*, Carocci, Roma, 2008.

<sup>23</sup> KIMBERLÉ W. CRENSHAW, 2011, “Demarginalising the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Anti-discrimination Doctrine, Feminist Theory and Anti-racist Politics”, in Lutz H., Herrera Vivar M. T., Supik L. (a cura di), *Framing Intersectionality. Debates on a Multi-faceted Concept in Gender Studies*, Ashgate, Burlington, pp. 25-42.

<sup>24</sup> NIRA YUVAL-DAVIS, 2006, *Belonging and the Politics of Belonging*, «Patterns of Prejudice», s. XL, n. 3, pp. 196-213.

una stessa persona), ma la consapevolezza che le condizioni di vita, le discriminazioni subite sono determinate da fattori contestuali e interconnessi.

Anche la *community-based protection*, a mio avviso, deve pertanto prendere atto della composizione plurale delle comunità cui fa riferimento, riconoscendo il misto di somiglianze e differenze che le caratterizza, come suggerito dall'antropologo Francesco Remotti<sup>25</sup>. La proposta di Remotti – da molti anni studioso e critico degli effetti di un uso sconsiderato della categoria dell'“identità” - è quella di superare le tentazioni identitarie e soffermarsi piuttosto sulle somiglianze: la convivenza vera può accadere solo attraverso il riconoscimento di ciò che abbiamo di simile gli uni con gli altri. Non perfettamente identici, non perfettamente diversi, ma simili.

Seguendo questo ragionamento e tornando a Dahab, si può quindi ipotizzare che la protezione incentrata sulla comunità debba nel suo caso tener conto dell'intera popolazione scolastica e non solo degli alunni con disabilità, né tanto meno dei soli alunni rifugiati. O addirittura interrogare tutti i potenziali fruitori dei mezzi di trasporto pubblico o l'abbattimento di barriere architettoniche che affliggono la vita quotidiana non solo di chi si trova a muoversi con una carrozzella a causa della disabilità, ma anche di genitori con bambini in passeggino o anziani con difficoltà motorie e così via. Dahab in questo senso non deve per forza essere visto e incluso in quanto minore-rifugiato-disabile, destinatario per questo di politiche e servizi iperparcellizzati, ma piuttosto nella sua somiglianza e affinità con tanti altri gruppi diversi di cittadini con i quali condivide almeno un tratto della sua identità.

Sono tuttavia consapevole che queste somiglianze non sono di per sé autoevidenti alle istituzioni, ma spesso nemmeno agli attori direttamente coinvolti. È per questo che interventi che promuovano la coesione sociale in chiave interculturale devono a mio avviso nominare esplicitamente questo cambio di prospettiva e i vantaggi collettivi che ne derivano, in una dinamica *win-win* che toglierebbe molto terreno da sotto i piedi di xenofobi e fautori delle tante “guerre tra poveri” che attanagliano le nostre società.

### 3. Creare legami: integrazione e relazioni interculturali

Attraverso il percorso teorico e politico tratteggiato nei paragrafi precedenti ho cercato di mostrare le ragioni che mi spingono a ritornare al tema dell'integrazione dei rifugiati solo a patto che questo discorso e le politiche che ne

<sup>25</sup> FRANCESCO REMOTTI, *Somiglianze. Una via per la convivenza*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

conseguono siano saldamente incorporati nella cornice della coesione sociale e della *community-based protection*. Credo in particolare che questo quadro spieghi il motivo per cui la promozione di relazioni interculturali significative tra rifugiati e autoctoni è così significativa. Innanzitutto, abbiamo visto che, affinché il contatto tra gruppi diversi sia efficace nel ridurre pregiudizi, paura e diffidenza e nell'incrementare la coesione sociale, è necessario che tale contatto non sia casuale, sporadico ed estemporaneo. Da questo punto di vista il modello dell'accoglienza integrata e diffusa sarebbe una condizione necessaria ma non sufficiente perché ciò si verifichi. In secondo luogo, abbiamo rilevato che la coesione sociale viaggia in parallelo alla riduzione delle disuguaglianze: pertanto, delle politiche in favore dell'integrazione dei rifugiati possono costituire anche un volano di coesione sociale a patto che non includano in maniera esclusiva ed escludente i rifugiati, ma si riverberino positivamente su porzioni più ampie delle comunità, enfatizzando ciò che rende simili i rifugiati (o alcuni tra essi) e la comunità locale (o specifici sottogruppi della stessa comunità locale), offrendo occasioni di riconoscimento reciproco delle somiglianze, tanto nei problemi che nelle loro possibili soluzioni. Ultimo ma non ultimo, voglio argomentare – come ampiamente condiviso da una parte consistente della letteratura in materia, nonché dalle priorità in termini di politiche per l'integrazione assunte da alcuni Paesi – che l'integrazione sociale dei rifugiati, il senso di appartenenza che ne discende e il miglioramento della qualità della vita in termini di benessere generale e senso di autoefficacia non sono aspetti marginali dei percorsi di integrazione tout court. E per questo meritano di essere posti al centro delle politiche e dei discorsi pubblici sull'asilo e i rifugiati.

Secondo Ager e Strang<sup>26</sup>, ad esempio, i settori chiave attraverso cui si articola il processo di integrazione dei rifugiati sono quattro. A un primo livello troviamo i cosiddetti “strumenti” (*markers and means*) che riguardano gli aspetti più classici dell'integrazione socio-economica e della partecipazione dei rifugiati alla comunità, ovvero il lavoro, l'alloggio, la formazione e la salute. Al secondo livello troviamo le reti e i legami sociali (*social connections*), nella loro diversa natura di legami forti e legami deboli. Al terzo si nominano invece i fattori facilitanti (*facilitators*) che attengono alla promozione del processo di integrazione attraverso le conoscenze linguistiche e culturali, la percezione di sicurezza e di stabilità all'interno della comunità. Infine, il quarto livello si sostanzia nelle cosiddette fondamenta (*foundations*) che contempiono l'accesso ai

<sup>26</sup> ALASTAIR AGER – ALISON STRANG, “Understanding Integration: A Conceptual Framework”, in «Journal of Refugee Studies», Vol. 21, Is. 2, 2008, pp. 166–191.

diritti e le pratiche di cittadinanza nel loro complesso (Fig.1). Questi quattro livelli vanno intesi come fortemente interrelati in un regime di co-implicazione, tanto che non si può parlare di vera e propria integrazione senza la soddisfazione degli indicatori elencati in tutte le diverse dimensioni.

Fig. 1. Indicatori dell'integrazione dei rifugiati.



Questo modello mostra altresì come sia importante non solo il processo intrapreso dai migranti forzati *verso* la società ospitante, ma anche la capacità di trasformazione e di adattamento della società ospitante stessa, sia per quel che riguarda le istituzioni che per quel che attiene alla dimensione sociale più orizzontale, che coinvolge i cittadini autoctoni. Se pensiamo ai legami sociali, ecco che per parlare di integrazione questi non possono essere solamente monoculturali e/o monoetnici. Il senso di sicurezza e stabilità dei rifugiati si sviluppa in rapporto a un contesto esterno più o meno accogliente e rassicurante, e non solamente sulla base di caratteristiche idiosincratiche individuali del migrante. Tutte queste dimensioni devono inoltre tener conto di una base fortemente asimmetrica che caratterizza i rapporti tra i rifugiati e il contesto di integrazione: *«poiché inseriti nel quadro di rapporti socio-economici, i rapporti tra le persone si strutturano in modo del tutto asimmetrico, con una ripartizione dei ruoli tra chi*

si trova in una posizione egemonica e chi, al contrario, in una subalterna»<sup>27</sup>. Per queste ragioni, si conferma la centralità delle dimensioni sociali dell'integrazione, che necessitano di una attenzione specifica e non residuale.

Assumendo queste premesse teoriche, può essere interessante analizzare le diverse iniziative e programmi che negli ultimi anni in Europa hanno messo al centro il tema delle relazioni sociali e della creazione di legami interculturali e verificare quanto esse sono coerenti con gli approcci appena tratteggiati. Mi riferisco in particolare alle tante attività che hanno promosso l'abbinamento e l'affiancamento di un rifugiato con uno (o più) cittadini autoctoni<sup>28</sup>. Come criterio per distinguere le esperienze qui analizzate da altre iniziative di volontariato in favore dei rifugiati mi soffermo sui casi in cui vengono proposte e sviluppate relazioni particolarmente intime e a lungo termine tra volontari e rifugiati, all'interno di un contesto molto informale<sup>29</sup>. I *buddy schemes* rappresentano «un allontanamento dall'imperativo umanitario di aiutare in tempi di crisi percepita», configurandosi piuttosto come «una forma più personalizzata di supporto sociale informale a lungo termine tra individui che scelgono di prendersi cura dei bisogni reciproci al di fuori delle strutture pubbliche organizzate all'interno della sfera privata. In questo senso, i programmi di amicizia volontaria sono simili alle relazioni informali di cura che si trovano spesso tra familiari o amici»<sup>30</sup>. Queste esperienze sono a mio parere interessanti perché si sviluppano per lo più a fianco o in parallelo alle diverse forme di accoglienza istituzionale e mettono a tema la costruzione di legami al di fuori dei ruoli riconosciuti e codificati

<sup>27</sup> MARCO CATARCI, *L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori locali*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 50.

<sup>28</sup> In questo contributo non analizzo i legami interculturali che derivano dalle esperienze di accoglienza domestica dei rifugiati, per i quali rimando a CHIARA MARCHETTI, "L'accoglienza dei rifugiati in famiglia. Prove di comunità interculturali", in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2018. Accogliere, Proteggere, Promuovere, Integrare*, Editrice Tau, Todi (PG), 2018, pp. 179-214; MATTEO BASSOLI - FRANCESCA CAMPOMORI, "A policy-oriented approach to co-production. The case of homestay accommodation for refugees and asylum seekers", in «Public Management Review». 2022; per una comparazione tra la "classica" accoglienza domestica e quella di stampo più emergenziale emersa a seguito della crisi ucraina, rimando a MATTEO BASSOLI, "La politica dell'accoglienza domestica in Italia", in IDOS, *Dossier statistico immigrazione*, 2022, in pp. 141-4.

<sup>29</sup> CELINE CANTAT, - MARGIT FEISCHMIDT, "Conclusion. Civil involvement in refugee protection—Reconfiguring humanitarianism and solidarity in Europe", in MARGIT FEISCHMIDT - LUDGER PRIES - CELINE CANTAT (eds.), *Refugee protection and civil society in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2019, pp. 379-399.

<sup>30</sup> INKA STOCK, "Buddy Schemes between Refugees and Volunteers in Germany: Transformative Potential in an Unequal Relationship?", in «Social Inclusion», Volume 7, Issue 2, 2019, pp. 128-138.

di operatore/beneficiario. Allo stesso tempo, tuttavia, possono – per scelta dei promotori dei programmi o per le condizioni strutturali dentro cui finiscono con lo svilupparsi – promuovere relazioni più o meno fondate sul bisogno o, per contro, più o meno orientate alla riduzione delle disuguaglianze e la costruzione di legami paritari, basati sull'identificazione delle somiglianze tra i soggetti coinvolti. Conseguentemente, gli esiti di questi rapporti, nonché il loro impatto sull'integrazione dei rifugiati ma anche sulla coesione sociale, possono variare sensibilmente.

Va innanzitutto osservato che un impulso particolare a queste iniziative è derivato dalla particolare congiuntura che si è creata nel cosiddetto anno della “crisi europea dei rifugiati”. A fronte, infatti, di un arrivo massiccio di richiedenti asilo e rifugiati nel continente europeo e del diffondersi di discorsi allarmistici (quando non apertamente razzisti) che spingevano per un controllo delle frontiere e il restringimento del diritto d'asilo, si è assistito anche a una mobilitazione sociale senza precedenti<sup>31</sup>, in molti casi spontanea e al di fuori delle consuete forme di partecipazione, attivismo e assistenza dal basso. Alcune di queste esperienze si sono concretizzate – e talvolta progressivamente organizzate – anche in programmi di affiancamento tra singoli volontari e rifugiati<sup>32</sup>. È il caso, ad esempio, dell'iniziativa di Befriending promossa in Spagna dalla ONG Rescate con il supporto di UNHCR Spagna, che ha sinora coinvolto più di 730 persone, con un'attenzione particolare a rifugiati con esigenze specifiche e vittime di violenza di genere<sup>33</sup>, o del progetto della Croce Rossa danese “Friends pave the way”, lanciato nel 2016 e ora attivo in 57 Comuni<sup>34</sup>, o ancora del “The refugee buddy project”, attivo dal 2017 nel Regno Unito a Hastings, Rother e Wealden<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Si vedano per es. Elena FONTANARI – MAURIZIO AMBROSINI, “Into the Interstices: Everyday Practices of Refugees and Their Supporters in Europe's Migration ‘Crisis’”, in «Sociology», 52(3), 2018, pp. 587–603; ROBIN VANDEVOORDT, “Subversive Humanitarianism: Rethinking Refugee Solidarity Through Grass-Roots Initiatives”, in «Refugee Survey Quarterly», Vol. 38, Issue 3, 2019, pp. 245–265; CHIARA MARCHETTI, “L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie”, in MARIA-CRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019. Non si tratta solo di migranti. L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Editrice Tau, Todi (PG), 2019, pp. 223-247

<sup>32</sup> Come vedremo più avanti a livello internazionale si parla talvolta di *mentorship*, altre di *befriending*, altre ancora di *buddy schemes*. Nelle pratiche italiane si sono diffusi sia la definizione di tutor che quella di mentore; più recentemente anche quella di *buddy* nel programma di *community matching* promosso da UNHCR insieme a CIAC e RWI (cf. oltre in questo contributo).

<sup>33</sup> Cf. <https://www.ongrescate.org/befriending>.

<sup>34</sup> Cf. <https://redcross.eu/projects/friends-show-the-way>.

<sup>35</sup> Cf. <https://www.therefugeebuddyproject.org/>.

In Italia nello stesso periodo, a partire dal 2016, viene sperimentata la figura del tutor territoriale per l'integrazione nell'ambito del progetto FAMI Ancora<sup>36</sup>, promossa nei territori della provincia di Parma (dove è attivo il capofila CIAC), Brescia, Trieste, Ivrea e Chivasso (Torino), successivamente esteso attraverso il successivo Ancora 2.0 in 9 Regioni dal nord al sud Italia<sup>37</sup>. Dal 2021 è inoltre presente in 7 città (Roma, Milano, Torino, Bari, Palermo, Napoli e Parma) un programma di community matching, avviato dall'UNHCR, insieme a Refugees Welcome Italia e CIAC, grazie al sostegno dell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai attraverso i fondi 8×1000, attraverso il quale rifugiati e rifugiate vengono messi in contatto con volontari e volontarie che possano affiancarli nel loro percorso di integrazione in Italia<sup>38</sup>.

Altri progetti – pur coinvolgendo sempre volontari nel ruolo di supporto informale dei rifugiati – hanno obiettivi o target più specifici. In Belgio, ad esempio, il Progetto “Duo for a Job” propone una forma di *intergenerational coaching*, ovvero mette in contatto giovani immigrati e rifugiati con persone locali over 50 e volontari in pensione, che hanno esperienza professionale in settori specifici e che possono accompagnarli e sostenerli nella loro ricerca di lavoro<sup>39</sup>. In Olanda la app Welcome – che già nel 2019, anno di avvio, era stata scaricata da 10.000 utenti - si presenta come un'opportunità *user-friendly* per mettere in contatto cittadini locali e neo-arrivati (compresi rifugiati), creando una rete utile per trovare la propria strada nella società<sup>40</sup>. In Italia, invece, il progetto “Fianco a fianco: cittadini insieme a giovani migranti”, lanciato da Refugees Welcome Italia a Palermo, per poi essere esteso a Roma e ad altre città nel 2021, prevede che dei mentori siano abbinati a rifugiati neomaggiorenni,

---

<sup>36</sup> Ancora: Progetto sperimentale di comunità a supporto dell'autonomia dei titolari di protezione internazionale” (prog. 308 CUP C99J17000030001), cf. Report finale, <https://ciaconlus.org/it/chi-siamo/pubblicazioni/ancora-la-sfida-dell-integrazione-e-dei-legami-interculturali>. I rifugiati abbinati a un tutor sono stati complessivamente 47.

<sup>37</sup> Nello specifico nei territori di Parma, Bari, Bergamo, Bologna, Brescia, Cosenza, Ferrara, Firenze, Napoli, Ravenna, Torino, Trieste, Vicenza; “Ancora 2.0 - Consolidamento e modellizzazione di interventi di comunità per l'autonomia dei titolari di protezione internazionale” (prog. 3257 CUP C99D19000190007), cf. Report finale e Ricerca-azione sui tutor, <https://ciaconlus.org/it/facciamo/progetti/ancora-2>. I rifugiati abbinati a un tutor sono stati complessivamente 150.

<sup>38</sup> Cf. <https://buddy.unhcr.it/>; per il Report intermedio cf. [https://buddy.unhcr.it/wp-content/uploads/2022/11/Community\\_Matching\\_Report\\_4\\_web.pdf](https://buddy.unhcr.it/wp-content/uploads/2022/11/Community_Matching_Report_4_web.pdf). A fine ottobre 2022 sono stati complessivamente realizzati 253 match, di cui 78 con rifugiati ucraini.

<sup>39</sup> Cf. <https://www.duoforajob.be/en/home/>

<sup>40</sup> Cf. <https://www.welcomeapp.nl/en/>.



al fine di affiancarli e sostenerli nel loro percorso di crescita personale e di inclusione sociale<sup>41</sup>.

Come anticipato, benché queste esperienze abbiano molte caratteristiche in comune, sono riscontrabili anche delle differenze. Solo nel caso in cui siano stati oggetto di ricerca empirica approfondita – e per ora le indagini in materia sono ancora piuttosto limitate – è possibile trarre delle conclusioni sull'impatto dei singoli progetti, sia rispetto alle prospettive di integrazione dei rifugiati coinvolti, sia rispetto le eventuali ricadute positive in termini di coesione sociale e di trasformazione più ampia delle comunità locali coinvolte attraverso singoli volontari. Ci sono però già sufficienti elementi per identificare diverse tipologie di relazione proposta e le conseguenti priorità identificate dai soggetti che promuovono questi *buddy schemes*.

Va innanzitutto notato che, nonostante la centratura sull'unicità della relazione personale e intima tra due soggetti, alcune esperienze enfatizzano soprattutto la dimensione dell'aiuto e della "guida" esercitata da persone più esperte (perché autoctone ma in molti casi anche in virtù di una considerevole differenza di età) nei confronti di soggetti intesi come vulnerabili o comunque bisognosi di un aiuto concreto. La relazione in questo caso parte già sbilanciata e rischia di riprodurre asimmetrie di potere e di status riscontrabili anche nel sistema di accoglienza e nei contesti istituzionali e burocratici. Analizzando alcune esperienze tedesche, Inka Stock rileva il rischio che i volontari rinforzino l'esistenza di relazioni di dipendenza, anziché promuovere l'autonomia e la partecipazione dei rifugiati nella società: «Questo perché i *buddy schemes* sono costruiti su relazioni di potere ineguali tra "chi aiuta" e gli individui che devono essere "aiutati", il che è - non da ultimo da una prospettiva postcoloniale - paradigmatico di un'ampia gamma di relazioni umanitarie e di aiuto nei contesti di cooperazione allo sviluppo, migratori e di assistenza sociale in tutto il mondo, criticati proprio per i loro effetti vittimizzanti»<sup>42</sup>. Si confermerebbe così il mito di un "volontariato apolitico" che colloca le prestazioni di assistenza sociale per i richiedenti asilo e i rifugiati in modo permanente al di fuori della responsabilità dello Stato<sup>43</sup>. Ai fini del presente contributo, mi interessa sottolineare – insieme ai rischi sopracitati – il fat-

<sup>41</sup> Sviluppato nell'ambito del programma "Child guarantee" dell'Unione europea, di cui Unicef è responsabile per l'Italia; cf. <https://refugees-welcome.it/fianco-a-fianco/>. Attraverso il progetto dal 2020 sono stati complessivamente realizzati 120 match tra Palermo, Roma, Catania, Ravenna e Aosta.

<sup>42</sup> INKA STOCK, "Buddy Schemes...", cit., p. 129.

<sup>43</sup> LARISSA FLEISCHMANN - ELIAS STEINHILPER, "The myth of apolitical volunteering for refugees: German welcome culture and a new dispositif of helping", in «Social Inclusion», 5(3), 2017, pp. 17–27.

to che simili esperienze, concentrandosi su obiettivi immediati di integrazione dei rifugiati interpretano la relazione con i *buddy* come direttamente funzionale al miglioramento in termini pratici della loro condizione. Eventuali conseguenze positive per i volontari stessi o per le comunità locali sono naturalmente benvenute, ma non sono tematizzate come priorità progettuale.

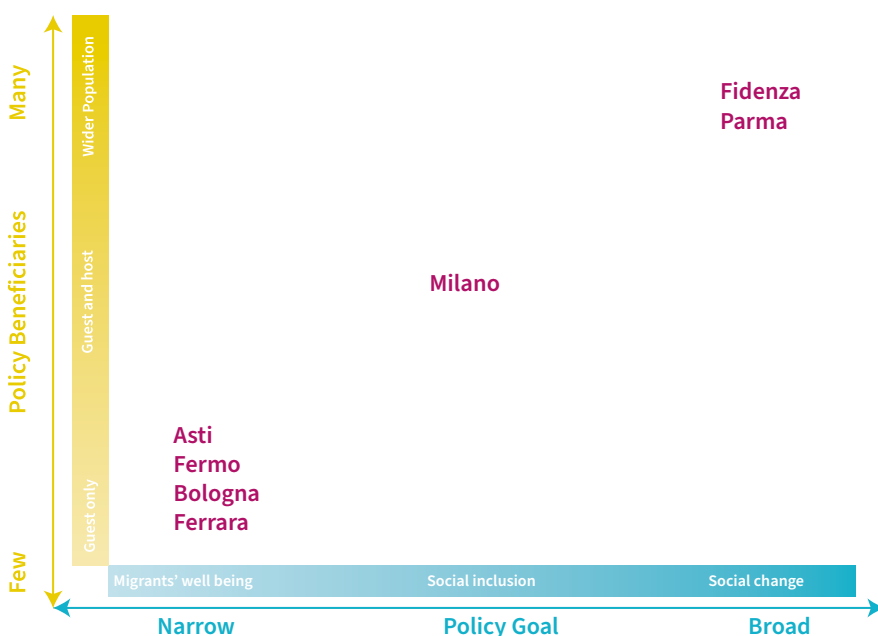
Altre esperienze invece si pongono sin da subito obiettivi che riguardano sia i rifugiati che i volontari. Nel caso danese, ad esempio, sia dalla presentazione del programma “Friends pave the way”, apprendiamo che *«L'obiettivo generale del progetto è promuovere l'integrazione individuale e la coesione sociale a livello locale, con i rifugiati e le società di accoglienza che traggono grandi vantaggi dalla relazione»*. Infatti, se i *buddy* volontari sono chiamati a dare ai rifugiati *«una guida pratica, ad aprire le porte alle reti locali e ad assisterli nell'interpretazione culturale e linguistica»*, d'altra parte per gli stessi volontari la partecipazione al programma rappresenta *«un'opportunità per espandere la propria rete, fare nuove amicizie, conoscere culture diverse e fare una differenza positiva nella vita dei rifugiati che vivono in Danimarca»*. Allo stesso modo il community matching avviato in Italia si presenta sin da subito come *«Un progetto dove l'aiuto reciproco getta le basi per nuove amicizie. Costruiamo insieme le comunità in cui vogliamo vivere: accoglienti, solidali, inclusive»*. L'enfasi si sposta dall'individuo rifugiato alla relazione di reciprocità e alla dimensione comunitaria.

Questi diversi accenti si collocano lungo un continuum che va dalla massima focalizzazione sul percorso individuale di integrazione del rifugiato a una maggiore centratura sui processi di rafforzamento della coesione sociale, come già evidenziato – analizzando le esperienze di accoglienza domestica - da Bassoli e Campomori che hanno interpretato come segue i diversi obiettivi di policy proposti dai singoli programmi, oltre che l'individuazione di un numero più o meno ampio di beneficiari:

*«Le esperienze di Parma e Fidenza sono fortemente orientate al raggiungimento di un cambiamento sociale e di una maggiore coesione sociale (anche) attraverso lo strumento dell'accoglienza domestica. L'associazione che coordina i progetti per conto dei due Comuni ritiene che l'intera comunità sia beneficiaria del progetto. I beneficiari sono, quindi, gli ospiti, i padroni di casa e la popolazione in generale. Per quanto riguarda l'obiettivo dell'inclusione sociale (Milano), è concepito come la promozione di una 'Città Santuario', che dovrebbe avere un impatto diretto sia sugli ospiti che su tutti i rifugiati, ma è anche concepito dal decisore politico come un vantaggio per chi ospita, sottolineando l'arricchimento umano fornito da questa esperienza, sia pure in modo indiretto. In questo caso, quindi, i beneficiari*

*finali sono gli ospiti, mentre i destinatari (target groups) sono sia gli ospiti che i padroni di casa. Il terzo obiettivo che abbiamo individuato, ovvero il benessere dei migranti, è caratterizzato – soprattutto nel caso di Asti – da una preoccupazione legata principalmente alla soluzione abitativa di breve durata e alle condizioni socio-psicologiche dei migranti. Secondo questo obiettivo di policy, gli ospiti sono gli unici destinatari e gli unici beneficiari del progetto di accoglienza domestica» (vd. Fig. 2)<sup>44</sup>.*

Fig. 2. Diversi obiettivi di policy nelle pratiche di accoglienza domestica e loro relazione con l'identificazione dei beneficiari finali.



È facile prevedere che *buddy schemes* sviluppati in condizioni di emergenza (reale o percepita: pensiamo alla “crisi europea dei rifugiati” nel 2015 o più recentemente alla crisi ucraina) tendano a mobilitare un maggior numero di autoctoni disposti a mettersi in gioco, ma allo stesso si assestino su un tipo di attività e di relazione maggiormente condizionate dalla soddisfazione di bisogni primari, asimmetriche e meno incentrate sulla costruzione di legami intercul-

<sup>44</sup> MATTEO BASSOLI – FRANCESCA CAMPOMORI, “A Policy-oriented...”, cit.

turali significativi. Un tipo di relazione che per altro genera più facilmente un travolgente senso di responsabilità per i “propri rifugiati”, unito a una percezione di impotenza<sup>45</sup>. D'altra parte, si può ipotizzare – anche se nella pratica ciò non accade automaticamente – che nel caso di rifugiati inseriti in programmi ordinari di accoglienza e integrazione, oppure già usciti dalla fase di accoglienza istituzionale, sia più facile che vengano implementati programmi che vanno oltre la dimensione assistenziale, ponendosi piuttosto come obiettivo primario l'ampliamento delle reti sociali interculturali e lo sviluppo di comunità.

#### 4. Conclusioni

*Non c'è integrazione senza legami*, recita il titolo di questo contributo. Attraverso i ragionamenti e le analisi proposte nei paragrafi precedenti, ho cercato di argomentare non solo importanza dei legami e delle relazioni sociali nei percorsi di integrazione dei rifugiati, ma anche la necessità – per definire obiettivi di policy realmente trasformativi e di ampio respiro – di collocare questo dibattito e le politiche che ne discendono dentro la più ampia cornice della coesione sociale. In queste conclusioni vorrei provare a mettere a fuoco alcuni punti di attenzione e questioni ancora aperte.

*La coesione sociale non basta.* Il fatto di trovarsi in contesti ad elevata coesione sociale non dovrebbe rappresentare un alibi per diminuire i servizi per l'integrazione per i rifugiati, né tanto meno per “riposare sugli allori”: il capitale di coesione sociale può rapidamente consumarsi e va continuamente rifornito con investimenti politici ed economici ordinari. Oltretutto, dal punto di vista specifico dei rifugiati, le opportunità derivanti da un contesto con elevata coesione sociale potrebbero non essere immediatamente accessibili. Interessanti da questo punto di vista sono i risultati di una recentissima ricerca svolta tra i rifugiati accolti nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) in Emilia-Romagna, che ricordiamo essere tra le regioni in cima alla graduatoria nazionale della coesione sociale secondo gli studi di Venturini e Graziano: a fronte di un diffuso interesse dichiarato da parte dei rifugiati verso la conoscenza della cultura italiana (l'85% degli intervistati dichiara di volersi spendere attivamente in futuro in attività che gli permettano di approfondirla), solo l'8% di loro dichiara di frequentare con assiduità le attività di associazioni che si occupano di queste tematiche. Sono molti, allo stesso tempo (41% nel caso delle associazioni culturali e 49%

---

<sup>45</sup> IONA TYNEWYDD - JOANNA SEMLYEN - SOPHIE NORTH - IMOGEN RUSHWORTH, “Volunteer Mentor Experiences of Mentoring Forced Migrants in the United Kingdom”, in «Refuge», 37(1), 2021, p. 42.

nel caso delle associazioni di cittadini), i rispondenti che dichiarano di non conoscere alcuna realtà di questo tipo sul proprio territorio<sup>46</sup>. È intuibile come in un simile scenario sia cruciale facilitare l'incontro tra domanda e offerta di partecipazione. E l'esistenza di relazioni sociali significative tra rifugiati e autoctoni potrebbe davvero fare la differenza a questo scopo.

*L'accoglienza diffusa non è sufficiente.* L'esistenza di un sistema di accoglienza emancipante, diffuso, a diretta responsabilità delle istituzioni locali e con una forte partecipazione di enti del terzo settore è un prerequisito per lo sviluppo sia di politiche di integrazione che di sviluppo della coesione sociale. In sua assenza (o a fronte di sistemi frammentati ed emergenziali) qualsiasi coinvolgimento della società civile – anche orientato allo sviluppo di relazioni significative – finirebbe col doversi occupare di colmare le lacune del sistema stesso, favorendo un pericoloso scivolamento verso una privatizzazione dei servizi di accoglienza e integrazione, a scapito dei principi di equità e di esigibilità dei diritti. Ma anche quando un sistema di accoglienza diffusa è effettivamente presente, questo non è di per sé sufficiente a garantire né l'integrazione dei rifugiati, né tanto meno una focalizzazione sui processi interculturali di coesione sociale. Sappiamo infatti che negli ultimi anni anche nel SAI - sempre più marginale nel panorama generale dell'accoglienza - rischia di prevalere una logica di intervento prestazionale, erogativa e parcellizzata, dove trova difficilmente cittadinanza un approccio incentrato sulla comunità. Senza una specifica attenzione verso lo sviluppo di programmi di community matching e di coinvolgimento dei rifugiati e dei cittadini locali insieme, l'accoglienza diffusa rischia di non avere gli ingredienti e la spinta per rendere davvero praticabile e praticato un contatto interculturale trasformativo.

*L'asimmetria non è per forza un male.* Le condizioni di partenza di rifugiati e autoctoni coinvolti in relazioni interculturali significative possono effettivamente essere dispari e asimmetriche. La conoscenza della lingua, lo status sociale, la precarietà o meno delle condizioni abitative ed economiche, la capacità di orientarsi efficacemente in un determinato territorio: tutti questi elementi possono porre rifugiati e *buddy* su piani differenti. Una volta acquisita questa consapevolezza, cosa resta da fare? L'illusione di rapporti completamente paritari e reciproci riproduce un'immagine economicista e mercantile delle relazioni, in cui ogni rapporto si risolve in una transazione economica che scioglie le per-

<sup>46</sup> TOMMASO BERTAZZO (a cura di), *Costruendo partecipazione. La dimensione partecipativa nei rifugiati e nei richiedenti asilo in Emilia-Romagna*, Centro Stampa Regione Emilia-Romagna, ottobre 2022.

sone da un possibile debito, ma anche da un potenziale legame. Al di fuori delle relazioni di cura codificate del sistema di accoglienza e dei servizi, è normale invece trovarsi di fronte a relazioni variamente dispari, in cui il legame si nutre anche della circolarità tra dare, ricevere e restituire, in un continuo squilibrio che non fissa le persone in una condizione permanente, ma che riconosce invece la necessità di sentirsi reciprocamente implicati nel flusso continuo dell'economia del dono. Forse che i legami familiari non sono segnati da asimmetrie di potere? Sono per questo meno caldi e significativi? Non a caso c'è chi ha parlato di pratiche di *kinning*, di apparentamento<sup>47</sup>, grazie alle quali lo status sociale dei rifugiati aumenta sia agli occhi dei volontari che dei rifugiati, permettendo a questi ultimi di essere almeno simbolicamente inclusi nella società tedesca (nel caso analizzato) in quanto parte di una "famiglia". Anche nelle esperienze italiane il tema dell'asimmetria torna come un potenziale rischio che nella pratica viene spesso superato nel momento in cui la relazione si ri-bilancia di fronte a un nuovo squilibrio, provocato per esempio da una condizione di bisogno manifestata dal volontario italiano: nella ricerca-azione realizzata nell'ambito del progetto Ancora 2.0 si rileva che *«una svolta nella relazione tra tutor e rifugiato si è verificata nel momento in cui il tutor si è trovato in una situazione di vulnerabilità o difficoltà e ha offerto l'occasione al rifugiato di essere a propria volta di supporto, soprattutto dal punto di vista emotivo»*<sup>48</sup>. Queste nuove configurazioni avvengono spesso in modo inatteso; importante allora è coltivare lo spazio in cui ciò possa avvenire, senza fissarsi eccessivamente sulla scelta di promuovere solamente match sulla carta paritari: *«sono state proprio le traiettorie inaspettate delle relazioni a tracciare la direzione più promettente per la sperimentazione e a contribuire e a definirne più chiaramente l'obiettivo: uscire da una concezione stereotipata e artificiosa della relazione rifugiato-autoctono, rompere i reciproci pregiudizi e ridurre le asimmetrie relazioni e gli squilibri di potere che la consuetudine fa apparire normali anche a chi li vive»*<sup>49</sup>.

*L'impatto sulla comunità va studiato.* Finora le (poche) ricerche sui legami sociali interculturali tra rifugiati e autoctoni nell'ambito di programmi di *be-friending* o simili si sono focalizzate per lo più sugli effetti prodotti nei percorsi di integrazione dei migranti. Ad esempio, in Germania è stato studiato che in un lasso di tempo di un anno il miglioramento percentuale nella lingua è stato

<sup>47</sup> SIGNE HOWELL, "Kinning: The creation of life trajectories in transnational adoptive families", in *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 9(3), 2003, p. 465.

<sup>48</sup> CHIARA PERI – LAURA LANDI (a cura di), *La costruzione di legami sociali interculturali. Una ricerca azione*, 2022, p. 44.

<sup>49</sup> Ivi, p. 88.

del 18% nei rifugiati associati a un *mentor* (rispetto al 4% di chi ne era sprovvisto), mentre l'incremento delle attività ricreative è stato doppio (+0,8 rispetto a +0,4)<sup>50</sup>. Resta invece ancora da esplorare sia l'impatto sui singoli volontari che si affiancano ai rifugiati, sia – ancora di più – sulla comunità locale nel suo complesso. A oggi sappiamo solo che ci sono programmi che si danno come obiettivo esplicito quello di provocare un cambiamento positivo in termini di coesione sociale e di riduzione del clima di pregiudizio e paura nei confronti di migranti e rifugiati. Ma credo sia urgente oggi colmare questa lacuna prevedendo ricerche quantitative e qualitative che valutino se quanto promesso – anche in termini di superamento della logica 1:1 (un rifugiato/un *buddy*) che sottendono spesso questi programmi - realmente avviene. Solo in questo modo ci saranno evidenze utili a supportare in modo forte e qualificato l'investimento in un deciso cambio di rotta delle politiche di integrazione e di asilo in favore di un reale sviluppo di comunità e della coesione sociale.

---

<sup>50</sup> MAGDALENA KRIEGER - PHILIPP JASCHKE - MARTIN KROH - NICOLAS LEGEWIE - LEA-MARIA LÖBEL, "Mentoring programs support the integration of refugees", in «DIW Weekly Report», Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 10, Iss.49, 2020, pp. 457-465.

# Le navi quarantena tra necessità e limiti alla libertà

Raffaella Mirarchi

---

Quando nel 2020 fu dichiarato lo stato di emergenza a causa del dilagare della pandemia Covid-19, si dovette tenere conto anche del fatto che l'Italia fosse un paese di accoglienza per tante persone che approdano sulle nostre coste alla ricerca di condizioni di vita e futuro migliori. Pertanto, ci si è trovati davanti a un bivio: la necessità di gestire l'accoglienza di queste persone e quella di evitare il potenziale rischio di contagi da Covid-19. L'emergenza pandemica ha così impattato su un'altra emergenza, quella della gestione dei flussi migratori, lasciando rilevanti ripercussioni sul tema dei diritti fondamentali della libertà delle persone e delle disuguaglianze sociali.

L'epidemiologo Michael Marmot (2016)<sup>1</sup> in riferimento alle disuguaglianze sociali nella salute afferma che esse devono essere considerate importanti non solo per il danno che producono alla popolazione nel suo complesso, ma anche come indicatore sintetico e sensibile del grado di giustizia sociale e livello di civiltà della società stessa.

Una serie di scelte politiche e normative, che partono dal 2014, hanno dato forma a un sistema di accoglienza ostile alla valorizzazione dell'autonomia e della libertà dei migranti con l'utilizzo di grandi strutture quali i Centri di Prima Accoglienza (CPA) e i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).

Dopo un lungo dibattito, il Ministero dei Trasporti, Interno e Salute, stabilì con il decreto n.150 del 7 aprile 2020 che per l'intera durata dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19, i porti italiani non assicurassero più i necessari requisiti per la classificazione e definizione di porto sicuro, *Place of Safety*, ai sensi della Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il soccorso marittimo, per

---

<sup>1</sup> MICHAEL MARMOT - RUTH BELL, "Social inequalities in health: a proper concern of epidemiology", in «Annals of Epidemiology», Vol. 26, Issue 4, aprile 2016, pp. 238-240.



lo sbarco di persone soccorse al di fuori della zona di ricerca e soccorso italiana, da navi battenti bandiera straniera.

Questo provvedimento era basato su due ragioni principali: da un lato l'assurda impossibilità di assicurare la necessaria assistenza sanitaria e i servizi fondamentali in Italia a causa della pandemia e, prima ancora, il fatto che l'arrivo dei naufraghi avrebbe potuto compromettere la funzionalità stessa delle strutture nazionali sanitarie, logistiche e di sicurezza. Fu così che i porti italiani vennero chiusi a tutte le imbarcazioni straniere che avevano il compito di soccorrere le persone in mare al di fuori della zona SAR (*Search and Rescue*) italiana. Non solo quelle delle organizzazioni non governative, ma anche a ogni altra nave che trovandosi di fronte ad un'imbarcazione in difficoltà aveva l'obbligo di prestare soccorso alle persone che si trovavano in stato di pericolo.

A seguito di questa misura, il 12 aprile 2020 il Dipartimento di Protezione Civile adottò il decreto n. 1287 che consentiva, in via straordinaria per il contenimento dell'epidemia da Covid-19, l'utilizzo di navi per lo svolgimento del periodo di quarantena delle persone salvate in mare da navi straniere al di fuori della zona SAR italiana. L'obiettivo principale era quello del monitoraggio dei migranti arrivati via mare; tuttavia, non mancarono episodi in cui stranieri, già presenti sul territorio italiano e già accolti nei CAS, che quindi non si potevano considerare appena sbarcati, venissero trasferiti sulle navi quarantena perché risultati positivi al Coronavirus.

Tuttavia, il sistema delle navi quarantena è stata una reale necessità? Questo articolo si propone di approfondire il tema delle navi quarantena con un particolare focus sull'impatto di queste misure sui diritti fondamentali dei migranti, come quello di asilo.

## **Il sistema delle navi quarantena**

Nell'intento di fronteggiare la diffusione del Covid-19, il governo italiano, sin dai primi mesi del 2020, ha dovuto adottare misure volte a introdurre restrizioni della libertà di movimento individuale e collettiva, limitando o, addirittura, vietando azioni di ingresso o di uscita dall'Italia e imponendo un periodo di quarantena preventiva per chi, trovandosi all'estero, entrava nel paese attraverso mezzi di trasporto aerei, di mare e di terra.

In un contesto del genere i flussi migratori hanno assunto un carattere ancora più critico, al punto che, nonostante le sollevate questioni di illegittimità, una delle soluzioni continuamente prospettata nel dibattito politico è stata quella della chiusura dei porti. Un concetto che si andava a riconfigurare attorno al concetto di “*porto sicuro*” inteso proprio come “*luogo sicuro*” in

cui trovare rifugio. La specifica ridefinizione dell'Italia quale porto non sicuro, avvenne così nell'ambito del decreto interministeriale del 7 aprile 2020, che all'art. 1 stabiliva al comma 1: *«Per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale derivante dalla diffusione del virus Covid-19, i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di Place of Safety (POS, "porto sicuro"), in virtù di quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, per i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana».*

Pertanto, la soluzione per l'accoglienza e la quarantena dei migranti arrivati via mare fu quella dell'istituzione delle cosiddette "navi quarantena", attraverso il decreto del Capo Dipartimento di Protezione civile n. 1287 del 12 aprile. Esso stabiliva che il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, avvalendosi della Croce Rossa Italiana quale struttura operativa del SSN e previo assenso del Capo del Dipartimento di Protezione civile avrebbe provveduto *«all'assistenza alloggiativa e alla sorveglianza sanitaria delle persone soccorse in mare e per le quali non è possibile indicare il "Place of Safety" (luogo sicuro) [...] e di quelle giunte sul territorio nazionale in modo autonomo».* Inoltre, con riferimento alle persone soccorse in mare, il Soggetto attuatore avrebbe potuto utilizzare navi per lo svolgimento del periodo di sorveglianza sanitaria. Riguardo i migranti giunti in seguito a sbarchi autonomi, il decreto immaginava lo svolgimento di isolamento fiduciario o quarantena in strutture di accoglienza ad hoc – attribuendo alle prefetture competenti la responsabilità di individuazione delle aree/strutture da adibire ad alloggi nonché dei soggetti fornitori di servizi di gestione – ma stabiliva la possibilità di sistemazione degli stessi sulle navi *«qualora non fosse stato possibile individuare le predette strutture sul territorio».*

Inizialmente le navi utilizzate furono i traghetti privati Rubattino e Moby Zazà della Compagnia italiana di navigazione (Cin, già Tirrenia), noleggiate per la quarantena dei migranti. Il sistema prevedeva che chi all'arrivo risultava negativo al test per il coronavirus rimaneva a bordo per quindici giorni, chi risultava positivo rimaneva sulla nave fino al momento in cui il tampone diventava negativo mentre la sorveglianza sanitaria a bordo veniva svolta dagli operatori della Croce Rossa Italiana.

Ciò nonostante, se l'obiettivo iniziale era che sulle navi quarantena si dovessero trasferire tutte le persone soccorse dalle imbarcazioni delle ONG, a seguito di indagini della procura di Lampedusa, emerse che su queste strutture, fra settembre e ottobre 2020, vennero trasferiti anche migranti che erano arrivati a terra direttamente con delle imbarcazioni di fortuna o che addirittura si

trovavano già in centri di accoglienza straordinaria di tutta Italia e dunque già titolari di protezione o di altri titoli di soggiorno. Questi trasferimenti avvenivano senza alcuna informazione preventiva e senza valutare eventuali legami con il territorio o familiari. I migranti venivano spostati in piena notte e fatti salire su autobus per attraversare la nazione per poi salire sulle navi, senza alcuna indicazione sulle condizioni, durata o base giuridica di questa misura. Qui, avrebbero dovuto essere visitati da un medico e assistiti. Invece rimanevano per giorni senza vedere nessuno, con la stessa mascherina e le stesse lenzuola. Venivano trattenuti senza titolo, con un trattamento discriminatorio che comprometteva diritti come quello alla libertà personale, alla vita privata e familiare e alla salute. Per non parlare del fatto che oltre ai profili di legittimità sopra descritti, queste misure comportavano gravi conseguenze sulla condizione individuale delle persone interessate, laddove alcuni richiedenti asilo sono stati destinatari di provvedimenti di allontanamento illegittimamente emessi al termine del periodo di quarantena, e di prassi diversificate in merito al reinserimento in accoglienza oltre alle conseguenze in merito alla condizione sociale e lavorativa.

A tal proposito, a seguito del caso sollevato da organizzazioni e stampa, il Ministro degli Interni Luciana Lamorgese<sup>2</sup> rilasciò un'intervista dove affermava che il trasferimento di alcuni migranti dai centri di accoglienza alle navi fosse dovuto alla loro positività al Covid-19 e alla impossibilità di individuare, nella contingenza, i posti necessari nelle strutture del territorio destinate all'accoglienza e all'osservanza sanitaria. Un'esigenza, dunque, considerata indispensabile per tutelare anche la salute degli altri stranieri presenti in quei centri, viste le difficoltà di compartimentazione delle strutture.

Rispondendo alla critica di chi voleva questa come mossa politica in vista delle elezioni, disse che un'altra esigenza era quella di *«garantire anche le comunità locali, perché le navi quarantena servono a tenere 14 giorni fermi i migranti, proteggendo le comunità in preoccupazione per la pandemia. E questa è stata una misura di carattere generale presa per la sicurezza dei territori, anche in posti dove al momento non sono (ndr erano) previste le elezioni»*.

La ministra ha inoltre spiegato che *«la strategia posta in essere dal Ministero degli Interni è volta a dare priorità all'applicazione delle misure di sorveglianza sanitaria sul territorio in cui i migranti sono ospitati. E proprio per questo sono state reperite altre 25 strutture a terra che hanno una ricettività totale di 2700 posti. In tale prospettiva, che richiede ovviamente la collaborazione di tutte le istituzioni in-*

---

<sup>2</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, <https://www.interno.gov.it/it/ministro-lamorgese-sulle-navi-quarantena-sorveglianza-sanitaria-dei-migranti>, Rete 4 - Quarta Repubblica, 8 settembre 2020.

*teressate, la linea d'azione potrà essere rafforzata e in questo senso ho dato specifiche indicazioni ai miei uffici».*

Tuttavia, secondo quanto stava succedendo, l'utilizzo delle navi quarantena perdeva il suo carattere di eccezionalità.

## **Le navi quarantena, conseguenze ed effetti**

In piena pandemia, il 10 marzo 2020 i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea hanno evidenziato la necessità di un approccio europeo comune e di uno stretto coordinamento con la Commissione<sup>3</sup>. È in questo contesto che il 16 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo in cui chiedeva una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE per via della pandemia Covid-19<sup>4</sup>, con l'eccezione per le persone che necessitavano di protezione internazionale o che dovevano essere ammesse nel territorio degli Stati membri per altri motivi umanitari.

Le misure prese dagli Stati membri per contenere e limitare l'ulteriore diffusione del Covid-19 avrebbero dovuto essere basate su una valutazione del rischio e pareri scientifici e rimanere proporzionate e attuate in modo non discriminatorio e tenere conto del principio di non respingimento (*non-refoulement*) e degli obblighi derivanti dal diritto internazionale.

Le linee guida presentate dalla Commissione europea illustravano le modalità per assicurare il più possibile la continuità delle procedure e nel contempo garantire pienamente la protezione della salute delle persone e dei loro diritti fondamentali conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ricordando inoltre i principi fondamentali che devono continuare ad essere applicati in modo che l'accesso alla procedura di asilo prosegua il più possibile durante la pandemia di Covid-19. In particolare, tutte le domande di protezione internazionale devono essere registrate e trattate.

Pertanto, è importante considerare il sistema delle navi quarantena come misura di isolamento sanitario alla luce di quei diritti fondamentali riconosciuti non solo dalla Carta dei diritti dell'uomo ma anche dalla nostra stessa Costituzione.

---

<sup>3</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza sul Covid-19*, 10 marzo 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Infatti, sebbene tale misura sia stata motivata da ragioni di tutela della salute, si sollevano questioni di incertezza giuridica rispetto alle politiche di gestione e contenimento dei flussi migratori come se l'emergenza sanitaria fosse stata un'occasione per diffondere misure che incidano drasticamente sulla libertà personale dei cittadini stranieri. Da una sentenza della Corte Costituzionale, la libertà personale si intende limitata «in ogni evenienza di assoggettamento fisico dell'altrui potere» e quando si verifica «quella mortificazione della dignità dell'uomo [...] che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale»<sup>5</sup>. In questo senso, se da un lato è vero che le norme a contrasto della diffusione del Covid-19 hanno previsto la misura della quarantena precauzionale per chi è stato a stretto contatto con casi confermati di malattia infettiva o chi fa ingresso in Italia dall'estero, è anche vero che la condizione che vivono i migranti durante la permanenza sulle navi quarantena avrebbe tutte le caratteristiche della privazione della libertà che si ritrovano anche nell'art. 13 della Costituzione<sup>6</sup>.

Siamo, infatti, davanti a una misura di prevenzione del Covid-19 che ha comportato un sistematico confinamento in luoghi chiusi situati in frontiera. Ai migranti è impossibile abbandonare fisicamente la nave che si trova per la maggior parte del tempo in rada e non attraccata all'interno dei porti; inoltre, a bordo sono presenti agenti di sicurezza che controllano e sorvegliano. Lo stesso Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ha definito le navi quarantena come «non luoghi, un limbo nel limbo»<sup>7</sup>, discriminatorie perché imposte solo a persone non italiane in percorso migratorio, dove a delle strutture in condizioni di degrado si aggiunge anche il disagio psicologico che ne consegue.

---

<sup>5</sup> CORTE COSTITUZIONALE nella sentenza n. 105 del 2001.

<sup>6</sup> COSTITUZIONE ITALIANA, art. 13: «La libertà personale è inviolabile». Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria [cfr. art. 111 c. 1, 2] e nei soli casi e modi previsti dalla legge [cfr. art. 25 c. 3]. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà [cfr. art. 27 c. 3]; La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

<sup>7</sup> V. LOMBARDO, *Navi quarantena, un limbo nel limbo?*, 2021, <https://www.piuculture.it/2021/01/navi-quarantena-un-limbo-nel-limbo-cosa-sta-accadendo/#:-:text=Le%20navi%20quarantena%20si%20sono%20rivelate%20luoghi%20inaccessibili.,esclusivamente%20a%20persone%20non%20italiane%20in%20percorso%20migratorio>.

Anche l'European Centre for Diseases Prevention and Control (ECDC) e la World Health Organization (WHO)<sup>8</sup> confermano come le strutture di accoglienza, in particolare quelle più grandi come le navi da crociera, presentano molte criticità, sia per quanto riguarda le pratiche di screening sanitario che per le difficoltà a garantire i diritti. Si tratta infatti di contesti in cui la quarantena di massa può essere controproducente con effetti negativi sulla salute mentale, violenza sessuale e di genere e malattie non trasmissibili.

Un effetto diretto, come si evince da uno studio di Chiara Denaro<sup>9</sup>, è stato quello di frammentare i percorsi di accesso al diritto di asilo in Italia, ridefinendo parzialmente l'implementazione del cosiddetto «*approccio hotspot*», volto a identificare, categorizzare e incanalare i migranti nel circuito della protezione internazionale o del rimpatrio. Lo studio evidenzia tre componenti essenziali del diritto di asilo: accesso al territorio; accesso alla procedura; accesso all'accoglienza. Sotto tutti e tre i profili, il sistema delle navi quarantena sembra condizionare negativamente il rispetto del diritto d'asilo, dal momento che limita l'accesso al territorio, che le poche informazioni di tipo legale fornite, si configurano come ostacolo nell'accesso alla procedura e che le persone isolate a bordo delle navi non godono di un accesso tempestivo ai servizi di accoglienza.

Infatti, anche se secondo Giuseppe Campesi<sup>10</sup> sarebbe stato possibile definire la misura delle navi quarantena come una fase di “pre-ammissione”, ovvero di detenzione in seguito all'arrivo (*pre-admittance* o *detention upon arrival*), durante la quale si svolgono attività finalizzate alla verifica dell'identità della persona (*hotspots*), e quelle funzionanti come anticamera della deportazione (*pre-removal detention*), è vero anche che la permanenza sulle navi dopo questa prima fase e la quasi totale assenza di contatto con il mondo esterno portava alla invisibilizzazione *de facto* delle persone oggetto di isolamento, le cui identità venivano in qualche modo occultate. E in questo modo l'isolamento andava a rappresentare un elemento di discontinuità fisica e procedurale per l'accesso

---

<sup>8</sup> EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL, *Guidance on infection prevention and control of Covid-19 in migrant and refugee reception and detention centres*, p. 5, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Covid-19-guidance-refugee-asylum-seekers-migrants-EU.pdf>

<sup>9</sup> CHIARA DENARO, “Politiche di (Ri)confinamento in tempo di pandemia: l'utilizzo di “navi quarantena” in Italia e l'accesso al diritto di asilo”, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n.2/2021, 2021, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-1/760-politiche-di-ri-confinamento-in-tempo-di-pandemia-l-utilizzo-di-navi-quarantena-in-italia-e-l-accesso-al-diritto-di-asilo/file>

<sup>10</sup> GIUSEPPE CAMPESI, “Genealogies of Immigration Detention: Migration Control and the Shifting Boundaries Between the ‘Penal’ and the ‘Preventive’ State”, in «Social & Legal Studies», n. 29(4), 2020, pp. 527-548.

all'asilo. Di conseguenza, in seguito allo sbarco dalle navi, si apprendeva dell'emancipazione di provvedimenti di espulsione a carico dei richiedenti asilo oggetto del trasferimento.

Dopo due anni dall'istituzione delle navi quarantena continuano a emergere gravi criticità, confermate dagli stessi operatori della Croce Rossa che vi operano istituzionalmente. Si fa riferimento all'assenza di garanzie in materia di privazione della libertà personale, alla carenza dei servizi, a periodi di permanenza troppo lunghi, alle condizioni igieniche non adeguate, alle circostanze per cui le persone in stato di vulnerabilità non vedono garantiti i loro diritti.

Tale misura è apparsa ancora più discriminatoria alla luce dell'ordinanza del Ministero della Salute del 22 febbraio 2022 che, in merito all'ingresso sul territorio nazionale, prevedeva tra le condizioni che solo in assenza di specifica documentazione fosse previsto un periodo di cinque giorni di quarantena. Di conseguenza, la disparità di trattamento dei cittadini stranieri in arrivo via mare rispetto a quelli giunti in Italia per altre vie, è ancora più evidente. I primi, infatti, continuavano a rimanere in condizioni di isolamento senza accesso immediato al territorio e senza garanzie di accesso alle informazioni in merito ai propri diritti e alla tutela legale.

Restava dunque opportuno stabilire delle procedure che non prevedessero le navi quarantena e che non dessero luogo a trattamenti differenziati tra i cittadini stranieri, tenendo anche ferma la garanzia della possibilità di esercizio del diritto di asilo, consentendo l'accesso a mediatori culturali e ONG, del diritto alla libertà personale e del diritto di difesa.

Venerdì 27 maggio 2022 il Garante per i diritti delle persone detenute, Mauro Palma<sup>11</sup>, ha chiesto la loro abolizione il prima possibile. Il 31 maggio 2022 è stata firmata dal ministero della salute un'ordinanza che permetteva finalmente la scadenza dell'utilizzo delle navi, senza ulteriori rinvii.

In questo contributo abbiamo tentato di evidenziare come durante la pandemia le categorie più deboli siano state spesso più colpite dalle difficoltà legate allo stato di emergenza che ha portato a una revisione dei diritti fondamentali.

Dai fatti emerge un quadro che si presenta come discutibile e si conclude con una visione desolante del sistema delle navi quarantena. Oltre alle difficoltà per l'accesso all'assistenza medica e legale, ciò che fa più riflettere è l'aver condotto sulle navi centinaia di cittadini stranieri risultati positivi al Covid-19 già titolari di protezione o in possesso di altri titoli di soggiorno, che si trova-

---

<sup>11</sup> MAURO PALMA, *Migranti. L'emergenza sanitaria è finita ma le navi-quarantena sono ancora là*, Relazione al Parlamento italiano, [www.garantenpl.it](http://www.garantenpl.it), 27 maggio 2022.

vano sul territorio italiano in centri di accoglienza, senza alcuna base giuridica a supporto e senza informazioni preventiva sullo spostamento, sulle condizioni e sulla sua durata.

Allo stesso tempo, questa misura ha ostacolato in maniera sostanziale le procedure di accesso al diritto di asilo frammentandole e, di conseguenza, portando a provvedimenti di espulsione dei richiedenti una volta scesi dalle navi quarantena.

#### Raffaella Mirarchi

Raffaella Mirarchi, mamma di Gaia e Rebecca, laureata in Scienze Politiche all'Università della Calabria, master in Comunicazione di impresa presso la Luiss Business School, ha collaborato con Enti del terzo settore della provincia di Vibo Valentia per l'offerta di servizi di accoglienza integrata a favore di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati. Attualmente collabora con istituti di istruzione superiore per la realizzazione di progetti di mobilità transnazionali a favore di studenti e personale scolastico, cooperazione e partenariati strategici nell'ambito del programma Erasmus+.



# I NUMERI/3

IN QUESTA SEZIONE: Arrivi via mare; ONG; Arrivi dall'Ucraina; Arrivi via terra; Navi quarantena; Hotspot; CPR; Rimpatri forzati; Rimpatri volontari assistiti; Richiedenti asilo; Esiti; Rifugiati residenti; Regolamento "Dublino"; Reinsediamento (*resettlement*); Corridoi umanitari; Corridoi universitari; Canali di studio; Evacuazioni umanitarie; Ricollocazioni (*relocation*); Accoglienza nei centri di prima accoglienza; Accoglienza nei CAS; Accoglienza nel SAI-SIPROIMI; "Ghetti" dei braccianti agricoli; Integrazione rifugiati; Cittadini stranieri regolari; Cittadini stranieri irregolari.

## Gli arrivi in Italia: le "rotte" di mare e di terra

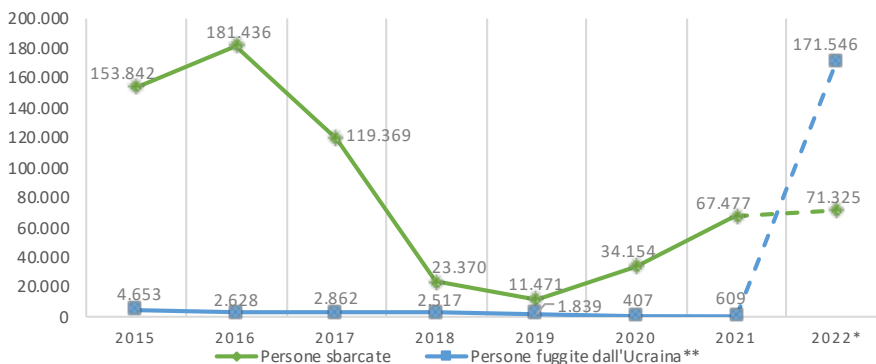
### A COLPO D'OCCHIO

- Nel 2022 si è imposto per dimensioni, naturalmente, il flusso di profughi che ha attraversato le frontiere del Paese in fuga dall'Ucraina: oltre **171.500** persone alla fine di settembre. La loro immediata e doverosa accoglienza ha visto luci e ombre (*v. oltre nella scheda "I profughi della guerra ucraina"*), e però ha dimostrato che anche un **flusso** improvviso **di rifugiati** di portata più che doppia rispetto agli **"sbarchi"** dal Mediterraneo (**71.300** persone alla stessa data) ha un **impatto pari a zero** sulla stabilità e sulla "sicurezza" di uno Stato come l'Italia.
- Vero è, tuttavia, che la generosa **"auto-accoglienza"** messa in atto dalla comunità ucraina, con la collaborazione di tanti privati cittadini italiani, ha "salvato" un sistema di accoglienza **ristretto e limitato**: le 171.500 persone fuggite dall'Ucraina surclassano del 72% la totalità dei rifugiati e richiedenti asilo di tutte le provenienze ospitati nel **sistema pubblico** alla fine di settembre fra SAI, CAS e centri di prima accoglienza, poco più di **99 mila** persone.
- Arrivi via mare: questo 2022 vede in netto aumento su gommoni, barche e barconi **rifugiati afghani e siriani**, anche se le tre **prime cittadinanze**

negli “sbarchi” rimangono come nel 2021 quelle **tunisina, egiziana e bangladese**.

- Sempre in tema di arrivi via mare, per la prima volta documentiamo nel dettaglio le **modalità** di approdo sulle nostre coste negli ultimi **quattro anni** (Paesi di **partenza**, sbarchi **autonomi** o in **operazioni di search and rescue**, fra cui le missioni delle **ONG**). Soltanto nel 2020 sono partiti più migranti dalla **Tunisia** che dalla **Libia** (quasi **15 mila** contro 13 mila). Ma in particolare in questo 2022 (dati di metà settembre) ci si gioca la vita in mare salpando, oltre che dalla **Turchia (11 mila** persone, 16% del totale degli sbarcati), persino da **Cipro**, dal **Libano**, dalla **Siria**.
- Gli **sbarchi autonomi** hanno superato di poco, nel '22, quelli realizzati in attività di **ricerca e salvataggio**, più di **35 mila** contro poco meno di 33 mila. Ma nel '21 il rapporto è stato all'incirca di **due a uno**, nel '20 di **sette a uno** e nel '19 ancora una volta di **due a uno**.
- Il governo Meloni, insediatosi dopo le elezioni politiche del settembre 2022, ha **inaugurato** le proprie “**politiche migratorie**” cercando di imporre alle navi di soccorso della società civile nuove, inaudite **restrizioni** di dubbia legittimità (*v. oltre la scheda “ONG e non solo: la flotta di salvataggio nel Mediterraneo dal 2016 al 2022”*). Ma sono le stesse cifre del ministero dell'Interno a rivelare che, nell'anno, le ONG hanno potuto soccorrere appena il **13%** di tutti i rifugiati e migranti sbarcati, nel 2021 non più del **15%** e nel 2020 solo il **10%**.
- Sempre per la prima volta il report su *Il diritto d'asilo* apre una finestra sulla situazione alle **quattro** frontiere **di terra** con la **Slovenia**, l'**Austria**, la **Svizzera** e la **Francia**, con le cifre sui **migranti “irregolari”** rintracciati (in crescita ovunque, e oltre **4.800** quelli rintracciati dalla sola polizia di frontiera di Trieste e Gorizia nel 2022 fino a metà settembre: + 12% rispetto allo stesso periodo del '21), sui migranti **“riammessi”** oltre frontiera, sulle **“riammissioni” in Italia** e sui **respingimenti** dal confine con la **Francia** (già 27.301 in questo 2022). Sono 33 le **“riammissioni”** già eseguite verso la Slovenia quest'anno, contro le 18 del medesimo periodo dell'anno scorso.

I rifugiati e migranti sbarcati e le persone fuggite dall'Ucraina. Valori assoluti. Anni 2015-2022.



\* Persone sbarcate: dato al 30 settembre (46.329 alla stessa data del 2021); al **15 novembre** è salito a 92.917 (59.246 alla stessa data '21). Persone fuggite dall'Ucraina: dato per il periodo 3 marzo-29 settembre.

\*\* Fino al 2021 richiedenti asilo registrati; nel 2022 arrivi registrati alle frontiere (nell'anno, fino al 16 settembre sono stati registrati anche 2.686 ucraini richiedenti asilo).

## I profughi della guerra ucraina, le cifre

### Gli arrivi e la protezione temporanea

**171.546**

Le persone in fuga dall'Ucraina entrate in Italia nel periodo 3 marzo - 29 settembre 2022: circa **91 mila donne** e **31 mila uomini** adulti con **49 mila minori**. I singoli giorni di maggiore afflusso sono stati il 3 marzo (**6.600 ingressi**) e il 1° maggio (**6.900**). La seconda metà di **settembre** invece ha visto ingressi molto più modesti, con un "picco" di **750 persone** il 21. Ma in **un solo giorno di luglio** e in **uno di agosto** si erano ancora contati rispettivamente **4.400** e **4.300** arrivi.

**161.684**

Le **domande di protezione temporanea** (DPCM 28 marzo 2022, dopo la decisione del Consiglio europeo del 4 marzo sull'attivazione della direttiva 2001/55/CE) registrate fra il 29 aprile e il 21 ottobre '22, soprattutto in **Lombardia**, 28.600, **Emilia-Romagna**, 18.900, **Campania**, 17 mila, e **Lazio**, 14.500.

**142.335**

I **riconoscimenti di protezione temporanea** emessi da marzo a luglio 2022.

### Richiedenti asilo ed esiti

**2.686**

I **richiedenti asilo ucraini** fra gennaio e 16 settembre 2022 (**5%** di tutti i richiedenti asilo nel periodo). In tutto il 2021 i richiedenti ucraini erano stati 609.

(segue)

1.158	I <b>richiedenti asilo ucraini esaminati</b> fra gennaio e 16 settembre 2022 ( <b>3%</b> circa di tutti gli esaminati nel periodo). Solo a <b>70</b> è stato riconosciuto lo <b>status di rifugiato</b> (6% degli esaminati), a <b>950</b> è stata riconosciuta la <b>protezione sussidiaria</b> (82%) mentre a <b>64</b> la <b>protezione speciale</b> (6%), per un <b>tasso di riconoscimento</b> totale pari al <b>94%</b> . In tutto il 2021 i richiedenti ucraini esaminati erano stati 861 (meno del 2% del totale).
<b>Il sostegno economico</b>	
120.754	Le <b>richieste e conferme</b> (fra 29 aprile e 23 ottobre 2022) per il <b>contributo di sostentamento</b> previsto per i profughi in <b>sistemazione autonoma</b> (cioè non ospiti della rete SAI, di CAS o di strutture per l'accoglienza diffusa, v. sotto, o di alberghi messi a disposizione dalle Regioni). Si tratta di 300 euro più 150 per ogni figlio minore al mese, per un periodo fino a tre mesi.
<b>L'accoglienza</b>	
Meno del 20%	La percentuale di <b>profughi</b> accolti nel <b>sistema istituzionale</b> (alberghi, rete progetti SAI/CAS e posti di accoglienza diffusa in seguito al bando di Protezione civile dell'11 aprile) rispetto al totale dei circa <b>154 mila</b> registrati per la protezione temporanea ai primi di settembre 2022.
14.000 ca.	I profughi accolti nella <b>rete SAI e nei CAS</b> a inizio settembre ( <b>9%</b> circa dei 154 mila registrati).
5.332	I <b>posti per l'accoglienza diffusa</b> messi a disposizione da <b>12 enti di terzo settore e privato sociale</b> tramite altrettante <b>convenzioni</b> sottoscritte con il Dipartimento della Protezione civile, il ministero del Lavoro e delle politiche sociali, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e l'ANCI (dati aggiornati all'inizio di novembre) in seguito al bando di Protezione civile dell'11 aprile, che si è dato l'obiettivo di «offrire misure di accoglienza diffusa (anche in coabitazione presso <b>famiglie</b> o in <b>alloggi</b> messi a disposizione dagli enti e/o da altri privati) e misure di <b>accompagnamento</b> per l' <b>integrazione</b> e per l' <b>autonomia</b> alle persone sfollate dall'Ucraina».
<b>Per un (primo) bilancio</b>	
3	I <b>punti critici</b> del <b>DPCM</b> del 28 marzo sulla <b>protezione temporanea</b> : 1) Ha <b>escluso</b> le persone arrivate in Italia nelle <b>settimane</b> già critiche che hanno <b>preceduto il 24 febbraio</b> ; 2) Non ha escluso che tutti coloro che sono fuggiti dall'Ucraina possano presentare <i>anche</i> <b>domanda d'asilo</b> , se sono stati perseguitati individualmente; ma questa domanda <b>sarà esaminata</b> solo dopo la fine della protezione temporanea; 3) ha <b>ignorato</b> gli <b>immigrati</b> che vivevano <b>in Ucraina senza un permesso</b> di soggiorno <b>permanente</b> : «Potevano avere già alle spalle una presenza radicata (pensiamo agli studenti universitari o a lavoratori da anni nel Paese), ma per loro, come avviene anche in Italia, non era certo facile ottenere un permesso permanente. Eppure, malgrado

anche queste persone siano chiaramente fuggite dalla guerra, sono rimaste escluse dalla protezione temporanea<sup>1</sup>; certo, anche loro hanno potuto presentare domanda di protezione in Italia, «ma questa sarà valutata alla luce della **situazione nel Paese d'origine**, con il rischio evidente che venga **rigettata**, perché sarà difficile dimostrare una persecuzione o il rischio di un danno grave».

3 Le “**novità**” tempestivamente sperimentate per l'afflusso di profughi ucraini, sottolineate dal Centro studi e ricerche IDOS: 1) È stato riconosciuto fin da subito ai profughi il diritto di **scegliere la città** (ma prima di tutto il **Paese europeo**, in un superamento clamoroso, per quanto forse inevitabile, del “**sistema Dublino**”) in cui fermarsi: «Un passo avanti di grande rilievo... che **andrebbe esteso** a tutti i profughi e richiedenti asilo, nell'interesse non solo loro ma di tutta la società»; 2) L'accoglienza domestica (o **in famiglia**) è stata assunta a «politica pubblica» nel bando di Protezione civile dell'11 aprile; 3) I profughi hanno **potuto cercare sistemazioni autonome** con un contributo monetario: «Un'innovazione inaspettata e positiva, che ha riconosciuto l'autonomia e la responsabilità dei rifugiati ucraini (ma non di tutti gli altri) e il grande valore dei loro legami con le **comunità locali**» (all'inizio del '22 erano già **230 mila gli ucraini** che vivevano **stabilmente in Italia**, «soprattutto **donne** largamente occupate presso le **famiglie italiane**, che hanno contribuito all'accoglienza sul territorio»).

3 Le **criticità** dell'accoglienza: 1) «Ci troviamo in una situazione che **non è di grave emergenza** solo per il fatto che l'accoglienza degli ucraini è un'**auto-accoglienza**, nel senso che sono le comunità ucraine a ospitare i connazionali: lo fanno in termini quasi esclusivi<sup>3</sup>; fra l'altro, le quasi 172 mila persone fuggite dall'Ucraina in Italia alla fine di settembre 2022 superano del **72%** la **totalità** dei rifugiati e richiedenti asilo di tutte le provenienze in accoglienza nel sistema pubblico alla stessa data fra SAI, CAS e centri di prima accoglienza (poco più di **99 mila** persone); 2) Anche nell'esigua accoglienza dei profughi ucraini nel sistema pubblico si è replicata (persino in peggio) la cronica **sproporzione** fra i **CAS** “emergenziali” e prefettizi e i più strutturati progetti **SAI**: su un totale di **13.300** profughi accolti, l'agenzia *Redattore sociale* a inizio luglio ha riferito che ben **12.200** erano ospitati nei primi, mentre solo **1.100** nei secondi, con un rapporto di 11 a uno; 3) Le **lentezze** e gli **spazi di attuazione** del bando per l'**accoglienza diffusa** dell'11 aprile: aperto per 15 mila posti,

(segue)

<sup>1</sup> «Vie di fuga», *A domanda risposta: Schiavone (ICS e ASGI)*, “*Ci ha salvati dal caos l'auto-accoglienza degli ucraini*”, 12 aprile 2022, in <https://viedifuga.org>. *Ibidem* per la citazione seguente.

<sup>2</sup> IDOS, *Cosa è andato storto nell'accoglienza degli ucraini*, 5 ottobre 2022, in <https://www.dossierimmigrazione.it/>. *Ibidem* per le citazioni seguenti.

<sup>3</sup> «Vie di fuga», *A domanda risposta...*, cit.

ha ricevuto 48 proposte e ne ha **valutate positivamente 29** per poco più di **17 mila** posti, **9.700** in **appartamento** e **4.500** in **famiglia**, oltre a **2.900** con **altre tipologie**; ma all'inizio di novembre i **posti** effettivamente **disponibili** con 12 convenzioni firmate erano poco più di **5.300** (*v. sopra*); mentre a metà settembre, con 10 convenzioni attivate, erano appena **287** le **persone** che si era potuto effettivamente **accogliere**.

Fonte: elaborazione su dati Protezione Civile, Commissione Nazionale Asilo, Centro Studi e Ricerche IDOS, Osservatorio Vie di Fuga, ISTAT, Agenzia Redattore Sociale e Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2022.

I rifugiati e migranti sbarcati: le cittadinanze principali. Valori assoluti. Anni 2019-2022.

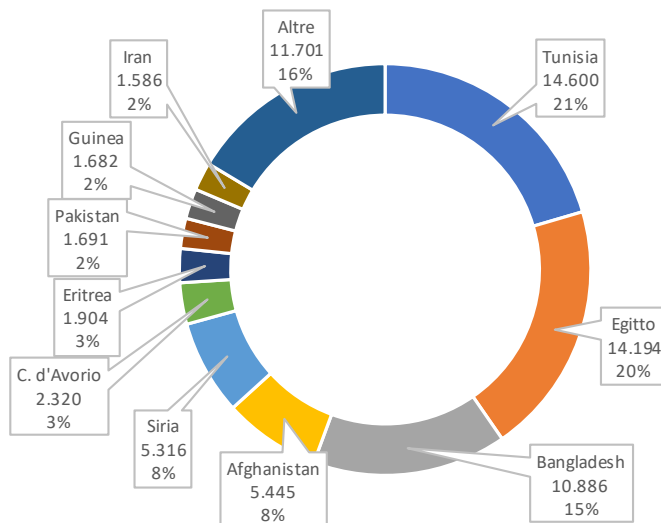
	2019		2020		2021*		2022**
Tunisia	2.654	Tunisia	12.883	Tunisia	15.671	Tunisia	14.600
Pakistan	1.180	Bangladesh	4.141	Egitto	8.352	Egitto	14.194
C. d'Avorio	1.139	C. d'Avorio	1.950	Bangladesh	7.824	Bangladesh	10.886
Algeria	1.009	Algeria	1.458	Iran	3.915	Afghanistan	5.445
Irak	972	Pakistan	1.400	C. d'Avorio	3.807	Siria	5.316
Bangladesh	602	Egitto	1.264	Irak	2.645	C. d'Avorio	2.320
Iran	481	Sudan	1.125	Guinea	2.446	Eritrea	1.904
Sudan	446	Marocco	1.030	Eritrea	2.328	Pakistan	1.691
Guinea	295	Afghanistan	1.009	Siria	2.266	Guinea	1.682
Somalia	270	Iran	970	Marocco	2.193	Iran	1.586
Altre	2.423	Altre	6.924	Altre	15.593	Altre	11.701
<b>Totale</b>	<b>11.471</b>	<b>Totale</b>	<b>34.154</b>	<b>Totale</b>	<b>67.040</b>	<b>Totale</b>	<b>71.325</b>

\* Per l'anno, dati calcolati su un totale provvisorio inferiore di circa 400 persone a quello definitivo (*v. nel primo grafico della sezione*).

\*\* Dati al 30 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2019-2022.

I rifugiati e migranti sbarcati: le cittadinanze principali. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022.



Totale 71.325 persone.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2022.

I rifugiati e migranti sbarcati, per tipo di sbarco. Valori assoluti. Anno 2022\*.

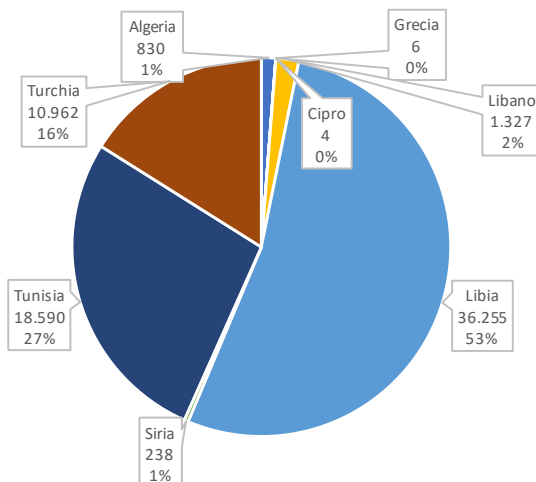
Paese di provenienza imbarcazioni	N. eventi	Totale persone sbarcate	Sbarchi autonomi (mare + terra)		Eventi SAR** (mare)		
			N. eventi	Totale persone sbarcate	N. eventi	Totale persone sbarcate	di cui con ONG
Albania	0	0	0	0	0	0	0
Algeria	72	830	69	806	3	24	0
Cipro	1	4	1	4	0	0	0
Egitto	0	0	0	0	0	0	0
Grecia	1	6	1	6	0	0	0
Libano	10	1.327	3	472	7	855	0
Libia	464	36.255	197	12.612	267	23.643	8.755
Montenegro	0	0	0	0	0	0	0
Siria	4	238	4	198	0	40	0
Tunisia	1.046	18.590	822	14.582	224	4.008	51
Turchia	144	10.962	91	6.657	53	4.305	0
<b>Totale</b>	<b>1.742</b>	<b>68.212</b>	<b>1.188</b>	<b>35.337</b>	<b>554</b>	<b>32.875</b>	<b>8.806</b>

\* Al 18 settembre.

\*\* Search and rescue, ricerca e soccorso.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.

I rifugiati e migranti sbarcati, per Paese di provenienza delle imbarcazioni. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022\*.



\* Al 18 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.

I rifugiati e migranti sbarcati, per tipo di sbarco. Valori assoluti. Anno 2021.

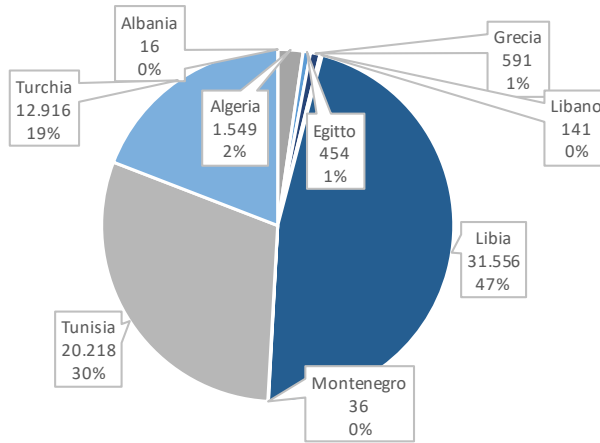
Paese di provenienza imbarcazioni	N. eventi	Totale persone sbarcate	Sbarchi autonomi (mare + terra)		Eventi SAR* (mare)		
			N. eventi	Totale sbarcati	N. eventi	Totale sbarcati	di cui con ONG
Albania	2	16	2	16	0	0	0
Algeria	142	1.549	140	1.520	2	29	0
Egitto	6	454	4	272	2	182	0
Grecia	19	591	15	240	4	351	0
Libano	3	141	1	61	2	80	0
Libia	377	31.556	196	16.317	181	15.239	9.443
Montenegro	1	36	1	36	0	0	0
Siria	0	0	0	0	0	0	0
Tunisia	983	20.218	953	19.354	30	864	490
Turchia	185	12.916	125	8.359	60	4.557	0
<b>Totale</b>	<b>1.718</b>	<b>67.477</b>	<b>1.437</b>	<b>46.175</b>	<b>281</b>	<b>21.302</b>	<b>9.933</b>

\* Search and rescue, ricerca e soccorso.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.



I rifugiati e migranti sbarcati, per Paese di provenienza delle imbarcazioni. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.

I rifugiati e migranti sbarcati, per tipo di sbarco. Valori assoluti. Anno 2020.

Paese di provenienza imbarcazioni	N. eventi	Totale persone sbarcate	Sbarchi autonomi (mare + terra)		Eventi SAR* (mare)		di cui con ONG
			N. eventi	Totale sbarcati	N. eventi	Totale sbarcati	
Albania	2	76	2	76	0	0	0
Algeria	136	1.390	131	1.341	5	49	0
Egitto	0	0	0	0	0	0	0
Grecia	25	762	24	751	1	11	0
Libano	0	0	0	0	0	0	0
Libia	220	13.012	153	8.906	67	4.106	3.400
Montenegro	1	38	1	38	0	0	0
Siria	0	0	0	0	0	0	0
Tunisia	862	14.685	851	14.483	11	202	16
Turchia	68	4.191	64	4.033	4	158	0
<b>Totale</b>	<b>1.314</b>	<b>34.154</b>	<b>1.226</b>	<b>29.628</b>	<b>88</b>	<b>4.526</b>	<b>3.416</b>

\*Search and rescue, ricerca e soccorso.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.

I rifugiati e migranti sbarcati, per tipo di sbarco. Valori assoluti. Anno 2019.

Paese di provenienza imbarcazioni	N. eventi	Totale persone sbarcate	Sbarchi autonomi (mare + terra)		Eventi SAR* (mare)		di cui con ONG
			N. eventi	Totale sbarcati	N. eventi	Totale sbarcati	
Albania	1	25	1	25	0	0	0
Algeria	89	894	87	868	2	26	0
Egitto	2	4	1	3	1	1	0
Grecia	35	872	32	710	3	162	0
Libano	0	0	0	0	0	0	0
Libia	79	4.122	28	1.113	51	3.009	1.998
Montenegro	0	0	0	0	0	0	0
Siria	0	0	0	0	0	0	0
Tunisia	205	3.633	201	3.595	4	38	0
Turchia	34	1.921	33	1.878	1	43	0
<b>Totale</b>	<b>445</b>	<b>11.471</b>	<b>383</b>	<b>8.192</b>	<b>62</b>	<b>3.279</b>	<b>1.998</b>

\* Search and rescue, ricerca e soccorso.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.

Sulle frontiere di terra: migranti "irregolari" e riammissioni. Valori assoluti. Anni 2020-2022.

Confine italo-francese	Dal 1° gennaio al 18 settembre 2022	Analogo periodo 2021	Analogo periodo 2020	Anno 2021	Anno 2020
Stranieri irregolari rintracciati	1.332	611	245	1.027	747
Riammissioni attive eseguite	849	306	394	460	446
Riammissioni passive accettate	189	202	157	306	238
Respingimenti da parte della Francia	27.301	24.891	14.556	36.573	27.535
Confine italo-svizzero	Dal 1° gennaio al 18 settembre 2022	Analogo periodo 2021	Analogo periodo 2020	Anno 2021	Anno 2020
Stranieri irregolari rintracciati	2.323	1.018	260	1.842	736

Riammissioni attive eseguite	266	131	112	212	159
Riammissioni passive accettate	2.638	1.828	1.309	3.017	2.326
<b>Confine italo-austriaco</b>	<b>Dal 1° gennaio al 18 settembre 2022</b>	<b>Analogo periodo 2021</b>	<b>Analogo periodo 2020</b>	<b>Anno 2021</b>	<b>Anno 2020</b>
Stranieri irregolari rintracciati	3.083	969	356	1.764	508
Riammissioni attive eseguite	778	413	56	930	91
Riammissioni passive accettate	357	94	54	223	93
<b>Confine italo-sloveno</b>	<b>Dal 1° gennaio al 18 settembre 2022</b>	<b>Analogo periodo 2021</b>	<b>Analogo periodo 2020</b>	<b>Anno 2021</b>	<b>Anno 2020</b>
Stranieri irregolari rintracciati	4.823	4.306	3.338	5.743	4.252
Riammissioni attive eseguite	33	18	962	19	1.298
Riammissioni passive accettate	27	14	26	23	38

Dati sull'attività della polizia di frontiera.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.

Sulle frontiere di terra: focus sul confine con la Slovenia. Valori assoluti. Anni 2021-2022.

		dal 1° gennaio al 18 settembre 2022			dal 1° gennaio al 18 settembre 2021		
		Stranieri irregolari rintracciati	Riammissioni attive eseguite	Riammissioni passive accettate	Stranieri irregolari rintracciati	Riammissioni attive eseguite	Riammissioni passive accettate
<b>Trieste</b>	Settore di frontiera	3.367	30	17	4.000	13	7
	Questura e "specialità"	136			373		
	Altre FF.PP.	33			75		
<b>Totale</b>	<b>3.536</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>4.448</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	
<b>Gorizia</b>	Settore di frontiera	1.456	3	10	306	5	7
	Questura e "specialità"	124			104		
	Altre FF.PP.	317			206		
<b>Totale</b>	<b>1.897</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>616</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	
<b>Udine</b>	Questura e "specialità"	1.013			1.101		
	Altre FF.PP.	978			945		
	<b>Totale</b>	<b>1.991</b>			<b>2.046</b>		
<b>Totale generale</b>	<b>7.424</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>7.110</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza 2022.

Sulle frontiere di terra: le persone “riammesse “ in Slovenia. Valori assoluti. Anno 2021.

Settore di Polizia di frontiera				
Paese d'origine	Trieste		Gorizia	
	uomini	donne	uomini	donne
Afghanistan	1	-	2	3
Bangladesh	2	-	-	-
Camerun	1	-	-	-
Iran	1	-	-	-
Marocco	-	-	1	-
Nepal	6	-	-	-
Turchia	2	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

Le persone respinte ai valichi di frontiera per le cittadinanze principali. Valori assoluti. Anno 2021.

Tipologia di frontiera				
	Aerea	Marittima	Terrestre	Totale
Albania	1.883	2.122	2	4.007
Ucraina	317	9	-	326
Federazione Russa	118	20	-	138
Brasile	133	3	-	136
Marocco	71	21	42	134
Turchia	77	40	1	118
Stati Uniti d'America	88	7	1	96
Moldavia	90	-	2	92
Tunisia	26	57	7	90
Pakistan	56	-	20	76
Altre	719	129	92	940
<b>Totale</b>	<b>3.578</b>	<b>2.408</b>	<b>167</b>	<b>6.153</b>

Nota: il Garante ha pubblicato anche il numero dei respinti ai valichi di frontiera aerea e marittima nei **primi quattro mesi del 2022**: 2.008 persone, fra cui 1.346 cittadini albanesi e, seconda cittadinanza, 124 ucraini.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

## ONG e non solo: le navi di salvataggio nel Mediterraneo dal 2016 al 2022

«Negli anni passati, le navi della **società civile** hanno soccorso in mare un numero significativo di migranti in pericolo. Questi vascelli cercano di **ridurre le vittime** e portare in salvo nel territorio dell'UE le persone che hanno soccorso. Ma le autorità nazionali hanno avviato **procedimenti amministrativi e penali** contro queste navi o contro membri dei loro equipaggi. Hanno anche cercato di limitare il loro accesso ai porti europei, provocando **ritardi negli sbarchi** e lasciando in mare le persone soccorse per oltre 24 ore in attesa di un "porto sicuro"<sup>4</sup>.

### 10 mezzi operativi, quattro bloccati da procedimenti giudiziari

Fra **navi e aerei** erano **21**, al 15 giugno 2022, i mezzi impegnati dalle ONG nella ricerca e nel soccorso di rifugiati e migranti nelle acque del Mediterraneo. Quelli **operativi** erano **10**: sette di loro sono in grado di svolgere vere e proprie operazioni SAR (la Sea-Watch 4, l'Astral, l'Aita Mari, l'Aurora, la Sea-Eye 4, il Nadir e la Louise Michel), mentre i tre rimanenti svolgono solo compiti di **ricognizione e monitoraggio**. Quattro mezzi erano **bloccati in porto** per **procedimenti giudiziari**, mentre i restanti sette erano fermi per altre **ragioni tecniche**.

### In sette anni una flotta di 38 mezzi

A partire dal 2016 sono **38 le navi e gli aerei** allestiti da ONG per evitare il maggior numero possibile di **vittime** nel Mediterraneo. Il fenomeno, caratterizzato insieme da **professionismo** ad alto livello, **impegno volontario** e capacità di **denuncia**, non è che l'espressione delle **aspirazioni solidali** di una parte consistente della **società civile europea** di fronte alle contraddizioni che, in questi anni, l'Unione Europea delle libertà e dei diritti vive (ma anche alimenta) alle sue frontiere esterne.

### ONG sotto inchiesta in sei Paesi

Secondo i monitoraggi condotti dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali (sigla FRA, ente indipendente creato dall'UE con sede a Vienna), dal 2016 al 15 giugno 2022 sei Paesi dell'Unione, **Germania, Grecia, Italia, Malta, Paesi Bassi e Spagna**, hanno avviato **60 procedimenti** contro organizzazioni private coinvolte in operazioni SAR (*search and rescue*, ricerca e soccorso in mare).

### "Troppi passeggeri a bordo..."

Dal dicembre '21 sono state aperte solo **due nuove cause** in Italia, che si sommano a **otto procedimenti** giudiziari avviati in quell'anno. Un procedimento riguarda il **fermo amministrativo** di un vascello per **irregolarità tecniche** relative alla sicurezza marittima, contestate dopo ispezioni di un'autorità portuale. In generale, le problematiche più comuni rilevate dalle autorità portuali hanno riguardato il **numero eccessivo di "passeggeri"** (*sic*), il malfunzionamento di **attrezzature**, la presenza di **troppi giubbotti di salvataggio** a bordo (*sic*),

<sup>4</sup> EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Search and rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights - June 2022 update*, 2022, in <https://fra.europa.eu/>.

	<p>la presenza di <b>sistemi di scarico</b> inadeguati al numero di persone potenzialmente da soccorrere, nonché l'<b>inquinamento ambientale</b>. Nessun nuovo caso è stato aperto contro singoli membri d'equipaggio per "<b>favoreggiamento dell'immigrazione clandestina</b>".</p>
<p><b>Quando il "porto sicuro" non arriva/1</b></p>	<p>Dal 2018 la FRA pubblica i dati sulle navi di soccorso a cui non è stato subito consentito di sbarcare i migranti salvati e che hanno dovuto <b>attendere in mare</b> più di <b>24 ore</b> prima di ricevere l'assegnazione di un "<b>porto sicuro</b>". Questi ritardi, che «<b>mettono a rischio</b> la sicurezza e l'integrità fisica delle persone soccorse»<sup>5</sup>, sono stati inflitti alle navi anche nel 2022: fino al 15 giugno l'Agenzia ha contato almeno <b>19 casi</b>, tutti nel Mediterraneo centrale e tutti conclusi, alla fine, in porti italiani. Erano stati "solo" 17 nel 2021 e 22 nel 2020. I 19 casi del 2022 hanno riguardato vascelli con un totale di <b>3.716 migranti</b> soccorsi a bordo, fra cui <b>928</b> minori. In alcuni casi le navi hanno dovuto attendere mentre venivano eseguite più operazioni di soccorso. Ma in <b>12</b> eventi hanno dovuto aspettare <b>almeno una settimana</b> prima che le autorità nazionali consentissero loro di attraccare.</p>
<p><b>Quando il "porto sicuro" non arriva/2</b></p>	<p>Anche l'<b>ISPI</b> (Istituto per gli studi di politica internazionale) segue da tempo le situazioni di "stallo" in mare subite dalle navi impegnate in operazioni SAR. Questo monitoraggio è circoscritto al <b>Mediterraneo centrale</b>, ma comprende anche le <b>navi militari e mercantili</b>. Dal 6 giugno 2018 (inizio di un primo stallo per la nave Aquarius di Medici senza frontiere e SOS Méditerranée) all'11 novembre 2022 (inizio dell'ennesimo stallo per la Ocean Viking, ancoa una volta di SOS Méditerranée), l'ISPI ha censito <b>121 episodi</b>. Sotto il governo <b>Conte I</b> ogni "stallo" è durato in media <b>nove giorni</b>, sotto il <b>Conte II quattro giorni e mezzo</b>, per tornare a crescere sotto il governo Draghi a <b>sei</b> giorni; ma la media delle prime quattro crisi gestite dal governo Meloni è subito balzata a <b>12</b>. Dei 121 casi totali, la stragrande maggioranza, <b>101</b>, alla fine hanno trovato "<b>porto sicuro</b>" in <b>Italia</b>, 14 a <b>Malta</b>, due in <b>Spagna</b>, uno in <b>Tunisia</b> e uno in <b>Francia</b> (Ocean Viking, conclusione l'11 novembre '22 dopo 18 giorni di crisi, v. <i>oltre</i>), mentre i due restanti, che risalgono al '19, sono terminati con lo sbarco dei migranti soccorsi <b>in parte a Malta e in parte ancora in Italia</b>.</p>
<p><b>Le vite in salvo grazie alle ONG</b></p>	<p>Nel 2022, su 68.212 <b>rifugiati e migranti sbarcati</b> in Italia fra gennaio e 18 settembre, quelli <b>soccorsi dalle ONG</b> sono stati 8.806, il 13%. In tutto il 2021 erano stati 9.933 su 67.477, il 15%; nel 2020 3.416 su 34.154, il 10%; e nel 2019 1.998 su 11.471, il 17%<sup>6</sup>.</p>

(segue)

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Per il supposto "*pull factor*" (fattore di attrazione della migrazione irregolare) imputato alla semplice presenza in mare di navi di salvataggio, rinviamo a FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo. Report 2021*, cit., p. 159.

### Quei provvedimenti ad navem/1

Tra la fine di ottobre e la prima settimana di novembre 2022 il nuovo **governo Meloni** ha imposto alle navi di salvataggio gestite dalle ONG **improvvisate** e inedite **restrizioni** “*ad navem*”. In una direttiva del Viminale **due navi**, l’Ocean Viking di SOS Méditerranée e la Humanity 1 di SOS Humanity sono state dichiarate «**non in linea** con lo spirito delle **norme europee e italiane** in materia di **sicurezza** e controllo delle frontiere e di contrasto all’immigrazione illegale». Nei giorni successivi, il 4 novembre, un decreto interministeriale Interno-Infrastrutture-Difesa ha vietato al vascello Humanity 1 di «**sostare** nelle acque territoriali italiane... oltre il termine necessario per assicurare le operazioni di soccorso ed assistenza nei confronti delle persone che versino in **condizioni emergenziali** ed in precarie condizioni di **salute**», e il 6 novembre un provvedimento analogo ha colpito anche la Geo Barents di Medici senza frontiere. Una prima **selezione fra naufraghi** con “diritto” a toccare terra e “senza diritto” (con ore di tensione sia a bordo che sulle banchine) si è poi tradotta, l’8 novembre, nel via libera allo sbarco di tutte le persone che le ultime due avevano a bordo nel porto di **Catania** (lo stesso giorno una terza nave, la **Rise Above** di Mission Lifeline, ha potuto sbarcare a Reggio Calabria 89 persone soccorse). Quanto alla **Ocean Viking**, dalle acque territoriali italiane ha fatto rotta verso la Francia, che ha dato la propria disponibilità a “ricollocare” i suoi 234 naufraghi (criticando però aspramente l’Italia, v. *I numeri/1, sottosezione “La relocation nei Paesi europei”*). «Sono le tensioni a terra che determinano le tensioni in mare, con il tentativo del Governo italiano di aggirare l’applicazione del regolamento “**Dublino**” (*nel criterio che impone al Paese di primo arrivo il dovere di esaminare un richiedente asilo, ndr*) non applicando l’**obbligo di ricerca e soccorso** in mare e, in particolare, il **conseguente** consenso allo **sbarco** delle persone salvate. Dopo la stagione dei “porti chiusi”, questa è la stagione dei “porti semichiusi”, i cui profili di **illegittimità** sono però **abnormi** come quelli della prima»<sup>7</sup>.

### Quei provvedimenti ad navem/2

«Il decreto del ministero dell’Interno del 4 novembre 2022, scritto di concerto con il ministero della Difesa e il ministero delle Infrastrutture, con il quale si pretende di riservare lo sbarco alle sole persone “che versino in **condizioni emergenziali**” e di respingere le altre fuori dalle acque territoriali, si pone decisamente in contrasto con il **divieto di respingimento collettivo**, e potrebbe portare a una nuova condanna dell’Italia per respingimenti illegali, come già fu nel 2012»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> CHIARA FAVILLI, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, 2022, in <https://www.questionegiustizia.it/>.

<sup>8</sup> TAVOLO NAZIONALE ASILO E IMMIGRAZIONE, comunicato per l’appello *Il Governo ritiri subito i decreti che impediscono lo sbarco dei naufraghi nei nostri porti*, 7 novembre 2022, in <https://www.arci.it/tai-sbarco-naufraghi/>. Per l’appello, 7 novembre 2022, cf. in <https://www.magistraturademocratica.it/>.



**Novembre 2022, 4 Paesi (anche) contro le ONG**

Il 12 novembre 2022 una dichiarazione congiunta dei ministri dell'Interno di **Italia, Malta e Cipro** con il ministro della Migrazione e dell'asilo della **Grecia** (ma non del loro omologo spagnolo, che ne ha preso le distanze) ha denunciato, oltre all'**esiguità** degli impegni di **relocation** assunti dagli altri partner europei, l'attività delle «**navi private**», che non sarebbe «in linea con lo spirito della **cornice giuridica internazionale** sulle operazioni di *search and rescue*», perché questi vascelli agirebbero «in totale autonomia rispetto alle autorità statali competenti»<sup>9</sup>.

«Il Ministro stigmatizza le operazioni di soccorso compiute da soggetti privati in modo **“autonomo”**, senza il coordinamento di alcuna autorità. Questa circostanza evidentemente non è determinata dalle azioni delle ONG, ma deriva dal comportamento omissivo degli Stati costieri, prima di tutto **Italia e Malta**, che da anni rifiutano di coordinare le attività di soccorso, **delegando** gli interventi alla **Libia** o alla **Tunisia** e spesso **ostacolando** l'intervento di attori privati come **navi mercantili e ONG**» (l'ASGI-Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione<sup>10</sup> nei giorni della crisi multipla di “stallo” in mare di fine ottobre-inizio novembre 2022).

Fonte: FRA, ISPI, ANSA, Ministero dell'Interno e “Questione giustizia” 2022.

**Oltre il “caso ONG”: Tavolo asilo e immigrazione, le richieste all'Italia (e non solo)**

Nei giorni della crisi multipla di **“stallo” in mare** che, tra la fine di ottobre e la prima decade di novembre, ha avuto come protagonisti il nuovo governo Meloni e alcune navi di *search and rescue* che avevano chiesto al nostro Paese un **“porto sicuro”** (v. scheda precedente), gli organismi che fanno parte del Tavolo nazionale asilo e immigrazione (TAI), fra cui la Fondazione Migrantes, hanno rivolto **tre richieste** a tutti i governi dei Paesi membri dell'UE.

**1) Tutti gli stati costieri** rispettino gli **obblighi** derivanti dalle convenzioni internazionali, collaborando per la buona riuscita delle operazioni di soccorso e la **rapida individuazione** di un porto sicuro di sbarco per i naufraghi.

**2) Si stabilisca un meccanismo prevedibile** di sbarco dei sopravvissuti che garantisca **tempestività** e sbarco in un luogo sicuro, dove la sicurezza della vita dei sopravvissuti sia garantita e i loro **bisogni umani** fondamentali possano essere soddisfatti.

**3) Si metta a punto una missione pubblica europea** di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale, ad oggi la rotta migratoria più mortale al mondo.

Fonte: TAI 2022.

<sup>9</sup> MINISTRI DELL'INTERNO DI ITALIA, MALTA E CIPRO E MINISTRO DELLA MIGRAZIONE E DELL'ASILO DELLA GRECIA, *Dichiarazione congiunta*, 12 novembre 2022, in <https://www.interno.gov.it/>.

<sup>10</sup> ASGI, *ASGI al ministro dell'Interno: l'azione di soccorso si conclude con lo sbarco in porto sicuro*, 28 ottobre 2022, in <https://www.asgi.it/>.

## Sulla frontiera del Nordovest, dove si gioca il "game" italo-francese

«Che cosa accadrà ora che la Francia ha deciso di sospendere i ricollocamenti e di rinforzare ancora i controlli alle frontiere? Quanti respingimenti ci saranno adesso? Le schermaglie diplomatiche tra Parigi e Roma hanno ben poco a che fare con le migrazioni e molto con il "sovranoismo", con la retorica dell'ordine e della sicurezza. Però a pagarla alla fine sono sempre loro, i migranti più fragili, quelli che hanno attraversato il deserto, le angherie della Libia o della rotta balcanica e magari arrivano fino a queste montagne: le ultime persone che potrebbero essere dei terroristi» (un volontario dell'alta valle di Susa<sup>11</sup>).

«Sollecitato da Refuges solidaires, il nuovo prefetto ha risposto: "L'unico aiuto che possiamo offrirvi è ridurre il numero degli arrivi mettendo in sicurezza il confine". Mettere in sicurezza il confine? Ma chi minaccia chi su questo confine dove Montgenèvre, la più antica stazione sciistica francese, continua a svilupparsi nel "quinto comprensorio sciistico più grande del mondo", come recita la sua pubblicità?»<sup>12</sup>.

**C'era una volta lo spazio di libera circolazione**

Dal 2015 la Francia ha ripristinato i **controlli alle frontiere** interne a cui i Paesi dello "**spazio Schengen**" hanno rinunciato negli anni '90 del secolo scorso. Secondo la normativa europea Parigi poteva farlo per un periodo limitato, ma ha continuato illecitamente a prorogare questo dispositivo. Una situazione che doveva essere eccezionale è così diventata "ordinaria", trascinando con sé una serie di violazioni dei **diritti fondamentali** dei migranti che giungono ai confini del Paese (spesso stremati dopo viaggi che possono durare **anni**, in particolare dalla **rotta balcanica**): controlli di polizia **discriminatori** in base al colore della pelle, respingimenti alla frontiera (**refus d'entrée**) sommari e illegittimi, **respingimenti** illegali di **minori** spacciati per maggiorenni, altrettanto illegali "**trattenimenti**" e a volte **maltrattamenti**. «Certo sappiamo bene che la **polizia** italiana e francese **non** è quella **croata** o quella **bosniaca**: spesso abbiamo dovuto rassicurare i nostri amici in transito, su questo. E tuttavia anche da noi il volto istituzionale esibisce lo sguardo della **discriminazione** e del **disprezzo**»<sup>13</sup>. «Prima dell'11 giugno 2015 il problema non sussisteva: le persone arrivavano con l'ultimo treno della notte e la mattina ripartivano con il primo treno per andare in Francia. Il grave è che spesso rimandano indietro dei **minori**, cambiando l'età, e questo va contro lo stesso regolamento "Dublino", e rimandano indietro i **nuclei familiari**. Anche perché poi le persone si affidano ai *passseur*, pagando fino a **300 euro** a persona»<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Nei giorni della "crisi" italo-francese del novembre 2022, scoppiata sulla gestione della nave di *search and rescue* Ocean Viking e proseguita sull'accoglienza dei richiedenti asilo in *relocation* (v. sopra nella scheda "ONG e non solo: la flotta di salvataggio nel Mediterraneo dal 2016 al 2022").

<sup>12</sup> TOUS MIGRANTS, *Nouvel appel de Tous Migrants pour Refuges solidaires*, novembre 2022, in <https://tousmigrants.weebly.com/novembre-2022.html>.

<sup>13</sup> R. MOSCHELLA (On borders e MEDU), *Un anno sul versante nord-occidentale: la frontiera. Non solo numeri: persone*, 2022, in <https://onborders.altervista.org/>, p. 5.

<sup>14</sup> «Il Fatto quotidiano», *Migranti, Papini (Caritas Ventimiglia): "Spesso Francia rimanda indietro minori cambiandone l'età"*, intervista audio, 14 novembre 2022, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/>.

**Respingimenti, la contabilità francese**

Sul confine franco-italiano (che vede come valichi di frontiera principali quelli di Mentone-Ventimiglia, Montgenèvre-Claviere e Modane-Bardonecchia, tentati da un **flusso consistente** di migranti che hanno per meta, oltre al Paese transalpino, la Germania, il Regno Unito e il Nord Europa) le autorità francesi hanno notificato fra il 2017 e il primo semestre 2020 circa **130 mila refus d'entrée**: 50 mila nel '17, 30 mila nel '18, 25 mila nel '19 e 26 mila nei primi sei mesi del '20. Al totale si può accostare quello dei *refus d'entrée* consegnati all'aeroporto **Charles de Gaulle** di Parigi nell'intero periodo 2017 - giugno 2020, meno di **23.100**: un sesto.

**Respingimenti, la contabilità italiana**

La Polizia di frontiera italiana, dal canto suo, ha registrato circa **27.500 respingimenti** dalla Francia durante il 2020 del “*lockdown*” pandemico, **36.600** nel '21 e **27.300** solo fra gennaio e 18 settembre **2022** (un valore, quest'ultimo, in **netta crescita** rispetto agli stessi periodi del '21 e del '20, rispettivamente 24.900 e 14.600). In aggiunta, sempre dalla Francia si contano ogni anno anche alcune centinaia di “**riammissioni**”.

**I costi umani**

La “militarizzazione” della frontiera franco-italiana ha prodotto un **mercato illegale** su cui lucrano trafficanti e *passeeur* (soprattutto a Ventimiglia) e ha causato tra i migranti, determinati a correre i **rischi** più gravi pur di passare il confine, almeno **34 morti** dal 2016 ai primi di novembre 2022: travolti in strada o su una ferrovia ma anche folgorati sul tetto di treni, o annegati o assiderati, sul lato francese come su quello italiano. L'ultima vittima nel periodo è un giovane afghano di **vent'anni**, investito da due auto e trascinato da un TIR a Ventimiglia il 7 novembre. In alta val di Susa è un **ragazzo** di appena **15 anni**, sempre afghano, investito da un treno il 26 gennaio '22. Lungo la frontiera italo-francese i morti di quest'anno sono in tutto già **sei**, contro i **tre** del '21 e **uno** del '20. Mentre è ancora da chiarire che cosa (o meglio chi) ha portato **una giovane** di origine nigeriana ad **annegare** nella zona di Briançon, nel '18, dopo un **inseguimento** da parte di agenti di polizia francesi.

**“In transito” fra indifferenza e solidarietà**

In **aiuto** dei migranti “in transito” che **tentano e ritentano** il passaggio (un flusso **discreto** ma continuo che comprende numerose **famiglie** con **bambini** e **anziani**, persone **fragili** e **minori non accompagnati**) è cresciuta negli anni una **rete solidale** di **accoglienza** e **soccorso** fatta di singoli volontari, attivisti, associazioni e realtà non profit laiche ed ecclesiali, a est come a ovest delle Alpi.

(segue)

### L'accoglienza/1: qui Ventimiglia

A Ventimiglia (dove nell'autunno 2022 si registrano **50, 80, 100 respingimenti al giorno**<sup>15</sup>), la Caritas Intemelja, la Diaconia valdese e l'associazione We World hanno aperto nel novembre 2020, dopo la chiusura del centro di accoglienza pubblico di Campo Roja, una **casa di accoglienza** per famiglie e donne sole, dove in due anni hanno trovato ospitalità **2.278 persone** in fuga da 37 Paesi diversi. «Il **62%** delle persone era originario dell'**Africa subsahariana** (soprattutto da Eritrea, Costa d'Avorio, Nigeria, Guinea ed Etiopia), arrivate dalla rotta mediterranea o già nel nostro Paese ma uscite dal sistema di accoglienza, oppure "dublnate" da altri paesi UE; il **12%** proveniente dai Paesi del **Nord Africa** (Tunisia e Libia); il **24%** dal **Medio Oriente** (principalmente da Afghanistan, Siria, Iran e Irak-Kurdistan) seguendo la rotta balcanica o quella del Mediterraneo orientale, e il **2%** dal **Centro-Sud America** e dall'**Europa**. La **Francia** è la **meta** di arrivo preferita per coloro che provengono da Paesi francofoni, mentre per gli altri le destinazioni rimangono **Germania, Gran Bretagna o Nord Europa**»<sup>16</sup>. Ha affermato a metà novembre il direttore di Caritas Intemelja Christian Papini: «Il nostro ruolo è fare quello che **dovrebbe fare lo Stato**, cioè fare accoglienza, nel senso che a Ventimiglia non c'è un campo di transito. Le **condizioni** in cui arrivano i migranti? Sono pessime, spesso sono **stremati**, specialmente le persone che arrivano dalla **rotta balcanica**. Ma da noi possono dormire solo i nuclei familiari: gli altri dormono tutti lungo il fiume, la tragedia nella tragedia... Però in tutto questo l'**aspetto più grave** è il regolamento di "**Dublino**", perché lede completamente l'autodeterminazione e il **progetto migratorio** delle persone»<sup>17</sup>.

### L'accoglienza/2: qui alta Valsusa

A Oulx, il paese dell'alta val Susa dove si biforcano la via del tunnel del Frejus e quella del colle del Monginevro, è aperto dal 2018 il rifugio **Fraternità Massi**, una struttura di accoglienza temporanea gestita con fondi pubblici (Prefettura) e privati: qui la rete solidale vede collaborare in particolare le fondazioni Talità Kum e Magnetto, Rainbow for Africa, MEDU-Medici per i diritti umani, Croce Rossa di Susa, Diaconia valdese e un gran numero di volontari. Secondo dati raccolti dallo "spazio di osservazione, ricerca e analisi" On Borders, il rifugio ha registrato nei soli primi dieci mesi del '22 **7.041 nuovi arrivi di migranti**: fra loro **258 famiglie** con **209 bambini** e **685 minori non accompagnati** (MSNA).

<sup>15</sup> Comunicazione alla redazione di questo rapporto da parte di Caritas Intemelja, 15 novembre 2022.

<sup>16</sup> CARITAS INTEMELIA, *Famiglie in transito a Ventimiglia: in due anni accolte più di 2.000 persone...*, 2 novembre 2022, comunicato ricevuto dalla redazione di questo rapporto, parti disponibili on line nel profilo Facebook di Caritas Intemelja e altrove.

<sup>17</sup> «Il Fatto quotidiano», cit.

In tutto il 2021 invece, anno durante il quale a Oulx è stata aperta fino a marzo anche una **casa occupata** (sgombrata dalle forze dell'ordine verso fine mese), i nuovi arrivi in paese erano stati quasi 10.400, con 412 famiglie e forse "solo" 400 MSNA. Di mese in mese, nel '22 la **crescita** degli arrivi è stata pressoché continua, dai 400 di gennaio ai 1.207 di settembre (903 a ottobre). I **pernottamenti** al rifugio, invece, sono stati notevolmente più numerosi, perché spesso i migranti si fermano più di una notte. Sempre nel periodo gennaio-ottobre, infatti, si sono verificati ai valichi della zona **2.881 respingimenti** (anch'essi sostanzialmente in crescita di mese in mese; nel 2021 erano stati in tutto 3.710); «La stragrande maggioranza (*dei migranti, ndr*) viene respinta al confine con il Monginevro dopo ore di cammino in montagna, lungo **sentieri spesso pericolosi** soprattutto in inverno, molto spesso di notte e in condizioni climatiche avverse»<sup>18</sup>. E «la stragrande maggioranza dei respingimenti sono a danno di persone che invece avrebbero il **diritto**, proprio in frontiera, di **chiedere asilo**». Sempre nel 2022, l'**Afghanistan** si conferma come primo Paese di provenienza, seguito da **Algeria, Iran, Marocco** e da una quindicina di altre cittadinanze accertate.

Fondata nel 2017, l'associazione **Refuges Solidaires** dà ospitalità ai migranti e rifugiati in transito a Briançon, ai piedi del versante francese del Monginevro, «a causa del **rifiuto delle autorità** di accoglierli e rispettarne i diritti»<sup>19</sup>. Dall'apertura del primo rifugio ad oggi le persone accolte sono oltre **20 mila**. Per l'insufficienza del primo edificio e l'ostilità di un nuovo sindaco della cittadina francese, grazie alla solidarietà locale e nazionale è stata acquistata la palazzina delle **Terrasses solidaires**.

### L'accoglienza/3: qui Briançon

Inaugurata nell'agosto '21, essa ha già accolto alcune **migliaia di persone** e ha dovuto assumere alcuni operatori, tanto che i costi di gestione sono cresciuti a **1.000 euro** al giorno per un'accoglienza di 60-80 persone. Ma le Terrasses sono rimaste senza contributi pubblici, «benché suppliscano alle **carenze dello Stato**, che spende 35 milioni l'anno per mantenere due **squadroni di gendarmi** mobili, quasi **100 mila euro** al giorno». Intanto, «senza le reti dei **volontari** che **nella notte** perlustrano i sentieri del **versante francese** per dare assistenza e spesso cercare chi si è perso, molti di più sarebbero i morti che oggi dovremmo contabilizzare»<sup>20</sup>.

(segue)

<sup>18</sup> AA.VV., *Abitare il cammino: un'analisi longitudinale delle configurazioni familiari tra le persone in transito lungo il confine italo-francese*, 2022, in "Working Papers FIERI", in <https://www.fieri.it/>, p. 14. *Ibidem* per la citazione successiva.

<sup>19</sup> TOUS MIGRANTS, cit., come le due citazioni seguenti.

<sup>20</sup> AA.VV., *Abitare il cammino...*, cit., p. 22.

**Lungo è il cammino**

Una ricerca pubblicata in questo 2022 nei “Working papers” di FIERI ha esplorato “sul campo” un aspetto chiave (ma inedito) del flusso migratorio che percorre senza clamori la “via della Valsusa” verso la Francia: la **lunga durata dei viaggi** che i migranti e rifugiati che risalgono fino a Oulx hanno alle spalle. Sono percorsi che possono variare in media fra i **due** e i **sei anni**. «Durante questo periodo di **mobilità forzata** e sradicamento protratto, fatto di improvvise **accelerazioni** e lunghe **soste**, le persone migranti camminano, **fanno figli**, crescono, **si trasformano...** Anche le **reti parentali** e quelle **amicali** subiscono profondi **cambiamenti** e vengono costruite **domesticità originali**, sia come strategie per **sfuggire ai controlli** dei confini, sia come **sostegno reciproco**»<sup>21</sup>.

*«No, non è la montagna che uccide, o la neve, o una caduta accidentale. Ciò che uccide è la frontiera, e queste morti accusano, chiamano in causa responsabilità. Bisogna avere l'onestà di dare nome a ciò che accade, storicizzare, smascherare le ipocrisie, denunciare. Le persone continueranno a passare la frontiera, anche a costo di inerparsi su sentieri impervi a 2000 metri, anche a costo di perdere l'orientamento e sui sentieri morire assiderati, o cadere e morire annegati fuggendo dalla polizia, anche a costo di finire nelle mani di criminali. Dare nome, si diceva, denunciando le responsabilità ma non solo: bisogna anche conservare la memoria, con forza e determinazione»<sup>22</sup>.*

Fonte: elaborazione su dati ANAFÉ (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers - Francia), Ministero dell'Interno, progetto Missing Migrants-OIM, On Borders, MEDU (Medici per i diritti umani) e FIERI 2021-2022.

<sup>21</sup> Ivi, p. 3.

<sup>22</sup> R. MOSCHELLA, cit., p. 26.

## L'“approccio hotspot”, i respinti, i CPR, i rimpatri

### A COLPO D'OCCHIO

- Fra i **44.200 migranti e rifugiati** “transitati” per i tre **hotspot** italiani attivi nel 2021 (oltre 35 mila le persone passate solo a Lampedusa) si contano più di **8.900 minori**, di cui **7.300 non accompagnati**.
- Sempre nel **2021** sono state “trattenute” nei **CPR** (Centri di permanenza per il rimpatrio) **5.147 persone** (fra cui cinque donne) e nei soli primi quattro mesi del **2022** altre **1.420**, fra cui 15 donne. Ancora una volta, nel '21 dai CPR sono stati rimpatriate (il primo scopo per il quale sono stati istituiti) solo la **metà** delle persone che hanno **rinchiuso**; e nel primo quadrimestre '22 la percentuale è scesa al **44%**.
- In generale l'ultimo quadriennio con dati completi ha registrato una **diminuzione** dei **rimpatri forzati** fino al 2020, per vederli **risalire** nel '21, da 3.351 a **3.420**. Fra il 2018 e l'aprile 2022 l'Italia ha rimpatriato **8.435** cittadini **tunisini**, che costituiscono la prima cittadinanza fra i migranti sottoposti a **rimpatrio forzato** in tutto il periodo; sono **164 i voli charter** con destinazione **Tunisia** organizzati fra il 2020 e i primi mesi del '22.

Le navi quarantena. Valori assoluti. Anni 2021 e 2022.

	Totale rifugiati e migranti condotti a bordo	Giorni di permanenza media
<b>2021</b>	35.304	11
<b>2022*</b>	6.922	10,3

\* Periodo gennaio-aprile. Il ricorso alle navi quarantena si è chiuso ufficialmente alla fine di maggio 2022.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

Gli hotspot: ingressi di rifugiati e migranti per struttura e tipo di ospiti. Valori assoluti. Anno 2021.

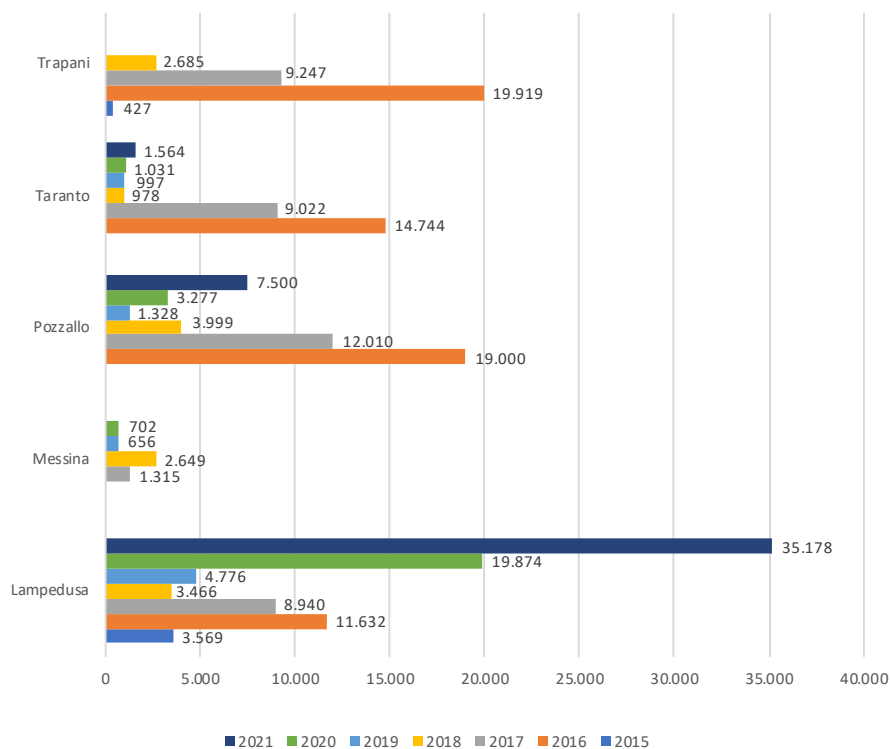
	Totale	Uomini	Donne	Minori	di cui accompagnati	di cui non accompagnati
Lampedusa	35.178	25.767	2.951	6.460	1.382	5.078
Messina*	:	:	:	:	:	:
Pozzallo	7.500	5.108	481	1.911	263	1.648
Taranto	1.564	1.001	-	563	-	563
<b>Totale</b>	<b>44.242</b>	<b>31.876</b>	<b>3.432</b>	<b>8.934</b>	<b>1.645</b>	<b>7.289</b>

\* Non operativo durante l'anno.

Nota: il Garante ha pubblicato anche il numero di ingressi nei **primi quattro mesi del 2022**: 5.600 persone, fra cui 4.273 uomini, 516 donne e 811 minori (169 accompagnati e 642 non accompagnati).

Fonte: Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

Gli hotspot: ingressi di rifugiati e migranti. Valori assoluti. Anni 2015-2021.

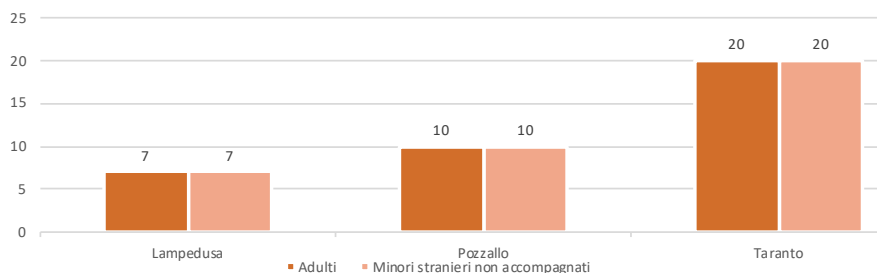


Nota: gli hotspot di Pozzallo e Taranto sono stati aperti nel 2016, quello di Messina nel 2017, mentre quello di Trapani lo è stato fino al 2018. L'hotspot di Messina non è stato operativo nel 2021.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2017-2022.



Gli hotspot: la permanenza media di rifugiati e migranti. Valori assoluti (giorni). Anno 2021.



Nota: l'hotspot di Messina durante l'anno non è stato operativo.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

I CPR (Centri di permanenza per il rimpatrio): capienze, persone trattenute, permanenze e persone rimpatriate. Valori assoluti. Anno 2021.

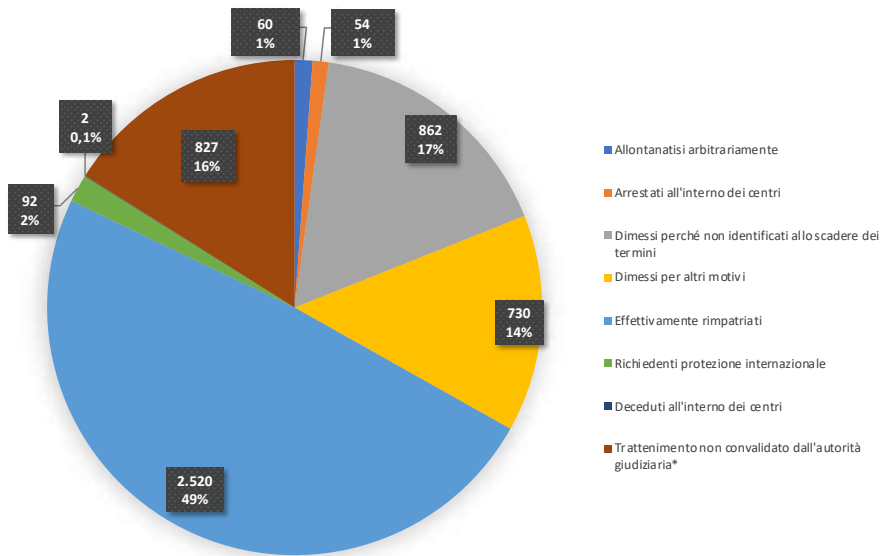
CPR	Capienza effettiva al 31 dicembre	Persone trasitate nell'anno	Giorni di permanenza media	Persone effettivamente rimpatriate nell'anno
Bari-Palese	72	626	29,52	308
Brindisi-Restinco	48	244	51,19	87
Caltanissetta-Pian del Lago	56	564	14,53	496
Gradisca d'Isonzo (GO)	90	773	38,73	429
Macomer (NU)	50	197	73,54	35
Palazzo S. Gervasio (PZ)	98	845	22,71	539
Roma-Ponte Galeria	173	473	34,72	210
Torino-Brunelleschi	105	776	46,65	142
Trapani-Milo	24	180	15,77	123
Milano-Corelli	28	469	35,25	151
<b>Totali</b>		<b>5.147*</b>		<b>2.520</b>

\* di cui cinque donne.

Nota: il Garante ha pubblicato anche il numero dei migranti "trattenuti" nei CPR nei **primi quattro mesi del 2022**: 1.420 persone, fra cui 15 donne (appena 619 quelli rimpatriati).

Fonte: Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

I CPR: motivi di uscita dai centri. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.



Totale 5.147 persone.

\* Mancate convalide e mancate proroghe.

Nota: il Garante ha pubblicato anche i motivi di uscita dai centri nei primi quattro mesi del 2022: le persone effettivamente rimpatriate sono state 619 su un totale di 1.420: il 44%.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

I CPR: motivi di uscita dai centri, per cittadinanze principali. Valori assoluti. Anno 2021.

Cittadinanza	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno dei centri	Dimessi per altri motivi	Dimessi perché non identificati allo scadere dei termini	Effettivamente rimpatriati	Richiedenti protezione internazionale	Trattamento non convalidato dall'autorità giudiziaria	Totali
Tunisia	50	20	357	182	1.818	38	340	<b>2.805</b>
Egitto	9	4	55	21	270	19	137	<b>515</b>
Marocco	-	9	110	243	4	2	52	<b>420</b>
Albania	-	1	9	3	157	7	42	<b>219</b>
Nigeria	-	-	47	64	52	3	49	<b>215</b>
Algeria	1	3	24	72	1	-	15	<b>116</b>
Gambia	-	4	17	38	24	-	13	<b>96</b>
Romania	-	-	3	12	59	-	12	<b>86</b>
Georgia	-	1	8	3	30	-	21	<b>63</b>
Ghana	-	-	16	26	1	-	9	<b>52</b>

Fonte: Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

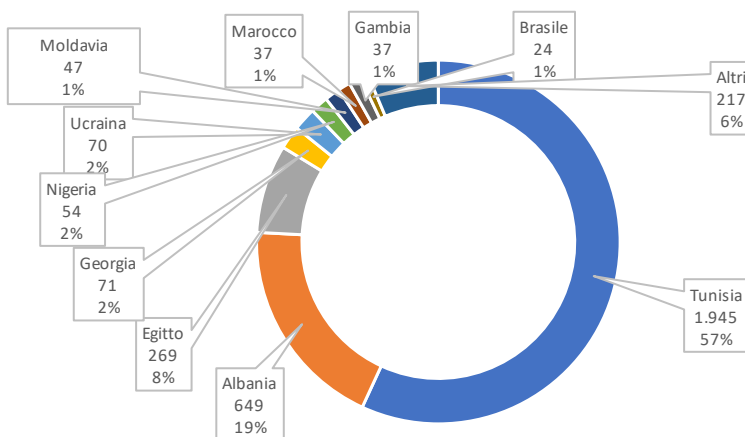
I rimpatri forzati per i principali Paesi di destinazione. Valori assoluti. Anni 2018-2021.

2018		2019		2020		2021	
Tunisia	2.323	Tunisia	1.739	Tunisia	1.997	Tunisia	1.945
Albania	1.175	Albania	1.228	Albania	544	Albania	649
Marocco	935	Marocco	986	Marocco	181	Egitto	269
Egitto	294	Nigeria	384	Egitto	91	Georgia	71
Nigeria	225	Egitto	363	Georgia	69	Ucraina	70
Ucraina	133	Perù	210	Ucraina	54	Nigeria	54
Perù	132	Georgia	179	Nigeria	43	Moldavia	47
Georgia	104	Ucraina	151	Moldavia	41	Marocco	37
Moldavia	101	Cina	127	Perù	40	Gambia	37
Senegal	81	Senegal	117	Brasile	37	Brasile	24
Altri	895	Altri	1.047	Altri	254	Altri	217
<b>Totale</b>	<b>6.398</b>	<b>Totale</b>	<b>6.531</b>	<b>Totale</b>	<b>3.351</b>	<b>Totale</b>	<b>3.420</b>

Nota: il Garante ha pubblicato anche il numero dei rimpatriati nei **primi quattro mesi del 2022**: 859 persone, fra cui 431 cittadini tunisini (di cui 406 su 23 voli charter) e 182 albanesi.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2019-2022.

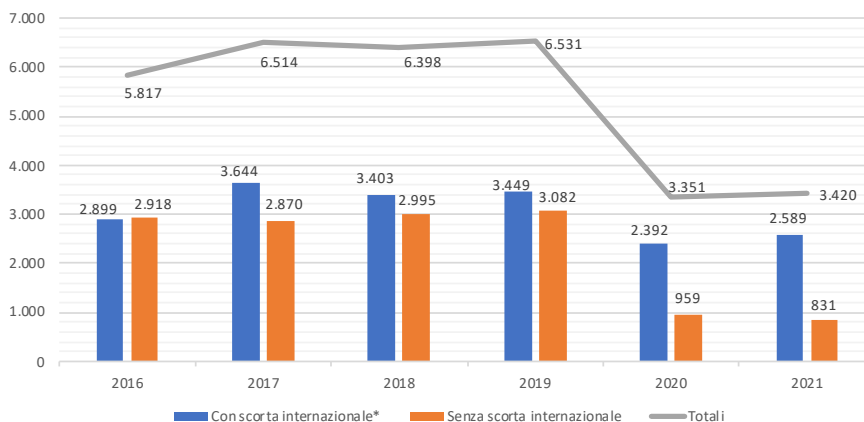
I rimpatri forzati per i principali Paesi di destinazione. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.



Totale: 3.420 persone.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

## I rimpatri forzati: le modalità di esecuzione. Valori assoluti. Anni 2016-2021.



\* Le prime sei nazioni di rimpatrio sono nel periodo la Tunisia, l'Albania, il Marocco, l'Egitto, la Nigeria e la Georgia. In tutti i sei 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, 1.925 nel '20 e 1.866 nel '21).

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2022.

## I rimpatri forzati: i voli charter. Valori assoluti. Anni 2020-2021.

Nel 2020			Nel 2021		
Paese di destinazione	N. di voli	N. di persone rimpatriate	Paese di destinazione	N. di voli	N. di persone rimpatriate
Albania	2	47			
Egitto	2	48	Egitto	13	261
Georgia*	9	38	Georgia**	9	37
Nigeria	1	30	Nigeria***	2	51
Tunisia	62	1.831	Tunisia	79	1.823
<b>Totale</b>	<b>76</b>	<b>1.994</b>	<b>Totale</b>	<b>103</b>	<b>2.172</b>

Nota: il Garante ha pubblicato anche i dati sui voli charter realizzati nei **primi quattro mesi del 2022**, con il relativo numero di persone rimpatriate: 31 i voli (23 verso la Tunisia, quattro verso la Georgia, tre verso l'Egitto e uno verso l'Albania) con 516 i rimpatriati. Verso l'Albania e la Georgia si è trattato di voli congiunti Frontex.

\* Voli congiunti Frontex, di cui otto organizzati dalla Germania e uno direttamente dall'Agenzia per il controllo delle frontiere.

\*\* Voli congiunti Frontex organizzati dalla Germania.

\*\*\* Voli congiunti Frontex organizzati dall'Italia.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale 2021-2022.

La spesa per i rimpatri forzati con e senza scorta. Valori assoluti (in euro). Anni 2018-2020.

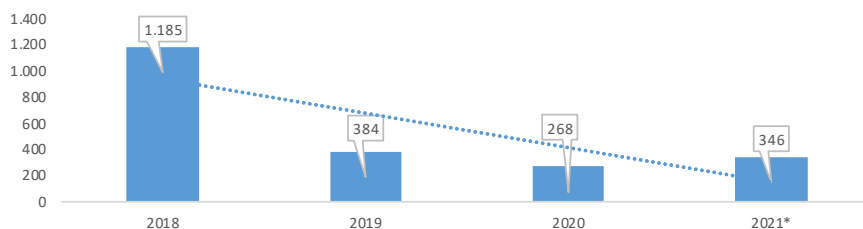
2018	2019	2020
10.174.888	8.933.890	8.334.475*

Spesa pubblica con l'impiego di risorse del FAMI (il Fondo asilo migrazione e integrazione dell'UE), dell'agenzia Frontex e del bilancio nazionale.

\* Importo aggiornato al 31 dicembre 2021.

Fonte: Corte dei Conti 2022.

I rimpatri volontari assistiti "con reintegrazione". Valori assoluti. Anni 2018-2021.



Nota: in questo contesto l'OIM e altri adoperano oggi il termine "ritorno" al posto di "rimpatrio", che celerebbe l'"ombra di un fallimento"<sup>23</sup>.

\* Dato non consolidato.

Totale non consolidato sul quadriennio: 2.183 persone.

Fonte: elaborazione su dati Corte dei Conti 2022.

## Rimpatri volontari assistiti, i numeri internazionali (e i problemi)

<b>25</b>	I Paesi dell'" <b>Area economica europea</b> " coinvolti nelle attività di " <b>assistenza per la reintegrazione</b> " dell'OIM, fra cui l' <b>Italia</b> . Queste attività si svolgono anche in altre <b>otto macro-regioni</b> globali.
<b>49.795</b>	I <b>migranti assistiti</b> dall'OIM nelle iniziative di rimpatrio volontario nel solo 2021 in tutto il mondo: <b>43.428</b> (l' <b>87%</b> ) nel " <b>rimpatrio volontario assistito con reintegrazione</b> " (sigla inglese AVRR) e <b>6.367</b> (il <b>13%</b> ) nel " <b>rimpatrio volontario umanitario</b> " (HVR, categoria di recente definizione che comprende in particolare le persone bloccate o detenute, per il 2021 esclusivamente in <b>Libia</b> e in <b>Yemen</b> ).

<sup>23</sup> Cf. SARA MORLOTTI (con Tania De Franchi), *Diritto all'unità familiare e migrazioni: ricongiungimento familiare e ritorno volontario*, Paper ISMU, maggio 2022, in <https://www.ismu.org/>, p. 31.

<b>98.403</b>	Nel 2021 i migranti assistiti negli AVRR sono tornati a <b>creocere</b> dopo quattro anni di tendenziale diminuzione: nel <b>2016</b> erano stati <b>98.403</b> , il massimo registrato a partire dal 2005.
<b>16%</b>	La percentuale di assistiti (sul totale di 49.795) <b>minorenni</b> : un po' più della metà sono di sesso maschile e un po' meno della metà femminile.
<b>4.446</b>	I migranti assistiti (fra AVRR e HVR, sempre nel 2021) in condizione di <b>vulnerabilità: malati, vittime di tratta, minori non accompagnati</b> .
<b>113.331</b>	I “ <b>servizi di reintegrazione</b> ” offerti dall'OIM nell'anno tramite i propri uffici di <b>121 Paesi</b> , per un quarto <b>pre-partenza</b> e tre quarti <b>post-arrivo</b> , in gran parte offerti direttamente (84%) e in parte per mezzo di altri operatori (16%). Quasi tutti i beneficiari di questi servizi sono migranti in rimpatrio volontario, ma almeno il 3% hanno subito un <b>rimpatrio forzato</b> . Le prestazioni sono state soprattutto di <b>assistenza economica</b> (41%) e, a seguire, di <b>counselling</b> (36%), <b>assistenza sociale</b> (9%), <b>assistenza psico-sociale</b> (8%) e <b>altre prestazioni</b> (6%).
<b>10.573</b>	I <b>migranti</b> assistiti nel <b>rimpatrio volontario</b> nel 2021 dal <b>Niger</b> , principale <b>Paese ospitante</b> nel settore (ma anche un Paese chiave nelle politiche di <b>cooperazione/esternalizzazione delle frontiere</b> dell'UE). I Paesi ospitanti che lo hanno seguito per numero di assistiti sono la <b>Germania</b> (6.785 beneficiari), la <b>Libia</b> (4.332), la <b>Grecia</b> (2.736) e il <b>Marocco</b> (2.372).
<b>5.165</b>	I migranti assistiti originari della <b>Guinea</b> , primo Paese d'origine, seguita dal <b>Mali</b> (4.453 assistiti), dall' <b>Etiopia</b> (3.934) e dalla <b>Nigeria</b> (3.322), dal <b>Pakistan</b> , primo Paese asiatico (2.197) e dall' <b>Irak</b> (1.886).
<b>3 Paesi, 3 problemi</b>	Nell'ottobre 2022, in <b>Italia</b> l'ASGI ha sollevato la questione del rispetto dei <b>diritti fondamentali</b> nelle prassi di rimpatrio “volontario” da alcuni Paesi. «Le persone straniere <b>vulnerabili</b> , come le persone sottoposte a <b>tratta</b> , i minori non accompagnati, i <b>richiedenti asilo</b> presenti in Paesi di transito quali <b>Libia</b> , il <b>Niger</b> , la <b>Tunisia</b> vengono rimpatriate nei loro Paesi di origine sulla base di programmi di rimpatrio volontario assistito generalmente implementati dall'OIM e parte delle politiche di esternalizzazione dei governi europei. Diversi organi delle Nazioni Unite si sono espressi per criticare questi programmi che interessano le persone migranti a partire dai Paesi di transito dove si riscontrano: 1) l' <b>assenza di alternative</b> per regolarizzare la propria posizione nel Paese, 2) la sottoposizione a <b>regimi detentivi</b> prolungati e/o arbitrari, 3) le <b>condizioni di vita degradanti</b> .

(segue)

Tutto questo può determinare l'impossibilità [...] di esprimere in modo **libero** la **propria volontà** ad essere rimpatriati. Tuttavia, in determinati contesti, in primo luogo in quello **libico**, il rimpatrio cosiddetto volontario diventa l'**unica alternativa alla detenzione** e a condizioni di **sfruttamento** e **violenza** indiscriminata»<sup>24</sup>.

### 2 ricorsi

Nel dicembre '21 l'ASGI e il NULAI (*network* di "cliniche legali" nigeriane) hanno presentato due comunicazioni individuali al **CEDAW**, il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne delle **Nazioni Unite**: i documenti riguardano **due donne** originarie della **Nigeria** che hanno subito **tratta e schiavitù** in Libia e poi sono state **rimpatriate** in Nigeria con programmi di "reintegrazione" estremamente **carenti**, «insufficienti da un punto di vista economico [...] e che non prevedevano **alcun sostegno** di tipo medico o psicologico a fronte delle **violenze** e delle **torture** subite in Libia»<sup>25</sup>.

Fonte: elaborazione su dati OIM e ASGI 2022.

## Le spese italiane per l'esternalizzazione delle frontiere in due Paesi-chiave: Libia e Tunisia

<p><b>Il grande muro</b></p>	<p>Il progetto di ricerca "The big wall" (il grande muro) promosso da <b>ActionAid</b> ha tracciato in questo 2022, con la collaborazione di <i>IrpiMedia</i>, parte delle <b>spese italiane</b> per il controllo delle frontiere in Libia e Tunisia.</p>
<p><b>Libia, il "sistema integrato"</b></p>	<p>Il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (sigla inglese EUTF) ha finanziato per la <b>Libia</b> il progetto SIBMMIL (Sistema integrato del controllo delle frontiere in Libia), approvato nel 2017. Secondo gli analisti di "The big wall", il costo complessivo è di <b>44,5 milioni di euro</b>, di cui 12 affidati all'OIM e 32,5 gestiti dall'Italia (che aggiunge di suo due milioni in cofinanziamento). Fra 2017 e 2022 sono stati spesi 27,2 milioni, di cui 20 tracciati con certezza. Ad esempio, 1,5 milioni sono stati impiegati per nuovi <b>motori di motovedette</b> e due milioni per <b>equipaggiamenti nautici</b>; sono stati anche forniti <b>30 fuoristrada</b>, <b>14 ambulanze</b>, <b>10 minibus</b> e <b>20 imbarcazioni</b> veloci, consulenze e <b>formazione</b>, moduli abitativi per gli addestratori italiani e per un "<b>Centro di coordinamento delle operazioni di salvataggio in mare</b>".</p>

<sup>24</sup> ASGI, *Rimpatri di persone sottoposte a tratta, minori e rifugiati dalla Libia: le violazioni del principio di non-refoulement nei rimpatri cd. volontari assistiti*, 20 ottobre 2022, in <https://www.asgi.it/>.

<sup>25</sup> *Ibidem*.



### Tunisia, finanziamenti in cambio di procedure semplificate

Purtroppo, «con questi fondi sono aumentati i respingimenti in mare e sempre più migranti vengono riportati nei **centri di detenzione** libici dove subiscono **torture e abusi**»<sup>26</sup>.

«Tra il 2011 e il 2022, in materia di controllo delle frontiere e di flussi migratori lo Stato italiano ha allocato alla Tunisia più di **47 milioni** di euro, di cui buona parte sono stati spesi per l'invio di **imbarcazioni** alla Guardia costiera tunisina e la loro rimessa in efficienza. Di questi finanziamenti ha beneficiato, direttamente o indirettamente, il ministero dell'Interno tunisino, accusato dalle associazioni della società civile non solo di numerosi episodi di **violazione dei diritti umani**, ma anche di mancanza di trasparenza nella rendicontazione dei fondi»<sup>27</sup>. La Tunisia in profonda **crisi economico-politico-sociale** è da anni sia il principale **Paese d'origine** dei migranti che sbarcano in Italia in cerca di un futuro, sia il principale Paese di destinazione dei **voli di rimpatrio** forzato dalla Penisola (*v. sopra in questa sottosezione*). «Ma tra sovraffollamento dei CPR e sbarchi in aumento il sistema dei rimpatri non funziona come Roma vorrebbe [...]. Questo ha portato [...] a negoziare con la controparte tunisina. Lo schema è sempre lo stesso: **finanziamenti** in cambio di **procedure semplificate** di rimpatrio». La Tunisia, stando sempre a "The big wall", potrebbe firmare entro la fine del '22 anche un accordo di **riammissione** con l'**Unione Europea**, «che potrebbe includere non solo i **rimpatri** dei tunisini, ma anche [le riammissioni] di migranti di **nazionalità terza** passati per la Tunisia».

Fonte: elaborazione su dati *The big wall*-ActionAid e IrpiMedia 2022.

<sup>26</sup> ACTIONAID, *I casi Libia e Tunisia: tracciati i fondi stanziati dall'Italia...*, 27 ottobre 2022, in <https://www.actionaid.it/>. Per i rifugiati e migranti ricondotti sul suolo libico, *v. I numeri/1, focus "Pushback: i respingimenti sommersi alle frontiere europee"*.

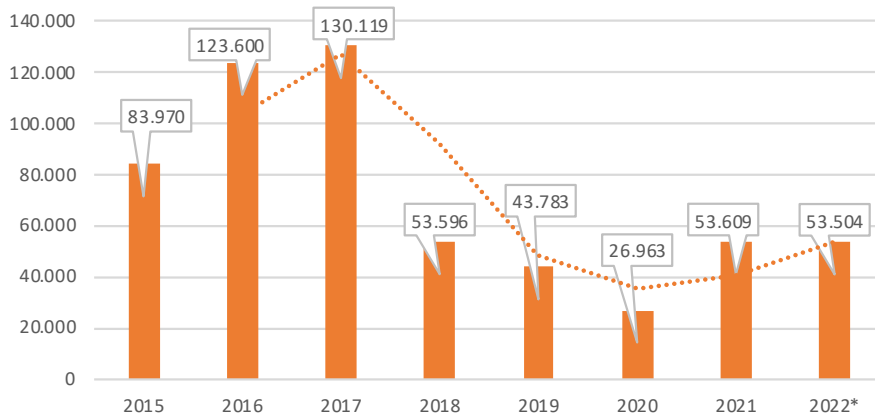
<sup>27</sup> THE BIG WALL - IRPI MEDIA, *Tunisia, il muro della guardia costiera*, 2022, in <https://www.thebigwall.org/>. *Ibidem* per la citazione successiva.

## Asilo, la domanda

### A COLPO D'OCCHIO

- Rispetto al 2020 di *lockdown* pandemico, il **2021** ha registrato un forte aumento di richiedenti asilo: da poco meno di **27 mila** (per trovare un valore ancora più basso occorre risalire al **2013**, con **26.600** richiedenti) a **53.600**.
- Solo fra gennaio e la metà di settembre **2022** i richiedenti hanno già raggiunto il totale 2021 con **53.500** domande. Ma anche quest'anno si concluderà ben al di sotto dei valori raggiunti nel biennio **2016-2017**, durante il quale avevano chiesto protezione rispettivamente **124 mila** e **130 mila** persone.
- Nel 2022 fra i **10 Paesi di provenienza** principali (che totalizzano insieme ben il **70%** 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): il **Pakistan**, la **Nigeria**, l'**Ucraina**, l'**Afghanistan** e la **Colombia**.
- L'**Africa** si conferma come il principale **continente d'origine** di coloro che cercano protezione nel nostro Paese (**40%** del totale). Ma rispetto al 2021, il 2022 vede soprattutto un raddoppio dell'incidenza di richiedenti fuggiti da altri **Paesi europei** o **americani**, dal 5% all'**11% circa per ognuno dei due continenti**.

I richiedenti asilo. Valori assoluti. Anni 2015-2022.



\* Dato al 16 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2022.

I richiedenti asilo per fasce d'età e sesso. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2022.

2020			2021			2022*		
Fasce d'età	Numero	% sul totale	Fasce d'età	Numero	% sul totale	Fasce d'età	Numero	% sul totale
0 - 13 anni	3.072	11,4	0 - 13 anni	4.847	9,0	0 - 13 anni	4.194	7,8
14 - 17 anni	977	3,6	14 - 17 anni	2.329	4,3	14 - 17 anni	1.729	3,2
18 - 34 anni	17.538	65,0	18 - 34 anni	36.039	67,2	18 - 34 anni	35.019	65,5
35 - 64 anni	5.296	19,6	35 - 64 anni	10.192	19,0	35 - 64 anni	12.345	23,1
65 anni e oltre	80	0,3	65 anni e oltre	202	0,4	65 anni e oltre	217	0,4
<b>Totale</b>	<b>26.963</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>53.609</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>53.504</b>	<b>100,0</b>
Sesso	Numero	% sul totale	Sesso	Numero	% sul totale	Sesso	Numero	% sul totale
Maschi	21.238	78,8	Maschi	44.163	82,4	Maschi	42.209	78,9
Femmine	5.725	21,2	Femmine	9.446	17,6	Femmine	11.295	21,1
<b>Totale</b>	<b>26.963</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>53.609</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>53.504</b>	<b>100,0</b>

La somma degli addendi nelle percentuali può essere diversa da 100 per via degli arrotondamenti.

\* Dati al 16 settembre 2022.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2022.

I principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo e la loro posizione nella "classifica" del Global Peace Index. Valori assoluti, percentuali e d'ordine. Anno 2022\*.

Paese	Richiedenti	% sul totale	Posizione nella "classifica" Peace Index
Bangladesh	7.910	14,8	96 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio").
Pakistan	6.766	12,6	147 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso").
Egitto	5.349	10,0	126 <sup>a</sup> su 163 Paesi (ultima dell'area del "grado di pace medio").
Nigeria	3.910	7,3	143 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso").
Tunisia	3.484	6,5	85 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio").
Ucraina	2.686	5,0	153 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso").

(segue)

Paese	Richiedenti	% sul totale	Posizione nella "classifica" Peace Index
Georgia	2.234	4,2	95 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio").
Perù	2.001	3,7	101 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio").
Afghanistan	1.930	3,6	163 <sup>a</sup> su 163 Paesi (ultima nell'area del "grado di pace molto basso").
Colombia	1.501	2,8	144 <sup>a</sup> 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 2022 l'Italia si trova alla 32<sup>a</sup> posizione (nella zona medio-alta dell'area del "grado di pace elevato").

\* Dati al 16 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo e Institute for Economics and Peace 2022.

Le provenienze dei richiedenti asilo, per continente. Valori assoluti e percentuali. Anni 2020-2022.

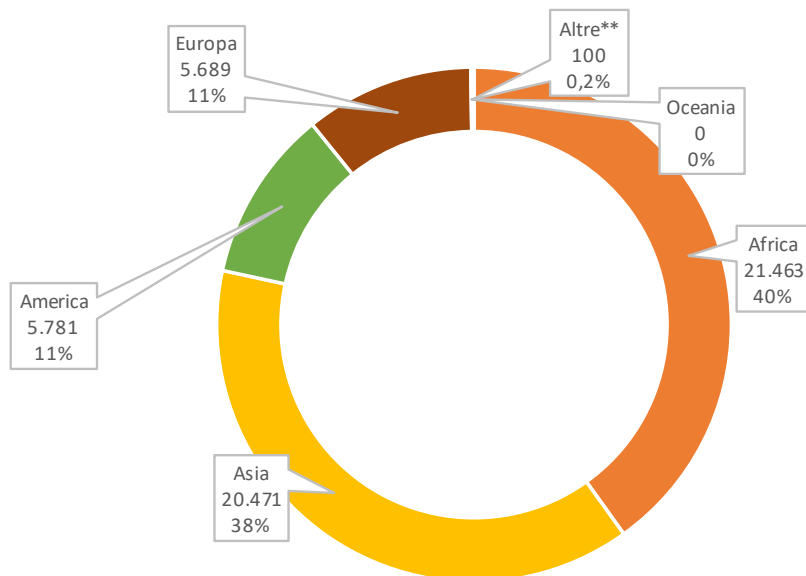
2020			2021			2022*		
Area geografica	Numero	% sul totale	Area geografica	Numero	% sul totale	Area geografica	Numero	% sul totale
Asia	10.812	40,1	Africa	25.210	47,0	Africa	21.463	40,1
Africa	10.786	40,0	Asia	22.561	42,1	Asia	20.471	38,3
America	3.792	14,1	America	2.678	5,0	America	5.781	10,8
Europa	1.523	5,6	Europa	2.672	5,0	Europa	5.689	10,6
Oceania	2	0,0	Oceania	2	0,0	Oceania	0	0,0
Altre prov.**	48	0,2	Altre prov.**	486	0,9	Altre prov.**	100	0,2
<b>Totale</b>	<b>26.963</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>53.609</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>53.504</b>	<b>100,0</b>

\* Dati al 16 settembre.

\*\* Apolidi, cittadinanza sconosciuta ecc.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2022.

Le provenienze dei richiedenti asilo, per continente. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022\*.



\* Dati al 16 settembre. Totale 53.504 persone.

\*\* Apolidi, cittadinanza sconosciuta ecc.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2022.

## Asilo, gli esiti

### A COLPO D'OCCHIO

- Il **2021** ha visto una **ripresa** del numero di richiedenti asilo **esaminati** dalle Commissioni territoriali: circa **51.900** contro i 42.600 del 2020. E alla metà di settembre **2022** i richiedenti esaminati nell'anno superano già i **41 mila**.
- Il 2021 ha visto affermarsi il riconoscimento della **protezione speciale** introdotta dal DL 130/2020, con **7.092** riconoscimenti, quasi il **14%** di tutti i richiedenti esaminati nell'anno. I primi nove mesi del **2022** hanno visto crescere questa percentuale oltre il **18%**. Ma si è ancora al di sotto 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 2022 ottengono un **esito positivo** in Commissione territoriale il **45%** dei richiedenti protezione, contro il 42% del 2021 e il 24% del 2020.
- L'incidenza degli **esiti positivi** continua a presentare un'alta variabilità a seconda della **cittadinanza** dei richiedenti: nel 2022 si passa dall'8% per quella **tunisina** al 95% per quella **afghana** e al 94% per quella **ucraina**. Molto basse, nel complesso, le incidenze per le tre **cittadinanze principali** dei richiedenti esaminati: **Pakistan 34%**, **Bangladesh 20,5%** e **Nigeria 41%**.
- Secondo dati UNHCR, in Italia a fine **2021** vivevano **145 mila rifugiati in senso ampio**, cioè beneficiari di uno status di protezione: anche quest'anno, poco più di **due** rifugiati ogni **1.000 abitanti**. **Regno Unito** (poco al di sotto) e **Spagna** (poco al di sopra) presentano incidenze analoghe. Ma i valori di altri Paesi europei sono nettamente superiori: **Francia**, quasi otto per 1.000 abitanti, **Grecia**, quasi 12 per 1.000, **Germania**, 15 per 1.000 (**1.256.000 persone** in cifra assoluta), fino alla **Svezia**, 24 per 1.000.
- Per la prima volta pubblichiamo in una tabella di sintesi le cifre modeste (ma comunque significative) dei **permessi** di soggiorno per “**casi speciali**”: in tutto **5.290** quelli riconosciuti nel **2021** e **4.519** quelli riconosciuti nel **2020**.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali. Valori assoluti e percentuali. Anni 2015-2022.

Anno	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Protezione speciale**	Dinièghi***	"Irreperibili"	Altro esito****	Totali
<b>2022*</b>	5.916	5.043	:	7.508		22.647		<b>41.114</b>
%	14,4	12,3	:	18,3		55,1		<b>100,0</b>
<b>2021</b>	7.383	7.348	:	7.092		30.108		<b>51.931</b>
%	14,2	14,1	:	13,7		58,0		<b>100,0</b>
<b>2020</b>	4.582	4.968	:	757	18.758	6.116	7.423	<b>42.604</b>
%	10,8	11,7	:	1,8	44,0	14,4	17,4	<b>100,0</b>
<b>2019°</b>	10.711	6.935	1.457	616	61.588	8.579	5.174	<b>95.060</b>
%	11,3	7,3	1,5	0,6	64,8	9,0	5,4	<b>100,0</b>
<b>2018</b>	7.096	4.319	20.014	:	56.002	7.740	405	<b>95.576</b>
%	7,4	4,5	20,9	:	58,6	8,1	0,4	<b>100,0</b>
<b>2017</b>	6.827	6.880	20.166	:	42.700	4.292	662	<b>81.527</b>
%	8,4	8,4	24,7	:	52,4	5,3	0,8	<b>100,0</b>
<b>2016</b>	4.808	12.873	18.979	:	51.170	3.084	188	<b>91.102</b>
%	5,3	14,1	20,8	:	56,2	3,4	0,2	<b>100,0</b>
<b>2015</b>	3.555	10.225	15.768	:	37.400	4.103	66	<b>71.117</b>
%	5,0	14,4	22,2	:	52,6	5,8	0,1	<b>100,0</b>

Persone 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 impossibile.

\* Dati al 16 settembre. Gli ultimi dati scorporati per "dinièghi", "irreperibili" e "altro esito" sono disponibili per il **periodo agosto 2021 - luglio 2022**: su 57.558 esaminati nel periodo, 16,5% status di rifugiato, 12,6% protezione sussidiaria, 16,9% protezione speciale, dinièghi 40,8% e 13,2% "irreperibili"/rinuncia.

\*\* *Non refoulement*/artt. 3 e 8 CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

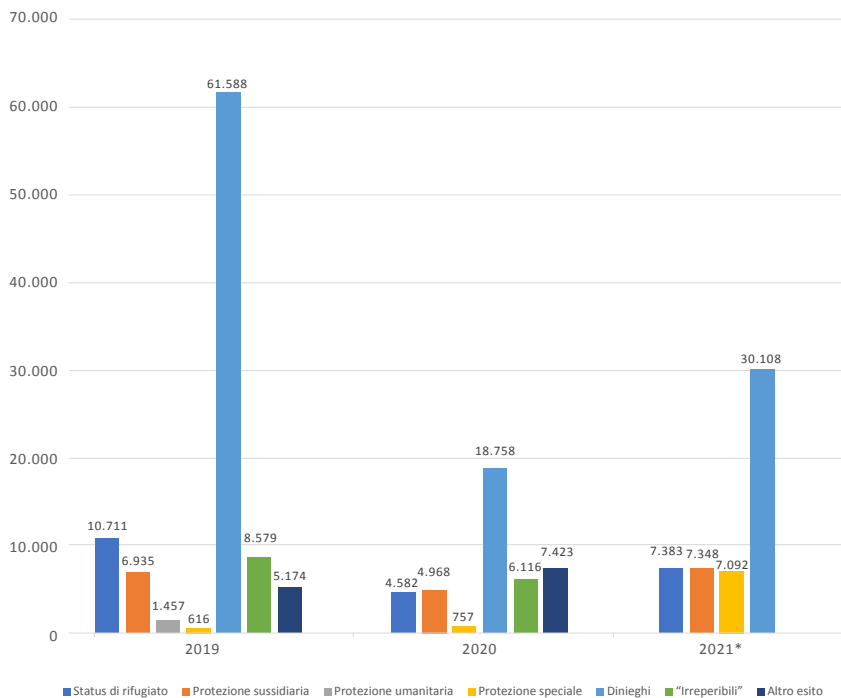
\*\*\* Compresi "negativo assente", "rigetto per manifesta infondatezza" ecc.

\*\*\*\* 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 dell'edizione 2020 del report *Il diritto d'asilo* 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 2020-2022.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2021.



\* Per l'anno la voce "dinieghi" comprende anche quelle degli "irreperibili" e dell'"altro esito".

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2020-2022.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali per le cittadinanze con più decisioni. Valori assoluti. Anno 2021.

	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione speciale*	Dinieghi**	Totale
Pakistan	405	1.121	811	5.583	<b>7.920</b>
Nigeria	995	357	987	4.877	<b>7.216</b>
Afghanistan	2.413	1.491	9	298	<b>4.211</b>
Bangladesh	91	63	604	3.186	<b>3.944</b>
Tunisia	81	14	297	3.287	<b>3.679</b>
Mali	43	936	446	557	<b>1.982</b>
Gambia	38	86	234	1.289	<b>1.647</b>
Senegal	31	77	319	1.142	<b>1.569</b>



	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione speciale*	Dinieghi**	Totale
El Salvador	294	340	258	364	<b>1.256</b>
Somalia	547	593	16	90	<b>1.246</b>
Altre	2.445	2.270	3.111	9.435	<b>17.261</b>
<b>Totale</b>	<b>7.383</b>	<b>7.348</b>	<b>7.092</b>	<b>30.108</b>	<b>51.931</b>

Persone esaminate nell'anno, indipendentemente dalla data di presentazione della richiesta d'asilo.

\*\* *Non refoulement*/ artt. 3 e 8 CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

\*\* Compresa le decisioni di inammissibilità.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2022.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali per le cittadinanze con più decisioni. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022\*.

	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione speciale**	Esiti positivi (%)***	Dinieghi****	Dinieghi (%)	Totale
Pakistan	265	640	998	34,0	3.695	66,0	<b>5.598</b>
Bangladesh	93	48	939	20,5	4.192	79,5	<b>5.272</b>
Nigeria	548	210	933	40,8	2.451	59,2	<b>4.142</b>
Afghanistan	2.538	737	12	95,2	166	4,8	<b>3.453</b>
Tunisia	70	5	177	8,0	2.909	92,0	<b>3.161</b>
Egitto	44	8	165	9,3	2.117	90,7	<b>2.334</b>
Marocco	53	5	157	16,6	1.077	83,4	<b>1.292</b>
Mali	52	509	544	89,8	126	10,2	<b>1.231</b>
Ucraina	70	950	64	93,6	74	6,4	<b>1.158</b>
Georgia	85	1	338	39,7	645	60,3	<b>1.069</b>
Altre	2.098	1.930	3.181	58,1	5.195	41,9	<b>12.404</b>
<b>Totale</b>	<b>5.916</b>	<b>5.043</b>	<b>7.508</b>	<b>44,9</b>	<b>22.647</b>	<b>55,1</b>	<b>41.114</b>

Persone esaminate nell'anno, indipendentemente dalla data di presentazione della richiesta d'asilo.

\* Dati al 16 settembre.

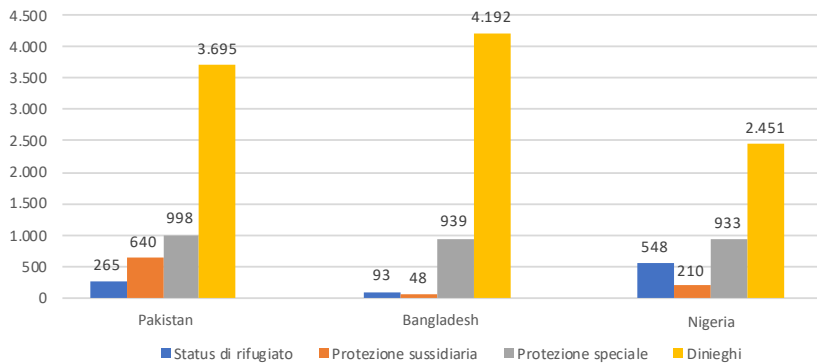
\*\* *Non refoulement*/ artt. 3 e 8 CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

\*\*\* Status rifugiato + protezione sussidiaria + protezione speciale.

\*\*\*\* Compresa le decisioni di inammissibilità.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2022.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali per le tre cittadinanze con più decisioni. Valori assoluti. Anno 2022\*.



\* Dati al 16 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2022.

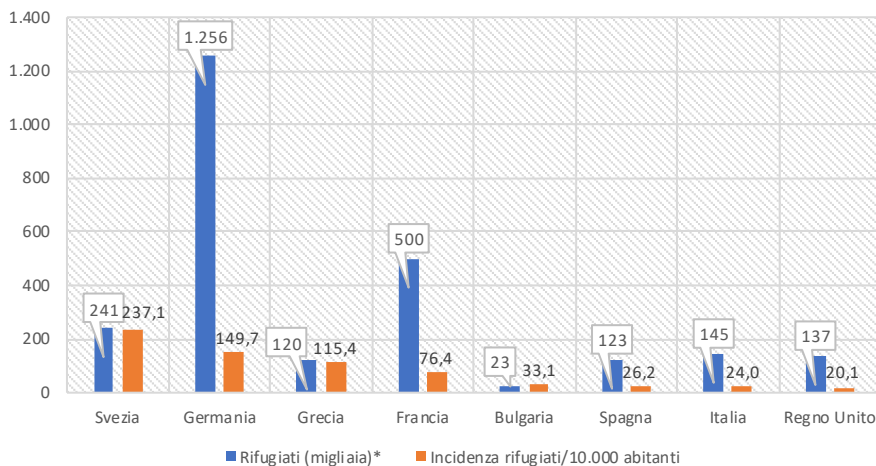
I permessi di soggiorno per "casi speciali". Valori assoluti. Anni 2020-2021.

Nell'anno 2020		Nell'anno 2021	
Valore civile art. 42 bis TUI	1	Valore civile art. 42 bis TUI	2
Protezione sociale art.18 TUI	393	Protezione sociale art.18 TUI	384
Violenza domestica art.18 bis TUI	185	Violenza domestica art.18 bis TUI	224
Calamità naturale art. 20 bis TUI	49	Calamità naturale art. 20 bis TUI	88
Grave sfruttamento lavorativo art. 22 TUI	76	Grave sfruttamento lavorativo art. 22 TUI	124
Cure mediche art. 19 c. 2d bis TUI	3.815	Cure mediche art. 19 c. 2d bis TUI	4.468
<b>Totale</b>	<b>4.519</b>	<b>Totale</b>	<b>5.290</b>

TUI = Testo unico sull'immigrazione.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2022.

I rifugiati\* che vivono in Italia e in altri Paesi europei in rapporto alla popolazione. Valori assoluti e incidenza/10.000 abitanti. Anno 2021.



Situazione a fine anno. Per l'Italia, l'ISTAT calcola al 1° gennaio 2022 la presenza di 178.663 cittadini non comunitari con permesso di soggiorno per motivi di asilo o umanitari (30/10mila abitanti). I dati UNHCR sulla situazione **alla metà del 2022** hanno corretto al rialzo tutte le presenze assolute a motivo degli arrivi dei profughi della guerra in Ucraina: Italia 296 mila rifugiati\* (50/10 mila abitanti), Svezia 276 mila, Germania addirittura 2.235.000, Grecia 147 mila, Francia 613 mila, Bulgaria 145 mila e Regno Unito 232 mila.

\* Persone con lo status di rifugiato politico più forme di protezione complementare.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR e ISTAT 2022.

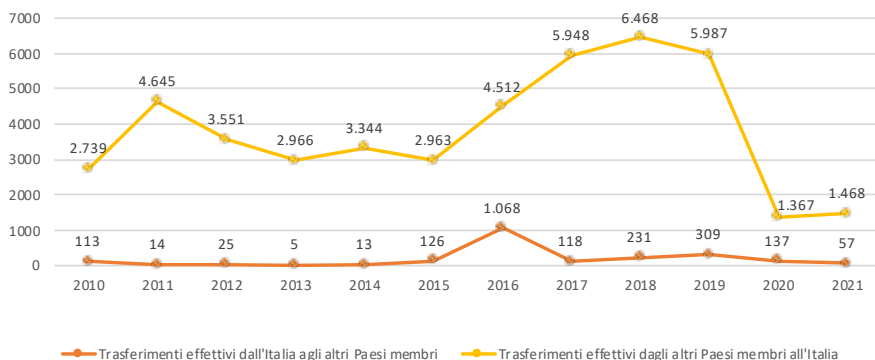
## Nel "sistema Dublino"

### A COLPO D'OCCHIO

- Nel 2021 sono **torinati a crescere i trasferimenti** di richiedenti asilo in Italia in attuazione del farraginoso meccanismo 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): dai 1.367 del 2020, primo anno pandemico, a **1.468**.
- **Fra 2019 e 2020** i trasferimenti di richiedenti asilo nella Penisola si erano ridotti a un quarto, da quasi **6.000** a poco meno di **1.400**, minimo storico dal 2010 in poi.
- Invece, quanto ai **trasferimenti dall'Italia** ai Paesi membri o associati, il 2021 li ha visti ancora diminuire, dai 137 del '20 ad **appena 57**.
- Come chiosare queste cifre? Lo facciamo qui riportando un'osservazione di Christian Papini, direttore di Caritas Intemelja, in "prima linea" sulla frontiera di **Ventimiglia** (v. sopra nella scheda "Sulla frontiera del Nordovest, dove si gioca il 'game' italo-francese"), nei giorni della "**crisi migranti**" **Roma-Parigi** sulle navi di *search and rescue*, sulla ricollocazione dei richiedenti asilo e sull'ulteriore inasprimento dei controlli francesi ai confini italiani nel novembre 2022: «In tutto questo l'**aspetto più grave** è il regolamento di "**Dublino**", perché lede completamente l'**autodeterminazione** e il **progetto migratorio** delle persone. Che cosa direi al presidente Macron e alla *premier* Giorgia Meloni se li avessi davanti? A loro direi poco, dovrei dire tanto a Bruxelles. Quelle sono scaramucce: non si possono controllare le frontiere 24 ore su 24, le navi si possono fermare, però alla fine le persone sbarcano... Il **problema è europeo**. Non è possibile che l'Europa non sia in grado di gestire un flusso migratorio»<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> «Il Fatto quotidiano», cit.

Regolamento “Dublino”: trasferimenti effettivi di richiedenti asilo dall'Italia e verso l'Italia. Valori assoluti. Anni 2010-2021.



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2019-2022.

Regolamento “Dublino”: le richieste di informazioni, di presa e di ripresa in carico di richiedenti asilo presentate all'Italia dai principali Paesi membri o associati, per esito. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.

Paese richiedente	Totale	di cui				
		accolte	accoglimento % sulle richieste	informazioni acquisite	in istruttoria/accettate dopo riesame	rifiutate e ritiro domande
Francia	10.619	6.663	62,7	747	1	3.208
Germania	7.161	3.893	54,4	1.820	4	1.444
Olanda	1.705	1.080	63,3	419	5	201
Belgio	1.527	1.003	65,7	259	3	262
Svizzera	1.044	677	64,8	210	13	144
Austria	695	375	54,0	125	0	195
Grecia	356	176	49,4	14	52	114
Svezia	321	121	37,7	135	0	65
Altri 21 Paesi*	797	404	50,7	134	7	252
<b>Totale Paesi membri e associati</b>	<b>24.225</b>	<b>14.392</b>	<b>59,4</b>	<b>3.863</b>	<b>85</b>	<b>5.885</b>

Nota: la cifra “totale” di 24.225 richieste rappresenta il numero delle richieste di presa/ripresa in carico e di informazioni presentate all'Italia per le quali essa ha risposto, nell'anno, in merito alla “competenza” su richiedenti asilo. In totale nel 2021 l'Italia ha ricevuto dai Paesi membri dell'UE o associati “Schengen” 20.041 richieste di presa/ripresa in carico e 5.273 richieste di informazioni, per 25.314 richieste complessive ricevute; nel 2020 pandemico il nostro Paese aveva ricevuto, rispettivamente, poco meno di 19 mila e 5.600 richieste, ma nel 2018 e 2019 questi valori avevano toccato i livelli più alti del decennio: 43.200 le sole richieste di presa/ripresa in carico del '18 e 35.400 quelle del '19.

\* Gli altri Paesi membri o associati sono in tutto 23, ma a Regno Unito ed Estonia l'Italia non ha dato risposta ad alcuna richiesta.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2022.

Regolamento “Dublino”: le richieste di informazioni, di presa e di ripresa in carico di richiedenti asilo presentate dall'Italia ai principali Paesi membri o associati, per esito. Valori assoluti e percentuali. Anno 2021.

Paese a cui è stata presentata richiesta	Totale	di cui			
		accolte	accoglimento % sulle richieste	informazioni acquisite	rifiutate e ritiro domande
Germania	816	484	59,3	17	315
Austria	497	360	72,4	1	136
Grecia	441	0	0,0	4	437
Francia	342	230	67,3	4	108
Romania	267	143	53,6	0	124
Slovenia	217	150	69,1	0	67
Spagna	197	139	70,6	0	58
Svezia	181	112	61,9	10	59
Altri 19 Paesi*	396	192	48,5	4	200
<b>Totale Paesi membri e associati</b>	<b>3.354</b>	<b>1.810</b>	<b>54,0</b>	<b>40</b>	<b>1.504</b>

Nota: la cifra “totale” 3.354 richieste rappresenta il numero delle richieste di presa/ripresa in carico e di informazioni presentate dall'Italia per le quali essa ha ricevuto risposta in merito alla “competenza” su richiedenti asilo. In totale, nel 2021 l'Italia ha inviato ai Paesi membri e associati 3.514 richieste; nel 2020 ne aveva inviate poco più di 2.000, ma negli anni precedenti esse avevano toccato livelli molto superiori: il massimo del decennio risale al 2016, con oltre 23.600 richieste, poi diminuite negli anni successivi.

\* Gli altri Paesi membri o associati sono in tutto 23, ma da Regno Unito, Estonia, Portogallo e Liechtenstein l'Italia non ha ricevuto alcuna risposta.

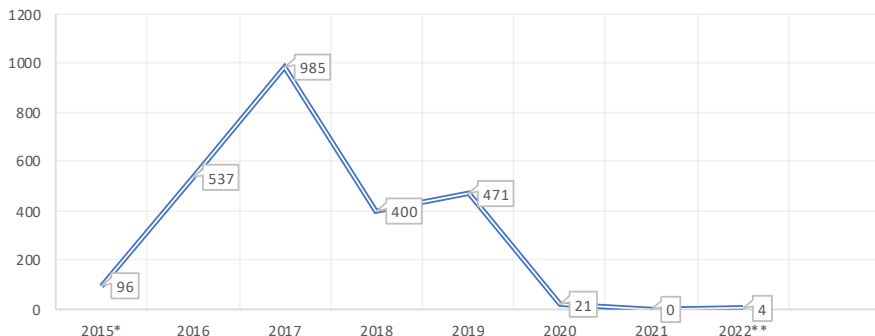
Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2022.

## Viaggi legali e sicuri (ma sempre per pochi)

### A COLPO D'OCCHIO

- Sono **2.514** i rifugiati reinsediati in Italia con il **programma nazionale di resettlement** inaugurato nel 2015. Dopo un “picco” di **985** arrivi toccato nel **2017**, il *trend* annuale è purtroppo precipitato fino a poche unità nel biennio pandemico **2020-2021**. Mentre rimangono appena **quattro** i reinsediati nei primi otto mesi del **2022**.
- 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 quasi **quasi 5.100 rifugiati**, di cui oltre **4.350** solo in **Italia**. A queste iniziative si sono aggiunti a partire dal 2019 (per quanto su una scala di grandezza che è ancora molto ridotta) i programmi dei “**corridoi universitari**” per studenti rifugiati promossi dalle Università italiane in collaborazione con l’UNHCR e, nel 2021, il progetto dei “**canali di studio**”, sempre in Italia, per minori non accompagnati rifugiati in Niger.
- Una schedina fa il punto sulle **evacuazioni umanitarie** emergenziali dalla **Libia** e dall’**Afghanistan** che hanno interessato il nostro Paese.
- L’ultima tabella di questa sottosezione aggiorna il quadro (non certo esaltante) delle 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, le *relocation* dall’Italia sono rimaste delle iniziative volontarie e **residuali**. Fra il 2018 e la fine di agosto 2022 sono state ricollocate in altri Paesi europei solo **1.418 persone** (181 e 47 rispettivamente nel ’21 e ’22): una **minima parte** dei rifugiati e migranti sbarcati nel periodo. Per la “**crisi migranti**” Roma-Parigi del **novembre 2022**, che vede in primo piano proprio i meccanismi di ricollocazione, v. *I numeri/1*, sottosezione “*La relocation nei Paesi europei*”.

I rifugiati accolti nel programma italiano di reinsediamento. Valori assoluti. Anni 2015-2022.



\* Anno d'avvio del programma.

\*\* Dati al 31 agosto.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2022.

## I rifugiati accolti in Italia e in altri Paesi europei tramite i "corridoi" umanitari e universitari e i "canali di studio"

I corridoi umanitari*				
<b>Il bilancio</b>	Dal febbraio 2016 ai primi giorni di settembre 2022, grazie all'impegno di diverse realtà associative e religiose e a protocolli sottoscritti in vari Stati, i corridoi umanitari hanno permesso a <b>5.074</b> persone di raggiungere l'Europa <b>in sicurezza</b> .			
<b>I Paesi d'origine</b>	Quelli più rappresentati sono la <b>Siria (67%)</b> e l' <b>Eritrea (15%)</b> ; a seguire <b>Afghanistan, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Iraq e Yemen</b> .			
<b>L'accoglienza in Italia</b>	<b>4.350</b> persone da <b>Libano (2.330)</b> , <b>Etiopia (859)</b> , <b>Afghanistan (433)</b> , <b>Grecia (296)</b> , <b>Libia (191)</b> , <b>Niger (148)</b> , <b>Giordania (58)</b> , <b>Cipro (32)</b> e <b>Turchia (3)</b> .			
<b>L'accoglienza in altri Paesi</b>	Tra gli altri Paesi europei, in <b>Francia</b> sono state accolte <b>546 persone</b> e in <b>Belgio</b> <b>150</b> .			
I corridoi universitari**				
<b>Le borse di studio</b>	<b>6</b> nel 2019, <b>20</b> nel 2020, <b>45</b> nel 2021 e <b>69</b> nel 2022. L'iniziativa si inquadra nell'obiettivo UNHCR di raggiungere, per i rifugiati, un tasso del <b>15%</b> di iscrizione	<b>Le Università partecipanti nel 2022</b>	<b>33 atenei, fra statali e privati.</b>	L'edizione 2022 si è aperta per la prima volta a studenti rifugiati <i>residenti in</i> <b>Camerun, Niger e Nigeria</b> .



## I corridoi universitari\*\*

a programmi di **istruzione terziaria** fra Paesi di primo asilo e Paesi terzi entro il 2030 (**oggi** il tasso è del **6%**).

Questi invece i Paesi *d'origine*: **Eritrea, Somalia, Sudan, Sudan e RDC.**

## I canali di studio\*\*\*

<b>I destinatari</b>	35 MSNA (minori stranieri non accompagnati) di 16-17 anni. Nel settembre 2021 è arrivato a Torino un primo gruppo di 5 ragazzi e nell'ottobre 2022 un secondo di 4 ( <i>v. anche nella sezione I numeri/2, sottosezione "Minori/1: i 'non accompagnati' in Italia"</i> ).	<b>Provenienza e origine</b>	Rifugiati fuggiti dalle violenze in Darfur (Sudan) prima in Libia e poi evacuati dalla Libia in Niger.	<b>Le 3 caratteristiche innovative</b>	1) Il progetto è rivolto ai MSNA, fino ad oggi esclusi da corridoi umanitari e iniziative simili da Paesi extra-UE; 2) si fonda sul visto per studio, previsto dalla legge per i 15-17enni ma fino ad oggi mai utilizzato per minori rifugiati; 3) è basato sulla "community sponsorship".
----------------------	---	------------------------------	--	--	--

\* In senso "stretto", l'espressione è oggi adoperata 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 la Fondazione Migrantes e la 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.

\*\* 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, UNHCR e InterSOS 2022.

## Le evacuazioni umanitarie 2017-2022

<b>997</b>	I <b>rifugiati e i richiedenti</b> asilo che l'UNHCR ha <b>evacuato o reinsediato</b> dalla Libia in Italia dal <b>2017</b> al <b>giugno 2022</b> .
<b>279</b>	Le persone evacuate dalla <b>Libia</b> verso l' <b>Italia</b> tra <b>febbraio e luglio 2022</b> , in <b>tre</b> operazioni. Si tratta di 194 persone di sesso maschile e 85 di sesso femminile, soprattutto adulti ma anche <b>34 minori</b> . Le " <b>vulnerabilità</b> " più riscontrate in questi gruppi: <b>donne "a rischio"</b> , vittime di <b>violenza sessuale</b> e di genere, <b>vittime di tortura e malati gravi</b> .
<b>4.890</b>	I cittadini afgani evacuati nel <b>ponte aereo "Aquila omnia"</b> dell'Aeronautica militare nell'agosto 2021, nei giorni della ripresa del potere da parte dei Talebani sull'Afghanistan: del totale hanno fatto parte <b>1.301 donne</b> e <b>1.453 bambini</b> . Il totale degli evacuati nell'operazione è di 5.011 persone.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, Ministero dell'Interno e Aeronautica Militare 2022.

La ricollocazione (*relocation*) nei Paesi UE: i richiedenti asilo trasferiti dall'Italia. Valori assoluti. Anni 2015-2022\*.

2015**	2016**	2017**	2018	2019	2020	2021	2022
190	2.466	8.808	1.272**	145	478	567	47

\* Il dato per il 2022 è aggiornato al 31 agosto. Il **2 settembre** altre 38 persone sono state ricollocate in Francia.

\*\* 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.

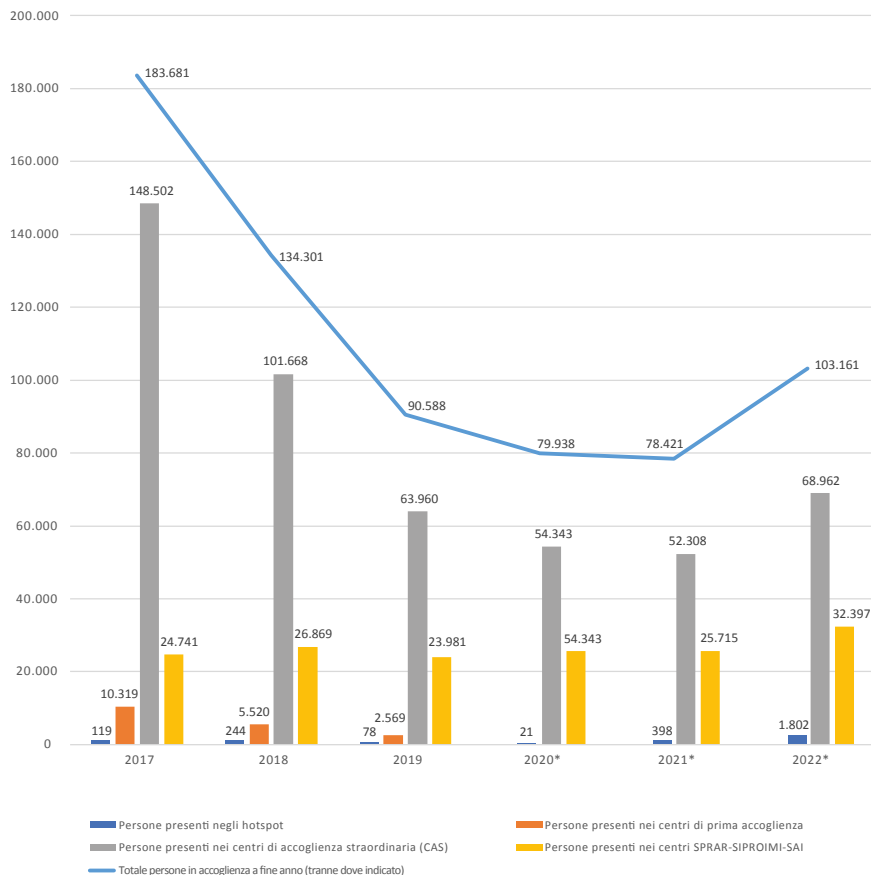
Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno e Commissione Europea 2018-2022.

## In accoglienza

### A COLPO D'OCCHIO

- Alla fine di **ottobre 2022** si trovavano **in accoglienza** in Italia **103.161** fra richiedenti asilo, rifugiati e migranti.
- Alla fine del **2021**, dopo anni di discesa, secondo i dati del ministero dell'Interno si è toccato il minimo dal 2017, con appena **78.421** persone accolte.
- Negli anni l'**incidenza dei CAS** (i centri di accoglienza "straordinari") sulle accoglienze totali è rimasta preponderante. Se nel **2020** le strutture CAS erano **4.556**, nel **2017** avevano toccato la cifra record di **9.132**.
- La rete SAI-SIPROIMI-SPRAR ha raggiunto la sua massima estensione per numero di **progetti, 877**, nel **2018 (35.881 i posti finanziati** in quell'anno e **1.850 i Comuni** in qualche modo interessati). 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 **2021** è stato raggiunto il massimo storico di persone accolte nella rete, **42.464**.
- Il maggior numero di **posti SAI** continua a trovarsi in **Sicilia** (6.221), seguita a distanza dalla **Puglia** e dalla **Campania**. La prima regione del Nord è l'**Emilia-Romagna** (3.683), seguita dalla **Lombardia**.
- Una scheda è dedicata ai "**ghetti**" in cui vivono, stabilmente o a tempo, circa **10 mila braccianti agricoli** perlopiù di origine extracomunitaria, fra cui migliaia di **richiedenti asilo e rifugiati**.
- Le ultime **tre schede** della sezione, con una cartina, presentano in sintesi i risultati dell'aggiornamento 2022 del progetto europeo NIEM (National integration evaluation mechanism), che ha studiato la qualità delle **normative** e delle **politiche di integrazione** offerte dai governi ai **beneficiari di protezione internazionale** in **14 Paesi** fra cui l'Italia.

Le presenze di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza in Italia. Valori assoluti. Anni 2017-2022.



Presenze al 31 dicembre tranne che per il 2021 e il 2022: per il '21 al 15 dicembre; per il '22 al 31 ottobre (ma presenze SAI al 30 settembre).

\* La colonna in grigio comprende sia le presenze nei CAS che nei centri di prima accoglienza, non disaggregate. Per il 2020 la fondazione Openpolis dà nel database "Centri d'Italia" un totale di 76.236 presenze, di cui 52.451 nei CAS, 22.152 nel SAI-SIPROIMI e 1.633 nei centri di prima accoglienza.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno e Openpolis 2017-2022.

Le strutture di accoglienza. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020.

Strutture SAI-SIPROIMI	Strutture CAS	Centri di prima accoglienza	Totale strutture
4.570	4.556	12	<b>9.138</b>
- 0,1% rispetto al 2019	- 17% rispetto al 2019	- 8% rispetto al 2019	<b>- 9% rispetto al 2019</b>

Fonte: database Centri d'Italia-Openpolis 2022.

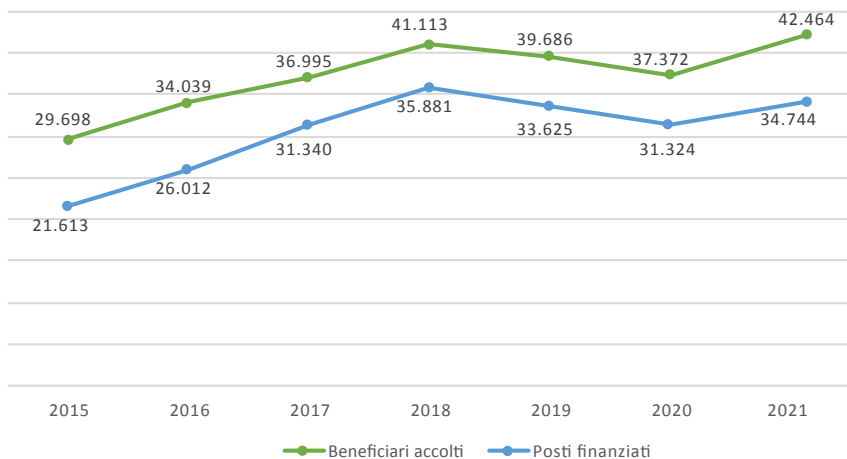
Le presenze di richiedenti, rifugiati e migranti in accoglienza nelle regioni. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022.

	Persone presenti negli hotspot	Persone presenti nei centri di prima accoglienza e nei CAS	Persone presenti nei centri SIPROIMI	Totale persone in accoglienza sul territorio	% sul totale complessivo nazionale
<b>Totale generale</b>	<b>1.802</b>	<b>68.962</b>	<b>32.397</b>	<b>103.161</b>	<b>100,0</b>
Lombardia		8.564	2.843	<b>11.407</b>	11,1
Emilia-Romagna		7.274	3.000	<b>10.274</b>	10,0
Sicilia	1.563	3.456	4.830	<b>9.849</b>	9,5
Lazio		6.237	2.598	<b>8.835</b>	8,6
Piemonte		6.571	2.167	<b>8.738</b>	8,5
Toscana		5.183	1.674	<b>6.857</b>	6,6
Campania		3.453	3.007	<b>6.460</b>	6,3
Veneto		5.387	636	<b>6.023</b>	5,8
Calabria		2.710	2.856	<b>5.566</b>	5,4
Puglia	239	1.875	3.104	<b>5.218</b>	5,1
Liguria		3.840	982	<b>4.822</b>	4,7
Friuli-Venezia Giulia		4.311	264	<b>4.575</b>	4,4
Marche		2.207	1.188	<b>3.395</b>	3,3
Abruzzo		1.841	719	<b>2.560</b>	2,5
Umbria		1.605	426	<b>2.031</b>	2,0
Basilicata		1.191	720	<b>1.911</b>	1,9
Trentino-Alto Adige		1.527	213	<b>1.740</b>	1,7
Molise		710	882	<b>1.592</b>	1,5
Sardegna		920	257	<b>1.177</b>	1,1
Valle d'Aosta		100	31	<b>131</b>	0,1

Presenze al 31 ottobre tranne che per il SAI (Sistema accoglienza e integrazione), al 30 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2022.

La rete SAI-SIPROIMI-SPRAR: l'andamento dei posti e dei beneficiari accolti. Valori assoluti. Anni 2015-2022.



Fonte: elaborazione su dati Servizio Centrale SAI 2021-2022.

## La rete SAI, i dati-chiave. Valori assoluti. Anni 2021-2022

	Agosto 2021	Giugno 2022
<b>I progetti</b>	<b>855</b> , 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.	<b>847</b> , di cui 571 ordinari, 235 per minori non accompagnati e 41 per persone con disagio mentale o disabilità.
<b>Gli enti locali titolari di progetto</b>	<b>724</b> , 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).	<b>719</b> , di cui 630 Comuni, 17 Province, 25 Unioni di Comuni (comprese Comunità montane e Unioni montane di Comuni) e 47 altri enti.
<b>I Comuni coinvolti nei progetti in totale**</b>	Oltre <b>1.800</b> (ma rispetto al totale nazionale solo 1 su 4)*.	<i>Dato non disponibile.</i>

<b>I posti finanziati</b>	<b>32.506</b> , 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.	<b>39.418</b> , di cui 31.981 ordinari, 6.634 per minori non accompagnati (compresi 1.496 posti FAMI) e 803 per persone con disagio mentale o disabilità.
---------------------------	---	---

\* 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 2021-2022.

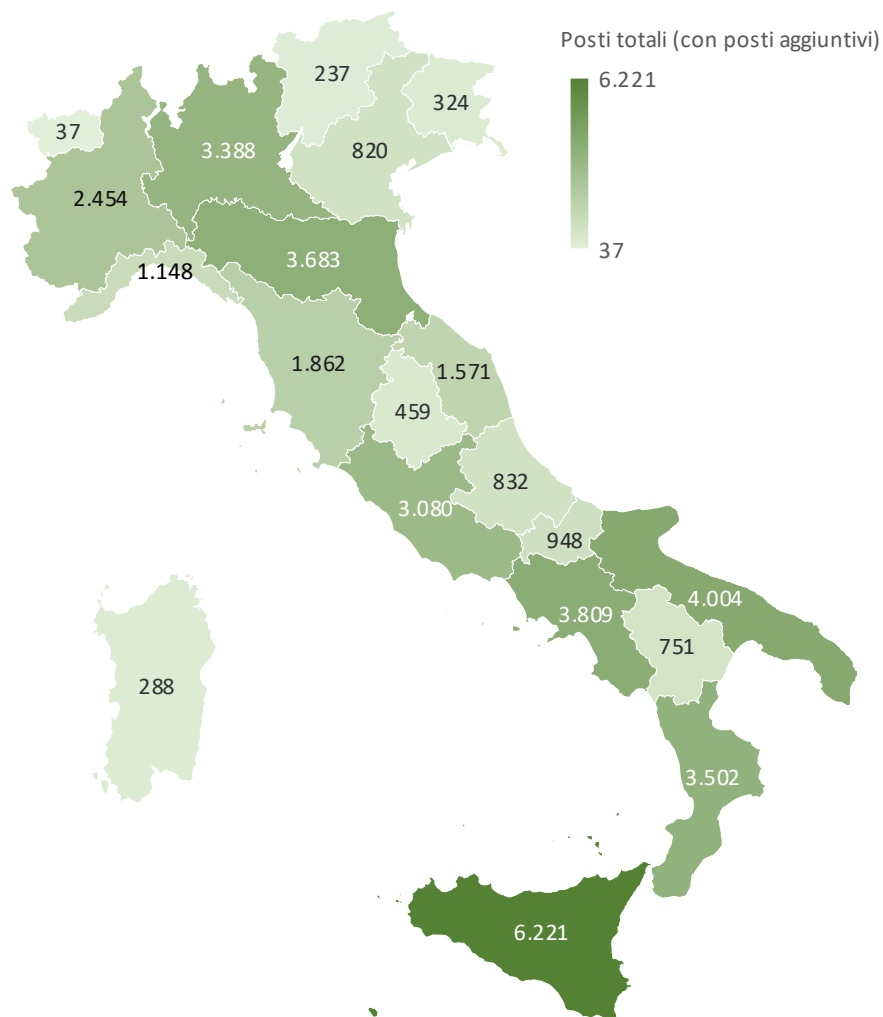
La rete SAI nelle regioni. Valori assoluti. Anno 2022.

	Posti totali (con posti aggiuntivi)	di cui per disagio mentale o disabilità fisica	di cui per minori non accompagnati	Gli enti locali titolari di progetto	Il numero di progetti
Abruzzo	832	0	166	20	23
Basilicata	751	0	273	28	30
Calabria	3.502	63	372	100	109
Campania	3.809	0	821	95	104
Emilia-Romagna	3.683	123	588	23	33
Friuli-Venezia Giulia	324	0	0	8	8
Lazio	3.080	38	89	33	39
Liguria	1.148	0	231	22	23
Lombardia	3.388	40	674	52	63
Marche	1.571	13	163	19	24
Molise	948	0	128	28	29
Piemonte	2.454	46	194	37	40
Puglia	4.004	203	699	92	113
Sardegna	288	0	44	12	13
Sicilia	6.221	228	1.716	84	116
Toscana	1.862	43	325	33	40
Trentino-Alto Adige	237	0	17	4	5
Umbria	459	6	57	11	14
Valle d'Aosta	37	0	0	1	1
Veneto	820	0	77	17	20
<b>Totali</b>	<b>39.418</b>	<b>803</b>	<b>6.634</b>	<b>719</b>	<b>847</b>

\* Dati aggiornati al mese di giugno.

Fonte: Servizio Centrale SAI 2022.

La rete SAI nelle regioni: i posti totali. Valori assoluti. Anno 2022\*.



\* Dati aggiornati al mese di giugno.

Fonte: Servizio Centrale SAI 2022.



## Nei "ghetti" dei braccianti agricoli migliaia di richiedenti asilo e rifugiati: l'indagine del progetto InCas

«Con questa indagine... guardiamo e ci avviciniamo ai territori, sapendo che è nella **distanza** e nell'**invisibilità** che si consumano i peggiori **sfregi agli esseri umani**. Succede tra case diroccate, baracche e tende senza acqua corrente ed elettricità, inghiottite dall'**isolamento** o dal caos di **ghetti enormi** e affollati. Succede lì dove al lavoro nero, allo sfruttamento e al ricatto dei **caporali** si aggiungono **condizioni disumane** anche nei momenti che dovrebbero essere dedicati al riposo. Succede in almeno 150 insediamenti informali segnalati dai Comuni che hanno partecipato al censimento, in zone che spesso già scontano il prezzo di un **Paese diseguale**. Sono luoghi di privazione di diritti e dignità per almeno 10 mila persone, nella maggior parte dei casi **lavoratori migranti**, le prime vittime di questa infamia nazionale, quelle che ne portano nel corpo e nell'animo gli effetti più duri. **Vittime**, però, sono anche le **comunità** che per la presenza di insediamenti informali e per il più vasto sistema di illegalità e sfruttamento di cui questi sono espressione subiscono quotidianamente **degrado**, **insicurezza**, **criminalità** e **concorrenza sleale**»<sup>29</sup>.

### La ricerca

Il 2022 ha visto la pubblicazione della prima indagine nazionale su *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare*, nell'ambito del progetto l'InCas-Piano d'azione a supporto degli enti locali nei processi di inclusione dei cittadini stranieri e degli interventi di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato". All'indagine, indirizzata a tutti i Comuni italiani, hanno risposto quasi la metà di essi. E si è rilevata la presenza di braccianti agricoli stranieri in **608** di questi ultimi (i principali Paesi di provenienza dei lavoratori sono **Romania, Marocco, India, Albania, Senegal, Pakistan e Nigeria**).

### Anche il Nord ha i suoi "ghetti"

Sono **38** i Comuni che dichiarano la presenza di lavoratori migranti in agricoltura che vivono in quelli che eufemisticamente si definiscono insediamenti "informali": **case occupate, case abbandonate, casolari, baracche in legno o realizzate con materiali di risulta, container, roulotte, camper, tende**. Ben 12 di questi Comuni si trovano in **Puglia**, otto in **Sicilia**, cinque in **Calabria** e tre in **Campania**. Ma al Nord ce ne sono **due** in **Veneto (Castelguglielmo e Rovigo)**, **due** in Piemonte (**Saluzzo e Alba**) e **uno** in **Liguria (Albenga)**.

### Gli abitanti: per 1/3 rifugiati o richiedenti asilo

Gli insediamenti informali censiti sono **150 in tutta Italia**. Si stima che ci vivano (stabilmente o a tempo) **10 mila persone**, perlopiù cittadini extracomunitari e per il **30% rifugiati o richiedenti asilo**. In oltre un insediamento su cinque (**23%**) sono presenti **famiglie con minori**. La maggior parte di questi insediamenti è presente sul territorio da **parecchi anni**.

(segue)

<sup>29</sup> MONIA GIOVANNETTI (a cura di), *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare*, 2022, in <https://www.anci.it/>, p. 3. Rispettivamente pp. 89, 6 e 7 per le citazioni successive.

<p><b>Il “record” di Borgo Mezzanone</b></p>	<p>Gli insediamenti <b>più estesi</b> sono <b>Borgo Mezzanone</b> a Manfredonia (<b>4.000 presenze</b>) e il <b>“Ghetto” di Rignano</b> a San Severo (<b>2.000 presenze</b>). «Secondo le stime riportate nel questionario, <b>77</b> insediamenti risultano avere <b>meno di 100 abitanti</b> e <b>15</b> insediamenti hanno presenze <b>uguali o superiori a 100</b>» (questo tipo di dato è disponibile su un totale di <b>92</b> centri).</p>
<p><b>Se non arriva nemmeno l’acqua</b></p>	<p>«All’interno degli insediamenti informali le condizioni di vita sono molto precarie». In uno su tre i <b>servizi essenziali</b> mancano del tutto. L’<b>acqua potabile, strade asfaltate, l’energia elettrica</b> arrivano in meno di <b>un insediamento su due</b>. La <b>raccolta rifiuti</b> passa in <b>uno su tre</b>, come in <b>uno su tre</b> esiste una <b>fognatura</b>. I <b>servizi igienici</b> sono presenti in <b>un caso su quattro</b>, mentre appena <b>un insediamento su cinque</b> è collegato con i <b>mezzi pubblici</b>.</p>
<p><b>Isole di emarginazione</b></p>	<p>Questi, invece, i dati sui servizi socio-sanitari, disponibili per un totale di <b>94 insediamenti</b>: l’<b>assistenza sociosanitaria</b>, quella più “diffusa”, è presente solo in <b>13 centri</b> e quella sociale in <b>10</b>. La <b>mediazione culturale, i servizi di orientamento legale</b> e le iniziative di <b>lotta contro caporalato e lavoro nero</b> fanno capolino in <b>nove</b>. Corsi di <b>alfabetizzazione</b> e di <b>lingua</b> sono attivi in soli <b>due</b> insediamenti, come le iniziative di <b>integrazione socio-lavorativa</b>, mentre la <b>rappresentanza sindacale</b> è presente in <b>quattro</b>.</p>
<p><b>“Come è possibile integrarsi lì dentro?”</b></p>	<p>«Se i servizi essenziali, negli insediamenti informali, sono scarsamente presenti, gli <b>interventi socio-sanitari</b> e, più in generale, tutti quelli finalizzati a favorire l’<b>integrazione</b> dei migranti risultano praticamente <b>assenti</b>. Ed è comprensibile ipotizzare che la mancanza di servizi possa tradursi frequentemente in <b>mancanza di prospettive</b>: è difficile immaginare che possano avvenire cambiamenti sostanziali se sono completamente assenti servizi di supporto e orientamento».</p>
<p><b>Meno caporali dove si vive meglio</b></p>	<p>Risulta inoltre che si sono verificati casi di <b>caporalato</b> in più di <b>un insediamento informale su quattro (26%)</b>. Significativo, a questo proposito, è il confronto con gli <b>alloggi temporanei o stabili</b> attivati dal pubblico o dal privato, dove trovano ospitalità circa <b>7.000</b> braccianti agricoli stranieri (qui a prevalere sono i <b>rifugiati</b> e i <b>richiedenti asilo</b>): in questa tipologia abitativa (nella maggioranza dei casi si tratta di appartamenti della rete SAI-SIPROIMI-SPRAR, di CAS o di appartamenti messi a disposizione da realtà/associazioni del terzo settore/volontariato), i fenomeni di caporalato sono attestati solo in <b>una struttura su 10</b>.</p>
<p><b>Qualche Comune si è mosso...</b></p>	<p>«I risultati della mappatura indicano che in <b>diversi Comuni</b> la strada disegnata dal “Piano triennale contro il <b>caporalato</b> e lo <b>sfruttamento</b> in agricoltura 2020-2022” è già stata <b>intrapresa</b>, ma che per la maggior parte delle realtà locali è ancora <b>tutta da percorrere</b>».</p>

Fonte: elaborazione su dati progetto InCas 2022.

## Rifugiati e integrazione fra 2019 e 2021: l'Italia e altri 13 Paesi a confronto

<p><b>14 Paesi sotto la lente</b></p>	<p>Il progetto europeo “National Integration Evaluation Mechanism” (NIEM), co-finanziato dal Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) dell’UE per una durata di sei anni e che, per l’Italia, ha come partner l’ISMU, ha pubblicato nel 2022 il terzo <b>rapporto comparativo</b> di monitoraggio sulla qualità delle <b>normative</b> e delle <b>politiche</b> di integrazione offerte dai governi ai <b>beneficiari di protezione internazionale</b> (BPI, cioè con status di rifugiato o di protezione sussidiaria) in 14 Paesi fra il 2019 e il 2021: <b>Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia</b><sup>30</sup>.</p>
<p><b>Se la prima chance di rientro sarà fra 17 anni...</b></p>	<p>Nel complesso, con varie iniziative il progetto NIEM ha l’<b>obiettivo</b> di aiutare gli attori-chiave europei a <b>migliorare l’integrazione</b> da loro offerta e si fonda sulla constatazione che occorrono in media <b>17 anni</b> prima che i rifugiati in fuga da <b>guerre civili</b> possano avere la <b>chance di rientrare in patria</b>. Quindi, l’<b>integrazione</b> a lungo termine dei nuovi BPI <b>non ha alternative</b> e rappresenta una sfida immediata per le società europee.</p>
<p><b>Il metodo</b></p>	
<p><b>12 dimensioni (più l’impatto dell’accoglienza)</b></p>	<p>L’integrazione dei BPI è stata monitorata prima di tutto sotto 12 dimensioni: <b>mainstreaming generale</b> (cioè lo sviluppo, il coordinamento e la messa in atto delle risposte dell’amministrazione pubblica, a tutti i livelli, al compito di integrare i BPI), <b>titoli di soggiorno, ricongiungimento familiare, accesso alla cittadinanza, diritto alla casa, lavoro, formazione al lavoro, salute, sicurezza sociale, istruzione, apprendimento della lingua e orientamento sociale</b>, e infine la <b>mediazione-facilitazione di relazioni</b> (“<i>building bridges</i>”) con la società ospitante. Ma alle 12 dimensioni si aggiunge l’<b>impatto della fase dell’accoglienza</b>: infatti, anche la durata media delle procedure d’asilo e un’efficace identificazione dei richiedenti “vulnerabili” «influenzano fortemente, in seguito, le prospettive per un’integrazione riuscita»<sup>31</sup>. Ogni indicatore è valutato in <b>centesimi</b> (a punteggio maggiore corrisponde qualità maggiore) e contribuisce a definire i <b>dati di sintesi</b> di ogni Paese, mentre le 12 dimensioni vengono anche messe a <b>confronto</b> con la <b>situazione del 2019</b>.</p>

(segue)

<sup>30</sup> A. WOLFFHARDT - C. CONTE - S. YILMAZ (progetto NIEM), *The European benchmark for refugee integration. Evaluation 2: comprehensive report*, 2022, in <http://www.forintegration.eu/pl/pub/the-european-benchmark-for-refugee-integration-evaluation-2-comprehensive-report/dnl/109>. Per il secondo rapporto, *The European benchmark... Evaluation 1*, v. FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d’asilo*. Report 2020, Todi (Pg), 2020, anche in [https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2020/11/00\\_DirittodAsilo\\_completo.pdf](https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2020/11/00_DirittodAsilo_completo.pdf), pp. 262-264.

<sup>31</sup> A. WOLFFHARDT - C. CONTE - S. YILMAZ, cit., p. 11.

<b>Gli esiti dell'integrazione</b>	Per la prima volta, il progetto ha monitorato gli esiti dell'integrazione in riferimento alle <b>condizioni di vita</b> dei BPI e ai <b>problemi</b> che essi incontrano in <b>otto</b> delle 12 dimensioni sopra citate: <b>diritto alla casa, lavoro, formazione al lavoro, salute, sicurezza sociale, istruzione, apprendimento della lingua e mediazione-facilitazione di relazioni.</b>
<b>Le lacune</b>	La comparazione fra Paesi non ha potuto tenere conto di <b>alcuni indicatori</b> pur previsti dal progetto, per via di persistenti lacune riscontrate nel reperimento dei dati. Questi gli indicatori esclusi: la <b>spesa pubblica</b> per l'integrazione, la stessa <b>disponibilità di dati</b> , la <b>valutazione</b> e l' <b>esito</b> dei processi di integrazione.
<b>Interviste, focus group, ricerca di desk...</b>	Per l'elaborazione dei <b>dati di sintesi</b> , il NIEM si è basato su <b>questionari standard</b> , su <b>interviste</b> a professionisti istituzionali o appartenenti alla società civile e sulla <b>ricerca e analisi di desk</b> ; per approfondimenti sono stati organizzati <b>focus group</b> e <b>sondaggi</b> con esperti. Per gli <b>esiti dell'integrazione</b> si è lavorato con metodi qualitativi e quantitativi: <b>interviste</b> semi-strutturate e <b>focus group</b> con esperti e professionisti impegnati con i rifugiati, <b>discussioni fra pari, ricerca di desk</b> su documenti, saggi e rapporti di ricerca, <b>consultazione di autorità, indagini</b> fra i <b>BPI</b> e fra gli <b>stakeholder</b> , oltre alla raccolta di <b>statistiche ufficiali.</b>
<b>I risultati</b>	
<b>La "classifica" generale</b>	In generale, i risultati di sintesi del biennio '19-'21 confermano la situazione osservata a partire dal '17: i <b>livelli del supporto</b> offerto ai BPI rimangono <b>molto diversi</b> fra Paese e Paese. Sulla <b>scala in centesimi</b> nessun Paese è "ampiamente supportivo" (punteggio complessivo pari a 75 o superiore). Il primo Paese infatti è la <b>Svezia</b> (72,5 punti su 100), seguita da <b>Francia</b> (67,5) e <b>Lituania</b> (62,6). L' <b>Italia</b> è solo in sesta posizione (52,9) dopo <b>Spagna</b> e <b>Repubblica Ceca</b> . Con punteggi simili a quello italiano seguono ancora <b>Olanda, Lettonia</b> e <b>Slovenia</b> . Tutti questi Stati si collocano nell'area dei Paesi " <b>moderatamente supportivi</b> " (punteggio 50-74). Invece <b>Grecia, Romania, Bulgaria, Polonia</b> e, ultima, l' <b>Ungheria</b> con 32,8 punti rientrano fra i Paesi " <b>marginalmente supportivi</b> " (punteggio 25-49).
<b>Un quadro stagnante, l'Italia immobile</b>	«Nel periodo 2019-2021 poco è cambiato nel quadro dell'integrazione dei rifugiati nei 14 Paesi» <sup>32</sup> . L' <b>Italia</b> è stata letteralmente <b>immobile</b> , classificandosi alla fine appena sopra il limite della scarsa "supportività" ( <i>v. sopra</i> ): se valutata in maniera "scolastica", continua a trovarsi <b>sotto la sufficienza</b> . I Paesi che hanno registrato lievi <b>miglioramenti</b> complessivi sono prima di tutto la <b>Grecia</b> e poi nell'ordine la <b>Francia</b> , la <b>Lettonia</b> , la <b>Lituania</b> , l' <b>Olanda</b> , la <b>Repubblica Ceca</b> e la <b>Svezia</b> . Quelli in lieve <b>regresso</b> sono soprattutto la <b>Romania</b> , e poi <b>Slovenia, Ungheria, Spagna, Bulgaria</b> e <b>Polonia</b> .

<sup>32</sup> Ivi, p. 21.

<p><b>Effetto COVID: meno problemi dove si lavorava già meglio</b></p>	<p>Il NIEM, il cui monitoraggio si spinge fino alla situazione al <b>marzo 2021</b>, avverte: «I risultati devono essere considerati nel contesto dell’impatto della <b>pandemia</b> di COVID-19. La crisi sanitaria, economica e sociale ha avuto sull’integrazione dei rifugiati <b>gravi effetti negativi</b> non del tutto catturati dagli indicatori NIEM, che si concentrano sul quadro degli aspetti legali, politici e di attuazione»<sup>33</sup>. Ma «nel complesso, sembra che i Paesi che lavorano bene nell’integrazione dei rifugiati riescano a gestire gli <b>effetti negativi</b> della pandemia in modo <b>più efficace</b>»<sup>34</sup>.</p>
<p><b>Miglioramenti e peggioramenti: in quanti Paesi?</b></p>	<p>Le dimensioni che hanno registrato il <b>miglioramento più diffuso</b> sono quelle dell’<b>accesso alla cittadinanza</b> e della <b>mediazione</b> con la società ospitante, entrambe migliorate in <b>cinque Paesi</b>. Seguono quelle del <b>ricongiungimento familiare</b> e dell’<b>apprendimento della lingua/orientamento sociale</b>, migliorate in <b>quattro Paesi</b>. Invece la dimensione con il <b>peggioramento più diffuso</b> è quella dei <b>titoli di soggiorno</b>, che si è deteriorata in <b>cinque Paesi</b>, seguita dalla <b>sicurezza sociale</b> e dal <b>diritto alla casa</b>: entrambe le dimensioni sono peggiorate in <b>quattro Paesi</b>.</p>
<p><b>L’Italia e le 12 dimensioni</b></p>	<p>Nel 2021 la <b>stasi</b> italiana delle “<b>performance</b>” di integrazione assegna al nostro Paese i seguenti punteggi nelle 12 dimensioni: <b>mainstreaming</b>, 89 punti su 100; <b>permessi di soggiorno</b>, 75; <b>ricongiungimento familiare</b> 61; <b>accesso alla cittadinanza</b>, 17,5; <b>diritto alla casa</b>, 43; <b>lavoro</b>, 53; <b>formazione al lavoro</b>, 56; <b>salute</b>, 68; <b>sicurezza sociale</b> 68; <b>istruzione</b>, 73; <b>apprendimento della lingua e orientamento sociale</b>, 84; <b>mediazione-facilitazione di relazioni</b>, zero. Sulle <b>chance</b> di integrazione sarebbe nullo, secondo i dati del NIEM, anche l’<b>impatto dell’accoglienza</b>, anche se, per riconoscimento dell’ISMU stesso, la necessità e le <b>difficoltà</b> di una lettura comparata fra i vari Paesi hanno impedito di <b>valorizzare</b> adeguatamente la normativa e le prassi italiane sotto questo indicatore e, almeno, sotto la dimensione della mediazione-facilitazione di relazioni.</p>
<p><b>Per gli esiti, una sintesi qualitativa</b></p>	<p>Il monitoraggio sugli <b>esiti dell’integrazione</b> (<i>v. sopra</i>) nei 14 Paesi europei ha consentito di elaborare <b>otto riquadri</b> di sintesi qualitativa: nel terzo rapporto NIEM ogni riquadro è proposto nella trattazione della rispettiva “dimensione”.</p>

(segue)

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 29.

### Il rapporto nazionale Italia

Il “sistema” di accoglienza. L'applicazione ai rifugiati, dopo l'uscita dal “sistema”, delle misure previste per tutta la popolazione, salvo alcune esclusioni e misure particolari. E, in parallelo, tutto l'impianto delle procedure burocratiche per l'esame delle domande d'asilo, per i permessi di soggiorno e per il ricongiungimento familiare. Secondo l'ultimo **rapporto nazionale NIEM** per l'Italia, anch'esso uscito nel 2022, «tale assetto presenta aspetti positivi ma anche **criticità**, specie per quel che riguarda l'accoglienza, rispetto alle quali sarebbero opportuni degli interventi. In particolare, si tratta di criticità con riferimento all'**integrazione**»<sup>35</sup>.

#### Tre “criticità”...

La pubblicazione ne dettaglia **tre**, che considera come le più rilevanti: 1) quando la persona è ancora nelle strutture di accoglienza, le misure adottate sono poco adatte a **valorizzare il background** dei richiedenti asilo e a dare loro strumenti per **muoversi “alla pari”** con gli altri una volta usciti dalle strutture. «Gli interventi concernenti l'insegnamento della **lingua**, la **formazione professionale** ecc. dovrebbero **iniziare prima** e avere un maggiore intensità»; 2) all'**uscita dalle strutture**, «al di là di qualche, non trascurabile, formale discriminazione (come nel caso del reddito di cittadinanza)», i BPI si trovano ad essere trattati allo stesso modo degli altri cittadini e residenti, con gli stessi diritti e le stesse agevolazioni. «Ma questo, per la condizione di debolezza che spesso vivono e per alcune discriminazioni di fatto, si traduce in una condizione, per molti, di **povertà ed emarginazione**». Invece, «come dovrebbe avvenire di regola nel nostro ordinamento, a fronte di una specifica condizione di debolezza dovrebbero allora svilupparsi specifiche misure compensative. Ad esempio: misure *ad hoc* per favorire l'accesso al **lavoro** o quello alla **casa**». Inoltre, «andrebbe valutata l'opportunità di favorire processi di **stabilizzazione** legale» per i beneficiari di una protezione che non sia la sussidiaria o lo status di rifugiato; 3) «La situazione di povertà-emarginazione di cui si è detto si riflette poi sulla **fruizione dei diritti**. Si pensi ad esempio a come il diritto al **ricongiungimento familiare** possa essere di fatto pregiudicato», fino a causare situazioni di grave disagio.

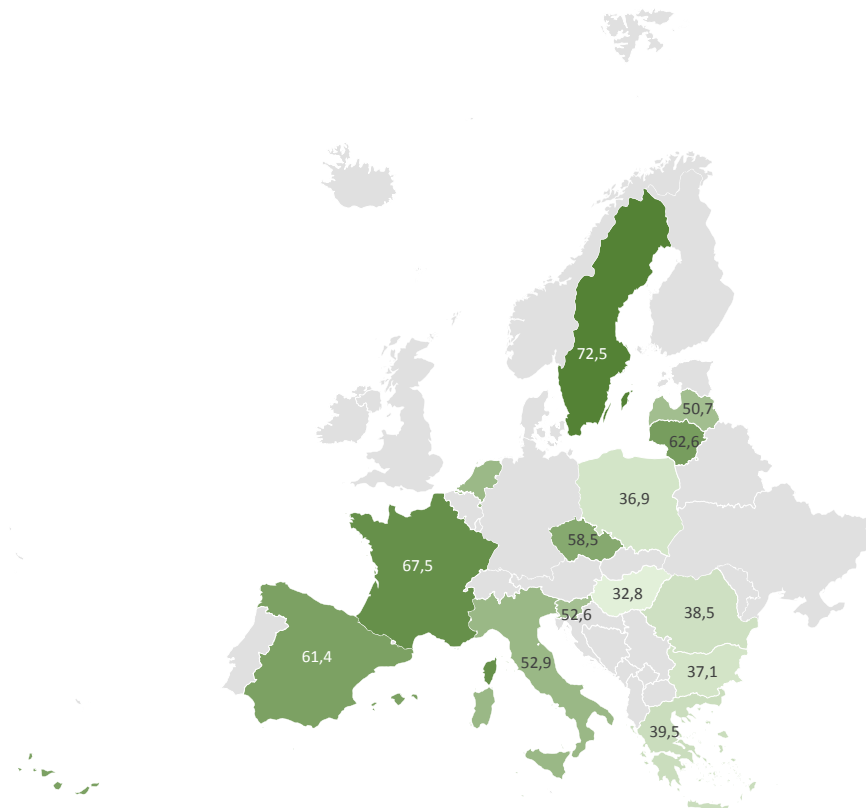
<sup>35</sup> AA.VV. (progetto NIEM-ISMU), *Beneficiari di protezione internazionale ed integrazione in Italia. Normative, politiche, numeri e sfide*, 2022, in [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2022/06/NIEM-\\_Italian-National-Report\\_Beneficiari-protezione-internazionale\\_2022.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2022/06/NIEM-_Italian-National-Report_Beneficiari-protezione-internazionale_2022.pdf), p. 60; pp. 61-62 per le citazioni che seguono.

**... e un'osservazione di metodo: la partecipazione**

«Sul piano del metodo, rispetto alle criticità di cui sopra si auspica che per quanto possibile la definizione degli **interventi** avvenga con una qualche **partecipazione degli interessati**. Finora tale partecipazione non è stata pressoché mai prevista, si è preferita la via più facile di una definizione da parte delle istituzioni e, in una qualche misura, da parte degli operatori, “come se” essi davvero conoscessero pienamente le esigenze dei BPI e le migliori soluzioni. Ma appare evidente che non sempre ciò è vero». I curatori del rapporto Italia del NIEM citano per esempio i **percorsi di formazione**, che dovrebbero tener conto dei **progetti di vita** dei beneficiari.

Fonte: elaborazione su dati progetto NIEM 2020-2022.

Rifugiati e integrazione: la qualità del supporto all'integrazione offerto in Italia e in altri 13 Paesi ai beneficiari di protezione internazionale. Punteggi di sintesi in centesimi. Anno 2021.



Nota: a punteggio maggiore corrisponde qualità maggiore.

Fonte: elaborazione su dati progetto NIEM 2022.

## Rifugiati e integrazione in Italia e in altri 13 Paesi: le buone pratiche

*Il terzo rapporto comparativo NIEM (v. scheda precedente) è corredato dalla presentazione di 15 “buone pratiche” europee per l’integrazione dei BPI (e non solo). Ne presentiamo una “mappa” essenziale.*

L’**agenzia multiservizi** di cui si prevede l’avvio nel 2023 in Lettonia sotto gli auspici della Fondazione pubblica per l’integrazione sociale.

Il **progetto** italiano “Fra noi” per i **BPI in uscita dall’accoglienza**.

Sempre in Lettonia, una **normativa** che garantisce l’accesso all’**assistenza comunale per la casa** anche ai BPI non residenti.

Il **Piano d’azione** del 2020 che in Francia promuove il **riconoscimento di esperienze/capacità/qualifiche** dei migranti di recente arrivo.

Il **counselling personalizzato per il lavoro** in Grecia nell’ambito del progetto “Helios 2”.

Ancora in Italia, il **progetto** PUOI (Protezione unita a obiettivo integrazione) per l’**integrazione socio-lavorativa**.

La **procedura** olandese per la **valutazione dei livelli di istruzione e di capacità** anche in assenza di certificati.

Ancora in Francia, le attenzioni del **Piano vulnerabilità**, con misure che mirano a far crescere la consapevolezza delle esigenze dei BPI “vulnerabili” fra i professionisti della salute.

Ancora in Lettonia, il **sussidio municipale locale** *una tantum* riconosciuto anche ai BPI non residenti da una **normativa** nazionale.

Di nuovo in Olanda, le **risorse ad hoc** e il **coordinamento governativi** per l’**integrazione nel sistema educativo**, a favore di autorità regionali, comunali e uffici scolastici locali.

Sempre in Francia, l’**iniziativa formativa** dell’**Académie pour la participation des personnes réfugiées**.

Ancora in Italia, le **attività** del **progetto** “IntegrAction” per la selezione di BPI e beneficiari di protezione umanitaria per la partecipazione al **servizio civile**.

Ancora in Lettonia, l’inclusione dei BPI nel **Piano per lo sviluppo di una società coesa e civicamente attiva**, con le relative **misure** a loro favore.

La **riforma** legislativa che in Lituania ha recepito **principi importanti**, quali l’integrazione come **processo di reciproco adattamento** fra BPI e comunità ospitante e la necessità di **piani personalizzati** per i servizi rivolti ai primi.

Ancora in Grecia, i **Centri per l’integrazione dei migranti** aperti in varie città.

*Fonte: elaborazione su dati progetto NIEM 2022.*



## Rifugiati e integrazione: focus su protezione umanitaria e richiedenti asilo

### Protezione umanitaria/1: il quadro generale

Il progetto NIEM (*v. schede precedenti*) ha studiato nel **2021**, su dati 2019, la **qualità delle normative e delle politiche** per l'integrazione dei beneficiari di protezione umanitaria in 10 Paesi: **Bulgaria, Repubblica Ceca, Spagna, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Olanda, Polonia e Svezia**. In un quadro generale che, come è noto, per questo tipo di protezione è meno favorevole rispetto alla protezione internazionale, i **risultati più favorevoli** sotto l'aspetto delle **normative** si registrano nelle dimensioni dell'**istruzione** (86 punti su un massimo di 100), della **formazione professionale** (80), del **lavoro** (63), della **salute** (78), del diritto alla casa (58) e della **sicurezza sociale** (52,5); i **punteggi più bassi** si trovano nelle dimensioni dei **titoli di soggiorno** (29), dell'**accesso alla cittadinanza** (33), del **ricongiungimento familiare** (47) e dell'**apprendimento della lingua** (42). Quanto all'aspetto delle **politiche**, ritroviamo fra le dimensioni più critiche l'**accesso alla cittadinanza** (appena 20 punti), cui si aggiungono la **formazione professionale** (36), il **diritto alla casa** (34,5) e il **lavoro** (40), «dove i titolari di *status* umanitario affrontano le difficoltà principali per la piena integrazione»<sup>36</sup>. In sintesi: «Gli indicatori NIEM rivelano che la **bassa qualità** delle politiche di integrazione nella **maggioranza dei settori** mina *de facto* l'obiettivo dei beneficiari di protezione umanitaria di costruirsi una vita migliore in Europa»<sup>37</sup>.

### Protezione umanitaria/2: le situazioni nazionali

Come per i beneficiari della protezione internazionale, la qualità delle politiche di integrazione per i beneficiari dell'umanitaria varia ampiamente da Paese a Paese. Per i secondi, la situazione è aggravata dalla mancanza di uno **standard** normativo **comune** a livello dell'UE. Il Paese con il miglior punteggio sia a livello normativo (82 punti su 100) che nelle politiche (84) è la **Svezia**. Seguono la **Spagna** (rispettivamente 78 e 63) e la **Repubblica Ceca** (77 e 74). Condizioni "parzialmente favorevoli" sono offerte dai **Paesi Bassi** (68,5 e 46,5) e dall'**Italia** (58 e 55). Invece **Bulgaria, Grecia, Ungheria, Lituania e Polonia** sono contesti ancora più carenti (da 48 fino a 20 punti in media).

(segue)

<sup>36</sup> CARMINE CONTE (progetto NIEM), *The uneven legal and policy framework facing persons with humanitarian status in Europe*, 2021, in <http://www.forintegration.eu/pl/pub/the-uneven-legal-and-policy-framework-facing-persons-with-humanitarian-status-in-europe-current-gap-and-possible-solutions-for-improving-integration-policies/dnl/100>, p. 3.

<sup>37</sup> Ivi, p. 38.

**Richiedenti asilo:  
supporto mediocre  
(con due eccezioni)**

L'edizione 2022 dello *European benchmark for refugee integration* non prende in esame le prospettive d'integrazione dei **richiedenti asilo** nei 14 Paesi. Lo aveva fatto l'edizione 2020, sotto **31 indicatori**. «Nel complesso - vi si leggeva - i vari Paesi non offrono ai richiedenti un grande supporto per l'integrazione. Soddisfano più di 20 indicatori solo la **Lettonia** (27) e la **Spagna** (24), che dunque sembrano i Paesi con gli standard più elevati nell'integrazione precoce. Tutti gli altri invece tengono conto all'incirca di una **metà** degli indicatori»: dalla **Romania** (12 indicatori positivi) alla **Svezia** (18), si tratta qui di «un ampio gruppo di Stati con livelli mediocri di supporto all'integrazione nella fase di arrivo» delle persone<sup>38</sup>.

Fonte: elaborazione su dati progetto NIEM 2020-2021.

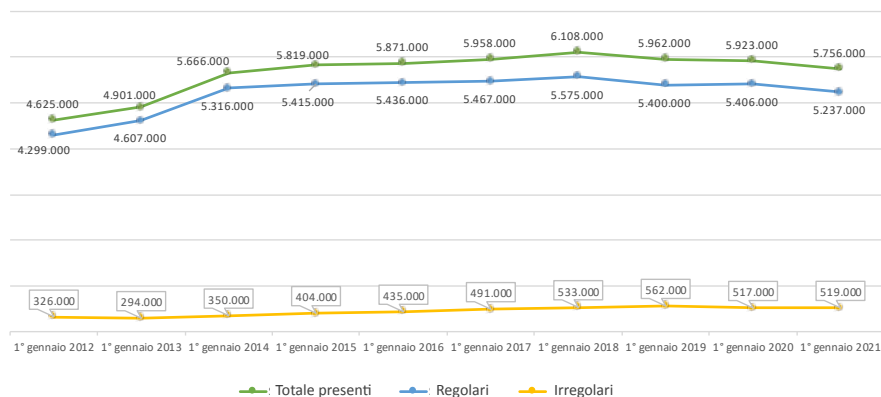
<sup>38</sup> Cf. FONDAZIONE MIGRANTES, *Il diritto d'asilo. Report 2020*, cit., p. 264.

## Regolari e irregolari

### A COLPO D'OCCHIO

- In un unico grafico, le elaborazioni e le stime dell'istituto **ISMU** (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità) sull'andamento della presenza nel nostro Paese dei migranti regolari e irregolari, dal **2012 al 2021**.
- Al 1° gennaio 2021, l'istituto milanese stimava **5.756.000** persone fra **regolari (5.237.000)** e **irregolari (519 mila)**: il primo dato in diminuzione rispetto all'anno precedente, il secondo in lieve crescita.

La presenza di cittadini stranieri in Italia: totali, regolari e irregolari. Valori assoluti. Anni 2012-2021.



Fonte: elaborazioni e stime ISMU 2022.



Mala Rohan, a est di Kharkiv, una famiglia rimuove i detriti e ricostruisce la propria casa distrutta da un missile russo. 14 maggio 2022.



QUARTA PARTE

# APPROFONDIMENTO TEOLOGICO



Una bambina davanti alla sua casa distrutta a Mala Rohan. Sta aiutando la sua famiglia a rimuovere i detriti e ricostruire la loro casa colpita da un missile russo. 14 maggio 2022.

# COSTRUIRE UN FUTURO DI PACE CON I MIGRANTI E I RIFUGIATI

Giuseppe Laterza

È evidente che il 2022 ha segnato un punto di non ritorno nella storia del vecchio continente: il sogno di pace condiviso dai popoli europei, e costruito faticosamente dopo la Seconda Guerra mondiale, è stato bruscamente interrotto dall'invasione dell'Ucraina da parte dell'esercito russo, riportando l'orologio della storia indietro di almeno un secolo. Nel momento in cui il presente contribuito viene redatto, a più di sei mesi dallo scoppio del conflitto, potrebbe sembrare retorico argomentare circa le ragioni a sostegno della pace, dato il fallimento di tutti i tentativi di mediazione diplomatica finora messi in atto anche dalla Santa Sede, e i numerosi appelli di Papa Francesco a far tacere le armi, puntualmente ignorati dai belligeranti. Anche nelle discussioni pubbliche e nei dibattiti televisivi sembra prevalere l'idea che la guerra sia un dato di fatto irreversibile, al quale le nostre coscienze si sono ormai abituate, mentre crescono le preoccupazioni per le conseguenze economiche delle sanzioni imposte alla Russia e i timori per il possibile ricorso di Putin all'arma nucleare. Ancora una volta la storia ci fa costatare che il cammino di pace e di progresso sociale, cui l'umanità aspira da sempre, è stato interrotto dal prevalere dagli interessi di parte, sostenuti da chi tende ad imporre la logica brutale della prevaricazione e della violenza, del terrore e della morte. Di fronte a questo scenario il cristiano è chiamato ad una grande responsabilità verso il presente e verso le generazioni future: quella di far risuonare l'annuncio evangelico sapendo che la costruzione di rapporti pacifici tra i popoli esige la disponibilità al sacrificio e all'impegno

quotidiano, richiede l'avvio di percorsi condivisi di riconciliazione. Per queste ragioni Francesco considera la parola "pace" un termine semplice e difficile, un bene prezioso e fragile allo stesso tempo, «un filo di speranza che collega la terra al Cielo»<sup>1</sup>.

In questo contributo mostreremo la convergenza tematica e i frequenti richiami esistenti tra il Messaggio per la Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2022 (MGMMR) e i numerosissimi interventi del Papa a sostegno della pace, che si integrano in un quadro omogeneo e articolato dal quale emerge il profondo turbamento interiore di Francesco per l'orrore della guerra in Ucraina. Nella sua riflessione è forte il richiamo alla costruzione di un mondo pacifico e giusto, che non può prescindere dall'accoglienza dei migranti e dei rifugiati, dalla capacità di fare spazio a chi fugge dalla morte, da uno sguardo compassionevole verso il forestiero nei cui occhi sono impresse le immagini del terrore. Il Papa chiede che la comunità dei credenti in Cristo non rimanga inerme di fronte al grido d'aiuto straziante del popolo ucraino, ma che si senta chiamata ad una seria riflessione e a darsi da fare per loro, a condividere l'angoscia di un popolo ferito nella sua storia, nella sua identità, nella sua tradizione<sup>2</sup>. Nei suoi interventi il Pontefice ha costantemente richiamato l'attenzione dei mass-media sul conflitto, ha condannato senza mezzi termini le atrocità inferte alle popolazioni, ha dichiarato la disponibilità della Santa Sede a una mediazione diplomatica, ha invitato tutti a mettersi dalla parte delle vittime che affrontano i lunghi viaggi della speranza, nel tentativo di mettersi in salvo.

Dall'invasione dell'Ucraina Francesco non si è affidato solo alla forza della parola, ma si è speso in un'instancabile diplomazia di pace con gesti profetici e audaci. Il 25 febbraio egli ha manifestato la sua preoccupazione recandosi personalmente nella sede dell'ambasciata della Federazione russa presso la Santa Sede, ed è rimasto a colloquio per oltre mezz'ora con l'ambasciatore Alexander Avdeev. Successivamente ha provveduto all'invio in Ucraina di due cardinali, Czerny e Krajewski, per seguire direttamente l'evolversi della situazione. Il 2 marzo, Mercoledì delle Ceneri, ha indetto una giornata di preghiera e digiuno per la pace in Ucraina. A seguito di queste azioni, il 25 marzo, Francesco ha consacrato unitamente al Cuore Immacolato di Maria sia la Russia che l'Ucrain-

<sup>1</sup> FRANCESCO, *Discorso in occasione della Giornata Mondiale di preghiera per la pace* (Assisi, 20.09.2016): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/september/documents/papa-francesco\\_20160920\\_assisi-preghiera-pace.html#Appello](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/september/documents/papa-francesco_20160920_assisi-preghiera-pace.html#Appello) (accesso: 01.10.2022).

<sup>2</sup> Cf. ID., *Messaggio in occasione dell'apertura delle Settimane sociali cattoliche europee* (Bratislava, 15.03.2022): <https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2022/documents/20220315-giornate-sociali-cattoliche-eu.html> (accesso: 14.08.2022).



na, nonostante fossero popoli in conflitto, ed ha richiamato il valore forte della Maternità di Maria, verso la quale sia i cattolici che gli ortodossi nutrono una profonda devozione. In quella occasione ha pregato e invocato l'intercessione della Madre di Dio perché liberasse il mondo dalla guerra e lo preservasse dalla minaccia nucleare.

Lo sguardo di Francesco è quello di un Pastore, egli penetra la terribile realtà di ogni conflitto con gli occhi delle vittime, perché è l'unica prospettiva che permette di comprenderne l'assurdità, di cogliere «l'abisso del male nel cuore della guerra»<sup>3</sup>, e di scegliere la via della pace. In questi mesi il capo della Chiesa Cattolica ha invitato a pensare agli anziani, alle donne, alle famiglie divise, e in maniera del tutto particolare ai bambini<sup>4</sup>, ai quali la guerra ha sottratto la speranza di una vita normale, ai piccoli uccisi, feriti, rimasti orfani e a quelli che hanno come giocattoli soltanto residui bellici, o che non sanno più sorridere<sup>5</sup>. Inoltre, ha pubblicamente ringraziato sia quei Paesi, tra cui la Polonia, che si sono mostrati accoglienti, aprendo ai profughi i propri confini, sia le organizzazioni internazionali e le agenzie che offrono assistenza alle popolazioni civili dando cibo, acqua, cure mediche.

## 1. La follia della guerra

Fin dagli esordi del suo ministero il Santo Padre ha sostenuto che è già in atto una Terza Guerra mondiale «a pezzi» cioè un conflitto frammentato e sparso nelle guerre dimenticate che oggi si combattono in tutto il mondo. Sono infatti ancora troppi gli scenari di guerra lontani dai riflettori che causano dolore, procurano sofferenze inaudite, provocano la fuga di milioni di persone costrette a lasciare le proprie famiglie e la patria. Da quando l'Ucraina è stata invasa, rileva il Papa, è come se queste guerre, che ci apparivano lontane, siano apparse improvvisamente ai nostri occhi con la loro cruenta realtà e prossimità. La guerra per noi europei non è più un fantasma lontano, «*quei pezzi sono diventati sempre*

<sup>3</sup> Id., *Lettera enciclica sulla fraternità e l'amicizia sociale* Fratelli tutti (03.10.2020), Edizioni Messaggero di Sant'Antonio, Padova 2020, n. 261.

<sup>4</sup> Cf. Id., *Parole del Santo Padre a conclusione del dialogo con i capi delle Chiese e delle comunità cristiane del Medio Oriente* (Bari, 07.07.2018): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2018/july/documents/papa-francesco\\_20180707\\_visita-bari-conclusione.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2018/july/documents/papa-francesco_20180707_visita-bari-conclusione.html) (accesso: 09.06.2022): «L'umanità ascolti - vi prego - il grido dei bambini, la cui bocca proclama la gloria di Dio. È asciugando le loro lacrime che il mondo ritroverà la dignità».

<sup>5</sup> Cf. Id., *Angelus* (27.07.2014): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2014/documents/papa-francesco\\_angelus\\_20140727.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2014/documents/papa-francesco_angelus_20140727.html) (accesso: 30.09.2022).

*più grandi, saldandosi tra di loro*»<sup>6</sup>. Ora la minaccia di un conflitto scoppiato alle porte dell'Europa è divenuta realtà, ha infranto le schermaglie della nostra indifferenza verso tutte le guerre dimenticate nel mondo. Il magistero di Francesco è segnato dalla costante apprensione per le guerre, che egli condanna apertamente senza mezzi termini, con un tono perentorio e risoluto<sup>7</sup>, invitando a far tacere le armi, ad aprire corridoi umanitari per i profughi, ad avviare processi di dialogo e di pacificazione.

Tuttavia, in questi ultimi mesi, i suoi appelli si sono intensificati fino al punto da assumere una cadenza quotidiana, svelando la profonda costernazione e le inquietudini del Pontefice, il cui più grande desiderio è che le violenze cessino al più presto. A suo dire, quella a cui stiamo assistendo è un'ennesima barbarie, una nuova sconfitta per l'umanità, perché la guerra porta sempre il regresso dell'uomo, l'oblio della ragione, lo smarrimento del volto dell'altro e dell'incommensurabile dignità della persona umana. Chi provoca la guerra «dimentica l'umanità»<sup>8</sup>, non considera le conseguenze di questa tragedia per la vita concreta delle persone, si affida alla logica perversa e diabolica delle armi, antepone a tutto gli interessi di parte e la propria sete di potere. Ogni conflitto lascia il mondo peggiore di come lo ha trovato, rappresenta il fallimento della politica, un autentico fratricidio, «una pazzia dalla quale l'umanità non ha ancora imparato la lezione»<sup>9</sup>, «una resa vergognosa di fronte alle forze del male»<sup>10</sup>, «un cancro che si autoalimenta fagocitando tutto»<sup>11</sup>. La guerra è un autentico sacrilegio perché distrugge quanto di più bello e prezioso abbiamo sulla terra: la vita umana, la fraternità nei rapporti, l'innocenza dei più piccoli, la bellezza del creato. Il conflitto sconvolge e stravolge tutto, le esistenze, le case, i progetti di ogni persona, esso ha come suo unico scopo la distruzione e si sviluppa seminando la morte. «Quando ci lasciamo divorare da questo mostro rappresentato dalla guerra, quando permettiamo a questo mostro di alzare la testa e di guidare le nostre azioni, perdono tutti, distruggiamo le creature di Dio, commettiamo un sacrilegio e prepariamo un futuro di morte per i nostri figli e i nostri nipoti»<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> ID., *Contro la guerra. Il coraggio di costruire la pace*, Solferino, Padova, 2022, p.7.

<sup>7</sup> Cf. *Ivi*, 8: «Di fronte alle immagini strazianti che vediamo ogni giorno, di fronte al grido dei bambini e delle donne, non possiamo che urlare: "Fermatevi!"».

<sup>8</sup> Cf. ID., *Angelus* (27.02.2022): <https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2022/documents/20220227-angelus.html> (accesso: 18.06.2022).

<sup>9</sup> ID., *Angelus* (14.09.2014): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2014/documents/papa-francesco\\_angelus\\_20140914.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2014/documents/papa-francesco_angelus_20140914.html) (accesso: 05.07.2022).

<sup>10</sup> ID., *Contro la guerra...*, 10.

<sup>11</sup> *Ivi*, 8.

<sup>12</sup> *Ivi*, 11.

La guerra nasce nel cuore umano a partire da un sentimento di insofferenza nei confronti degli altri per la loro diversità, percepita come un ostacolo, e conduce al desiderio di dominio e di prevaricazione. Questo impulso distruttivo «*si nutre di perversione delle relazioni, di ambizioni egemoniche, di abusi di potere, di paura*»<sup>13</sup>, affiora dall'egoismo, dalla superbia, dall'odio che inducono a rinchiudere l'altro in un'immagine negativa. Francesco considera la guerra un fratricidio, cioè la negazione e il rifiuto dell'altro come mio fratello, una tragedia che annienta il progetto di fratellanza inscritto nella naturale vocazione della famiglia umana. Ma oltre ad essere un passo indietro per l'umanità, la guerra rappresenta anche una drammatica aggressione all'ambiente<sup>14</sup>: il giardino che Dio ha affidato alla cura dell'uomo viene continuamente devastato dagli effetti distruttivi delle armi chimiche e nucleari.

## 2. La costruzione di un futuro di pace

Di fronte allo scenario di un mondo lacerato dalle divisioni, Francesco chiede ai cristiani una testimonianza di comunione fraterna che sia attraente e luminosa. Egli indica come antidoto al veleno della guerra la cura per ogni vita umana, il rifiuto della cultura dello scarto, la protezione delle persone e dei popoli, l'avvio di processi solidali nei quali tutti, singoli e comunità possano dare il proprio contributo. Nella prima parte del MGM del migrante e del rifugiato di quest'anno lo sguardo del Papa si eleva al cielo a contemplare la meta che accomuna il cammino di tutti gli uomini: la Gerusalemme celeste. Il Regno di Dio, cui Cristo ha dato inizio, è presente già qui in coloro che hanno accolto il messaggio salvifico, ma troverà la sua piena realizzazione solo quando il Figlio di Dio tornerà nella sua gloria. Pertanto, la città futura, quella città dalle salde fondamenta di cui parla la lettera agli Ebrei<sup>15</sup>, è il frutto di un'intensa opera di trasformazione della realtà alla quale tutti partecipiamo con il nostro contributo: «[...] siamo chiamati a rinnovare il nostro impegno per l'edificazione di un futuro più rispondente al progetto di Dio, di un mondo dove tutti possano vivere in pace e dignità»<sup>16</sup>. Esiste quindi, secondo il Papa, un legame profondo tra il pre-

<sup>13</sup> ID., *Messaggio per la 53<sup>ma</sup> Giornata Mondiale per la pace 2020* (08.12.2019): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/peace/documents/papa-francesco\\_20191208\\_messaggio-53giornatamondiale-pace2020.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/peace/documents/papa-francesco_20191208_messaggio-53giornatamondiale-pace2020.html) (accesso: 10.06.2022).

<sup>14</sup> Cf. FT, n. 257.

<sup>15</sup> Cf. Eb 11,10.

<sup>16</sup> FRANCESCO, *Messaggio per la 108<sup>ma</sup> Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2022* (09.05.2022): <https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/migration/document-s/20220509-world-migrants-day-2022.html> (accesso: 03.07.2022).

sente e il futuro, tra la patria terrestre e la patria celeste, le quali si congiungono nel cammino che viviamo con gli altri, condividendo con loro la responsabilità per l'edificazione di un mondo migliore, un futuro di pace, di sicurezza e di stabilità per tutti.

Tale processo di trasformazione della realtà non può tuttavia ignorare la conflittualità presente nella storia umana al livello dei rapporti personali, sociali e internazionali. Già alcuni anni fa, nella esortazione apostolica *Evangelii Gaudium*, elencando i quattro principi che orientano lo sviluppo della convivenza sociale, il Papa aveva indicato la superiorità dell'unità rispetto al conflitto<sup>17</sup>. Il cristiano deve essere consapevole che la conflittualità fa parte della vita e pertanto essa non va dissimulata, ma accettata e affrontata, senza perdere il senso dell'unità profonda del reale. Di fronte al conflitto ci sono in genere due reazioni possibili: da una parte l'indifferenza di chi pensa che non sia possibile risolverlo, dall'altra l'immobilismo di chi non riesce ad andare oltre la logica della divisione. Francesco offre una terza via: «*accettare di sopportare il conflitto, risolverlo e trasformarlo in un anello di collegamento di un nuovo processo*»<sup>18</sup>. Ciò non significa giungere a un compromesso, attraverso un sincretismo che mescola le due posizioni avverse, ma cercare una soluzione, ascendendo ad un piano superiore che conservi in sé le preziose potenzialità di entrambe.

Nell'enciclica sulla fraternità e l'amicizia sociale *Fratelli tutti*, questo discorso viene approfondito nel capitolo VI, dove Francesco dedica alcuni paragrafi al tema della costruzione di una nuova civiltà solidale. In questa parte il Papa ricorre spesso alle immagini dell'architettura e dell'artigianato della pace, che trasmettono l'idea di un processo faticoso e prolungato nel tempo<sup>19</sup>.

Mentre da una parte c'è un'architettura della pace, che si concretizza in istituzioni nazionali e internazionali a favore dell'ordine sociale e del rispetto del diritto<sup>20</sup>, dall'altra esiste anche un artigianato della pace che coinvolge tutti, nel praticare la verità, la giustizia e la misericordia. Questi tre principi sono da considerarsi inseparabili e indispensabili in un cammino di guarigione dalle fe-

<sup>17</sup> Cf. *Esortazione apostolica sull'annuncio del vangelo nel mondo attuale Evangelii Gaudium*, San Paolo, Cinisello Balsamo 2013, n. 228.

<sup>18</sup> *Ivi*, n. 227.

<sup>19</sup> Cf. *Id.*, *Discorso in occasione della veglia di preghiera* (Bangui, 29.11.2015): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/november/documents/papa-francesco\\_20151129\\_repubblica-centrafricana-veglia-preghiera.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/november/documents/papa-francesco_20151129_repubblica-centrafricana-veglia-preghiera.html) (accesso: 15.07.2022): «La pace si fa tutti i giorni! La pace è un lavoro artigianale, si fa con le mani, si fa con la propria vita».

<sup>20</sup> Cf. FT, n. 257: nello specifico il Papa sostiene che la Carta delle Nazioni Unite contiene degli elementi ancora validi ed efficaci per la soluzione delle crisi internazionali. Se applicata con fedeltà e trasparenza costituisce un riferimento obbligatorio per la giustizia e la pace.

rite del passato e di ricerca di un nuovo equilibrio di pace dopo ogni conflitto. Il primo passo di un percorso di pacificazione consiste infatti nel partire dalla verità storica, tenendo conto che ogni violenza inflitta ad un essere umano è una ferita aperta nella carne dell'umanità intera, che attende di essere rimarginata.

Nella ricerca della verità, che non deve condurre alla vendetta, quanto piuttosto alla riconciliazione e al perdono<sup>21</sup>, la memoria svolge un ruolo essenziale. Essa, infatti, ha una duplice direzione: da una parte si rivolge verso il presente, dall'altra verso il passato. Il Papa sostiene che è indispensabile non dimenticare i conflitti oggi accesi in diverse aree geografiche del mondo e spesso ignorati dall'opinione pubblica. Inoltre, la memoria deve guardare anche a quanto già accaduto come un punto di partenza, garanzia e stimolo per un futuro più giusto. La memoria deve aiutare a maturare, di generazione in generazione, l'idea che la guerra si può e si deve evitare e che gli errori commessi nel passato non vanno ripetuti. La storia ci insegna infatti che anche i conflitti più sanguinosi possono trovare soluzioni valide attraverso il confronto pacato, la diplomazia e il dialogo, l'unico mezzo davvero degno dell'uomo<sup>22</sup>.

Il secondo passo è la ricerca della giustizia. Per il Papa è necessario che l'annuncio evangelico mobiliti le coscienze di tutti in difesa della dignità umana e in favore della giustizia. Nel MGMMR 2022 il Papa ha ribadito che l'attesa cristiana di cieli nuovi e terra nuova va vissuta attraverso un impegno costante, paziente e determinato nell'eliminazione delle disuguaglianze e delle discriminazioni<sup>23</sup>. La pace è frutto della giustizia, è un'esigenza inderogabile per la testimonianza cristiana nel mondo, ma anche uno degli elementi costitutivi del Regno di Dio. La pace comporta l'impegno di garantire e ricostruire concretamente la dignità perduta e spesso dimenticata dei nostri fratelli.

Infine, il terzo passo di un cammino di pacificazione è la misericordia, il perdono. L'annuncio del volto misericordioso di Dio, che è il cuore del messaggio cristiano, consente di postulare la riconciliazione come un obiettivo praticabile anche al livello della politica internazionale. In un interessante articolo di qualche anno fa p. Antonio Spadaro sosteneva che Francesco, attraverso i suoi viaggi apostolici e la forza dei gesti da lui compiuti, sta cercando di pre-

<sup>21</sup> Cf. FT, n. 227.

<sup>22</sup> Cf. ID., *Discorso in occasione dell'incontro con le autorità e il corpo diplomatico* (Kantei, 25.11.2019): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/november/documents/papa-francesco\\_20191125\\_autorita-tokyo.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/november/documents/papa-francesco_20191125_autorita-tokyo.html) (accesso: 10.08.2022).

<sup>23</sup> Cf. ID., MGMMR 2022.

sentare al mondo la forza della misericordia come una categoria politica<sup>24</sup>. Ciò significa non considerare mai niente e nessuno come definitivamente “perduto” nei rapporti tra le nazioni, superare il male col bene in modo da poter andare oltre l’amara eredità dei conflitti costituita da ingiustizie, ostilità e diffidenze. Per il Papa è auspicabile che anche il linguaggio della politica e della diplomazia adottino lo stile della misericordia, lasciando che essa orienti il corso della storia e rompa i rigidi determinismi che talvolta caratterizzano la politica estera. Nel pensiero politico di Bergoglio «la vera riconciliazione non rifugge dal conflitto, bensì si ottiene nel conflitto, superandolo attraverso il dialogo e la trattativa trasparente, sincera e paziente»<sup>25</sup>.

### 3. La minaccia delle armi nucleari

Il traguardo della pace non può essere raggiunto finché nel mondo non si arresterà la corsa agli armamenti e l’aumento delle spese militari motivata dall’intento, da parte delle superpotenze mondiali, di mantenere un equilibrio internazionale basato sulla reciproca paura. Infatti, la strategia della deterrenza, condotta per decenni dopo la Seconda Guerra mondiale, ha creato solo sicurezze illusorie, la cui fragilità è emersa in maniera incontestabile in questi ultimi mesi. Francesco denuncia apertamente questo problema definendo «una dicotomia perversa»<sup>26</sup> il voler garantire la stabilità e la pace costruendole sulla base di una falsa sicurezza, sostenuta da una mentalità di paura e sfiducia tra i popoli. Il Pontefice manifesta la sua perplessità e le sue profonde inquietudini relative non solo al rischio di una guerra nucleare, ma anche al pericolo di errori umani o di detonazioni accidentali di ordigni atomici. Le armi nucleari costituiscono una minaccia per la casa comune e per le generazioni future, in quanto il potenziale bellico oggi accumulato potrebbe distruggere l’intera umanità e compromettere l’equilibrio dell’ecosistema<sup>27</sup>. Di conseguenza il Papa considera immorale e condanna con fermezza non solo l’uso, ma anche il semplice pos-

<sup>24</sup> Cf. ANTONIO SPADARO, “La diplomazia di Francesco. La misericordia come processo politico”, in «La Civiltà Cattolica», I /2016, pp. 209-226.

<sup>25</sup> FRANCESCO, FT, n. 244.

<sup>26</sup> ID., MGMP 2020.

<sup>27</sup> Cf. ID., *Lettera enciclica sulla cura della casa comune* Laudato si’ (24.05.2015), San Paolo, Cinisello Balsamo 2015, n. 104: «Tuttavia non possiamo ignorare che l’energia nucleare, la biotecnologia, l’informatica, la conoscenza del nostro stesso DNA e altre potenzialità che abbiamo acquisito ci offrono un tremendo potere. Anzi, danno a coloro che detengono la conoscenza e soprattutto il potere economico per sfruttarla un dominio impressionante sull’insieme del genere umano e del mondo intero. Mai l’umanità ha avuto tanto potere su sé stessa e niente garantisce che lo utilizzerà bene».

sesso delle armi atomiche. Esse sono una falsa soluzione delle tensioni internazionali, mentre la via giusta da seguire è la cooperazione tra i popoli per la pace, secondo la profezia di Isaia che invitava a trasformare gli strumenti di morte in mezzi con cui garantire benessere e prosperità per tutti<sup>28</sup>.

Tuttavia, il disarmo deve essere compiuto integralmente, deve cioè cominciare dai cuori, dalle menti e dagli spiriti, attraverso l'abbandono dell'odio e della pretesa di imporre con le armi le proprie ragioni<sup>29</sup>. In occasione dell'incontro per la pace, tenutosi presso il memoriale di Hiroshima nel 2019, il Papa ha rilanciato l'appello di Paolo VI a lasciar cadere gli strumenti di guerra dalle mani degli uomini: «quando ci consegniamo alla logica delle armi e ci allontaniamo dall'esercizio del dialogo, ci dimentichiamo tragicamente che le armi, ancor prima di causare vittime e distruzione, hanno la capacità di generare sogni cattivi, esigono enormi spese, arrestano progetti di solidarietà e di utile lavoro, falsano la psicologia dei popoli»<sup>30</sup>. Occorre inoltre considerare che la ricerca per scopi bellici e l'acquisto di tecnologie militari sottrae preziose risorse alle campagne mondiali di solidarietà come la lotta contro la fame, la povertà, le epidemie, le carestie, l'accoglienza dei migranti e degli sfollati. Perseguire un reale processo di disarmo internazionale potrebbe recare beneficio allo sviluppo integrale e solidale dei popoli liberando capitali da destinare all'istruzione, alla ricerca medica, al lavoro. L'urgente impegno per un mondo senza armi deve partire dalla stesura e dall'applicazione dei trattati di non proliferazione nucleare, nell'intento di giungere, un giorno, alla proibizione dell'arma atomica e allo smantellamento totale degli arsenali. Si tratta di una sfida mondiale che la Santa Sede invita ad accogliere seguendo la via del multilateralismo nelle relazioni internazionali, del coinvolgimento delle organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, in un clima di fiducia e rispetto tra i popoli.

Per Francesco il disarmo è un imperativo morale inderogabile da mettere in atto attraverso la promozione di un'etica della pace e della sicurezza, che incoraggi le nazioni a camminare nell'ottica di una responsabilità condivisa e

<sup>28</sup> Cf. Is 2,4-5: «Spezzeranno le loro spade e ne faranno aratri, delle loro lance faranno falci; una nazione non alzerà più la spada contro un'altra nazione, non impareranno più l'arte della guerra».

<sup>29</sup> Cf. Id., *Discorso in occasione dell'incontro presso il memoriale per la pace di Hiroshima* (24.11.2019): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2019/documents/papa-francesco\\_20191124\\_messaggio-incontropace-hiroshima.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2019/documents/papa-francesco_20191124_messaggio-incontropace-hiroshima.html) (accesso: 21.07.2022): «La costruzione della pace nella verità e nella giustizia significa riconoscere che molto spesso sussistono differenze anche spiccate nel sapere, nella virtù, nelle capacità inventive, nel possesso di beni materiali, però ciò non potrà mai giustificare l'intento di imporre agli altri i propri interessi particolari».

<sup>30</sup> *Ivi*.

dei valori morali universali quali la fraternità, la pace, la giustizia. «È mia viva speranza, - afferma Francesco - che tale responsabilità plasmi i nostri sforzi a favore del disarmo nucleare, poiché un mondo senza armi nucleari è davvero possibile»<sup>31</sup>.

Recentemente, nell'Angelus del 2 ottobre 2022, il Papa ha rivolto un nuovo appello relativo al conflitto in Ucraina, definendolo un'inconcepibile ferita dell'umanità che, invece di rimarginarsi, sembra allargarsi sempre più. Francesco ha deplorato come «azioni contrarie ai principi del diritto internazionale»<sup>32</sup> le consultazioni referendarie farsa, condotte dal Cremlino per annessione alla Federazione Russa i territori occupati nel Donbass. Inoltre, ha espresso le sue forti preoccupazioni per un'escalation che potrebbe trascinare il mondo nel baratro di una guerra nucleare. Pertanto, si è rivolto direttamente al presidente russo perché si possa giungere al più presto al cessate-il-fuoco, per avviare negoziati di pace, capaci di giungere a soluzioni concordate nel rispetto del valore della vita umana.

#### 4. La pace è un processo inclusivo

Nel MGMMR 2022 il Papa sostiene che l'edificazione del Regno di Dio nella pace e nella concordia è un progetto essenzialmente «inclusivo» che tende a mettere al centro gli abitanti delle periferie esistenziali tra cui i migranti, i rifugiati, gli sfollati e le vittime della tratta di esseri umani. Costruire un futuro di pace con i migranti e i rifugiati significa riconoscere che ciascuno di loro non è solo portatore di bisogni, ma ha un contributo personale da dare alla comunità che lo accoglie con la propria cultura ed esperienza. A tal proposito Francesco cita una visione del profeta Isaia nella quale gli stranieri non vengono raffigurati come invasori o distruttori, portatori di miseria e morte, ma come volenterosi lavoratori che ricostruiscono Gerusalemme. I migranti e i rifugiati, spesso considerati un problema e un peso per le società che li accolgono, nella visione del profeta procurano invece ricchezza e benessere<sup>33</sup>. «La storia - afferma il Papa - ci insegna che il contributo dei migranti e dei rifugiati è stato fondamentale per la

<sup>31</sup> ID., *Messaggio in occasione della Conferenza sull'impatto umanitario delle armi nucleari* (Vienna, 07.12.2014): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2014/documents/papa-francesco\\_20141207\\_messaggio-conferenza-vienna-nucleare.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2014/documents/papa-francesco_20141207_messaggio-conferenza-vienna-nucleare.html) (accesso: 28.08.2022).

<sup>32</sup> ID., *Angelus* (02.10.2022): <https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2022/documents/20221002-angelus.html> (accesso: 03.10.2022).

<sup>33</sup> Cf. Is 60,5.



*crescita sociale ed economica delle nostre società*»<sup>34</sup>. Gli stranieri contribuiscono al bene comune dell'intera collettività con le proprie energie, con il lavoro, con la propensione al sacrificio, con l'entusiasmo e la giovinezza che li contraddistinguono, ma affinché questo apporto non vada perduto è necessario che i Paesi ospitanti sviluppino programmi specifici di integrazione. Riguardo a questo aspetto, già nel MGMP del 2018, il Papa proponeva quattro verbi per attuare una strategia in grado di offrire ai richiedenti asilo, ai rifugiati, ai migranti e alle vittime di tratta, la possibilità di raggiungere quella pace cui tenacemente anelano: accogliere, proteggere, promuovere, integrare<sup>35</sup>. «Accogliere» è innanzitutto un dovere civile e religioso, comporta l'esigenza di ampliare le possibilità di ingresso legale, di non respingere i migranti verso luoghi dove potrebbero essere in pericolo, di tutelare i loro diritti. «Proteggere» significa riconoscere e tutelare la dignità della persona, garantire sicurezza e difesa da tutti i possibili rischi di sfruttamento, violenza, persecuzione. «Promuovere» significa inserire i migranti in programmi di istruzione, formazione al lavoro, dare loro occasioni di sviluppo umano integrale.

In questo modo essi saranno in grado di coltivare e mettere a frutto le proprie capacità e potranno coltivare uno spirito di dialogo piuttosto che di chiusura o contrapposizione. «Integrare», infine, vuol dire consentire ai migranti di partecipare pienamente alla vita della società, favorire un arricchimento culturale reciproco e fecondo, promuovere la collaborazione per la crescita delle comunità locali.

La presenza dei migranti e dei rifugiati rappresenta quindi una sfida e al tempo stesso una grande opportunità di sviluppo economico, sociale, culturale e spirituale. Il modello di società che Bergoglio ha in mente è la nuova Gerusalemme della visione di Isaia, nella quale le porte saranno sempre spalancate giorno e notte perché possano affluire doni da ogni angolo della terra.

Questo progetto di inclusione e partecipazione, che coinvolge i popoli, le comunità internazionali, religiose e civili, si fonda essenzialmente sul sogno di una fraternità universale, uno dei pilastri del pontificato di Francesco, formulato sostanzialmente in due documenti intimamente correlati tra loro: il

<sup>34</sup> ID., MGMMR 2022. Si rimanda anche al volume MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2018. Accogliere, Proteggere, Promuovere, Integrare*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2018.

<sup>35</sup> Cf. ID., *Messaggio per la 51<sup>ma</sup> Giornata Mondiale della pace 2018* (13.11.2017): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/peace/documents/papa-francesco\\_20171113\\_messaggio-51giornatamondiale-pace2018.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/peace/documents/papa-francesco_20171113_messaggio-51giornatamondiale-pace2018.html) (accesso: 06.09.2022).

*Documento sulla Fratellanza Umana* e l'enciclica *Fratelli tutti*. Il primo, firmato nel 2019 congiuntamente con il Grande Imam di Al-Azhar Ahmad Al-Tayyib, durante la visita apostolica negli Emirati Arabi, costituisce un appello alla pace, alla giustizia e alla fraternità. Il Papa ha voluto ripercorrere i passi di S. Francesco, che come messaggero di pace si recò in visita presso il sultano Malik-al-Kamil in Egitto, compiendo un gesto di speranza e dal grande valore simbolico. Il documento si apre con un richiamo alla trascendenza che fa cogliere immediatamente il fondamento teologico della fraternità: «[...] Dio [...] ha creato tutti gli esseri umani uguali nei diritti, nei doveri e nella dignità, e li ha chiamati a convivere come fratelli tra di loro, per popolare la terra e diffondere in essa i valori del bene, della carità e della pace [...]»<sup>36</sup>. La realizzazione della vera fraternità tra gli uomini esige, come presupposto fondamentale, il riconoscimento della paternità divina: possiamo dirci tutti fratelli perché abbiamo un solo Padre nel cielo, che crea gli uomini e li chiama alla solidarietà reciproca<sup>37</sup>. L'accoglienza dell'altro come mio fratello implica non solo il relazionarsi a lui in maniera rispettosa, ma farsi carico della sua persona, assumere la responsabilità della cura e della protezione nei suoi confronti. Il documento di Abu Dhabi rappresenta pertanto un impegno solenne, sancito dai due capi religiosi, senza precedenti, a camminare insieme affinché le due grandi confessioni religiose possano collaborare per la pace.

Un altro documento essenziale per comprendere il sogno di fraternità e di pace del Papa è l'enciclica *Fratelli tutti*, firmata il 3 ottobre 2020 ad Assisi sulla tomba di S. Francesco<sup>38</sup>. Dopo aver presentato le ombre di un mondo chiuso a causa dell'individualismo e della negazione dell'altro, Francesco sviluppa il progetto di un mondo aperto e inclusivo, nel quale la fraternità è il fondamento e la via principale per la pace. L'essere umano è creato da Dio perché possa trovare pienezza solo nel dono sincero agli altri e in questo modo giunga a una conoscenza profonda di sé. Il senso vero della vita si può sperimentare

<sup>36</sup> *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune* (Abu Dhabi, 04.02.2019): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/travels/2019/outside/documents/papa-francesco\\_20190204\\_documento-fratellanza-umana.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html) (accesso: 13.09.2022).

<sup>37</sup> Cf. FRANCESCO, *Discorso in occasione dell'incontro interreligioso di Piana di Ur* (06.03.2021): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2021/march/documents/papa-francesco\\_20210306\\_iraq-incontro-interreligioso.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2021/march/documents/papa-francesco_20210306_iraq-incontro-interreligioso.html) (accesso: 23.08.2022): «L'Altissimo sopra di noi ci invita a non separarci mai dal fratello che sta accanto a noi. L'Oltre di Dio ci rimanda all'altro del fratello. Ma se vogliamo custodire la fraternità non possiamo perdere di vista il cielo».

<sup>38</sup> Per un approfondimento sull'enciclica, si rimanda a GIUSEPPE LATERZA, “*Fratelli tutti*” *migranti*”, in MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2021, pp. 325-343.

solo attraverso l'incontro col volto dell'altro, da amare nella concretezza del quotidiano<sup>39</sup>: «Quando cancelliamo il volto dell'altro, allora possiamo fra crepitare il rumore delle armi. Quando l'altro, il suo volto come il suo dolore, ce lo teniamo davanti agli occhi, allora non ci è permesso sfregiarne la dignità con la violenza»<sup>40</sup>.

Francesco propone di costruire una società che integri tutti mediante l'apertura universale dell'amore: «L'amore che si estende al di là delle frontiere sta alla base di ciò che chiamiamo "amicizia sociale" in ogni città e in ogni Paese. [...] questa amicizia sociale all'interno di una società è condizione di possibilità di una vera apertura universale»<sup>41</sup>. La fraternità consente di edificare un mondo pacifico, perché ha un apporto positivo da offrire sia al valore della libertà che dell'uguaglianza. Infatti, la libertà priva della relazione con l'altro, ovvero senza la fraternità vissuta e trasmessa nella società con l'educazione al dialogo, si riduce ad arbitrio e alla ricerca solitaria del proprio interesse. Nella *Fratelli tutti* il Papa propone come modello la figura del samaritano della parabola lucana, nella quale questi è il solo a fermarsi per prestare soccorso al malcapitato. Egli è in una condizione di vera libertà, perché è capace di anteporre ai suoi interessi il bene degli altri, di interrompere il suo viaggio e aprirsi alla sorpresa dell'uomo ferito sulla strada<sup>42</sup>. Inoltre, la fraternità arricchisce anche il valore dell'uguaglianza, che non è un semplice ideale, ma il frutto di relazioni fraterne e amichevoli da coltivare consapevolmente nella società.

Il tema dell'inclusione dei «forestieri esistenziali», come li chiama Francesco, soprattutto dei migranti e dei rifugiati, rappresenta una sfida fondamentale per il raggiungimento della pace e una chiamata ad aprirci agli altri in una relazione autentica che comporta un reciproco arricchimento<sup>43</sup>. Grazie ai migranti e ai rifugiati abbiamo infatti la possibilità di conoscere meglio il mondo nella sua diversità, di maturare in umanità e di costruire insieme a loro «un noi più grande»<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Cf. FT, n. 87.

<sup>40</sup> Francesco, *Contro la guerra...*, 12.

<sup>41</sup> FT, n. 99.

<sup>42</sup> Cf. FT, n. 101.

<sup>43</sup> Cf. Id., *Discorso in occasione dell'incontro internazionale di preghiera per la pace promosso dalla Comunità di Sant'Egidio* (Roma, 20.10.2020): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/homilies/2020/documents/papa-francesco\\_20201020\\_omelia-pace.html#DISCORSO\\_DEL\\_SANTO\\_PADRE\\_FRANCESCO](https://www.vatican.va/content/francesco/it/homilies/2020/documents/papa-francesco_20201020_omelia-pace.html#DISCORSO_DEL_SANTO_PADRE_FRANCESCO): «La fraternità che sgorga dalla coscienza di essere un'unica umanità, deve penetrare nella vita dei popoli, nelle comunità, tra i governanti, nei consessi internazionali. Così lieviterà la consapevolezza che ci si salva soltanto da insieme, incontrandosi, negoziando, smettendo di combattersi, riconciliandosi, moderando il linguaggio della politica e della propaganda, sviluppando percorsi concreti per la pace».

<sup>44</sup> Cf. MGMMR 2022.

## 5. Il contributo delle religioni all'edificazione della pace

La costruzione di un futuro di pace con i migranti e i rifugiati non può prescindere dal prezioso apporto delle religioni, che svolgono un ruolo essenziale nella diffusione della cultura del dialogo e dell'incontro. Francesco è consapevole del nesso imprescindibile esistente tra un atteggiamento autenticamente religioso e il messaggio della pace, che è inscritto nel profondo di tutte le tradizioni religiose<sup>45</sup>. Purtroppo - constata il Papa - ancora oggi il nome di Dio viene spesso strumentalizzato per giustificare le violenze e le guerre, in contraddizione con la vera natura di qualsiasi religione<sup>46</sup>. Invece il vero culto a Dio non ha niente a che fare con la guerra, perché le religioni alimentano il rispetto per la sacralità della vita umana e portano a rifiutare la violenza, le discriminazioni, le sofferenze inflitte ai fratelli e all'ambiente. Le religioni, per loro natura, sono al servizio della pace e della fraternità<sup>47</sup>, per cui è inconcepibile commettere atti di omicidio, di terrorismo, di esilio o di oppressione nel nome di Dio. Durante il viaggio apostolico in Kazakhstan, intervenendo alla sessione plenaria del VII Congresso mondiale dei *leader* religiosi, il Papa ha affermato che alle religioni spettano due compiti principali. Il primo consiste nel ricordare all'uomo la sua creaturalità e il suo limite di fronte all'infinità di Dio. Il secondo è ricordare all'uomo il suo riferimento alla trascendenza. Noi non siamo al mondo solo per vivere rapporti di natura economica o per soddisfare i nostri bisogni materiali, ma «*per camminare insieme, come viandanti con lo sguardo rivolto al Cielo*»<sup>48</sup>. Le religioni sono necessarie per rispondere alla sete di pace del mondo e alla sete di infinito che abita il cuore umano: «*Non giustifichiamo mai la violenza. Non permettiamo che il sacro venga strumentalizzato da ciò che è profano. Il sacro non sia puntello del potere e il potere non si puntelli di sacralità!*»<sup>49</sup>.

Le religioni rivestono dunque un ruolo essenziale nella soluzione pacifica delle tensioni internazionali e nel gettare ponti di dialogo dove ci sono forti contrapposizioni. Infatti, la ricerca della trascendenza e il valore della fraternità

<sup>45</sup> Cf. FT, n. 284.

<sup>46</sup> Cf. ID., *Discorso ai rappresentanti delle Chiese, delle comunità cristiane e delle religioni* (Assisi, 20.09.2016) ... : «Solo la pace è santa. Solo la pace è santa, non la guerra!».

<sup>47</sup> Cf. ID., *Viaggio apostolico in Iraq. Incontro con le autorità, la società civile, e il corpo diplomatico* (Baghdad, 05.03.2021): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2021/march/documents/papa-francesco\\_20210305\\_iraq-autorita.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2021/march/documents/papa-francesco_20210305_iraq-autorita.html) (accesso: 04.06.2022).

<sup>48</sup> ID., *Discorso in occasione dell'apertura e della sessione plenaria del VII Congresso dei capi delle religioni mondiali in Kazakhstan* (Nur-Sultan, 14.09.2022): <https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2022/september/documents/20220914-kazakhstan-congresso.html> (accesso: 06.10.2022).

<sup>49</sup> *Ivi*.

possono illuminare e orientare le scelte da prendere nel contesto delle crisi diplomatiche, sociali, economiche, ecologiche e spirituali. A tutti i credenti spetta il compito di convertire gli strumenti di odio in strumenti di pace, esortare la politica perché si occupi dei poveri, dare voce al grido degli oppressi e degli scartati del mondo.

I credenti delle varie religioni del mondo hanno quindi il dovere di dialogare tra loro e di unirsi nella preghiera per invocare la pace come dono che proviene dall'alto. La pace, secondo Papa Francesco, non è la semplice protesta contro la guerra, non è il risultato dei negoziati, dei compromessi politici o di mercanteggiamenti economici, ma è «il risultato della preghiera» come amava affermare S. Giovanni Paolo II<sup>50</sup>. Gli incontri di preghiera per la pace, che da anni si tengono ad Assisi, sono la dimostrazione della profonda convinzione di chi crede nella forza umile e mite della preghiera<sup>51</sup>. La preghiera e la collaborazione concreta tra le religioni possono aiutare i credenti ad impegnarsi per una pace vera, non illusoria, che porta ad immergersi concretamente nelle situazioni per sanarle dal di dentro, a percorrere le vie del bene, ad intraprendere percorsi di pace.

Anche nel MGMMR 2022 il Santo Padre dedica parte della riflessione al tema dell'ecumenismo e del dialogo tra le religioni. Nell'accoglienza reciproca si generano spazi di fecondo confronto tra visioni e tradizioni diverse che permettono di allargare i nostri orizzonti alla conoscenza di altre fedi. Da questo punto di vista l'arrivo di migranti e rifugiati cattolici offre energia nuova alla vita ecclesiale delle comunità che li accolgono. Per il Papa i migranti spesso portano nuova linfa alle comunità cristiane innescando dinamiche rivitalizzanti, soprattutto in contesti di forte secolarizzazione, e possono contribuire alla loro rigenerazione. Inoltre, grazie all'incontro tra tradizioni ed espressioni di fede diverse si rafforza il senso di cattolicità della Chiesa che diventa il luogo in cui le differenze si incontrano e si ricompongono in una fruttuosa armonia. L'accoglienza dei migranti e dei rifugiati, specie in questo momento storico, segnato

<sup>50</sup> Cf. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso in occasione della Giornata Mondiale di preghiera per la pace* (Assisi, 27.10.1986): [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1986/october/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_19861027\\_prayer-peace-assisi.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1986/october/documents/hf_jp-ii_spe_19861027_prayer-peace-assisi.html) (accesso: 06.10.2022).

<sup>51</sup> Cf. FRANCESCO, *Discorso in occasione della Giornata Mondiale di preghiera per la pace* (Assisi, 20.09.2016): [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/september/documents/papa-francesco\\_20160920\\_assisi-preghiera-pace.html#Appello](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/september/documents/papa-francesco_20160920_assisi-preghiera-pace.html#Appello) (accesso: 01.10.2022): «*Cerchiamo in Dio, sorgente della comunione, l'acqua limpida della pace, di cui l'umanità è assetata: essa non può scaturire dai deserti dell'orgoglio e degli interessi di parte, dalle terre aride del guadagno a ogni costo e del commercio delle armi.*».

dalla guerra in Ucraina, rappresenta un dovere e un'occasione da non perdere per preparare, insieme a loro, la venuta del Regno di Dio.

## 6. Conclusione

A conclusione di questo contributo ritengo sia possibile indicare alcuni punti sintetici emersi dallo studio del MGMGR 2022 e degli appelli a sostegno della pace di Papa Francesco. Essi rappresentano anche dei percorsi da intraprendere per superare l'attuale situazione di conflitto e di pericolo per l'umanità intera.

- *La pace è un processo faticoso ma necessario.* Francesco ritiene che la pace vada conquistata ogni giorno con la disponibilità ad affrontare un processo che costa tempo e fatica. Il mondo ha bisogno di testimoni convinti che siano aperti al dialogo senza esclusioni e orientati alla ricerca della verità. La pace nasce sempre dal dono di sé, non è il risultato di un compromesso, non si può imporre con la forza, ma è frutto della mitezza e della croce. Nell'Udienza generale del 13 aprile 2022, il Pontefice ha ribadito che la pace donata da Gesù consiste nel farsi carico degli altri e passa attraverso l'amore più grande che è quello della croce. Per riconciliare l'umanità peccatrice con Dio nella Pasqua, Gesù si è caricato del nostro peccato, ha pagato il prezzo del nostro riscatto sulla croce, dando la vita per tutti gli uomini. Perciò qualsiasi cammino di pace è un impegno che perdura nel tempo, richiederà sempre la disponibilità alla collaborazione con gli altri e al sacrificio.
- *La pace è un artigianato della cura.* La guerra è il prodotto della vecchia logica del potere, inteso come dominio e sopraffazione, che ancora persiste nella società e nelle relazioni internazionali. Francesco invita a superare questa mentalità e a sostituirla con il modello della cura. Al fine di edificare la pace i credenti sono chiamati a prendersi cura dell'umanità in tutte le sue dimensioni, partendo dall'ascolto degli ultimi, dando voce ai deboli, stando dalla parte dei poveri. I credenti devono diventare artigiani di comunione attraverso il dialogo con tutti gli uomini di buona volontà che intendono condividere l'impegno per la pace al di là delle differenze culturali, religiose, etniche o politiche.
- *La pace è la priorità della buona politica.* La pace è un bene comunitario e come tale può essere perseguita solo insieme agli altri, attraverso la costruzione di un «noi più grande», mediante un processo inclusivo che abbraccia anche i migranti. Nessun popolo, nazione o gruppo sociale potrà mai raggiungere la pace da solo. Per Francesco la recente lezione della pandemia avrebbe dovuto insegnarci che gli uomini condivido-

no il medesimo percorso, che l'umanità naviga sulla stessa barca, ma i tragici eventi degli ultimi mesi ci dimostrano che questo insegnamento non è stato ancora recepito. Senza una buona politica il mondo non può trovare una via efficace per raggiungere la fraternità universale e la pace sociale, il suo compito improrogabile è quello di mettere fine alle guerre, di gettare ponti e trovare vie praticabili per costruire un modo più solidale e fraterno.

- *L'educazione è il motore della pace.* L'istruzione e l'educazione sono i pilastri dello sviluppo umano integrale, sono le fondamenta su cui costruire società più sane, coese e pacifiche. Purtroppo, si constata troppo spesso che le risorse destinate a questi settori vengono tagliate, mentre aumentano le spese militari. Francesco ritiene che sia giunta l'ora di chiedere all'unanimità che i politici si impegnino formalmente a invertire questa tendenza. Un Paese può svilupparsi soltanto quando al suo interno si crea un dialogo fecondo tra le diverse culture che lo caratterizzano: quella universitaria, giovanile, tecnologica, economica, familiare e dei media. Il Papa ha recentemente sottolineato l'urgenza di «*un patto educativo globale per e con le giovani generazioni*»<sup>52</sup>, che coinvolga le famiglie, le comunità, le scuole e le università, le istituzioni, le religioni, i governanti, nel formare persone mature. Questo patto deve promuovere l'educazione all'ecologia integrale, secondo un modello culturale di pace, di sviluppo e di sostenibilità, incentrato sulla fraternità e sull'alleanza tra l'essere umano e l'ambiente.

#### Giuseppe Laterza

Don Giuseppe Laterza, della diocesi di Castellaneta (TA) è nato il 09 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.

<sup>52</sup> Cf. MGMP 2022.



A Kiev un uomo torna nel suo appartamento distrutto da un missile russo per raccogliere parte dei suoi effetti personali. 18 marzo 2022.



# ABSTRACT

## **2021-2022: Aumentano le persone in fuga, tra pandemia, conflitti e crisi climatica**

**Magda Bolzoni**

In un anno segnato da nuovi e vecchi conflitti, pandemia e cambiamento climatico, il numero di persone in fuga ha superato la soglia dei 100 milioni. Di questi, 60 milioni circa sono sfollati interni, ovvero persone che, pur fuggite dal luogo di residenza abituale, sono rimaste all'interno dei confini del proprio Stato, a cui si aggiungono circa 32 milioni di rifugiati (di cui quasi 6 milioni rifugiati Palestinesi), quasi 5 milioni di richiedenti asilo, altrettante persone bisognose di protezione internazionale e circa 3 milioni di apolidi. Oltre il 70% di chi lascia il proprio Paese cerca rifugio in uno Stato confinante e solo una piccola parte arriva in Europa. Tra il 2021 e i primi nove mesi del 2022, gli ingressi irregolari nei Paesi dell'Unione europea sono stati meno di 450 mila mentre tra 2021 e prima metà del 2022 sono state presentate quasi 1 milione di nuove domande d'asilo, di cui circa 100 mila in Italia. La carenza di canali di ingresso legali e sicuri costringe le persone in fuga, pur riconosciute e protette dal diritto internazionale, a mettersi nelle mani di trafficanti e ad affrontare viaggi lunghi e pericolosi, seguendo una varietà di rotte: le due rotte principali di accesso sono state quella del Mediterraneo Centrale e quella Balcanica. Sono poi oltre 12 milioni le persone che hanno fatto ingresso in Unione Europea dall'Ucraina dall'inizio del conflitto e sono circa 170 mila i cittadini ucraini arrivati in Italia a fine settembre 2022. Per la maggior parte questi hanno potuto fruire di una specifica forma di protezione temporanea della durata di 12 mesi che copre, a livello europeo, circa 5 milioni di persone. Il numero di persone in fuga e le richieste di protezione aumentano ovunque, mentre le forme di riconoscimento e protezione subiscono una contrazione e una diversificazione che rischiano di creare richiedenti asilo e rifugiati di serie A e di serie B, mentre chi scappa da disastri ambientali ed effetti del cambiamento climatico ancora fatica a veder riconosciuta il proprio status in assenza di un quadro condiviso.

## **2021-2022: people forced to flee on the rise between pandemic, conflicts and climate crisis**

In a year marked by new and old conflicts, Covid-19 pandemic and climate change, the number of people forced to flee has exceeded the threshold of 100 million worldwide. About 60 million are internally displaced people (IDPs), namely people who were forced to leave their home but remained within their country's borders; 32 million are refugees (including nearly 6 million Palestinian refugees), nearly 5 million are asylum seekers, as many are people in need of international protection, and about 3 million are stateless persons. More than 70% of those who leave their country seek asylum in a neighboring state, and only a small number arrive in Europe. Between 2021 and the first nine months of 2022, less than 450,000 irregular entries into EU countries were recorded, while between 2021 and the first half of 2022 there were nearly 1 million new asylum applications, including about 100,000 in Italy. The lack of legal and safe ways to enter European countries forces those fleeing, although recognized and protected by international laws, to put themselves in the hands of smugglers and to face long and dangerous journeys: the Central Mediterranean and the Balkan routes have been the main one used in these last two years. Also, more than 12 million people have fled Ukraine and entered the European Union since the beginning of the conflict; about 173,000 Ukrainian citizens have arrived in Italy as of the end of October 2022. Of those fleeing Ukraine, about 5 million in the European Union, and 164,000 in Italy, have been granted a specific form of temporary protection, lasting 12 months. The number of people forcibly displaced and the asylum requests are on the rise everywhere, but forms of recognition and protection are shrinking and diversifying, with the risk of creating first class vs second class asylum seekers and refugees, while those fleeing environmental disasters and the effects of climate change struggle to see their status recognized in the absence of a shared framework.

## **L'applicazione della protezione temporanea per i rifugiati dall'Ucraina – Si possono trarre insegnamenti per la politica europea in materia di asilo?**

**Ulrich Stege**

La guerra tra Russia e Ucraina del 2022 ha provocato molti cambiamenti nella politica europea, non da ultimo nella politica europea sui rifugiati, che sta vivendo un cambiamento - almeno temporaneo - di paradigma. In un atto di solidarietà senza precedenti nei confronti dei rifugiati, i governi europei sono stati rapidi e decisi ad aprire le frontiere, invece di fare tutto il possibile per tenerli al di fuori dei propri confini, come accade solitamente. Ciò ha spinto a ricordare uno strumento di politica europea in materia di asilo emanato nel 2001 e a decidere all'unanimità di applicare pertanto la cosiddetta Direttiva UE sulla protezione temporanea. Dopo

i primi sei mesi di applicazione della Direttiva UE sulla protezione temporanea, il presente contributo analizza l'attuazione della Direttiva sulla protezione temporanea in Europa (con un focus particolare su Germania, Polonia e Italia) e si chiede infine come questo strumento possa influenzare la politica europea in materia di rifugiati.

### **Temporary protection for Ukrainian refugees – is there any lesson for European asylum policy?**

The 2022 war between Russia and Ukraine has caused many changes in European politics, not least in European refugee policy, which is undergoing a - at least temporary - paradigm shift. In an unprecedented act of solidarity with refugees, European governments have been quick and decisive to open their borders, instead of doing everything possible to keep them outside their territories, as it is usually the case. This prompted a recall of a European asylum policy instrument enacted in 2001 and a unanimous decision to therefore apply the so-called EU Temporary Protection Directive. After the first six months of application of the EU Temporary Protection Directive, this contribution analyses the implementation of the Directive in Europe (with a special focus on Germany, Poland and Italy), finally asking how this instrument can influence European refugee policy.

### **Il ritorno dei muri e dei confini nell'Europa di oggi**

**Gianfranco Schiavone**

La proliferazione dei muri - ben 18 eretti negli ultimi anni in Europa - solleva molte problematiche giuridiche in materia di rispetto dei diritti fondamentali, tra cui la principale è quella legata al diritto di accesso alla protezione internazionale. Anche se va riconosciuto che la Commissione europea si è opposta alle richieste di diversi Stati membri di poter utilizzare fondi dell'Unione per la costruzione dei muri di confine, l'operato della Commissione su una delle più grandi questioni politiche che dilanano l'Europa è stata debole o inesistente. In questo scenario, dopo una disamina della proposta di riforma del sistema di asilo europeo avanzata dalla Commissione Juncker (con proposte che miravano ad affrontare la problematica dei movimenti secondari senza ulteriormente modificare il Codice frontiere Schengen), ci si addentra nell'analisi del comportamento della nuova Commissione a guida von der Leyen che arriva a lambire il tema dei controlli alle frontiere interne, puntando ad attuare una vera e propria rinascita degli accordi di riammissione tra Stati UE quali strumenti ordinari per individuare alle frontiere interne gli stranieri in posizione irregolare e rinviarli nello Stato membro da cui provenivano che dovrebbe occuparsi del loro rimpatrio. In questa direzione va anche la proposta della Commissione di introdurre un nuovo specifico Regolamento sulla cosiddetta

strumentalizzazione dei migranti. La vaghezza della definizione permette di invocare una situazione di strumentalizzazione in qualunque circostanza con assoluta discrezionalità politica da parte di un solo Stato membro. La Commissione vuole autorizzare gli Stati ad adottare una vasta gamma di ampie deroghe alle procedure e alle garanzie ordinarie in materia di procedure delle domande di protezione internazionale. L'evidente irrazionalità di alcune delle proposte avanzate dalla Commissione, unitamente alla visione complessiva che le sorregge, è segno inquietante di un'involuzione del processo di costruzione del sistema comune di asilo nell'UE.

### **The return of walls and borders in today's Europe**

The proliferation of walls - as many as 18 have been built in recent years in Europe - raises many legal issues regarding the respect for fundamental rights, the main one being that linked to the right of access to international protection. Even if it must be recognized that the European Commission has opposed the requests of several Member States to be able to use EU funds for the construction of border walls, the Commission's action on one of the biggest political issues tearing Europe apart has been weak or non-existent. In this scenario, the chapter starts by proposing an examination of the reform proposal of the European asylum system put forward by the Juncker Commission (with proposals that aimed to address the problem of secondary movements without further amending the Schengen Borders Code). Then, it analyses the direction of the new Commission led by von der Leyen which comes to touch on the issue of internal border controls. It appears to aim at implementing a renaissance of readmission agreements between EU states as ordinary instruments to identify at the borders illegally staying foreigners and to return them to the Member State from which they came, then in charge with their repatriation. The Commission's proposal to introduce a new specific Regulation on the so-called exploitation of migrants also goes in this direction. The vagueness of the definition allows a situation of exploitation to be invoked in any circumstance with absolute political discretion on the part of a single Member State. The Commission wants to authorize states to adopt a wide range of broad derogations from the ordinary procedures and guarantees regarding the procedures of applications for international protection. The evident irrationality of some of the proposals put forward by the Commission, together with the overall vision that supports them, is a disturbing sign of an involution in the process of building the common asylum system in the EU.

## **“Non dobbiamo lasciare indietro nessuno”: superare discriminazioni e trattamenti differenziali per promuovere una società davvero inclusiva**

**Unire**

Questo capitolo, steso a più mani, è frutto della rielaborazione dei materiali emersi durante un focus group realizzato nel mese di luglio 2022 tra alcuni membri di Unire e non solo - provenienti da Afghanistan, Eritrea, Somalia, Sudan e Venezuela - che hanno vissuto sulla propria pelle l'esperienza dell'esodo e che attualmente sono residenti sul territorio nazionale. Sulla scorta di queste esperienze e riflessioni, gli autori individuano alcuni temi trasversali che necessitano uno specifico approfondimento (tra cui l'atteggiamento assunto da numerosi governi europei che si oppongono ai sistemi di ricollocazione dei rifugiati, il comportamento opposto con cui è stato accolto il massiccio esodo dall'Ucraina, l'approccio eurocentrico dei media, la necessità di garantire pari accesso a vie sicure e legali per le persone in fuga dai conflitti). Il capitolo si conclude poi portando all'attenzione del pubblico e delle istituzioni italiane ed europee alcune proposte di advocacy volte a cambiare le principali politiche in materia di asilo che a oggi sembrano agli autori problematiche e inique.

### **“None should be left behind”: overcoming discrimination and differential treatment to promote a truly inclusive society**

This chapter, collectively written, builds on the materials that emerged during a focus group carried out in July 2022 among some members of Unire and beyond - from Afghanistan, Eritrea, Somalia, Sudan and Venezuela - who had gone through the experience of the exodus and who are currently living in Italy. On the basis of these experiences and reflections, the authors identify some transversal themes that need specific study, such as the attitude taken by numerous European governments that oppose refugee relocation systems, the opposite approach welcoming the massive exodus from Ukraine, the Eurocentric approach of the media, the need to ensure equal access to safe and legal routes for people fleeing conflicts. The chapter then concludes by bringing to the attention of the public and of the Italian and European institutions some advocacy proposals aimed at changing the main asylum policies which to date seem problematic and unfair to the authors.

## **Vietato l'ingresso ai minori senza genitori! I casi del Niger e dell'Ucraina**

**Elena Rozzi**

I minori non accompagnati dai genitori sono uno dei gruppi di rifugiati più vulnerabili in assoluto. In considerazione di tale vulnerabilità, a livello internazionale e nazionale sono previste norme e procedure stringenti a tutela di questi minori.

Talvolta, tuttavia, il modo in cui tali norme e procedure vengono concretamente applicate produce dei paradossi: vi sono situazioni in cui, di fatto, i minori non accompagnati dai genitori si trovano a subire trattamenti deteriori rispetto agli adulti e ai minori che vivono con i propri genitori. Così, ad esempio, i minori non accompagnati rifugiati in Niger sono esclusi dai corridoi umanitari verso l'Italia e dagli altri complementary pathways nei quali vengono inseriti solo adulti e nuclei familiari. La ragione principale di tale esclusione risiede nella complessità delle procedure previste, a loro tutela, per il trasferimento e l'accoglienza dei minori non accompagnati. Analogamente, molti minori ospiti di istituti o case famiglia sono restati bloccati in Ucraina, dopo lo scoppio della guerra, a causa di ostacoli burocratici che ne impedivano l'evacuazione, nonostante la grande disponibilità all'accoglienza da parte di famiglie e associazioni italiane. Ancora una volta, tale paradosso deriva dalla complessità e dalla scarsa chiarezza delle procedure necessarie per il trasferimento dall'Ucraina e per l'accoglienza in Italia di questi minori. La conclusione, naturalmente, non può e non deve essere il superamento delle norme a tutela dei minori non accompagnati, bensì l'esigenza di applicarle in modo meno burocratico e formale, con maggiore chiarezza e tempi più celeri, e con una piena assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori in gioco.

### **No entry for unaccompanied minors! The cases of Niger and Ukraine**

Unaccompanied minors are one of the most vulnerable refugee groups of all. In consideration of this vulnerability, stringent rules and procedures are envisaged at international and national level to protect them. Sometimes, however, the way in which these rules and procedures are actually applied produces paradoxes: there are situations in which, de facto, minors unaccompanied by their parents find themselves subjected to worse treatment than adults and minors living with own parents. Thus, for example, unaccompanied refugee minors in Niger are excluded from the humanitarian corridors to Italy and from the other complementary pathways in which only adults and families are included. The main reason for this exclusion lies in the complexity of the procedures envisaged, for their protection, for the transfer and reception of unaccompanied minors. Similarly, many minor guests of institutions or family homes were stranded in Ukraine after the outbreak of war, due to bureaucratic obstacles that prevented their evacuation, despite the great willingness to welcome them on the part of Italian families and associations. Once again, this paradox derives from the complexity and lack of clarity of the procedures necessary for the transfer from Ukraine and for the reception in Italy of these minors. Naturally, the conclusion cannot and must not be the overcoming of the rules for the protection of unaccompanied minors, but the need to apply them in a less bureaucratic and formal way, with greater clarity and faster timings, and with full assumption of responsibility by all the players involved.

## **Rotte migratorie verso e dall'Albania: le condizioni dei migranti e richiedenti asilo in transito**

**Shkelzen Hasanaj**

Il presente capitolo verte sulle migrazioni irregolari e richiedenti asilo in transito lungo la rotta albanese. Si tratta di un caso emblematico perché in seguito alle recenti trasformazioni della rotta dei Balcani occidentali, il Paese, tradizionalmente riconosciuto come realtà di emigrazione, è diventato per un numero significativo di migranti un Paese di transito, e col fenomeno di esternalizzazione delle politiche migratorie da parte dell'UE tende a diventare un luogo di contenimento dei migranti. Infatti, l'Albania è il primo Paese dei Balcani occidentali ad avere siglato nel 2018 un accordo con Frontex (Agenzia europea della guardia di Frontiera e Costiera) di coordinamento delle attività operative per contrastare l'immigrazione irregolare, la criminalità e il traffico degli esseri umani. Gli studi sulle migrazioni forniscono fin qui un quadro parziale di quanto sta accadendo negli ultimi anni lungo la rotta balcanica e manca una riflessione sul caso albanese.

## **Migratory routes to and from Albania: the conditions of migrants and asylum seekers in transit**

This chapter focuses on irregular migration and asylum seekers in transit along the Albanian route. This is an emblematic case because following the recent transformations of the Western Balkan route, the country, traditionally recognized as an emigration reality, has become a transit country for a significant number of migrants, and with the phenomenon of externalization of migration policies on the part of the EU it tends to become a place of containment of migrants. In fact, Albania is the first country in the Western Balkans to have signed an agreement with Frontex (European Border and Coast Guard Agency) in 2018 for the coordination of operational activities to combat irregular immigration, crime and human trafficking. Migration studies so far provide a partial picture of what has been happening along the Balkan route in recent years and the Albanian case is missing.

## **Il sistema di accoglienza in Italia dopo vent'anni. Poche cose da celebrare e molte su cui intervenire**

**Michele Rossi**

L'anno 2022 può essere ricordato come quello in cui sono definitivamente esplose le laceranti contraddizioni, i nodi irrisolti che ne hanno caratterizzato lo sviluppo nei suoi vent'anni di storia. Emerge una precisa tensione politica e una lampante inerzia organizzativa: l'esito è una costante e crescente precarizzazione del diritto all'accoglienza e con essa dello stesso diritto d'asilo, realizzata attraverso una siste-

matica disorganizzazione del sistema. L'annualità 2022 ha visto infatti, nel primo semestre e segnatamente dalla fine di febbraio, il sistema nazionale scomporsi e frammentarsi al cospetto della più grande emergenza migratoria della sua storia ventennale: il flusso dei rifugiati ucraini in fuga dalla guerra. La contraddizione aperta dal cosiddetto "sistema binario" si è aggravata, mostrando il proliferare di sottosistemi dedicati. Il capitolo ricostruisce puntualmente, mese per mese, ciò che è accaduto non solo nei confronti dei rifugiati ucraini ma più in generale nel sistema di accoglienza nel suo complesso. Ne emerge un quadro preoccupante in termini di mancata equità, un sistema inaccessibile dal migrante senza mediazione: senza dotare l'accesso al sistema di sue procedure incontrovertibili e trasparenti ai migranti, il sistema altro non è che una serie di apparati che operano in modo aleatorio. Il capitolo si conclude richiamando il documento "Il Sistema che ancora non c'è. Le riflessioni e le proposte del Tavolo Asilo e Immigrazione a vent'anni dalla nascita dello Sprar" diffuso il 22 giugno del 2022, in occasione della giornata mondiale del rifugiato, nel quale sono dettagliate sei proposte, che costituiscono i principali nodi di una possibile, necessaria riforma.

### **The reception system in Italy after twenty years. Few things to celebrate and many to intervene on**

The year 2022 can be remembered as the one in which the lacerating contradictions, the unresolved knots that have characterized its development in its twenty years of history finally exploded. A precise political tension and a clear organizational inertia emerge: the outcome is a constant and growing precariousness of the right to reception and with it of the right of asylum itself, achieved through a systematic disorganization of the system. In fact, the year 2022 has witnessed, in the first half of the year and especially since the end of February, the national system breaking up and fragmenting in the face of the biggest immigration emergency in its twenty-year history: the flow of Ukrainian refugees fleeing the war. The contradiction opened by the so-called "binary system" has worsened, showing the proliferation of dedicated subsystems. The chapter accurately reconstructs, month by month, what happened not only with regard to Ukrainian refugees but more generally in the reception system as a whole. A worrying picture emerges, characterized by lack of fairness and by a system inaccessible to migrants without mediation: without providing access to the system with incontrovertible and transparent procedures for migrants, the system itself is nothing more than a series of apparatuses that operate randomly. The chapter concludes by recalling the document "The system that doesn't exist yet. The reflections and proposals of the Asylum and Immigration Table twenty years after the birth of the Sprar" released on 22 June 2022, on the occasion of World Refugee Day, in which six proposals are detailed, constituting the main points of a possible, necessary, reform.



## **La protezione speciale oggi. Un incontro ravvicinato del legislatore con la realtà (con qualche resistenza)**

**Livio Neri**

Con il d.l. n. 113/2018 (il c.d. “decreto Salvini”) è stata abrogata la protezione umanitaria, sostituita solo parzialmente da quello stesso decreto legge con diversi permessi di soggiorno che avrebbero dovuto svolgere la funzione di coprire talune delle aree di protezione lasciate scoperte dall’abrogazione della protezione umanitaria. Uno di quei permessi era quello per protezione speciale, nella sua forma originaria posto ad esclusivo presidio del divieto di refoulement (il soggiorno che deve essere garantito a chi, anche se resosi responsabile di condotte immeritevoli, non può essere rimpatriato per il rischio di essere sottoposto nel proprio paese a persecuzione, tortura o trattamenti inumani o degradanti). Due anni più tardi, con l’entrata in vigore del d.l. n. 130/2020 (il c.d. “decreto Lamorgese”), quella stessa protezione speciale è stata modificata perché fossero garantite l’inespellibilità e l’autorizzazione al soggiorno anche a coloro i quali, in caso di espulsione, vedrebbero lesa il proprio diritto alla tutela della vita privata e familiare. Con la nuova protezione speciale, la legislazione nazionale in materia di immigrazione ed asilo sembra così per la prima volta fare i conti con la realtà dei flussi migratori e con la concreta vita di migranti, che assai raramente riescono a conformarsi pienamente alle aspettative della disciplina dell’immigrazione ed alle sue astratte e severe previsioni normative. Tale meritevole sforzo rischia tuttavia di essere vanificato (prima ancora che da eventuali restaurazioni legislative) da interpretazioni restrittive del dato normativo (effettivamente lacunoso e poco coerente) e da prassi amministrative che possono scoraggiare il ricorso alla nuova forma di protezione da parte di chi invece, in essa, potrebbe trovare una via di uscita dalla propria irregolarità ed un percorso di emancipazione e tutela dei propri diritti. Il lavoro si propone quindi, anche attraverso la narrazione di alcune vicende esemplari, di indagare le potenzialità della nuova protezione speciale e di affrontare le questioni più critiche che ostacolano oggi una sua efficace applicazione.

## **Special protection today. A close encounter of the lawmaker with reality (with some resistance)**

With the legislative decree no. 113/2018 (the so-called “Salvini decree”) humanitarian protection was repealed, only partially replaced by that same decree law with various residence permits which should have covered some of the protection areas left exposed by the repeal of the humanitarian protection itself. One of those permits was that for special protection, that in its original form was intended exclusively to safeguard the prohibition of refoulement (the stay that must be guaranteed to those who, even if responsible for undeserving conduct, cannot be repatriated

due to the risk of being subjected in their own country to persecution, torture or inhuman or degrading treatment). Two years later, with the entry into force of the d.l. no. 130/2020 (the so-called “Lamorgese decree”), that same special protection was modified so that the ineligibility and authorization to stay were guaranteed also to those who, in the event of expulsion, would see their right to the protection of their private and family life harmed. With the new special protection, the national legislation on immigration and asylum thus seems for the first time to come to terms with the reality of migratory flows and with the concrete life of migrants, who very rarely manage to fully comply with the expectations of the legislation of the immigration and its abstract and severe regulatory provisions. However, this worthy effort runs the risk of being nullified (even before any legislative reforms) by restrictive interpretations of the normative data (actually incomplete and inconsistent) and by administrative practices which can discourage the use of the new form of protection by the very people who could find through it a way out of irregularity and a path of emancipation and protection of rights. This work therefore aims, also through the narration of some exemplary events, to investigate the potential of the new special protection and to address the most critical issues that today hinder its effective application.

## **Non c'è integrazione senza legami. Un approccio interculturale alla coesione sociale**

**Chiara Marchetti**

A partire dal concetto di coesione sociale e di lotta alle disuguaglianze, il contributo cerca di offrire un nuovo inquadramento e una ridefinizione dell'integrazione dei rifugiati attraverso la lente delle relazioni sociali interculturali. Preso atto che un contesto ad elevata coesione sociale, in cui pregiudizi e paura sono meno diffusi, favorisce sicuramente anche l'integrazione dei rifugiati, va compreso se un maggiore contatto tra comunità ospitante e rifugiati favorisce effettivamente il raggiungimento di questo obiettivo e in secondo luogo a quali condizioni ciò avviene con maggior successo. Dalle ricerche condotte in diversi contesti emerge che – in termini di policy – non è solo importante favorire in modo generale la coesione sociale e il contatto interculturale, ma è anche necessario che le relazioni intergruppi tra comunità ospitante e rifugiati siano oggetto di politiche mirate. In questa direzione va anche l'approccio della cosiddetta *community-based protection*, in particolare nell'accezione secondo cui anche la comunità ospitante (oltre agli stessi rifugiati) dovrebbe essere immediatamente inclusa nella definizione delle priorità e nella programmazione degli interventi. Sulla base di questi spunti teorici, il contributo prosegue esaminando diverse esperienze di costruzione di legami tra rifugiati e autoctoni che si stanno diffondendo in numerosi Paesi europei, concludendo che la

coesione sociale e l'accoglienza diffusa sono sicuramente fattori facilitanti ma non di per sé sufficienti a garantire una positiva integrazione dei rifugiati.

### **There is no integration without bonds. An intercultural approach to social cohesion**

Starting from the concept of social cohesion and the fight against inequalities, the contribution tries to offer a new framework and a redefinition of the integration of refugees through the lens of intercultural social relations. A context of high social cohesion, in which prejudices and fear are less widespread, certainly also favours the integration of refugees; therefore it needs to be understood whether a greater contact between the host community and refugees actually prompts the achievement of this objective and under what conditions this occurs most successfully. Research carried out in various contexts shows that - in terms of policy - it is not only important to generally promote social cohesion and intercultural contact: specific policies focusing on intergroup relations between the host community and refugees are relevant too. The so-called community-based protection approach also goes in this direction, in particular in the sense that the host community (in addition to the refugees themselves) should also be immediately included in the definition of priorities and in the planning of interventions. On the basis of these theoretical cues, the contribution continues by examining various experiences of building bonds between refugees and natives that are spreading in many European countries, concluding that social cohesion and widespread reception are certainly facilitating factors but not sufficient in themselves to ensure a successful integration of refugees.

### **Costruire un futuro di pace con i migranti e i rifugiati**

**Giuseppe Laterza**

Questo contributo analizza il Messaggio per la Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2022 di Papa Francesco e gli appelli per la pace che il Pontefice ha rivolto a seguito dello scoppio del conflitto in Ucraina. La costruzione di un mondo pacifico non può prescindere dall'accoglienza dei migranti e dei profughi, pertanto sarà necessario collaborare con loro all'edificazione di un'umanità più fraterna e solidale. Papa Francesco definisce la guerra un fratricidio e indica la via del dialogo tra i popoli come unica soluzione possibile delle tensioni internazionali.

### **Building a future of peace with migrants and refugees**

This contribution analyzes Pope Francis' Message for the 2022 World Day of Migrants and Refugees and the Pope's appeals for peace following the outbreak of conflict in Ukraine. The construction of a peaceful world cannot leave the welcoming

of migrants and refugees out of consideration; it will be necessary to collaborate with them in building a more fraternal and supportive humanity. Pope Francis defines war as a fratricide and points to the dialogue between peoples as the only possible solution to international tensions.

## I numeri

### Giovanni Godio

Nella prima sezione: Rifugiati, sfollati e richiedenti asilo nel mondo; Motivi di fuga: guerra e armamenti; Motivi di fuga: persecuzioni; Motivi di fuga: disuguaglianze e povertà; Motivi di fuga: fame, sete, cambiamento climatico; Motivi di fuga: tratta, schiavitù, lavoro minorile; Sfollati “ambientali”; Sfollati rientrati; Sradicamento protratto; Soluzioni durevoli; Cooperazione Nord-Sud; Ucraina; Protezione temporanea; Rifugiati e migranti: arrivi nell’UE; Rotte del Mediterraneo; Rotta delle Canarie; Canale della Manica; Frontiera orientale di terra; Morti e dispersi; Rifugiati e migranti intercettati in mare; Rotta balcanica; Respingimenti sommersi (*pushback*); Libia; Richiedenti asilo nell’UE; Esiti nell’UE; Ricollocazione (*relocation*); Regolamento “Dublino”; Reinsediamento (*resettlement*); Evacuazioni umanitarie.

Nella seconda sezione: Minori non accompagnati in Italia; Tutori volontari; Non accompagnati in transito; Canali di studio; Rifugiati e istruzione nel mondo; Minori richiedenti asilo in Italia; Non accompagnati richiedenti asilo in Italia; Minori e regolamento “Dublino III”; Ricongiungimenti familiari e “Dublino III”; Non accompagnati richiedenti asilo in Europa; Albania: presenze di rifugiati/migranti in viaggio; Albania: persone di competenza UNHCR; Albania-Grecia: i flussi sulla “rotta circolare”; Albania: gli sbarchi in Italia.

Nella terza sezione: Arrivi via mare; ONG; Arrivi dall’Ucraina; Arrivi via terra; Navi quarantena; Hotspot; CPR; Rimpatri forzati; Rimpatri volontari assistiti; Richiedenti asilo; Esiti; Rifugiati residenti; Regolamento “Dublino”; Reinsediamento (*resettlement*); Corridoi umanitari; Corridoi universitari; Canali di studio; Evacuazioni umanitarie; Ricollocazioni (*relocation*); Accoglienza nei centri di prima accoglienza; Accoglienza nei CAS; Accoglienza nel SAI-SIPROIMI; Integrazione rifugiati; Cittadini stranieri regolari; Cittadini stranieri irregolari.

## Numbers

In the first section: Refugees, displaced persons and asylum seekers in the world; Reasons for fleeing: War and Armaments; Reasons for fleeing: persecutions; Reasons for fleeing: inequalities and poverty; Reasons for fleeing: hunger, thirst, climate change; Reasons for fleeing: trafficking, slavery, child labour; “Environmental” displaced persons; Returned displaced persons; Protracted uprooting; Durable so-

lutions; North-South cooperation; Ukraine; Temporary protection; Refugees and migrants: arrivals in the EU; Mediterranean routes; Canary Route; English Channel; Eastern Frontier Land; Dead and missing; Refugees and migrants intercepted at sea; Balkan route; Summary rejections (pushback); Libya; Asylum seekers in the EU; Outcomes in the EU; Relocation; Regulation “Dublin”; Resettlement; Humanitarian evacuations.

In the second section: Unaccompanied minors in Italy; volunteer guardians; Unaccompanied in transit; study channels; Refugees and education around the world; Minor asylum seekers in Italy; unaccompanied asylum seekers in Italy; Minors and the “Dublin III” regulation; Family reunions and “Dublin III”; Unaccompanied asylum seekers in Europe; Albania: presence of refugees/migrants traveling; Albania: persons of UNHCR competence; Albania-Greece: flows on the “circular route”; Albania: landings in Italy.

In the third section: Arrivals by sea; NGO; You arrive from Ukraine; You arrive by land; Quarantine ships; Hotspots; CPR; forced returns; assisted voluntary repatriations; Asylum seekers; You hesitate; Resident refugees; Regulation “Dublin”; Resettlement; Humanitarian corridors; University corridors; Study channels; Humanitarian evacuations; Relocations; Reception in first reception centres; Reception in the CAS; Reception in SAI-SIPROIMI; Refugee integration; Regular foreign citizens; Irregular foreign citizens.



# LE IMMAGINI DEL VOLUME

Le fotografie del volume sono state scattate da Fabio Bucciarelli.

## Fabio Bucciarelli

Fabio Bucciarelli è un fotografo, autore e giornalista italiano, riconosciuto internazionalmente per i suoi reportage in zone di conflitto. Ha trascorso l'ultimo decennio documentando le guerre, le rivoluzioni, le carestie e le epidemie in Medio Oriente, Africa, Asia, Europa e nelle Americhe, creando immagini basate sui diritti umani che riflettono la sua empatia con la storia. Nella sua carriera, Bucciarelli ha ricevuto con i più importanti riconoscimenti fotografici: nel 2013 la copertura della guerra siriana è stata premiata con la Robert Capa Gold Medal assegnata dall'Overseas Press Club of America. Fra gli altri premi si contano otto Picture of the Year, due World Press Photo, il VISA d'Or News, Lucie Impact Award, Prix Bayeux-Calvados for War Correspondents, Yannis Behrakis International Award, Getty Images Editorial Grant, Days Japan International, Sony International Photography Award, Master.Report Award, Premio Ponchielli. Nel 2019 è stato nominato Photographer of the Year da Pictures of the Year International. Prima di diventare fotografo, nel 2006 ha ottenuto la Laurea Magistrale in Ingegneria delle Telecomunicazioni presso il Politecnico di Torino. Trasferitosi a Barcellona come ingegnere, nel 2009 abbandona il lavoro per dedicarsi alla fotografia. Insieme ai suoi progetti personali in corso, Bucciarelli collabora frequentemente con il New York Times: per il giornale americano ha documentato il Covid-19 nel suo epicentro in Italia. Nella sua carriera ha lavorato per molte testate tra cui Time Magazine, BBC, L'Espresso, CNN, Al Jazeera, Foreign Policy, Paris Match, M Le Monde, El Pais, Internazionale, La Stampa, Il Fatto Quotidiano, La Repubblica, Il Corriere. Nel 2022 ha coperto l'invasione Russa in Ucraina come inviato per TG3 RAI. Le opere di Bucciarelli appaiono in diverse collezioni private e le sue fotografie sono state esposte in musei e gallerie e fiere internazionali d'arte tra cui Photo London, AIPAD New York, MIA Milano, Photo Basel e Zona Maco Mexico. Accanto ai progetti fotografici, scrive articoli per quotidiani e riviste nazionali. Negli ultimi anni ha lavorato come Curatore e Direttore artistico per Musei ed istituzioni italiane come il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

[www.fabiobucciarelli.com](http://www.fabiobucciarelli.com)

[https://www.instagram.com/fabio\\_bucciarelli/](https://www.instagram.com/fabio_bucciarelli/)

Finito di stampare per conto di Tau Editrice  
nel mese di dicembre 2022  
da Industria Grafica Umbra S.r.l. - Todi (PG)