
IL DIRITTO D'ASILO

REPORT 2020

COSTRETTI A FUGGIRE...
ancora respinti



Fondazione
Migrantes

ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

Il Diritto d'Asilo. Report 2020.

Costretti a fuggire... ancora respinti

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 De Robertis, Pietro Derossi, Davide Donatiello, Damiano Gallinaro, Leila Giannetto Giovanni Godio, Giuseppe Laterza, Chiara Marchetti, Mariacristina Molfetta, Livio Neri, Elena Rozzi, Gianfranco Schiavone, Michelangelo Severgnini, Ulrich Stege, Maurizio Veglio.

Doveroso ringraziamento al fotografo:

Michele Lapini, Valerio Muscella

In copertina

Un gruppo di migranti provenienti dall'Egitto attraversa i monti lungo la strada che porta in Croazia. Bihac, Bosnia. Dicembre 2019. Ph. Lapini/Muscella

PER ORDINAZIONI E PRESENTAZIONI

Fondazione Migrantes

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

segreteria@migrantes.it

© Editrice Tau, 2020

Fraz. Pian di Porto, Via Umbria 148/7 - 06059 Todi (PG)

Tel. 075.8980433 - Fax 075.8987110

www.editricetau.com - 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

Giovanni De Robertis e Mariacristina Molfetta 7

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

2019-2020: le persone in fuga nel Mondo aumentano, ma quelle che trovano protezione in Europa ed Italia sono sempre meno, *Mariacristina Molfetta* 19

Sbarchi e porti chiusi, tra Covid-19 e la “pavida” solidarietà in Unione Europea, *Ulrich Stege* 37

Exodus, in ascolto in Libia, *Michelangelo Severgnini* 59

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

SECONDA PARTE – Tra l'Europa e l'Italia

L'amore fuorilegge. Madre e figlia che hanno vinto la rivoluzione, *Maurizio Veglio* 123

I Numeri 2, a cura di *Giovanni Godio* 135

TERZA PARTE – Guardando all'Italia

(Dis)fare accoglienza. Attori e contesti alla prova dei Decreti Sicurezza, *Magda Bolzoni, Davide Donatiello, Leila Giannetto* 165

Protetti o sanati? La condizione dei richiedenti asilo tra domande di protezione e regolarizzazione, *Livio Neri* 201

L'accoglienza ai tempi del coronavirus, *Elena Rozzi* 219

Rifugiati-cittadini? Partecipazione e responsabilità durante il Covid e oltre, *Chiara Marchetti* 239

I Numeri 3, a cura di *Giovanni Godio* 257

QUARTA PARTE – Approfondimento: la rotta balcanica

La rotta balcanica: un sistema di violenza nel cuore dell'Europa, *Gianfranco Schiavone* 269

La rotta balcanica nello snodo della Bosnia Erzegovina, *Damiano Gallinaro* 297

Il diritto alla protezione internazionale è naufragato al confine tra Unione Europea e Turchia? Intenzioni e risultati di una politica di esternalizzazione, *Pietro Derossi* 319

I Numeri 4, a cura di *Giovanni Godio* 337

QUINTA PARTE – Approfondimento teologico

Sviluppo umano integrale e condivisione:

Il principio di destinazione universale dei beni per un approccio integrale alle migrazioni, *Giuseppe Laterza*

353

CONCLUSIONI

Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

373

Abstract dei diversi saggi

377

INTRODUZIONE

Giovanni De Robertis e Mariacristina Molfetta

*Dio non ha voluto che le risorse del nostro pianeta
fossero a beneficio solo di alcuni...
Dobbiamo imparare a condividere per crescere insieme,
senza lasciar fuori nessuno.*

Papa Francesco Messaggio GMMR2020¹

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

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

¹ Giornata Mondiale Migranti e Rifugiati.

colari, norme e leggi che hanno mirato a rendere l'accesso all'Unione Europea sempre più difficile (pratiche di esternalizzazione), mentre nel nostro paese (i due decreti sicurezza ed immigrazione) hanno ristretto sempre di più l'esigibilità dei diritti e hanno di molto tagliato e ridotto i servizi collegati all'accoglienza, alla protezione, all'integrazione e alla promozione proprio dei richiedenti asilo.

Anche l'anno scorso il discorso del Pontefice per la GMMR 2019 ci aveva guidato e fornito un monito fondamentale sin dal titolo: "Non si tratta solo di Migranti", ma appunto di tutti noi e dell'idea di società, umanità, comunità, città e paese che abbiamo e che vogliamo costruire assieme.

Nel 2019-2020 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. A giugno del 2020, quando sono stati resi pubblici i dati dell'UNHCR su sfollati e rifugiati nel mondo, si è avuta la conferma di quello che in molti temevamo, ovvero che il loro numero non era mai stato così alto dopo la seconda guerra mondiale. Quasi 80 milioni di persone, in fuga dalle loro case, di cui quasi 46 sfollati interni, cioè ancora dentro i loro paesi, ma in regioni diverse, mentre i rimanenti rifugiati e richiedenti asilo continuavano a trovarsi soprattutto nei paesi vicino alle zone di conflitto o di forti tensioni. Nel 2020 il papa dedica il suo messaggio per la GMMR proprio agli sfollati interni usando già nel titolo un'immagine estremamente pregnante, *Come Gesù Cristo costretti a fuggire*.

E all'interno del messaggio (che ritrovate integralmente alla fine di questa introduzione) ritorna sui quattro verbi-azione del 2018 (accogliere, proteggere, promuovere ed integrare), affiancandovi altre sei coppie di verbi-azione: conoscere per comprendere, coinvolgere per promuovere, collaborare per costruire, farsi prossimo per servire, riconciliarsi per ascoltare, crescere per condividere. Sollecitazioni che ci hanno accompagnato nella stesura del rapporto del 2020 sulla protezione internazionale e il diritto d'asilo.

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

Il volume è articolato al suo interno in cinque sezioni che spaziano dalla dimensione mondiale a quella europea, dal 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 disuguaglianze, di attentati terroristici e disastri naturali che portano il numero delle persone in fuga nel mondo ad aumentare e nello stesso tempo si mostra come siano sempre meno i migranti che ottengono protezione in Europa ed in Italia (Mariacristina Molfetta); inoltre si entra nel merito di come durante il Covid-19 siano stati molti i paesi dentro l'Unione a riattivare le frontiere o a chiudere addirittura i loro porti, e di come nonostante la proposta del "nuovo" patto europeo su asilo e migrazioni presentato dalla Commissione Europea sia stata accompagnata da roboanti dichiarazioni, in maniera generosa si possa al massimo definire "pavida" l'idea di solidarietà tra Stati che propone (Ulrich Stege). Infine, il volume prova a mettersi in ascolto diretto delle voci delle persone intrappolate in Libia dentro o fuori i centri di detenzione attraverso il lavoro sul campo di raccolta delle "voci" dei migranti, condotto da Exodus (Michelangelo Severgnini).

La seconda sezione ha uno sguardo tra l'Europa e l'Italia, seguendo una vicenda molto lunga e dolorosa di ricongiungimento familiare di una mamma e una figlia che alla fine però riesce a realizzarsi e che ci fa vedere come i diritti delle persone, anche quello fondamentale al ricongiungimento e all'unità familiare, possano diventare delle odissee contemporanee, spesso a causa delle ragioni e dei malfunzionamenti degli Stati (Maurizio Veglio).

La terza sezione ci porta in Italia, a cui quest'anno abbiamo voluto dedicare più spazio del solito. Un primo pezzo, estratto di una ricerca più ampia che stamperemo nella nostra collana "Quaderni Migrantes", vuole dare conto ed entrare nel merito di che cosa abbia significato per il sistema di accoglienza, i richiedenti asilo, gli operatori dell'accoglienza e i territori coinvolti "subire" per diciotto mesi il progressivo dis-fare dell'accoglienza portato dai decreti sicurezza ed immigrazione. (Magda Bolzoni, Davide Donatiello, Leila Giannetto), chiedendoci anche se e come la sanatoria per i lavoratori agricoli e il lavoro domestico abbia offerto o meno una possibilità per le persone che in seguito ai decreti sicurezza sono rimaste tra i richiedenti asilo senza un permesso di soggiorno (Livio Neri) ed entrando anche nel merito di come sia stata affrontata la situazione sanitaria e la gestione del Covid-19 dentro il sistema di accoglienza (Elena Rozzi). Infine, abbiamo provato a dare spazio a una mappatura di come i richiedenti asilo e rifugiati hanno partecipato in prima persona nel nostro

paese ad azioni di cittadinanza e solidarietà, non solo durante il lockdown e la pandemia (Chiara Marchetti).

La quarta sezione ci porta in quello che per noi quest'anno è il tema su cui vorremmo far accendere i riflettori, cioè la rotta balcanica che molto meno della rotta mediterranea viene coperta dai nostri media, ma in cui purtroppo avvengono respingimenti, aggressioni, violazioni gravissime dei diritti, non presa in carico delle persone, abbandono in luoghi desolati e desolanti. Partiamo da un primo approfondimento che dal nostro confine di Trieste ci porta ai respingimenti in Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina (Gianfranco Schiavone), per soffermarci poi sulla Bosnia Erzegovina che ancora porta su di sé le tracce pesantissime del recente conflitto balcanico e che non riesce nonostante questa recente memoria ad essere una terra di accoglienza di chi è ora in fuga da altri conflitti (Damiano Gallinaro), per arrivare a guardare la situazione di chi rimane tutt'oggi intrappolato a causa dell'accordo con la Turchia del 2016 o nella stessa Turchia o sulle isole greche (Pietro Derossi).

La quinta sezione è una novità preziosa di quest'anno: un approfondimento teologico sul principio di destinazione universale dei beni per un approccio integrale alle migrazioni (Giuseppe Laterza).

Come l'anno scorso, 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, nella rotta balcanica, dando spazio anche ai dati rispetto agli sfollati interni.

L'augurio è che questo volume possa aiutare a costruire un sapere fondato rispetto a chi è in fuga, a chi arriva a chiedere protezione nel nostro continente e nel nostro paese, che ci aiuti a restare o ritornare "umani", capaci di affiancarci a chi è in difficoltà per non dover più dire come invece ci troviamo obbligati a fare nel titolo: "Costretti a fuggire... ancora respinti".

Giovanni De Robertis

Don Giovanni (Gianni) De Robertis, della Diocesi di Bari-Bitonto, è nato il 26 marzo 1956 ed è stato ordinato sacerdote il 16 aprile del 1983. Ha conseguito la licenza in Teologia Fondamentale presso la Pontificia Università Gregoriana nel 1988. È stato vicario parrocchiale presso la parrocchia di Santa Maria del Fonte in Carbonara dal 1988 al 1993 e parroco a San Marcello in Bari dal 1993 al 2017. Per la Fondazione Migrantes è stato prima Direttore diocesano di Bari-Bitonto, quindi Direttore regionale in Puglia e ora da maggio 2017 Direttore generale della Fondazione Migrantes.

Qui di seguito proponiamo integralmente il Messaggio per la 106ma Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2020 di Papa Francesco (27 settembre 2020)

Come Gesù Cristo, costretti a fuggire

Accogliere, proteggere, promuovere e integrare gli sfollati interni

All'inizio di questo anno, nel mio discorso ai membri del Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede, ho annoverato tra le sfide del mondo contemporaneo il dramma degli sfollati interni: «Le conflittualità e le emergenze umanitarie, aggravate dagli sconvolgimenti climatici, aumentano il numero di sfollati e si ripercuotono sulle persone che già vivono in stato di grave povertà. Molti dei Paesi colpiti da queste situazioni mancano di strutture adeguate che consentano di venire incontro ai bisogni di quanti sono stati sfollati»².

La Sezione Migranti e Rifugiati del Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale ha pubblicato gli «Orientamenti Pastorali sugli Sfollati Interni»³, un documento che si propone di ispirare e animare le azioni pastorali della Chiesa in questo particolare ambito.

Per tali ragioni ho deciso di dedicare questo Messaggio al dramma degli sfollati interni, un dramma spesso invisibile, che la crisi mondiale causata dalla pandemia COVID-19 ha esasperato. Questa crisi, infatti, per la sua veemenza, gravità ed estensione geografica, ha ridimensionato tante altre emergenze umanitarie che affliggono milioni di persone, relegando iniziative e aiuti internazionali, essenziali e urgenti per salvare vite umane, in fondo alle agende politiche nazionali. Ma «non è questo il tempo della dimenticanza. La crisi che stiamo affrontando non ci faccia dimenticare tante altre emergenze che portano con sé i patimenti di molte persone»⁴.

Alla luce dei tragici eventi che hanno segnato il 2020, estendo questo Messaggio, dedicato agli sfollati interni, a tutti coloro che si sono trovati a vivere e tuttora vivono esperienze di precarietà, di abbandono, di emarginazione e di rifiuto a causa del COVID-19.

² 9 gennaio 2020.

³ Città del Vaticano, 5 maggio 2020.

⁴ *Messaggio Urbi et Orbi*, 12 aprile 2020.

Vorrei partire dall'icona che ispirò Papa Pio XII nel redigere la Costituzione Apostolica *Exsul Familia*⁵. Nella fuga in Egitto il piccolo Gesù sperimenta, assieme ai suoi genitori, la tragica condizione di sfollato e profugo «segnata da paura, incertezza, disagi⁶. Purtroppo, ai nostri giorni, milioni di famiglie possono riconoscersi in questa triste realtà. Quasi ogni giorno la televisione e i giornali danno notizie di profughi che fuggono dalla fame, dalla guerra, da altri pericoli gravi, alla ricerca di sicurezza e di una vita dignitosa per sé e per le proprie famiglie⁷. In ciascuno di loro è presente Gesù, costretto, come ai tempi di Erode, a fuggire per salvarsi. Nei loro volti siamo chiamati a riconoscere il volto del Cristo affamato, assetato, nudo, malato, forestiero e carcerato che ci interpella⁸. Se lo riconosciamo, saremo noi a ringraziarlo per averlo potuto incontrare, amare e servire.

Le persone sfollate ci offrono questa opportunità di incontro con il Signore, «anche se i nostri occhi fanno fatica a riconoscerlo: coi vestiti rotti, con i piedi sporchi, col volto deformato, il corpo piagato, incapace di parlare la nostra lingua⁹. Si tratta di una sfida pastorale alla quale siamo chiamati a rispondere con i quattro verbi che ho indicato nel Messaggio per questa stessa Giornata nel 2018: accogliere, proteggere, promuovere e integrare. Ad essi vorrei ora aggiungere sei coppie di verbi che corrispondono ad azioni molto concrete, legate tra loro in una relazione di causa-effetto.

Bisogna *conoscere per comprendere*. La conoscenza è un passo necessario verso la comprensione dell'altro. Lo insegna Gesù stesso nell'episodio dei discepoli di Emmaus: «Mentre conversavano e discutevano insieme, Gesù in persona si avvicinò e camminava con loro. Ma i loro occhi erano impediti a riconoscerlo¹⁰. Quando si parla di migranti e di sfollati troppo spesso ci si ferma ai numeri. Ma non si tratta di numeri, si tratta di persone! Se le incontriamo arriveremo a conoscerle. E conoscendo le loro storie riusciremo a comprendere. Potremo comprendere, per esempio, che quella precarietà che abbiamo sperimentato con sofferenza a causa della pandemia è un elemento costante della vita degli sfollati.

⁵ 1 agosto 1952.

⁶ cfr *Mt* 2,13-15.19-23.

⁷ *Angelus*, 29 dicembre 2013.

⁸ cfr *Mt* 25,31-46.

⁹ *Omelia*, 15 febbraio 2019.

¹⁰ *Lc* 24,15-16.

È necessario *farsi prossimo* per *servire*. Sembra scontato, ma spesso non lo è. «Invece un Samaritano, che era in viaggio, passandogli accanto, vide e ne ebbe compassione. Gli si fece vicino, gli fasciò le ferite, versandovi olio e vino; poi lo caricò sulla sua cavalcatura, lo portò a un albergo e si prese cura di lui»¹¹. Le paure e i pregiudizi – tanti pregiudizi – ci fanno mantenere le distanze dagli altri e spesso ci impediscono di “farci prossimi” a loro e di servirli con amore. Avvicinarsi al prossimo spesso significa essere disposti a correre dei rischi, come ci hanno insegnato tanti dottori e infermieri negli ultimi mesi. Questo stare vicini per servire va oltre il puro senso del dovere; l'esempio più grande ce lo ha lasciato Gesù quando ha lavato i piedi dei suoi discepoli: si è spogliato, si è inginocchiato e si è sporcato le mani¹².

Per *riconciliarsi* bisogna *ascoltare*. Ce lo insegna Dio stesso, che, inviando il suo Figlio nel mondo, ha voluto ascoltare il gemito dell'umanità con orecchi umani: «Dio infatti ha tanto amato il mondo da dare il Figlio unigenito, [...] perché il mondo sia salvato per mezzo di lui»¹³. L'amore, quello che riconcilia e salva, incomincia con l'ascoltare. Nel mondo di oggi si moltiplicano i messaggi, però si sta perdendo l'attitudine ad ascoltare. Ma è solo attraverso un ascolto umile e attento che possiamo arrivare a riconciliarci davvero. Durante il 2020, per settimane il silenzio ha regnato nelle nostre strade. Un silenzio drammatico e inquietante, che però ci ha offerto l'occasione di ascoltare il grido di chi è più vulnerabile, degli sfollati e del nostro pianeta gravemente malato. E, ascoltando, abbiamo l'opportunità di riconciliarci con il prossimo, con tanti scartati, con noi stessi e con Dio, che mai si stanca di offrirci la sua misericordia.

Per *crescere* è necessario *condividere*. La prima comunità cristiana ha avuto nella condivisione uno dei suoi elementi fondanti: «La moltitudine di coloro che erano diventati credenti aveva un cuore solo e un'anima sola e nessuno considerava sua proprietà quello che gli apparteneva, ma fra loro tutto era comune»¹⁴. Dio non ha voluto che le risorse del nostro pianeta fossero a beneficio solo di alcuni. No, questo non l'ha voluto il Signore! Dobbiamo imparare a condividere per crescere insieme, senza lasciare fuori nessuno. La pandemia ci ha ricordato come siamo tutti sulla stessa barca. Ritrovarci ad avere preoccupazioni e timori comuni ci ha dimostrato ancora una volta che nessuno si salva da

¹¹ Lc 10,33-34.

¹² cfr Gv 13,1-15.

¹³ Gv 3,16-17

¹⁴ At 4,32.

solo. Per crescere davvero dobbiamo crescere insieme, condividendo quello che abbiamo, come quel ragazzo che offrì a Gesù cinque pani d'orzo e due pesci... E bastarono per cinquemila persone¹⁵!

Bisogna *coinvolgere* per *promuovere*. Così infatti ha fatto Gesù con la donna samaritana¹⁶. Il Signore si avvicina, la ascolta, parla al suo cuore, per poi guidarla alla verità e trasformarla in annunciatrice della buona novella: «Venite a vedere un uomo che mi ha detto tutto quello che ho fatto. Che sia lui il Cristo?»¹⁷. A volte, lo slancio di servire gli altri ci impedisce di vedere le loro ricchezze. Se vogliamo davvero promuovere le persone alle quali offriamo assistenza, dobbiamo coinvolgerle e renderle protagoniste del proprio riscatto. La pandemia ci ha ricordato quanto sia essenziale la corresponsabilità e che solo con il contributo di tutti – anche di categorie spesso sottovalutate – è possibile affrontare la crisi. Dobbiamo «trovare il coraggio di aprire spazi dove tutti possano sentirsi chiamati e permettere nuove forme di ospitalità, di fraternità, e di solidarietà»¹⁸.

È necessario *collaborare* per *costruire*. Questo è quanto l'Apostolo Paolo raccomanda alla comunità di Corinto: «Vi esorto pertanto, fratelli, per il nome del Signore nostro Gesù Cristo, a essere tutti unanimi nel parlare, perché non vi siano divisioni tra voi, ma siate in perfetta unione di pensiero e di sentire»¹⁹. Costruire il Regno di Dio è un impegno comune a tutti i cristiani e per questo è necessario che impariamo a collaborare, senza lasciarci tentare da gelosie, discordie e divisioni. E nel contesto attuale va ribadito: «Non è questo il tempo degli egoismi, perché la sfida che stiamo affrontando ci accomuna tutti e non fa differenza di persone»²⁰. Per preservare la casa comune e farla somigliare sempre più al progetto originale di Dio, dobbiamo impegnarci a garantire la cooperazione internazionale, la solidarietà globale e l'impegno locale, senza lasciare fuori nessuno.

Vorrei concludere con una preghiera suggerita dall'esempio di San Giuseppe, in particolare a quando fu costretto a fuggire in Egitto per salvare il Bambino.

¹⁵ cfr *Gv* 6,1-15.

¹⁶ cfr *Gv* 4,1-30.

¹⁷ v. 29.

¹⁸ *Meditazione in Piazza San Pietro*, 27 marzo 2020.

¹⁹ *I Cor* 1,10.

²⁰ *Messaggio Urbi et Orbi*, 12 aprile 2020.

Padre, Tu hai affidato a San Giuseppe ciò che avevi di più prezioso: il Bambino Gesù e sua madre, per proteggerli dai pericoli e dalle minacce dei malvagi.

Concedi anche a noi di sperimentare la sua protezione e il suo aiuto. Lui, che ha provato la sofferenza di chi fugge a causa dell'odio dei potenti, fa' che possa confortare e proteggere tutti quei fratelli e quelle sorelle che, spinti dalle guerre, dalla povertà e dalle necessità, lasciano la loro casa e la loro terra per mettersi in cammino come profughi verso luoghi più sicuri.

Aiutali, per la sua intercessione, ad avere la forza di andare avanti, il conforto nella tristezza, il coraggio nella prova.

Dona a chi li accoglie un po' della tenerezza di questo padre giusto e saggio, che ha amato Gesù come un vero figlio e ha sorretto Maria lungo il cammino.

Egli, che guadagnava il pane col lavoro delle sue mani, possa provvedere a coloro a cui la vita ha tolto tutto, e dare loro la dignità di un lavoro e la serenità di una casa.

Tè lo chiediamo per Gesù Cristo, tuo Figlio, che San Giuseppe salvò fuggendo in Egitto, e per intercessione della Vergine Maria, che egli amò da sposo fedele secondo la tua volontà. Amen.

Roma, San Giovanni in Laterano,
13 maggio 2020,
Memoria della B.V. Maria di Fatima.

FRANCESCO



Un gruppo di migranti provenienti dall'Egitto attraversa i monti lungo la strada che porta in Croazia. Bihac, Bosnia. Dicembre 2019.



PRIMA PARTE

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



Fototessere di un uomo pakistano ritrovate nei pressi del confine con la Croazia. Velika Kladusa, Bosnia. Dicembre 2019.

Due coppie di migranti si scaldano dopo aver passato la notte nel bosco che porta alla frontiera con la Croazia. Dicembre 2019.



2019-2020: LE PERSONE IN FUGA NEL MONDO AUMENTANO, MA QUELLE CHE TROVANO PROTEZIONE IN EUROPA ED ITALIA SONO SEMPRE MENO

Mariacristina Molfetta

1. Guerre e crisi nel mondo nel 2019-2020

Il numero di conflitti, situazioni di crisi e tensioni nel mondo non ha accennato a diminuire nel 2019-2020. Rispetto a giugno 2018¹, anche se alcuni dei conflitti si sono chiusi, abbiamo assistito all'aprirsi e acutizzarsi di altri scenari di crisi: pertanto a giugno 2019² i conflitti sono diventati 30 e le situazioni di crisi sono salite a 18, così distribuiti nei diversi continenti.

¹ AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo*- ottava edizione-, Terra Nuova, Firenze, 2018, pp. 12-13. Per avere un quadro preciso di come le guerre, le situazioni di conflitto e di instabilità siano aumentate tra il 2018 e il 2019 si può vedere anche il Global Peace Index 2019 al seguente link: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>, dove si trovano appunto i dati relativi al 2018 e confrontarlo con il Global Peace Index del 2020 al seguente link: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2020/06/GPI_2020_web.pdf, dove invece i dati del mondo relativi al 2019. Le regioni che anche in quest'ultimo anno hanno sperimentato il deterioramento più significativo degli indicatori di pace e benessere sono state il Medio Oriente e il Nord Africa.

² AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo*- nona edizione-, Terra Nuova, Firenze, 2019, pp. 14-15.

Continente	Conflitti	Crisi	Totale conflitti + crisi
Africa	Camerun Ciad Libia Mali Niger Nigeria Repubblica Centrafricana Repubblica del Congo Sahara Occidentale Somalia Sudan Sud Sudan	Algeria Burkina Faso Burundi Costa d'Avorio Etiopia/Eritrea Uganda Zimbabwe	12 conflitti + 7 crisi
America		Colombia Haiti Venezuela	3 crisi
Asia	Afghanistan Cina – Tibet Filippine Iraq Kashmir Kurdistan Myanmar Nagorno Karabakh Pakistan Pashtun Yemen – Arabia Saudita	Cina/Xinjiang Coree Hong Kong India Iran Thailandia	10 conflitti + 6 crisi
Medio Oriente	Israele - Palestina Libano Siria		3 conflitti
Europa	Cecenia Cipro Georgia Kosovo Ucraina	Bosnia Irlanda del Nord	5 conflitti + 2 crisi
Nel Mondo			30 conflitti + 18 crisi

Secondo ACLED³, che è un progetto di raccolta, analisi e mappatura interattiva delle crisi armate nel mondo, **il numero delle persone morte a causa di conflitti tra ottobre del 2019 ed ottobre del 2020 è stato di circa 114.000 mila**. Afghanistan, Yemen, Siria, Iraq e alcune regioni dell’Africa sono le aree in cui si è registrato il numero maggiore di morti. In assoluto **i due paesi più pericolosi al mondo** nell’ultimo anno, dove cioè si è registrato il numero più elevato di morti, sono stati rispettivamente **l’Afghanistan con 22.305 decessi, seguito dallo Yemen con 18.641 morti**⁴.

Come Occidente non possiamo dimenticare le nostre responsabilità dirette nelle situazioni di crisi, quando a nostra volta facciamo **interventi armati** che ben lungi dal risolvere una situazione contribuiscono a creare e mantenere per lunghi periodi l’instabilità delle aree in cui interveniamo (vedi Afghanistan, Iraq, Libia, Siria, Mali) o nel momento in cui **vendiamo armamenti** in aree del mondo dove i conflitti sono presenti⁵.

Dopo un periodo in cui sembrava che il commercio delle armi avesse smesso di espandersi, negli ultimi anni ha ricominciato a crescere: se prendiamo in considerazione i due periodi di quattro anni quello 2010-2014 e quello 2015-2019, vediamo che il commercio e la vendita di armi sono aumentati nel secondo quadriennio del 5,5%. Nel mondo, in questo periodo, i cinque maggiori esportatori sono stati: Stati Uniti, Russia, Francia, Germania e Cina, mentre i

³ Cf. <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>.

⁴ Cf. <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>.

⁵ Cf. <https://www.atlanteguerre.it/armi-italiane-export-senza-criasi/>. L’Italia è fra i primi dieci Paesi al mondo per export di armi. Le autorizzazioni rilasciate dal nostro Governo nel 2018 per la vendita di armi italiane si sono attestate su un totale di circa 5,2 miliardi di euro e hanno riguardato ben 80 Paesi, incluse le regioni di maggior tensione del pianeta. Il 48% dei “nostri affari” dovuto alla vendita di armi si è concentrato quindi in Medio Oriente e nel Nord africa, cioè dove le tensioni e i conflitti sono più numerosi. Bisognerebbe imparare a mettere di più in relazione queste politiche con gli effetti che causano, cioè l’aumento del numero di persone in fuga e l’espressione di un tacito consenso a politiche repressive di Governi poco democratici e irrispettosi dei diritti umani, invece di limitarsi a esprimere soddisfazione per il mantenimento dell’introito economico che questo “mortifero” commercio ci garantisce. Bisognerebbe anche chiedersi quanto queste scelte, in realtà, violino le leggi nazionali e internazionali sulla proibizione di vendere armi a Paesi interessati da conflitti. Nel 2019 le autorizzazioni rilasciate dal nostro Governo per la vendita di armi italiane all’estero si sono fermate a 4 miliardi di euro. L’Egitto risulta il paese dove abbiamo esportato più armi per un totale di 871,7 milioni seguito dal Turkmenistan con commesse per 446 milioni di euro. Continuiamo quindi a vendere armi anche a paesi che o non rispettano i diritti umani o sono impegnati in conflitti. Per avere una panoramica generale delle politiche del nostro paese rispetto alla vendita delle armi negli ultimi 30 anni andare sul link: https://www.archiviodisarmo.it/view/PgKiZQdgr6pOA_L1IOS_HhOxFBt6JpuSAehJ0j5vSso/iriad-review-giugno-2020-2.pdf dove si può scaricare il report *Dal commercio della armi senza vincoli all’export del 2020*.

cinque maggiori importatori sono stati: Arabia Saudita, India, Egitto, Australia e Cina⁶. Nel Medio Oriente finisce il 35% delle armi vendute dai Paesi occidentali.

Tutti questi scenari di guerre e instabilità, in cui noi non siamo dunque esenti da responsabilità e speculazioni, hanno poi diverse conseguenze in comune. Tra le principali, oltre al numero di vittime, c'è anche quella di **mettere in fuga un numero tanto maggiore di persone quanto più lungo e più cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani.** Questa dinamica investe progressivamente anche quella grande maggioranza di persone che inizialmente provano a rimanere nel proprio Paese o nelle prime zone sicure e nei campi profughi all'esterno del proprio Paese.

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

Se la causa principale delle **migrazioni forzate** è costituita **da situazioni di guerra e di instabilità**, vi sono però altri fattori che agiscono spesso in concomitanza con tale motivazione.

Si fugge da disuguaglianze economiche spaventose. Nel mondo ad ottobre 2019 eravamo 7 miliardi e 700 milioni: sempre nel 2019 in base ad una analisi di Oxfam l'1% più ricco del pianeta controllava il 47,2% delle risorse del mondo, mentre nello stesso periodo il 50% della popolazione più povera (parliamo di più di 3 miliardi e 800 milioni di individui) accedeva allo 0,4% delle ricchezze del pianeta. E numerosi dati ci dicono che le disuguaglianze economiche invece che diminuire non fanno che aumentare, cioè «i ricchi di anno in anno diventano sempre più ricchi, mentre i poveri di anno in anno rimangono sempre poveri»⁷.

⁶ https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-09/yb20_summary_ita.pdf pp. 13

^{Per riuscire ad avere un'idea della sproporzione di quanto si investe in armi e quanto invece in salute o nella cooperazione internazionale allo sviluppo vedere al link <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/commercio-di-armi-nel-2019-il-mondo-ha-speso-per-armamenti-1-917-mld-di-dollari-per-l-oms-4-5> in cui si evidenzia che tutto il bilancio dell'organizzazione mondiale della sanità corrisponde alla 0,11 di quanto i Governi spendono per il settore militare mentre tutti i fondi per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dei paesi industrializzati raggiunge solo l'8% della stessa spesa militare.}

⁷ AA.VV., *Atlante delle guerre dei conflitti* - nona edizione, cit, pp.17. Anche in Italia gli indici di disuguaglianza, negli ultimi 10 anni, sono peggiorati: nel 2018, secondo i dati Eurostat; il 10% delle persone più ricche usufruiva del 25,1% delle risorse, mentre il 10% delle persone più povere accedeva solo al 2% delle risorse, e veniva fatta una stima di 16, 4 milioni di Italiani a

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo. L'ultimo rapporto FAO, frutto della collaborazione con altre agenzie delle Nazioni Unite, ci dice che **nel 2019 ci sono ancora 690 milioni⁸ di esseri umani che rischiano la morte per fame.** Il numero delle persone in carenza alimentare grave nel Mondo è in lenta ma inesorabile crescita dal 2014. L'Asia è il continente con il numero di persone denutrite più alto (381 milioni), seguito dall'Africa (250 milioni) e dall'America Latina (48 milioni). **Se a questo numero già elevato si aggiunge chi non riesce a comprare,** perché non ha i soldi o perché i prodotti costano troppo, **cibi nutrienti, si arriva a quasi 2 miliardi di persone nel mondo che soffrono di insicurezza alimentare**

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso all'acqua. Nonostante il 28 luglio del 2010 l'Assemblea generale dell'ONU abbia approvato una risoluzione che riconosce all'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico sanitari lo status di diritti umani fondamentali, la distribuzione dell'acqua potabile nel mondo continua ad evidenziare profonde disuguaglianze. La mancanza di accesso all'acqua potabile colpisce più che altro le popolazioni delle aree rurali più povere del mondo. Ci sono **785 milioni di persone⁹ che nel mondo vivono ancora senza acqua potabile** o il cui accesso all'acqua non è facile (di questi, 206 milioni hanno il primo pozzo disponibile ad almeno mezz'ora di cammino di distanza, mentre 435 milioni attingono a fonti e pozzi non protetti e 144 milioni hanno accesso solo ad acque di superficie, ovvero fiumi, torrenti, laghi, canali e stagni). **Nel mondo quindi una persona su tre continua a soffrire di scarso accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari.** Questa situazione porta quasi 300 milioni di esseri umani a morire per malattie direttamente collegate alla mancanza di acqua e di igiene conseguente¹⁰.

Si fugge dal fenomeno del "Land Grabbing". Tanti Paesi, direttamente o attraverso fondi di investimento privati, stanno comprando (o affittando a lungo termine) terre assolate e produttive, soprattutto in Africa, per garantirsi il

rischio di povertà: <http://www.numeripari.org/2019/09/11/italia-il-10-piu-ricco-ha-un-quarto-dei-redditi/>.

⁸ Per accedere a tutto il rapporto sulla sicurezza alimentare globale uscito a luglio del 2020 *The State of Food Security and Nutrition in the World* andare al seguente link: <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf>.

⁹ L'ultimo rapporto di UNICEF e dell'Organizzazione Mondiale della sanità (OMS) di giugno del 2019 sulla situazione di acqua ed igiene nel mondo si intitola *Progress and Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2000-2017- Focus on Inequalities* ed è scaricabile al seguente link: <https://www.unicef.org/media/55276/file/Progress%20on%20drinking%20water,%20sanitation%20and%20hygiene%202019%20.pdf>.

¹⁰ AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., 2018, infografica *Acqua e cambiamenti climatici - Atlante conflitti ambientali*, tav. 3.

cibo. Sono già 88 i milioni di ettari¹¹ (pari ad 8 volte l'estensione del Portogallo) che sono passati come proprietà sotto il controllo di multinazionali, fondi di investimento e governi, e più di 200 milioni gli ettari affittati a lungo termine, terra che per il 70% si trova appunto nel continente africano. Queste operazioni sono riuscite con facilità specie nei Paesi africani più poveri, dato che in molti di questi Paesi la terra era distribuita in modo comunitario e a rotazione tra gli abitanti di un territorio più che accompagnata da un atto formale di proprietà. I più attivi in questa corsa ad accaparrarsi la terra sono i fondi di investimento nordamericani ed europei, seguiti da società e governi asiatici, da società e governi del Golfo Persico e da fondi di investimento di Cina, India, Giappone e Corea del Sud. I primi 10 Paesi che stanno investendo in questa pratica di accaparramento nel 2018 sono stati: Stati Uniti, Malesia, Cina, Singapore, Brasile, Emirati Arabi Uniti, India, Regno Unito, Olanda e Liechtenstein; mentre sempre nel 2018 i primi 10 Paesi che hanno ceduto più terre nel mondo sono stati: Repubblica Democratica del Congo, Papua Nuova Guinea, Brasile, Sud Sudan, Indonesia, Mozambico, Congo Brazzaville, Russia, Ucraina, Liberia¹². Gli investitori che comprano o affittano queste terre cambiano il territorio, spesso convertono le produzioni in monoculture utili per la vendita nei loro Paesi di origine, ma che non servono a nutrire il Paese in cui si trovano. La corsa alla terra ha cominciato a riguardare anche Asia e America Latina e, negli ultimi anni, anche in Europa alcuni Paesi investitori stranieri controllano delle terre: in Germania, Romania, Bulgaria, Estonia, Lituania ed Ungheria¹³.

Si fugge anche a causa della desertificazione: i motivi principali di questo fenomeno, solo in apparenza naturale, sono da cercarsi nell'inquinamento, che porta a sempre più celeri processi di siccità e alla cattiva pratica della deforestazione. Negli ultimi 45 anni le terre che si sono perse alla possibilità di coltivazione sono l'11% della superficie vegetale del Mondo (1,2 miliardi di ettari). Ogni anno sono tra i 5 e i 12 milioni di ettari quelli che si perdono. Il continente anche in questo caso più colpito è l'Africa, dove il 65% dei terreni

¹¹ AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., 2019, p.18.

¹² Per avere una fotografia più esaustiva del "Land Grabbing" vedere il rapporto di FOCSIV, *I Padroni della terra – Rapporto sul Land Grabbing del 2018* al seguente link: https://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2018/04/i-patroni-della-terra_OK2.pdf. Oltre a quanto già citato, vi è anche una specifica sull'Italia che, pur non essendo tra i primi 10 paesi accaparratori, ha al momento 30 contratti in vigore per circa 1,1 milioni di ettari soprattutto in Romania e nel continente africano in Gabon, Liberia, Etiopia e Senegal.

¹³ AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., 2018, infografica *Atlante Land Grabbing*, tavola 5.

agricoli è in via di deterioramento, seguito dall'America latina che ha già raggiunto il 51% e dall'Asia, ferma al 38% dei terreni agricoli in deterioramento¹⁴.

Si fugge anche dalla instabilità creata **dagli attentati terroristici**. Secondo il *Global Terrorism Index 2019*, un rapporto realizzato dall'Institute for Economics and Peace (IEP)¹⁵, nel 2018 vi sono stati circa 7.500 attentati nel mondo che hanno colpito 71 diversi Paesi e hanno provocato 15.952 vittime. La geografia dell'orrore, secondo questo rapporto, si concentra maggiormente nei seguenti 10 Paesi: Afghanistan con 7.379 vittime; Nigeria con 2.040; Iraq con 1.054; Siria con 662; Somalia con 646; Pakistan con 537; Repubblica Democratica del Congo con 410; India con 350; Yemen con 301; Filippine con 297; Repubblica Democratica del Congo con 410. L'87% di tutti gli attentati terroristici del mondo nel 2018 si sono quindi collocati tra il Medio Oriente, l'Africa del Nord e Sub Sahariana e infine nell'Asia del Sud. Nel 2018 quattro gruppi sono stati responsabili del 57,8% degli attacchi terroristici nel mondo: ISIS, i Talebani, i Khorasan e Boko Haram. Il 99% di tutti gli attacchi terroristici del 2018 è avvenuto in Paesi dove erano presenti forti tensioni o violenti conflitti, mentre solo l'1% degli attacchi è avvenuto in Paesi non direttamente coinvolti in situazioni di crisi o di guerra. Nel 2018, l'insieme dei Paesi occidentali ha avuto 183 incidenti terroristici nel 2018, arrivando a un totale di 62 vittime (molti meno rispetto alle oltre 200 del 2017).

Il complesso delle cause esposte ha causato un numero molto elevato di spostamenti forzati delle popolazioni colpite da simili tensioni e disuguaglianze e, in base al rapporto UNHCR del 2020¹⁶, **nel 2019** sono stati registrati complessivamente **79,5 milioni di persone sradicate** dai loro luoghi di residenza e di vita (di cui 26 milioni rifugiati fuori dal loro Paese di origine, 45,7 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni, 4,2 milioni di domande d'asilo presentate nello stesso anno). Di tutte queste persone, il 40% sono minori con meno di 18 anni.

Si tratta di un numero elevatissimo, il più alto registrato dopo le due guerre mondiali; se si mette in relazione il numero di chi è in una situazione di

¹⁴ AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., 2019, p.18.

¹⁵ Institute for Economics and Peace (IEP) - <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>. Questo rapporto dello IEP si basa sui dati raccolti dal National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism dell'Università del Maryland.

¹⁶ UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2019*: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>, rapporto del 20 giugno 2020 con i dati relativi al 2019.

stradimento forzato e il numero globale della popolazione si arriva a una persona costretta alla fuga ogni 100 nel 2019. Nel 2010 era solo una ogni 159¹⁷.

3. Da quali Paesi arrivano in Italia e in Europa le persone in fuga e quali rotte hanno dovuto seguire nel 2019 e nei primi nove mesi del 2020

Se la maggioranza delle persone costrette alla fuga resta nella prima zona sicura vicino a casa¹⁸, altre cercano asilo e protezione anche in zone più lontane. Una parte limitata di queste ultime **usufruisce dei pochi programmi esistenti di reinsediamento** (*resettlement*) o di canali umanitari.

Nel 2019, come riportano i dati UNHCR¹⁹, a fronte di un bacino di 1,4 milioni di persone in necessità di essere spostati tra i richiedenti asilo e rifugiati nel mondo, solo 107.800 (meno del 10%) hanno potuto usufruire di tali programmi, con il coinvolgimento di 26 Stati ospitanti. Di questo totale, 30.100 sono andati in Canada, 27.500 negli Stati Uniti, 18.200 in Australia. **In tutta Europa le persone arrivate attraverso questo canale nel 2019 sono state 29.066** (5.610 nel Regno Unito; 5.600 in Francia; 4955 in Svezia; 4890 in Germania; 1.875 in Olanda; 1.355 in Italia)²⁰.

L'esiguità di canali umanitari, che l'Europa fatica ad aprire in maniera stabile, porta le persone in fuga ad affidarsi in maggioranza alle sempre più efferate organizzazioni criminali. Queste ultime stabiliscono i prezzi, le condizioni e le rotte dei viaggi.

¹⁷ Vedere tabelle di Giovanni Godio sezione I p. 86 in cui emerge che non solo il numero delle persone in fuga non è mai stato così alto nel Mondo come nel 2019, ma anche che all'interno di questi milioni di esseri umani una fascia sempre più ampia è occupata dagli sfollati interni (nel 2019: 45,7 milioni su 79,5) vedi pp. 85-86. Proprio le persone a cui il Papa ha dedicato la GMMR del 2020. E tra questi 45,7 milioni, ben 24,9 si sono dovuti spostare forzatamente a causa di disastri ambientali, che come abbiamo già ricordato prima, ben poco hanno di naturale e molto hanno invece a che vedere con politiche economiche portate avanti spesso nei Paesi occidentali e più industrializzati, ma le cui conseguenze si pagano per lo più nei paesi con una economia più fragile e con la popolazione più povera.

¹⁸ Secondo i dati dell'UNHCR del 2020 relativi al 2019 (<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>) è l'85% la percentuale dei rifugiati che viene ospitato nei primi paesi sicuri vicino alle zone da cui sono scappati e spesso in paesi in via di sviluppo.

¹⁹ <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html> p. 51.

²⁰ Vedere tabella di dati di Giovanni Godio a p. 115.

Secondo sia IOM²¹ che Frontex²², **sette rotte sono state le più usate dai trafficanti verso l'Europa nel 2019 e nei primi nove mesi del 2020**, concentrate quasi tutte nel Mediterraneo.

Per il quarto anno consecutivo, si assiste a una diminuzione significativa di persone che entrano irregolarmente attraverso i confini esterni dell'Europa (nel 2015, anno di picco, se ne erano conteggiate 1.822.337, nel 2016 il numero era già sceso a 551.371, nel 2017 a 204.750 e nel 2018 a 149.117): **il conteggio si ferma nel 2019 a 141.846 persone²³, mentre nei primi otto mesi del 2020 le persone in entrata irregolarmente in Europa sono circa 60.800**. Riportiamo di seguito le rotte principali.

1) Via del Mediterraneo Centrale. È rimasta nel 2019 la più pericolosa: su più di 1.800 morti nel Mediterraneo in tutto il 2019, 1.262 si sono avuti su questa sola rotta²⁴. È una via storica che in passato aveva luoghi di partenza multipli in Africa Settentrionale (Egitto, Tunisia, Algeria e Libia), ma che negli ultimi anni si è concentrata soprattutto nel nord della Libia, prevalentemente verso l'Italia. La rete di trafficanti di esseri umani (che spesso sono anche all'interno delle forze governative) che vi si è saldamente radicata, specie dopo la caduta di Gheddafi, fa arrivare in Libia le persone in fuga da numerosi Paesi dell'Africa ma anche da alcuni Paesi dell'Asia e del Medio Oriente. Qui le persone rimangono, il più delle volte sotto sequestro, picchiate, torturate e violentate in centri molto spesso non ufficiali, sino a che vengono stipate in imbarcazioni molto precarie, sovraffollate e che per di più vengono fatte partire con poco carburante, e numerose volte senza persone in grado di governarle²⁵. Secondo Frontex²⁶ **nel 2019 hanno usato questa rotta 14.003 persone in fuga**, di cui le prime tre nazionalità sono state quella tunisina (con 2.690 persone), quella sudanese (1.764 persone) e quella ivoriana (1.304 persone). Su questa via si assiste a una drastica riduzione degli arrivi a partire da giugno 2017²⁷, in seguito agli accordi presi tra il governo italiano e alcune forze del governo

²¹ Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM), 2019; 2020: <http://missingmigrants.iom.int/>

²² FRONTEX, *Risk analysis for 2020*, Aprile 2020, dove si trovano i dati relative al 2019: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

²³ Vedere tabella di dati di Giovanni Godio a p. 98.

²⁴ Vedere tabella di dati di Giovanni Godio a p. 100.

²⁵ Cf. contributo di Michelangelo Severgnini in questo volume.

²⁶ FRONTEX, *Risk analysis for 2020*, Aprile 2020, p. 24, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

²⁷ Vedere a riguardo il capitolo di Maurizio Veglio di approfondimento sulla Libia nel Report Il diritto di asilo 2019.

provvisorio libico. Questa riduzione degli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo Centrale si è continuata ad osservare anche nel corso del 2018. L'accordo stipulato tra l'Italia e la Libia, su cui ci sono molti dubbi di legittimità e conformità al rispetto dei diritti umani²⁸ (che è stato rinnovato per un altro triennio alle stesse condizioni a partire dal 2 febbraio 2020), ha reso più difficile partire dalla Libia e più facile invece essere intercettati dalla guardia costiera libica ed essere riportati nei campi per i migranti del Paese²⁹, cosa che ha portato anche ad un cambiamento sui punti di partenza e le nazionalità di chi è sbarcato in Italia. Si assiste a una diminuzione delle persone di diverse nazionalità africane in partenza dalla Libia³⁰ e aumentano invece le piccole imbarcazioni in partenza da Tunisia e Algeria. **Tra le persone che hanno usato questa rotta nel 2019 continua ad essere molto elevato il numero di minori, più di 1.500 nel solo 2019**³¹. Nonostante la diminuzione degli sbarchi a cui si è assistito dal 2017, sono ancora moltissime le persone che perdono la vita, sia perché le operazioni di soccorso in mare fatte dai singoli governi o a livello europeo praticamente vengono a mancare, sia perché alle ONG e alle navi mercantili che ancora sono presenti in quel pezzo di mare, dove i governi e l'Unione europea si sono sottratti, vengono fatte sempre più difficoltà nell'assegnazione di un porto sicuro di sbarco³², mentre aumentano i rischi di sequestro e le multe per le imbarca-

²⁸ Vedere a riguardo: *Accordo Italia-Libia: scacco ai diritti umani in 4 mosse* a cura di Oxfam e di Borderline Sicilia scaricabile al seguente link: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2019/01/SCACCO_AI_DIRITTI_UMANI_IN_4_MOSSE_DEF.pdf e poi anche un documento di analisi *Sicurezza e migrazione, tra interessi economici e violazione dei diritti fondamentali – I casi di Libia, Niger ed Egitto*. A cura di Arci scaricabile al seguente link: <https://www.arci.it/app/uploads/2019/05/report-2019-italiano-normal.pdf>.

²⁹ Vedere a riguardo il rapporto dell'UNHCR: *Viaggi Disperati, rifugiati e migranti in arrivo in Europa e alle sue frontiere, Gennaio-Dicembre 2018*, https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67715#_ga=2.243984898.642170523.1548753735-126843143.1534746251, p.5, p.10. Si evidenzia come l'85% delle persone intercettate nella zona di soccorso attribuita alla Libia, dopo l'accordo Italia-Libia, sia stata riportata indietro in campi sia legali che illegali in condizioni tremende e spaventose. Vedere anche i dati di Giovanni Godio a p. 100. cui si evince che la Guardia Costiera Libica abbia intercettato e riportato in Libia nel 2017 circa 18.900 persone, nel 2018 15.428 mentre nel corso del 2019 sono state altre 9.225 le persone riportate in Libia.

http://unipd-centrodiritiumani.it/public/docs/UNHCR_rapporto_Viaggi_Disperati.pdf.

³⁰ Cf. http://www.libertacivilimmigrazione.dci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/crucotto_statistico_giornaliero_31-12-2018_0.pdf delle 23.370 p.1. Delle 23.370 sbarcate in Italia nel 2018 secondo il Ministero dell'Interno solo 12.977 erano in arrivo dalla Libia, con una riduzione quindi dell'89% rispetto al 2017. Di cui le prime tre nazionalità risultano essere Tunisia (5.181), Eritrea (3.320) e Iraq (1.744).

³¹ <https://www.unhcr.org/it/risorse/i-dati-in-uno-sguardo/>.

³² ANNALISA CAMILLI, *La legge del Mare-cronache dei soccorsi nel Mediterraneo*, Rizzoli, Milano 2019. Vedere i dati di Giovanni Godio pp. 99-100 sui morti dispersi e migranti riportati in Libia.

zioni, che in base alle leggi internazionali e nazionali, continuano a soccorrere le persone in difficoltà e a rischio vita nel Mediterraneo³³.

Nei primi nove mesi del 2020 Frontex³⁴ conteggia **24.130** arrivi attraverso questa rotta, con le seguenti nazionalità in testa per numero: Tunisia (9.818); Bangladesh (3.396); Sudan (1.370)³⁵.

2) Via del Mediterraneo Orientale. Ritorna nel 2019, dopo essere stata nel 2018 la seconda, **la prima rotta di ingresso in Europa**, così come lo era già stato nel 2015 assieme alla rotta Balcanica. I numeri nel 2016 erano drasticamente scesi dopo l'accordo tra i Paesi della UE e la Turchia del marzo 2016³⁶ e si sono mantenuti relativamente bassi nel 2017, quando 42.305 persone hanno usato questa via per entrare in Europa. Nel 2018 Frontex su questa rotta mista (che ha una parte via mare e una parte via terra) conteggia 56.561 ingressi³⁷. Mentre nel 2019 **viene usata** (sempre secondo Frontex)³⁸ **da 83.333 persone** e le tre nazionalità più frequenti risultano essere quella afgana con 28.693 ingressi seguita da quella siriana con 19.604 ingressi e da quella turca con 7.169 ingressi.

Nei primi nove mesi del 2020 Frontex³⁹ conteggia invece solo **15.333** ingressi in Europa attraverso questa via di cui le prime tre nazionalità sono sempre: Afghani (3.544), Siriani (3.180) e Turchi (2.144).

3) Rotta Balcanica. È la via di terra che attraversa la Grecia verso altri Paesi dell'Unione Europea, passando di solito attraverso la Macedonia, l'Ungheria o la Serbia e ora anche attraverso la Bosnia ed Erzegovina e la Croazia. Conseguentemente all'accordo già ricordato del marzo 2016 tra i Paesi della UE e la Turchia, anche questa rotta ha visto una drastica riduzione passando dai

³³ Decreto sicurezza ed immigrazione approvato il 10 ottobre 2018 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>; e Decreto sicurezza bis approvato il 5 agosto 2019 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg>. Vedere anche a riguardo il capitolo di Ulrich Stage pp. 37-59.

³⁴ Per avere i dati di Frontex su rotte ed ingressi dei primi 9 mesi del 2020 guardare invece la mappa interattiva al seguente link: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

³⁵ Per avere il confronto con i dati forniti dal Ministero dell'Interno nei primi nove mesi del 2020 vedere al seguente link: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-09-2020.pdf

³⁶ Cf. contributo di Derossi in questo volume.

³⁷ FRONTEx, *Risk analysis for 2019*, febbraio 2019, p.17: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf.

³⁸ FRONTEx, *Risk analysis for 2020*, Aprile 2020, p 24: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

³⁹ Cf. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>. Vedere anche i dati di Giovanni Godio a p. su rotta del Mediterraneo orientale.

più di 700.000 passaggi irregolari del 2015 ai poco più di 130.261 nel 2016 e attestandosi su numeri molto bassi nel 2017, quando si sono conteggiati solo 12.178 passaggi⁴⁰. Nel 2018 gli ingressi da questa via sono stati 5.869⁴¹. **Nel 2019**, sempre secondo Frontex⁴², **viene usata da 15.152 persone** e le tre principali nazionalità che risultano aver usato questa rotta sono: quella afghana con 5.338 persone, seguita dalla nazionalità siriana (con 4.643 persone) e da quella irachena (1.498 persone).

Nei primi nove mesi del 2020 gli ingressi attraverso questa via sono **14.215**. Frontex⁴³ conteggia infatti tra le prime tre nazionalità 8061 persone siriane, seguite da 3.187 afgani e da 580 iracheni⁴⁴.

4) Via Circolare dall'Albania e dalla Grecia. Nel 2018 sono state 4.550 le persone che hanno usato questa via, ancora in grande maggioranza albanesi⁴⁵. **Nel 2019** Frontex⁴⁶ conta attraverso questa rotta 1.944 persone di cui: Albanesi (1867) Cinesi (18) Indiani (16).

Nei primi nove mesi del 2020 gli ingressi attraverso questa via sono stati 825 e la nazionalità albanese è sempre quella principale con 806 persone, seguite da quelle nord macedone (5) e dall'indiana con 4 persone⁴⁷.

5) Via del Mediterraneo Occidentale. È quella che va dall'Africa Settentrionale alla Spagna. Partendo soprattutto dal Marocco ma anche da altri Paesi, nel 2017 a partire da giugno e ancora di più nel primo semestre del 2018 ha visto più che duplicato il numero di chi l'ha usata rispetto al 2016. Nel 2017 l'hanno percorsa 23.143, **mentre nel 2018 è diventata la principale rotta di ingresso in Europa sia per gli adulti che per i minori stranieri non accompagnati** attraverso il Mediterraneo con 57.034 persone entrate attraverso questa via. **Nel 2019, ritorna la seconda rotta di ingresso dopo quella del**

⁴⁰ FRONTEX, *Risk analysis for 2018*, Febbraio 2018, pp. 18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

⁴¹ FRONTEX, *Risk analysis for 2019*, Febbraio 2019, p.17.

⁴² FRONTEX, *Risk analysis for 2020*, Aprile 2020, p 24: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

⁴³ cf. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

⁴⁴ Sulla rotta balcanica vedere anche all'interno del volume i capitoli di Damiano Gallinari, pp. 297-319, e di Gianfranco Schiavone pp. 269-296.

⁴⁵ FRONTEX, *Risk analysis for 2019*, febbraio 2019, p.16: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf.

⁴⁶ FRONTEX, *Risk analysis for 2020*, Aprile 2020, p 24: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

⁴⁷ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

Mediterraneo Orientale, e Frontex⁴⁸ conteggia 23.969 di più di 12.000 persone non si conosce la nazionalità, mentre 6.336 arrivano del Marocco e 4.014 dall'Algeria.

Nei primi 9 mesi del 2020 viene usata da circa 11.000 persone⁴⁹ la cui principale nazionalità risulta essere quella algerina con 7.082 persone, seguita da quella marocchina con 2120 persone e da circa altre 1.350 persone di nazionalità sub sahariana varia.

6) Via dall'Africa Occidentale al Mediterraneo. È stata per alcuni anni la rotta meno seguita da richiedenti asilo: infatti nel 2017 solo 421 persone sono arrivate in Europa in questo modo⁵⁰. Era la rotta tradizionale usata dalle persone in fuga dal Senegal, dalla Mauritania e dal Marocco, ma da quando la Spagna ha siglato con tutti e tre questi Paesi un accordo di controllo delle migrazioni e rimpatrio delle persone non autorizzate, i numeri sono diventati davvero molto bassi. Nel 2018 è stata usata da 1.531 di persone (di cui la maggioranza di nazionalità marocchina e in partenza dal Marocco e i rimanenti in partenza dal Senegal)⁵¹. **Nel 2019 il numero è un po' cresciuto arrivando a 2.718 persone** la principale nazionalità conosciuta da parte di chi l'ha utilizzata è stata quella marocchina con 949 persone seguite da quella maliana con 48 persone⁵².

Nei primi 9 mesi del 2020 viene usata da un numero crescente di persone arrivando a conteggiare **3.932 ingressi**. Le principali nazionalità sono: Marocco con 433 persone, seguito dal Mali con 290 persone e dalla Costa d'Avorio con 95 persone⁵³.

7) Rotta Artica. Nel 2016 si riporta la nascita di questa nuova rotta, al confine tra la Russia, la Finlandia e la Norvegia, che ha visto il passaggio nel 2017

⁴⁸ FRONTEx, *Risk analysis for 2020*, Aprile 2020, p 24: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

⁴⁹ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>. Vedere anche I dati di Giovanni Godio p. 100 su rotta del Mediterraneo occidentale.

⁵⁰ FRONTEx, *Risk analysis for 2018*, febbraio 2018, pp.18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

⁵¹ FRONTEx, *Risk analysis for 2019*, febbraio 2019, pp. 16-17: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf.

⁵² FRONTEx, *Risk analysis for 2020*, Aprile 2020, p 24: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

⁵³ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

di sole 872 persone⁵⁴. Nel 2018 ⁵⁵sono state invece 1.084 quelle che hanno usato questa rotta, mentre **nel 2019 sono state solo 722** le persone in fuga che hanno usato questa rotta di cui 77 afgani, 62 vietnamiti e 57 ucraini⁵⁶.

Nei primi 9 mesi del 2020 solo 347 persone hanno usato questa via, le prima tre nazionalità risultano essere: Bangladesh con 42 persone, Turchia con 40 persone ed infine Ucraina con 40 persone⁵⁷.

Riassumendo potremmo dire che nel calo generale degli ingressi irregolari in Europa, a cui si assiste da numerosi anni, nello specifico nel 2019 le rotte del Mediterraneo centrale ed occidentale sono state quelle che hanno visto maggiore una diminuzione degli ingressi rispetto al 2018, mentre le rotte del Mediterraneo orientale e dei Balcani sono state quelle che hanno visto un incremento rispetto al 2018⁵⁸.

4. Le richieste di protezione aumentano nel Mondo ed in Europa, mentre in Italia diminuiscono sia le richieste d'asilo che i riconoscimenti

Abbiamo visto che le cause che nel 2019 e nel 2020 portano le persone nel Mondo a scappare e cercare protezione non sono migliorate, ma spesso si sono acuite generando di conseguenza un aumento di persone in fuga che alla fine del 2019 erano secondo i dati UNHCR poco meno di 80 milioni di persone. Quante di queste hanno fatto richiesta di asilo in Europa?

Se guardiamo ai dati che ci fornisce EUROSTAT, troviamo che **le domande d'asilo in Europa nel 2019 sono aumentate rispetto al 2018 di circa l'11%, raggiungendo il numero complessivo di 676.250** domande di protezione (di cui circa 17.700 sono state fatte da minori soli non accompagnati⁵⁹). Un aumento che ha avuto ricadute su pochi paesi dell'Unione: tre in particolare

⁵⁴ FRONTEX, *Risk analysis for 2018*, febbraio 2018, pp. 18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

⁵⁵ FRONTEX, *Risk analysis for 2019*, febbraio 2019, pp. 16-17: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf.

⁵⁶ FRONTEX, *Risk analysis for 2020*, aprile 2020, p. 24. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

⁵⁷ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

⁵⁸ Per avere il quadro europeo ed italiano sulle domande d'asilo in Europa ed Italia nel 2019-2020 vedere le tabelle di Giovanni Godio a pp. 101-110 e p. 145.

⁵⁹ Per avere un quadro riassuntivo non solo degli arrivi ma anche delle domande d'asilo in Europa si può vedere anche la relazione EASO 2020 che riporta i dati del 2019 al seguente link (tenendo conto che EASO include ancora nel 2019 anche Inghilterra, e poi da sempre anche Islan-

- Francia (120.000 richieste), Germania (142.450) e Spagna (115.175) - hanno ricevuto più della metà di tutte le domande d'asilo complessive dell'Unione, seguite a molta distanza dalla Grecia (circa 75.000 richieste), **mentre l'Italia per il secondo anno consecutivo ha visto come nel 2018 (53.596 richieste) anche nel 2019 (43.783⁶⁰) diminuire drasticamente le sue domande d'asilo (meno 18% rispetto al 2018)**. A fare domanda in Italia nel 2019 sono stati soprattutto pakistani con 8.700 richieste, seguiti da nigeriani circa 3.000 domande e da persone del Bangladesh con circa 2.500 domande d'asilo. Mentre i minori stranieri non accompagnati che sono arrivati in Italia nel 2019 sono stati 1.680.

Rispetto ai paesi dell'Unione che hanno avuto **più domande di asilo nel 2019** in rapporto alla popolazione risultano essere in ordine **Cipro (14 richiedenti ogni mille abitanti), Malta (8) e Grecia (7)**. **L'Italia con meno di una richiesta d'asilo ogni mille abitanti è quindi sotto alla media europea**.

Se guardiamo ai principali Paesi di provenienza di chi ha cercato protezione in Europa, troviamo al primo posto la Siria con circa 74.000 domande d'asilo, seguita dall'Afghanistan con circa 52.000 domande e dal Venezuela con 44.000⁶¹.

I Paesi dell'Unione sono riusciti ad analizzare solo 540.000 delle più di 670.000 domande presentate e **gli esiti** che si sono avuti sono stati: riconoscimento dello status di rifugiato a circa 141.000 persone, dello status di protezione sussidiaria a circa 82.000 e della protezione umanitaria a circa 72.000. **Cioè quasi 300.000 persone hanno avuto un esito positivo (più del 60%)**.

Se invece andiamo in Italia, le domande analizzate nel 2019 a fronte di 43.783 richieste sono state 93.000 (avendo molti arretrati degli anni passati), ma gli esiti positivi sono stati solo il 34% (assommando gli esiti di riconoscimento di status di rifugiato dato a circa 10.000 persone, la protezione sussidiaria riconosciuta a circa 6.900 persone; residuo di protezione umanitaria per chi aveva fatto richiesta d'asilo prima dell'entrata in vigore dei decreti sicurezza circa 1.400 persone e protezione speciale data a circa 600 persone), **mentre circa il 65% (61.588 persone) ha avuto in prima istanza un esito negativo e non si è visto riconoscere nessuna protezione**.

da, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera che invece vengono esclusi dai dati Eurostat): <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020-Executive-Summary-IT.pdf>.

⁶⁰ Dato della Commissione Nazionale Asilo Italiana.

⁶¹ Nei dati del 2019 il Venezuela occupa un posto significativo sia per il numero di persone sfollate interne che per numero di persone in cerca di protezione in Europa ed in Italia vedere a riguardo le tabelle di Giovanni Godio a pp. 86-90 e pp. 151-152.

L'Italia in Unione europea, nel 2019, rappresenta quindi un'eccezione **controtendenza: mentre cioè il numero di persone in fuga e in cerca di protezione nel Mondo cresce**, e di conseguenza **anche le richieste di domande d'asilo in Europa crescono**, il nostro Paese **vede decrescere le sue domande d'asilo e anche la sua capacità di riconoscere e dare protezione diminuisce**. Infatti, mentre in tutta l'Unione europea la media dei riconoscimenti per le domande d'asilo si attesta (assommando le diverse forme di protezione) intorno al 60%, in Italia il numero di chi viene riconosciuto è poco più del 34%, mentre ben il 65% non ottiene in prima istanza nessun tipo di protezione. I decreti sicurezza e le chiusure dei porti portano a lasciare fuori del paese e senza un permesso di soggiorno un numero molto elevato di persone fragili e in cerca di protezione.

5. Il Covid-19 e le prospettive per il diritto d'asilo in Europa

La pandemia del Covid -19 che ha colpito e sta continuando a colpire il Mondo non ha portato, per ora, una maggiore solidarietà verso le persone che hanno dovuto lasciare le loro case e i propri Paesi di appartenenza che, oltre ad essere in fuga, si devono ora confrontare in maniera ancora più capillare con chiusure e restringimenti sia di frontiere che di porti.

Nel settembre del 2020 la Commissione Europea ha presentato la sua "nuova" proposta di **Patto su asilo e immigrazione**. E la delusione di chi si occupa di protezione internazionale, diritto d'asilo ma anche diritti umani e cooperazione internazionale in Europa ed Italia è stata forte⁶². I rappresentanti politici delle nostre istituzioni politiche europee e nazionali continuano a dichiarare di avere tra gli obiettivi principali il rispetto dei diritti umani e delle convenzioni internazionali, così come di voler contrastare lo sfruttamento delle persone in fuga da parte dei trafficanti di esseri umani e quello di diminuire il numero delle persone che muoiono in mare, nel deserto o ai confini terrestri nel tentativo di raggiungere l'Europa.

⁶² Vedere al seguente link la posizione di Amnesty International: <https://www.amnesty.it/patto-su-migrazione-e-asilo-dellunione-europea-per-amnesty-international-una-falsa-partenza/>. Vedere al seguente link il punto di vista di Focsiv: <https://www.focsiv.it/news/luci-ed-ombre-del-nuovo-patto-europeo-su-migrazioni-ed-asilo-secondo-concord-europe/>. Al seguente link la posizione di Asgi <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/il-patto-europeo-sulla-migrazione-e-lasilo-ce-qualcosa-di-nuovo-anzi-dantico/>. Su vie di fuga il seguente link: <https://viedifuga.org/nuovo-patto-ue-sulla-migrazione-e-lasilo-casa-a-tre-piani-o-un-muro-sem-pre-piu-alto/>.

Ma andando a vedere quali alternative stiamo concretamente offrendo alle persone che scappano da situazioni di conflitto, guerre e povertà per arrivare in maniera legale in Europa o nel nostro paese⁶³, non possiamo che concludere che al momento continua ad essere quasi impossibile, per chi cerca protezione, ottenere un visto per arrivare in sicurezza. E i numeri di chi riesce ad arrivare in Europa o nel nostro Paese attraverso programmi di *resettlement* o apertura di canali umanitari sono ancora troppo bassi per farci dire che questo è un fine che stiamo perseguendo (nel nuovo Patto europeo il numero di *resettlement* viene fissato per i prossimi due anni **2020-2021 a 29.500 ingressi**, uguale alla cifra di ingressi attraverso questo canale che in tutta Europa abbiamo garantito nel solo 2019, arrivando cioè a un dimezzamento dei posti invece che a un potenziamento).

Aumentano le persone che ai confini europei vengono per lo più respinte in maniera diretta (la guardia costiera greca ha iniziato a respingere le persone in Turchia) **o indiretta** (numerose sono le persone che sono state riportate - forse sarebbe più giusto dire “deportate” - in Libia dalla cosiddetta “guardia costiera libica” grazie a mezzi e al supporto tecnico - le motovedette, i radar i corsi di aggiornamento - e finanziamento fornito sia dall’Italia che dall’Unione europea).

Aumentano purtroppo anche i rimpalli di responsabilità e i respingimenti differiti alle frontiere tra Italia e Francia ma anche tra Italia, Slovenia, Croazia sulla responsabilità verso i richiedenti asilo e su quale sia il paese in cui debbano vedersi riconoscere la possibilità di fare domanda d’asilo. E le condizioni di chi rimane bloccato sulle isole greche, lungo la rotta balcanica, o fuori dai nostri porti o confini e di chi viene fermato e riportato in Libia, in Turchia, in Bosnia Erzegovina sono più che preoccupanti.

Nel nuovo Patto europeo proposto si spende la parola solidarietà, ma ancora una volta non è rivolta alle persone che dovremmo proteggere bensì declinata nei rapporti tra i diversi Stati dell’Unione, tanto che viene “barattata” come equivalente sotto questa dicitura la possibilità di tutelare un richiedente asilo con quella di farsi carico di un rimpatrio di chi dopo la domanda d’asilo non si vede riconosciuta una forma di protezione, uno scivolone non solo linguistico ma concettuale e culturale molto pericoloso.

Al momento in Unione europea uno dei pochi obiettivi condiviso, al di là delle dichiarazioni di principio, non sembra essere né proteggere le persone costrette a fuggire, né agire sulle cause che le obbligano alla fuga, ma conti-

⁶³ Vedere a riguardo dati su *resettlement* e canali umanitari di Giovanni Godio a pp. 114-115.

nuare a farne entrare nel nostro continente e nel nostro Paese il minor numero possibile. Auspichiamo che da qui in avanti i diversi Stati, lavorando su questa prima proposta della Commissione Europea, riescano a declinare le parole solidarietà con lo sguardo di chi invece è in fuga da contesti difficili e si decidano finalmente ad offrirla in maniera concreta e reale non solo a loro, ma a tutte le persone già presenti nel loro paese che sempre di più sono in difficoltà anche rispetto alla pandemia di Covid-19.

Mariacristina Molfetta

Antropologa culturale, ha lavorato dal 1992 al 2008 nella protezione dei diritti umani e nella cooperazione internazionale. Ha vissuto all'interno di campi profughi nei Balcani, in Centro America nelle aree tribali del Pakistan, nel Kurdistan iracheno e in Darfour nel Sudan. È attualmente la referente della sezione protezione internazionale e diritto d'asilo dell'area ricerca e documentazione della Fondazione Migrantes e dell'Osservatorio permanente sui rifugiati *Vie di Fuga* (www.viedifuga.org). È stata redattrice, per la Fondazione Migrantes, del Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia (dal 2014 al 2018) 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* e ora *Il Diritto d'asilo report 2020 - Costretti a fuggire... ancora respinti*.

SBARCHI E PORTI CHIUSI, TRA COVID-19 E LA “PAVIDA” SOLIDARIETÀ IN UNIONE EUROPEA

Ulrich Stege

Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea... Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità.

Discorso della Presidente von der Leyen
sullo stato dell'Unione 2020.

1. Introduzione

La proposta della Commissione europea di un Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo¹ è iniziata con le parole pronunciate da Ursula von der Leyen nel suo recente discorso sullo stato dell'Unione. Le sue parole - in qualche modo nobili - riportate nella citazione in esergo ricordano che le azioni dell'Unione europea devono essere ispirate da un approccio umano globale, da attuare attraverso

¹ 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.

la solidarietà tra gli Stati membri, e che non è possibile lasciare che i migranti muoiano in mare.

È certamente difficile non considerare ciniche queste parole, soprattutto quando si considera come gli Stati membri dell'UE hanno agito nel 2020 contro le operazioni di ricerca e salvataggio o hanno reagito alle difficili situazioni nei punti caldi europei, come ci ha ricordato l'esempio più eclatante del campo di Moria sull'isola greca di Lesbo nel settembre 2020. Con un po' di buona volontà, si potrebbe sperare che la Presidente della Commissione europea stia esprimendo una critica fondamentale verso il comportamento degli Stati membri in questi ultimi mesi, anche se la lettura del contenuto di questo Nuovo patto sulla migrazione e asilo non dà molto spazio a questa interpretazione, dato che la nobile retorica di von der Leyen si riflette solo scarsamente nelle relative proposte. Invece di rompere con le fallacie del precedente approccio dell'UE e offrire un nuovo inizio, il Patto rischia di esacerbare l'enfasi sull'esternalizzazione, la deterrenza, la detenzione e i rimpatri. Ciononostante, le sue parole alludono a un'Europa diversa ed è per questo che vale comunque la pena richiamarle e ricordarle.

Dedicando un'attenzione particolare alla situazione dei migranti che arrivano via mare attraverso il Mediterraneo centrale, questo contributo prova ad approfondire alcuni tra i tanti eventi eclatanti che si sono verificati in questi mesi del 2020, evidenziando anche come la pandemia di Covid-19, che rappresenta una tragedia immane per tanti Paesi e per i loro cittadini, abbia fornito allo stesso tempo anche i "pretesti" per una serie di misure "difensive" in quest'area.

2. Operazioni di ricerca e salvataggio nel 2020: cosa è successo?

Cominciamo con l'evidenziare brevemente due eventi significativi che sono esemplificativi di tanti altri eventi simili durante la pandemia di Covid-19 del 2020 per quanto riguarda il comportamento degli Stati membri dell'UE, in particolare l'Italia e Malta, in relazione alle operazioni di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo.

2.1. Il caso della nave Sea-Eye Alan Kurdi

Il 30 marzo 2020, nel pieno della pandemia di Covid-19 in Europa, ma in un momento in cui praticamente nessuna operazione di ricerca e salvataggio (né privata né statale) era in corso, la nave Alan Kurdi della Sea-Eye ha deciso di ripartire per una missione di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo centrale.

Subito dopo l’annuncio di questa missione, il ministro degli Interni italiano, Luciana Lamorgese, ha informato il governo tedesco che la nave dell’Ong Sea-Eye Alan Kurdi, battente bandiera tedesca, aveva ripreso le operazioni di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo e ha sottolineato che a causa dell’emergenza sanitaria causata dall’attuale pandemia Covid-19, l’Italia non sarebbe stata in grado di gestire lo sbarco e l’accoglienza dei rifugiati e dei migranti salvati in mare da navi private. La nave Alan Kurdi non sarebbe quindi potuta entrare nelle acque territoriali e nei porti italiani. Il 3 aprile 2020, il governo maltese ha inoltre informato il governo tedesco che non avrebbe permesso lo sbarco dei sopravvissuti a Malta².

Dopo questo tentativo diplomatico di fermare la missione di ricerca e salvataggio Sea-Eye, è avvenuto quanto era prevedibile. A seguito di una chiamata di soccorso registrata da Alarm Phone Med, il 6 aprile 2020 la Alan Kurdi ha salvato 150 sopravvissuti in acque internazionali a bordo di due imbarcazioni di legno provenienti dalle coste libiche³.

Solo un giorno dopo, il 7 aprile 2020, quattro ministri italiani hanno approvato un decreto che dichiarava che, per tutta la durata dell’emergenza sanitaria nazionale Covid-19, i porti italiani non soddisfano i criteri di un “luogo sicuro” (*place of safety*) ai fini della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite per la ricerca e il salvataggio in mare (SAR) condotto da navi battenti bandiera straniera al di fuori della zona SAR italiana⁴. Anche in questo caso ci sono volute solo ventiquattro ore, l’8 aprile 2020, affinché il governo maltese approvasse una dichiarazione inviata alla Commissione Europea, in cui si affermava che anche le «autorità maltesi non sono in grado di garantire il salvataggio degli immigrati a bordo di imbarcazioni, navi o altri mezzi navali, né di assicurare la disponibilità di un “luogo sicuro” sul territorio maltese per le persone soccorse in mare»⁵.

² Vedi la lettera del Ministero dell’Interno tedesco a, tra gli altri, Ong Sea-Eye, che fa riferimento alla nota verbale dei governi italiano e maltese: https://sea-eye.org/wp-content/uploads/2020/04/Brief-des-Innenministeriums_06.04.2020-1.pdf.

³ «Sea-Eye», *Alan Kurdi rescues 150 people from two wooden boats in one day*, 6 aprile 2020, <https://sea-eye.org/en/alan-kurdi-rescues-150-people-from-two-wooden-boats-in-one-day/>.

⁴ MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, DEL MINISTRO DELL’INTERNO E DEL MINISTRO DELLA SALUTE, Decreto no. 150, 7 aprile 2020, http://www.immigrazione.biz/upload/decreto_interministeriale_n_150_del_07-04-2020.pdf.

⁵ «Malta Time», *Malta shuts its ports to asylum seekers, citing COVID-19 pandemic*, 9 aprile 2020, <https://timesofmalta.com/articles/view/malta-says-it-cannot-guarantee-migrant-rescues.784571>; Vale forse la pena di notare che il 9 aprile 2020 anche il governo riconosciuto dall’ONU a Tripoli, in Libia, ha chiuso i suoi porti.

A seguito del decreto del 7 aprile 2020, l'Italia non ha autorizzato lo sbarco della Alan Kurdi. Il Venerdì Santo, il 10 aprile 2020, l'Italia ha evacuato un sopravvissuto e ha cercato di coinvolgere Malta, con scarso successo. L'Italia ha poi inviato cibo ed evacuato altri tre sopravvissuti il 16 aprile 2020, a seguito di un tentativo di suicidio⁶. Il 17 aprile 2020, undici giorni dopo il salvataggio, i sopravvissuti rimasti a bordo sono stati finalmente trasferiti su una nave passeggeri italiana, il traghetto turistico Raffaele Rubattino, coordinato dalla Croce Rossa Italiana e assistito dalla guardia costiera italiana. Sia la Alan Kurdi che la Raffaele Rubattino sono state messe in quarantena per quattordici giorni al largo di Palermo (tutti i sopravvissuti sono risultati negativi al Covid-19)⁷. Il 4 maggio 2020, la Alan Kurdi è stata autorizzata ad entrare nel porto di Palermo.

Il 5 maggio la Guardia Costiera italiana ha istituito un controllo dello Stato di approdo (*Port State Control*, PSC). Nonostante la nave avesse trascorso cinque settimane in cantiere per lavori di manutenzione prima di quella missione e avesse ricevuto una revisione in molte sue parti, il rapporto di ispezione dello Stato di approdo del 5 maggio condotto a Palermo in relazione alla nave Alan Kurdi ha rilevato "gravi carenze di sicurezza" a bordo dell'Alan Kurdi e la nave è stata dichiarata in stato di fermo. La principale argomentazione è stata che le condizioni a bordo erano da considerarsi non sufficientemente sicure per garantire – nelle parole della Guardia Costiera italiana - un "servizio di assistenza ai migranti in mare"⁸.

Solo due giorni dopo, il 7 maggio, il Ministero dei trasporti tedesco ha dichiarato che «...secondo l'amministrazione dello Stato di bandiera tedesco, le irregolarità rilevate dalle autorità italiane non riguardano gravi carenze in materia di sicurezza»⁹.

La nave è stata comunque trattenuta per 49 giorni. Solo all'inizio di luglio 2020, la nave è stata finalmente autorizzata a lasciare il porto di Palermo per raggiungere il cantiere di Burriana (Spagna), dove la nave viene di solito sottoposta alle necessarie riparazioni. La Sea-Eye aveva negoziato con la Guardia Costiera italiana un cosiddetto permesso di viaggio unico (*Single Voyage Permit*) per raggiungere Burriana e consentire i necessari adeguamenti per ovviare ad

⁶ «Sea-Eye», *Attempted suicide aboard the alan kurdi after ten days of blockade*, 16 aprile 2020, <https://sea-eye.org/en/attempted-suicide-aboard-the-alan-kurdi-after-ten-days-of-blockade/>.

⁷ «Sea-Eye», *Odyssey of the alan kurdi rescue ship ends*, 17 aprile 2020, <https://sea-eye.org/en/odyssey-of-the-alan-kurdi-rescue-ship-ends/>

⁸ «Sea-Eye», *Schikane gegen Alan Kurdi verhindert nächsten Einsatz*, 6 maggio 2020, <https://sea-eye.org/schikane-gegen-alan-kurdi-verhindert-nachsten-einsatz/>.

⁹ Ibid.

alcune carenze¹⁰. C'è voluto ancora più di un mese perché la nave fosse finalmente ricontrollata e dichiarata sicura dalle autorità spagnole. L'11 settembre, la nave è tornata di nuovo in mare per un'altra missione di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo centrale.

Il 19 settembre, la Alan Kurdi ha salvato 133 persone in tre diverse operazioni. Tra i sopravvissuti c'erano 62 minori, il più piccolo dei quali di cinque mesi¹¹. Mentre 8 persone sono state evacuate per ragioni di salute il 22 settembre, gli altri 125 sopravvissuti dovevano rimanere a bordo. Il 23 settembre, in assenza di risposte positive da parte delle autorità marittime (dall'Italia e da Malta, ma anche dalla Germania e dalla Francia) alle loro ripetute richieste di un porto sicuro per lo sbarco dei sopravvissuti, la Sea Eye ha annunciato che la nave stava facendo rotta per Marsiglia (in quanto porto di approdo indicato)¹². Mentre le condizioni meteorologiche stavano peggiorando e il governo francese chiedeva alle autorità italiane di consentire l'attracco della Alan Kurdi nel “porto sicuro più vicino”, la Alan Kurdi venne infine autorizzata a mettersi al riparo al largo della Sardegna; da lì, i sopravvissuti sono stati fatti sbarcare a Olbia, in Sardegna, il 26 settembre¹³. Anche in questo caso i sopravvissuti dovevano rimanere a bordo della nave Alan Kurdi quasi una settimana intera, in attesa, a quanto pare, che i diversi paesi europei negoziassero e alla fine accettassero che la maggior parte dei sopravvissuti venisse trasferita all'indomani del loro sbarco in Italia.

Dopo essere stata messa in quarantena per quattordici giorni nel porto di Olbia, il 9 ottobre la nave Alan Kurdi è stata nuovamente sottoposta a un nuovo controllo dello Stato di approdo. Come è successo a maggio e da allora anche ad altre quattro navi private di ricerca e salvataggio nel corso del 2020 (l'Aita Mari, la Sea-Watch 3, l'Ocean Viking e la Sea-Watch 4)¹⁴ e anche se le autorità spagnole e tedesche hanno dichiarato la nave sicura per la navigazione ancora nel settembre 2020, la Guardia costiera italiana ha trattenuto la Alan Kurdi

¹⁰ «Sea-Eye», *Sea-Eye successfully frees rescue ship Alan Kurdi*, 26 giugno 2020, <https://sea-eye.org/en/sea-eye-successfully-frees-rescue-ship-alan-kurdi/>.

¹¹ «Sea-Eye», *62 children were saved*, 20 settembre 2020, <https://sea-eye.org/en/62-children-were-saved/>.

¹² «Sea-Eye», *Alan Kurdi sets course for France*, 23 settembre 2020, <https://sea-eye.org/en/alan-kurdi-sets-course-for-france/>.

¹³ «Sea-Eye», *All rescued people disembarked in Olbia*, 26 settembre 2020, <https://sea-eye.org/en/all-rescued-people-disembarked-in-olbia/>.

¹⁴ «MSF», *Detainment of fifth search and rescue ship in five months condemns people to die at sea*, Press release, 20.09.2020, <https://www.msf.org/detaining-fifth-search-and-rescue-ship-five-months-condemns-people-die-sea>.

una seconda volta¹⁵. Il problema principale menzionato ancora una volta è il fatto che la nave rappresenterebbe un rischio per la sicurezza dell'equipaggio, dell'ambiente e per i sopravvissuti, in quanto non sarebbe attrezzata per ospitare sulla nave un numero elevato di persone per diversi giorni.

2.2. Il caso del push back privato in Libia

Un altro esempio eclatante è avvenuto mentre molti in Europa celebravano (anche se in forma limitata a causa della pandemia di COVID-19) le vacanze di Pasqua ed è stato ben documentato anche dall'attenzione dei media¹⁶.

La notte del 9 aprile 2020, 63 persone hanno lasciato la Libia su un gomone. Il Venerdì Santo, il 10 aprile 2020, la barca è stata avvistata da un aereo di Frontex che ha informato Malta, Italia, Libia e Tunisia della situazione di emergenza. La stessa notte i sopravvissuti hanno contattato l'Ong Alarm Phone, che ha localizzato la loro posizione GPS in acque internazionali e ha informato le autorità competenti a Malta, in Italia e in Libia. La domenica di Pasqua, il 12 aprile, secondo i dati del GPS, l'imbarcazione era finita alla deriva nella zona SAR maltese; ha poi perso il contatto con l'Ong Alarm Phone. Il 13 aprile, tre giorni dopo essere stati informati da Frontex della situazione di emergenza dell'imbarcazione, Malta e l'Italia hanno lanciato una missione di sorveglianza aerea e hanno localizzato l'imbarcazione. Poco dopo, alla mezzanotte di martedì 14 aprile, le autorità maltesi hanno lanciato una richiesta di soccorso via NAVTEX, chiedendo alle navi in transito nella zona di prestare assistenza e specificando che Malta non sarebbe stata in grado di fornire un luogo sicuro per l'approdo. Il mercantile Ivan ha ricevuto l'ordine di monitorare la situazione, mentre i mezzi aerei maltesi sono rimasti sul posto. Il maltempo ha impedito un primo tentativo di salvataggio. Secondo i sopravvissuti, sono morte sette persone, tre delle quali mentre cercavano di raggiungere il mercantile.

Alle 5 del mattino del 14 aprile, un peschereccio - che aveva disattivato il suo localizzatore - ha preso a bordo i sopravvissuti rimasti, mentre l'Ivan è stato liberato dalle sue funzioni. Il 15 aprile, l'Ong Alarm Phone è stata informata

¹⁵ «Sea-Eye», *Italy continues illegitimate repression of German rescue ships*, 10 ottobre 2020, <https://sea-eye.org/en/italy-continues-illegitimate-repression-of-german-rescue-ships/>.

¹⁶ Vedi la ricostruzione dei fatti dall'Ong Alarm Phone o nel giornale maltese Malta Today: «Alarm Phone», *Twelve Deaths and a Secret Push-Back to Libya*, Press release, 16 aprile 2020, <https://alarmphone.org/en/2020/04/16/twelve-deaths-and-a-secret-push-back-to-libya>; «Malta Today», *Secret pushback? Timeline of the AFM's rescue coordination of the returned migrant boat*, 21 aprile 2020, https://www.maltatoday.com.mt/news/national/101847/secret_pushback_timeline_of_the_afms_rescue_coordination_of_the_returned_migrant_boat_.

che 56 persone sono state riportate a Tripoli da un peschereccio, cinque di loro sono morte per fame e disidratazione, gli altri sono stati trattenuti in stato di detenzione. La barca era accompagnata da un'altra nave che trasportava diverse tonnellate di cibo e acqua. I 51 sopravvissuti, tra cui otto donne e tre bambini, sono stati portati dalle autorità libiche nella struttura di detenzione di Takiq al-Sikka. In tutto, dodici persone sono morte.

L'identità del peschereccio è stata inizialmente poco chiara, ma è stato presto identificato come il Mae Yemanja, noto anche come Dar al Salam 1, di proprietà di un uomo d'affari con apparenti dubbi legami con la Libia e battente bandiera libica. Secondo i sopravvissuti, l'equipaggio ha ammesso di lavorare in mare per Malta. Malta conferma di aver coordinato il salvataggio e lo sbarco in Libia. Il funzionario del governo Neville Gafa è stato interrogato sull'incidente in un processo, durante il quale ha spiegato non solo il suo coinvolgimento in questa operazione, ma anche la politica di Malta negli ultimi mesi: «Desidero confermare che negli anni in cui ho coordinato tali missioni non sono mai stati fatti push backs verso la Libia. Stavo solo impedendo ai migranti di entrare nella SAR maltese (area di ricerca e salvataggio). [...] Se sapessimo di qualche imbarcazione diretta alla SAR di Malta, attireremmo l'attenzione della guardia costiera libica, che reindirizzerebbe verso la Libia qualsiasi imbarcazione in acque libiche»¹⁷.

3. Operazioni di ricerca e salvataggio 2020: cosa sarebbe dovuto succedere?

Gli eventi sopra citati sono guidati dall'evidente volontà politica di molti governi europei di rafforzare la “lotta contro l'immigrazione irregolare” e condurre un “efficace controllo delle frontiere esterne dell'UE”, aspetti che sono diventati elementi fondamentali del nuovo Patto UE sulla migrazione e l'asilo. Tuttavia, le azioni dei governi sono limitate dal quadro giuridico su cui si basa una società democratica. In particolare, gli obblighi legali internazionali ed europei entrano in gioco quando si tratta di ricerca e salvataggio in mare, stabilendo standard e linee guida per le azioni dei governi. Analizziamo quindi alcune delle azioni statali descritte nei precedenti eventi alla luce del quadro giuridico applicabile.

¹⁷ «New York Times», *Latest Tactic to Push Migrants From Europe? A Private, Clandestine Fleet*, 30 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/30/world/europe/migrants-malta.html>.

3.1. Porti chiusi e luoghi non sicuri

Il primo sguardo va al decreto interministeriale del 7 aprile 2020, nel quale l'Italia sostiene che i porti italiani non soddisfano i criteri di *place of safety* ai fini delle operazioni di ricerca e soccorso condotte da navi battenti bandiera straniera al di fuori della zona SAR italiana, adducendo come motivo principale la pandemia di Covid-19.

Innanzitutto, questo decreto è in contraddizione con l'obbligo dell'Italia derivante dalla Convenzione internazionale delle Nazioni Unite per la ricerca e soccorso in mare (SAR) e dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS)¹⁸. In base alla convenzione SAR, gli Stati devono garantire che venga fornita assistenza a qualsiasi persona in difficoltà in mare, indipendentemente dalla sua nazionalità o dal suo status, o dalle circostanze in cui si trova. La responsabilità di soccorrere le persone in pericolo in mare è ormai universalmente riconosciuta e deve essere considerata come diritto internazionale consuetudinario, vincolante per tutti gli Stati. In relazione alle operazioni di ricerca e soccorso in mare, la Convenzione SOLAS stabilisce che lo Stato responsabile di una determinata regione di ricerca e soccorso (la cosiddetta zona SAR), è anche lo Stato responsabile di assicurare il coordinamento e la cooperazione di tutte le parti, in modo che i sopravvissuti siano sbarcati dalla nave che li assiste e consegnati in un luogo sicuro non appena sia ragionevolmente possibile. Nel 2004 sono stati adottati emendamenti alle Convenzioni SAR e SOLAS. Tali emendamenti hanno chiarito gli obblighi di uno Stato, nella cui zona "SAR" si trovano persone o navi in pericolo, di coordinare le operazioni di salvataggio fino al punto in cui le persone soccorse sono consegnate in un luogo sicuro entro un tempo ragionevole. Pertanto, «la responsabilità di fornire un luogo sicuro, o di assicurare che sia fornito un luogo sicuro, ricade sul Governo Contraente responsabile della zona SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti».

Di conseguenza, il Rescue Coordination Center (RCC) dello Stato responsabile della regione SAR «avvia il processo di identificazione del luogo o dei luoghi più appropriati per lo sbarco delle persone in pericolo in mare». Tuttavia, gli accordi non obbligano specificamente lo Stato della zona SAR a fornire esso stesso tale luogo.

¹⁸ Vedi la lista delle convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/ListOfConventions.aspx>; UNHCR/OIM, "Soccorso in Mare", 2015, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Soccorso_in_Mare.pdf.

Ma l'Italia può essere in grado di proclamare unilateralmente che non è più un luogo sicuro, vista l'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia di Covid-19? In generale, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)¹⁹ riconosce le preoccupazioni per la salute pubblica. In particolare, uno Stato costiero può fare affidamento su tali preoccupazioni per limitare le attività marittime e i movimenti delle navi (articolo 19, paragrafo 2, lettera g) dell'UNCLOS). Ciò significa per esempio che uno Stato costiero non è obbligato di permettere lo sbarco in contrasto con le sue leggi sanitarie.

Tuttavia, questi poteri sovrani sulle leggi sanitarie sono limitati dal regime sanitario internazionale, come il sistema dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), che fornisce strumenti specializzati per affrontare le minacce alla salute pubblica. Infatti, l'OMS ha adottato nel 2005 il Regolamento sanitario internazionale (RSI)²⁰, che ha lo scopo di «prevenire, proteggere, controllare e fornire una risposta di salute pubblica alla diffusione internazionale delle malattie in modi che siano commisurati e limitati ai rischi per la salute pubblica, e che evitino inutili interferenze con il traffico e il commercio internazionale». Le disposizioni del RSI stesso creano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati contraenti (come l'Italia). Solo in determinate circostanze (stabilite dall'articolo 43 del RSI), uno Stato può adottare misure più restrittive volte a garantire standard di protezione più elevati.

Infatti, secondo il suo articolo 43, il RSI «non preclude agli Stati contraenti di attuare misure sanitarie, conformemente al loro diritto nazionale pertinente e agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, in risposta a specifici rischi per la salute pubblica o a emergenze sanitarie di portata internazionale». Tuttavia, tali misure non devono limitare il traffico internazionale e non devono essere più restrittive per le persone di quanto sia ragionevolmente necessario. Tra tutte le alternative disponibili che consentirebbero di raggiungere un livello adeguato di protezione della salute, deve essere scelta la misura meno restrittiva. Nel determinare se attuare tali misure sanitarie, gli Stati contraenti devono basare le loro decisioni su principi scientifici, sulle prove scientifiche disponibili e su ogni guida o parere specifico disponibile dell'OMS.

Ciò significa che, laddove vi siano prove scientifiche che, ad esempio, la quarantena è sufficiente, non sono ammesse ulteriori restrizioni al traffico internazionale - come le chiusure dei porti. In particolare, nel caso di Covid-19,

¹⁹ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS): https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

²⁰ Regolamento Sanitario Internazionale (RSI): http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_3066_listaFile_itemName_2_file.pdf.

la chiusura completa dei porti per le missioni SAR non è necessaria per proteggere la salute pubblica in uno Stato costiero. Un periodo di quarantena di quattordici giorni sembra in effetti essere sufficiente per dimostrare che non ci sono rischi per la salute dello Stato costiero e che l'equipaggio e i sopravvissuti possono essere ammessi in sicurezza nel paese.

Inoltre, la sovranità degli Stati costieri sulle loro acque territoriali, ad esempio per imporre norme sanitarie o divieti di ingresso per l'immigrazione, è limitata anche da altre norme di diritto internazionale. In particolare, gli Stati devono rispettare il diritto di chiedere asilo (articolo 14 UDHR) e l'obbligo di non-refoulement (articolo 3 CEDU, articolo 33 della Convenzione sui rifugiati, articolo 7 ICCPR, articolo 3 CAT) nel gestire gli scenari di SAR. Il non-refoulement è un diritto non derogabile e l'obbligo di rispettarlo si applica anche in situazioni di emergenza pubblica²¹.

In conclusione, la ricerca e il salvataggio costituiscono un caso particolare. Gli Stati contraenti devono garantire che l'effettivo soccorso delle persone in pericolo rimanga possibile e che siano rispettati gli altri obblighi previsti dal diritto internazionale dei diritti umani. In particolare, gli Stati devono garantire che il principio del non-refoulement sia pienamente rispettato e non venga aggirato rendendo impossibile l'accesso alla protezione. Non appena uno Stato esercita la giurisdizione e un effettivo controllo sulle persone in pericolo in mare o a bordo di una nave di soccorso, ha l'obbligo di rispettare i loro diritti umani e di proteggere la loro vita e il loro benessere di base (articolo 2 e 3 della CEDU).

Tuttavia, imporre una misura generale - come nel decreto interministeriale del 7 aprile - per precludere l'ammissione dei sopravvissuti alle operazioni di ricerca e salvataggio private, senza prove di un rischio per la salute e senza misure di protezione, sarebbe discriminatorio e non risponderebbe agli standard internazionali. Nel caso in cui si individuino rischi per la salute dell'equipaggio e/o dei sopravvissuti, potrebbero essere adottate altre misure, come test e/o quarantena, che consentirebbero alle autorità di gestire lo sbarco in modo sicuro. Tali misure devono tuttavia essere applicate in modo non-discriminatorio e in conformità alla legge, cioè necessarie allo scopo legittimo di gestire il rischio sa-

²¹ Come evidenziato anche dall'UNHCR, che condanna i divieti di ingresso generalizzati - come le chiusure dei porti - in quanto incompatibili con gli obblighi di non-refoulement. UNHCR ricorda che "States have a duty vis-à-vis persons who have arrived at their borders, to make independent inquiries as to the persons' need for international protection and to ensure they are not at risk of refoulement", UNHCR, "Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response", *Refworld*, 16 marzo 2020, <https://www.refworld.org/pdfid/5e7132834.pdf>.

nitario identificato, proporzionate e soggette a revisione periodica. Qualora tali restrizioni equivalgano alla detenzione, la detenzione non deve essere arbitraria o discriminatoria, deve essere conforme e autorizzata dalla legge in conformità con le garanzie procedurali applicabili, per un periodo di tempo limitato e comunque in linea con gli standard internazionali. I problemi di salute non giustificano il ricorso sistematico alla detenzione per motivi di salute o a misure equivalenti contro individui o gruppi di richiedenti asilo o rifugiati²².

3.2. Port State Control (PSC): uno strumento “tecnico” per fermare le operazioni di ricerca e soccorso

Mentre il decreto italiano del 7 aprile sul luogo sicuro ha rappresentato alla fine solo una forte dichiarazione politica piuttosto che un efficace strumento legale per fermare l’arrivo di migranti in Italia, l’Italia ha impiegato nel 2020 un’altra strategia volta a fermare o almeno a limitare in particolare le operazioni di ricerca e soccorso in mare da parte delle ONG private: subito dopo l’arrivo di una nave privata delle ONG di ricerca e soccorso in un porto italiano e la conclusione dell’operazione di salvataggio, la Guardia Costiera italiana ha avviato il cosiddetto “controllo dello Stato di approdo” (*Port State Control, PSC*)²³ volto a verificare la situazione della sicurezza a bordo, come è avvenuto il 5 maggio 2020 per la nave Alan Kurdi di Sea-Eye.

In breve, un PSC è l’ispezione delle navi straniere nei porti nazionali per verificare che le condizioni della nave e delle sue attrezzature siano conformi ai requisiti dei regolamenti internazionali e che la nave sia equipaggiata e gestita nel rispetto di queste regole. Mentre la responsabilità primaria per gli standard delle navi è dello Stato di bandiera (nel caso della nave Alan Kurdi: la Germania), i PSC di solito mirano a fornire una “rete di sicurezza” per identificare le navi non conformi alle norme e prevenire seri rischi per l’equipaggio, l’ambiente o altre persone che entrano in contatto con la nave.

Come già detto, il rapporto di ispezione dello Stato di approdo del 5 maggio condotto a Palermo in relazione alla nave Alan Kurdi della Sea-Eye ha rilevato “gravi carenze di sicurezza” e la nave è stata successivamente dichiarata in

²² ANUSCHEH FARAHAT & NORA MARKARD, “Closed Ports, Dubious Partners: The European Policy of Outsourcing Responsibility”, Heinrich Böll Stiftung, E-Paper, 25 maggio 2020, pp. 7-13.

²³ Cf. per più informazioni sul ‘Port State Control – PSC’: ORGANIZZAZIONE MARITTIMA INTERNAZIONALE, *Port State Control*, 2020, <https://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/PortStateControl.aspx>.

stato di fermo. La principale argomentazione avanzata è stata che le condizioni a bordo non sono sufficientemente sicure per fornire - con le parole della Guardia Costiera italiana - sistematicamente un "servizio di assistenza ai migranti in mare".

Questo nuovo tentativo è in linea con una serie di altri tentativi intrapresi dall'Italia negli ultimi anni per ostacolare l'arrivo di migranti via mare. Tuttavia, bisogna riconoscere che questo nuovo intervento è stato incredibilmente efficace, ma allo stesso tempo eccezionalmente cinico. I PSC sono stati applicati a quasi tutte le navi delle ONG private di ricerca e soccorso operanti nel 2020 nel Mediterraneo (oltre che alla Alan Kurdi, anche alla Aita Mari, la Sea-Watch 3, la Ocean Viking e la Sea-Watch 4)²⁴ e sono riusciti a fermare quasi tutte queste operazioni private di ricerca e soccorso durante l'estate e l'autunno del 2020, ovvero i periodi solitamente più pericolosi a causa dell'alta frequenza di migranti che cercano di raggiungere l'Europa con imbarcazioni non attrezzate.

La principale argomentazione utilizzata dalla Guardia Costiera italiana per fermare le navi di ricerca e soccorso non avrebbe tuttavia potuto essere più cinica. In breve, l'affermazione è che le imbarcazioni presenterebbero rischi per la sicurezza soprattutto per le persone che le ONG stanno salvando. A questo proposito, l'esempio più eclatante è stato l'ultimo PSC della nave Alan Kurdi a Olbia nell'ottobre 2020, in cui il rapporto sullo Stato di approdo ha dichiarato come carenza (addirittura come motivo di fermo) il fatto che la Alan Kurdi abbia "1010 giubbotti di salvataggio aggiuntivi e tre zattere di salvataggio aggiuntive in eccesso rispetto a quelle richieste dal Certificato di sicurezza delle navi da carico a bordo"²⁵. Rimane infatti un mistero in che modo questo possa rappresentare un rischio per la sicurezza delle persone salvate. Mentre non c'è dubbio che la ricerca di una maggiore sicurezza rappresenti una preoccupazione chiave condivisa dalla maggior parte delle ONG di ricerca e soccorso e che sarebbero auspicabili standard più unificati a questo proposito, non c'è dubbio nemmeno sul fatto che poter fornire soccorso va nella direzione di una maggiore sicurezza, al contrario dell'impedimento di garantire assistenza alle persone in difficoltà in mare. È certo che alcune delle quasi 800 perdite di vite umane nel Mediterraneo nel 2020 avrebbero potuto essere evitate, se le navi non fosse-

²⁴ *Ibid*, nota a piè di pagina n°14; inoltre, l'Ong italiana Mediterranea ha annunciato che la sua nave, la Mare Jonio, è stata fermata in porto, poiché la Capitaneria di Pozzallo ha negato l'imbarco a due membri del team, «Mediterranea», *Il governo italiano blocca di nuovo l'attività della Mare Jonio*, 28 ottobre 2020, <https://mediterranea-rescue.org/news/il-governo-italiano-blocca-di-nuovo-lattivitа-della-mare-jonio-mediterranea-saving-humans-ma-non-riusciranno-a-fermarci/>.

²⁵ GORDEN ISLER, notizia Twitter, 9 ottobre 2020, https://twitter.com/gorden_isler/status/1314668508530249728.

ro state trattenute negli ultimi mesi²⁶. Inoltre, va sottolineato che nelle missioni civili di salvataggio in mare e di osservazione degli ultimi anni non sembra esserci stato un solo incidente o emergenza in cui un membro dell’equipaggio o un passeggero a bordo abbia subito gravi danni fisici o perdite di vite umane.

Oltre alla dimensione politica di questa nuova strategia, vi sono anche chiare indicazioni che le decisioni emesse dalle autorità italiane che hanno comportato forme di detenzione violano (almeno) il diritto internazionale. Le presunte carenze individuate ad esempio nel caso della nave Alan Kurdi (PSC a Palermo in maggio ma anche a Olbia nell’ottobre 2020) sono legate principalmente alla capacità della nave (ad esempio il sistema di trattamento delle acque reflue e di gestione dei rifiuti), alle ore di lavoro e di riposo dell’equipaggio e al piano di sicurezza in generale. Mentre le autorità italiane non mettono in dubbio la capacità della nave e dell’equipaggio di navigare in sicurezza (come certificato principalmente anche dalle autorità dello Stato di bandiera tedesco) in condizioni normali e con il normale equipaggio a bordo (circa 20 persone), le autorità italiane dubitano di questa capacità non appena un certo numero di persone soccorse è a bordo (l’ultima volta nel settembre 2020: 133 sopravvissuti). Esse sostengono che le navi private di ricerca e soccorso, come la Alan Kurdi, si presentano per fornire “un servizio sistematico di assistenza ai migranti in mare”.

È già molto discutibile se questo tipo di comprensione di un “modello di servizio” possa essere preteso dalla Alan Kurdi della Sea-Eye e dalla maggior parte delle navi private di ricerca e soccorso. Molte imbarcazioni private di ricerca e salvataggio sono iniziate in realtà come missioni di osservazione per individuare le persone in pericolo in mare, per fornire il primo soccorso (con giubbotti di salvataggio, zattere di salvataggio, assistenza medica, ecc.) e per collegarsi alle operazioni di soccorso condotte dallo Stato per portare i sopravvissuti il più presto possibile in un luogo sicuro. All’inizio, infatti, non c’era bisogno di tenere a lungo a bordo le persone salvate dalle emergenze in mare, poiché queste venivano immediatamente trasferite su navi gestite dallo Stato o sbarcate in un luogo sicuro. Questa situazione è però cambiata drasticamente negli ultimi anni. Oggi ci vogliono giorni o addirittura settimane (come è successo con la Alan Kurdi in aprile) prima che gli Stati costieri (come l’Italia o Malta) accettino che le navi entrino nelle acque territoriali o che i sopravvissuti sbarchino nei loro Paesi. Le ragioni di questa lunga attesa sono spesso di natura politica. Gli Stati costieri, come l’Italia, si trovano di fronte a una forte e medialmente

²⁶ ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI, “Missing Migrants Project”, ottobre 2020, <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

potente opposizione politica, che spinge a severe decisioni anti-immigratorie. Inoltre, mantenere le navi in stand-off per molti giorni aiuta questi Stati a creare la pressione necessaria per negoziare dietro le quinte con gli altri Paesi dell'UE, in modo da permettere ai sopravvissuti di essere trasferiti dopo lo sbarco in altri Stati membri. A questo proposito, è davvero deplorabile che il tentativo di creare un meccanismo più chiaro e automatico di sbarco e ricollocazione, che faceva parte di un'iniziativa di Malta, Italia, Francia e Germania del settembre 2019 e che è stato messo sul tavolo per un sostegno volontario al Consiglio dell'UE nell'ottobre 2019²⁷, non abbia ancora creato cambiamenti significativi per paesi come Malta e l'Italia. Le conseguenze di questo lungo periodo di stallo per le missioni private di ricerca e soccorse sono piuttosto drammatiche. Mentre sono iniziate come missioni di osservazione e di primo soccorso per le persone in difficoltà in mare, ora sono sempre più costrette a fornire assistenza per giorni a queste persone a bordo delle loro navi. Tuttavia, fingere che questo sia diventato il cosiddetto "modello di servizio" di queste ONG, non è certamente corretto. L'obiettivo delle ONG non è quello di "assistere i migranti in mare", ma era ed è chiaramente quello di fornire sostegno alle operazioni di ricerca e soccorso e di aiutare le persone in difficoltà in mare a raggiungere un luogo sicuro non appena possibile.

La comprensione di questa distinzione è importante anche in relazione alla valutazione giuridica delle decisioni in materia di detenzione. È chiaro che una nave che prevede di tenere le persone a bordo per diversi giorni o settimane (come i traghetti o le navi da crociera) deve avere una certa capacità e piani di sicurezza certificati adeguati. Questo è certamente diverso non appena si parla di navi che prendono un numero necessariamente indefinito (a seconda delle circostanze dell'incidente di soccorso) di persone a bordo durante le operazioni di soccorso. Il diritto internazionale del mare ha creato delle deroghe per situazioni il cui fine sia «salvare vite umane in mare», deroghe che sono effettivamente applicabili nel contesto dato delle operazioni di ricerca e soccorso private²⁸.

Nel caso della nave Alan Kurdi, le persone supplementari a bordo sono state sempre salvate in situazioni di pericolo e quindi la loro presenza a bordo

²⁷ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, "Consiglio "Giustizia e affari interni", 7 e 8 ottobre 2019", 8 ottobre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2019/10/07-08/>.

²⁸ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, "Maritime Labour Convention", 2006, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/normativeinstrument/wcms_090250.pdf; ORGANIZZAZIONE MARITTIMA INTERNAZIONALE, "International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)", [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx).

è chiaramente in linea con lo scopo di «salvare vite umane in mare». Queste eccezioni soddisfano un chiaro obiettivo. Come abbiamo visto in precedenza, le navi, sia private che pubbliche, hanno l’obbligo di provvedere alla ricerca e al salvataggio di tutte le persone in pericolo in mare. Senza le eccezioni di cui sopra, una nave che accettasse altre persone da soccorrere sarebbe necessariamente in conflitto con i propri obblighi previsti dalla legge del mare. Ciò rischierebbe altrimenti di creare risultati indesiderati e di creare un incentivo perverso a ignorare illegalmente le situazioni di pericolo - con conseguente perdita di vite umane in mare - al fine di evitare il fermo dello Stato di approdo. Nel caso della Alan Kurdi, questa posizione giuridica è stata confermata anche dall’autorità dello Stato di bandiera tedesco, che ha la competenza principale e ultima di certificare la sicurezza delle navi battenti la propria bandiera e che dovrebbe essere riconosciuta da altri Stati. Con il fermo della Alan Kurdi per due volte nel 2020, e il conseguente mancato rispetto della certificazione di sicurezza fornita dalle autorità dello Stato di bandiera tedesco, le autorità italiane hanno inoltre sovrainterpretato le proprie competenze previste dal diritto internazionale del mare. Per tutti questi motivi la Sea-Eye ha deciso di ricorrere in appello contro le decisioni di detenzione italiane.

In conclusione, si può senz’altro affermare che lavorare insieme per migliorare la sicurezza (per le persone salvate e per l’ambiente) delle operazioni di ricerca e soccorso è un punto su cui ogni singolo attore coinvolto può essere d’accordo. Ma non è accettabile che ciò si traduca in un blocco sistematico di tutte queste iniziative che cercano di colmare il vuoto che i mancanti programmi di ricerca e soccorso statali hanno lasciato.

3.3. Push backs privati in Libia

Diamo finalmente un’occhiata più da vicino alla pratica di Malta di ordinare ai pescatori libici di salvare le persone in difficoltà in mare e di riportarle in Libia (vedi caso sopra descritto) e la relativa questione se Malta possa essere ritenuta responsabile di questa pratica di push back privato²⁹.

In termini generali, gli Stati possono essere ritenuti responsabili di azioni private se la persona privata ha agito su istruzioni dello Stato. Ciò è stabilito negli “Articoli sulla responsabilità degli Stati per gli atti illeciti internazionali”³⁰, che sono stati adottati nel 2001 dalla Commissione del diritto internazionale

²⁹ *Ibid*, nota a piè di pagina n°22, pp. 14-16.

³⁰ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries”, *Yearbook of the International Law Commission*,

delle Nazioni Unite e che rappresentano un insieme di principi generali di diritto internazionale, riconosciuti come diritto internazionale consuetudinario. È significativo che l'articolo 8 di questi «Articoli sulla responsabilità degli Stati» non richiede l'integrazione di una persona privata nella struttura ufficiale dello Stato, né importa se la sua condotta comporti una "attività governativa". Esso cerca di coprire le costellazioni in cui gli Stati utilizzano i privati come ausiliari, senza richiedere che essi siano "specificamente incaricati dallo Stato".

Di conseguenza, se un'autorità statale incarica il capitano di una nave privata di portare i sopravvissuti in un luogo non sicuro, dove esiste un rischio reale di tortura o di trattamento inumano o degradante e di respingimento a catena, questo sbarco può essere considerato un atto di quello Stato. Date le circostanze contestuali in Libia, un tale atto costituirebbe chiaramente una violazione del principio di non respingimento ai sensi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati (articolo 33) e/o della CEDU (articolo 3), nonché una violazione dell'obbligo di salvataggio ai sensi dell'UNCLOS (articolo 98), che termina solo quando i sopravvissuti possono essere sbarcati in un luogo sicuro.

In questo contesto, può essere utile ricordare la situazione critica della Libia³¹. Mentre anche durante la pandemia nel 2020 il conflitto armato in Libia è in corso, la situazione per migranti e rifugiati continua ad essere particolarmente allarmante. Molti di coloro che sono stati intercettati in mare finiscono in uno dei centri di detenzione ufficiali. Altri vengono portati in strutture o centri di detenzione non ufficiali, a cui la comunità internazionale non ha accesso. Le Nazioni Unite hanno ripetutamente ribadito che la Libia non è un porto sicuro e che le persone salvate in mare non dovrebbero essere rimpatriate in una detenzione arbitraria. Inoltre, secondo recenti rapporti, la Libia continua a deportare migranti attraverso il confine senza fornire accesso alle procedure di protezione internazionale, ad esempio in Paesi come il Ciad e il Sudan³².

Nella situazione sopra descritta, è chiaro che i funzionari maltesi hanno dato istruzioni al proprietario della Mae Yemanja (nota anche come Dar al

2001, vol. II, Part Two, pp. 31, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

³¹ MAURIZIO VEGLIO, "Amiche, nemiche, complici. l'Italia, la Libia e un secolo di caccia agli stranieri", in Fondazione Migrantes, *Il Diritto Asilo – Report 2019*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2019, pp.77-103.

³² «Amnesty International», *Libya: New evidence shows refugees and migrants trapped in horrific cycle of abuses*, 24 settembre 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/libya-new-evidence-shows-refugees-and-migrants-trapped-in-horrific-cycle-of-abuses/>; LORI HINNANT & ISABEL DEBRE, "Desert or sea: Virus traps migrants in mid-route danger zone", *AP News*, 3 May 2020, <https://apnews.com/article/8e03a003aaa32fa2cac91929c70a1b22>.

Salam 1) di inviare la nave sul luogo dell'emergenza nella zona SAR maltese, di prendere a bordo i migranti in difficoltà e di consegnarli in Libia. Si deve quindi ritenere che il push back sia avvenuto per ordine di Malta, il che comporta la sua responsabilità internazionale.

In conclusione, e per dirla con le parole del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, è importante «garantire che Malta non intraprenda alcuna azione che possa comportare il ritorno e lo sbarco in Libia di persone salvate o intercettate in mare. Ciò include la garanzia che nessuno venga rimpatriato in Libia dalle autorità maltesi, l'astensione dall'impartire istruzioni alle navi private per lo sbarco delle persone salvate in Libia, e il non consegnare la responsabilità alla Guardia Costiera libica o a entità correlate quando la conseguenza prevedibile di ciò sarebbe lo sbarco in Libia». Inoltre, Malta dovrebbe «garantire la piena responsabilità per le situazioni in cui l'azione delle autorità maltesi ha portato, direttamente o indirettamente, al rientro di persone in mare in Libia»³³.

4. Guardiamo avanti: c'è motivo di essere ottimisti?

Il 23 settembre 2020 la Commissione UE ha pubblicato il suo Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo³⁴ come pacchetto di proposte che vogliono rappresentare un “nuovo inizio” del dibattito politico e legislativo sulla migrazione e l'asilo in Europa. Senza nessuna pretesa di essere esaustivi, qui di seguito si cerca di offrire un primo approfondimento sulle proposte della Commissione, anche per capire se ci sono alcune ragioni per sperare che situazioni come quelle appena descritte - in cui gli Stati membri dell'UE agiscono chiaramente contro i loro obblighi legali - non si ripropongano.

La proposta della Commissione, che sarà ora oggetto di ulteriori discussioni in seno al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, consiste in diverse proposte legislative, alcune “soft law” (raccomandazioni), alcuni tentativi di rilanciare le discussioni sulle proposte bloccate e infine piani per misure future. I principali temi trattati vengono accennati qui sotto.

³³ CONSIGLIO D'EUROPA, *Lettera della Commissaria Dunja Mijatović*, 5 maggio 2020, <https://rm.coe.int/letter-to-robert-abela-prime-minister-of-malta-on-the-human-rights-of-16809e4c9c>.

³⁴ *Ibid*, nota a piè di pagina n°1.

4.1. Le frontiere esterne continuano ad essere al centro dell'attenzione

La proposta della Commissione ha introdotto una procedura di frontiera obbligatoria. Le persone che attraversano le frontiere esterne dell'UE senza il documento necessario saranno trattenute alla frontiera, "pre-selezionate" e poi "incanalate" verso la "giusta" procedura. Coloro che si ritiene abbiano scarse possibilità di ottenere lo status di protezione possono aspettarsi una procedura accelerata alla frontiera, molto probabilmente un rapido rigetto delle loro richieste di asilo e la rapida esecuzione della decisione di rimpatrio.

Lo screening e la rapidità delle procedure di frontiera sono stati anche la logica alla base del cosiddetto "approccio hotspot" proposto nel 2016, che ha spesso portato alla detenzione de facto dei richiedenti asilo e all'attuale situazione disumana nelle isole greche, ma anche in Italia. Non è ancora chiaro come questo nuovo Patto possa migliorare questa situazione e velocizzare i processi. Inoltre, invece di ricalibrare la responsabilità tra gli Stati membri dell'UE, le proposte di riforma procedurale esacerberanno la pressione sugli Stati membri alle frontiere esterne dell'UE.

4.2. Un nuovo sistema di Dublino?

La buona notizia è che il termine Dublino potrebbe smettere di essere sinonimo di paura e sofferenza dei richiedenti asilo e di un sistematico fallimento della solidarietà europea. Tuttavia, il Patto sulla migrazione e l'asilo ha perso l'opportunità di riformare radicalmente il sistema di Dublino e la responsabilità di valutare le richieste di asilo rimane, in pratica, al primo paese di arrivo.

La proposta prevede inoltre un meccanismo di solidarietà, che richiede l'aiuto degli Stati membri per la ricollocazione in caso di arrivo di un numero elevato di persone ("pressione migratoria") o di sbarco dalle operazioni di ricerca e soccorso. Gli Stati membri sono autorizzati a fornire "sponsorizzazioni per il rimpatrio" invece di trasferire le persone nei loro territori, il che, ironia della sorte, in pratica può portare esattamente a un incremento della redistribuzione.

Numerose sono le questioni e le preoccupazioni connesse in particolare a questa parte della proposta che cerca di superare le enormi differenze politiche tra gli Stati membri dell'UE: resta da vedere quale forma prenderanno queste disposizioni quando saranno finalmente adottate e attuate.

4.3. Un forte accento sul rimpatrio e sulla deportazione

Il Patto pone (ancora una volta) una forte enfasi sul rimpatrio e sulla deportazione, ponendo l'accento sulla necessità di un aumento del numero di persone che vengono rimpatriate o deportate dall'Europa. Questo non è affatto nuovo. Da diversi anni l'UE e i suoi Stati membri cercano di affrontare il fatto che solo un numero limitato di persone senza documenti viene effettivamente rimpatriato.

Le esperienze degli ultimi anni dimostrano che ciò è possibile solo rafforzando i partenariati con i paesi terzi. Ciononostante, su questo tema la proposta della Commissione mantiene la tensione tra l'impegno retorico a favore di partenariati internazionali reciprocamente vantaggiosi e l'insistenza sul fatto che la migrazione è al centro delle relazioni dell'UE con i paesi terzi. Continueranno i tentativi di esternalizzare la responsabilità in materia di asilo e di utilizzare in modo improprio l'assistenza allo sviluppo, i regimi di visto e altri strumenti per esercitare pressioni sui paesi terzi affinché collaborino al controllo della migrazione e agli accordi di riammissione. Ciò rischia non solo di contraddire l'impegno dell'UE nei confronti dei principi dello sviluppo, ma anche di minare la sua posizione internazionale, generando sfiducia e ostilità da e tra i paesi terzi. Inoltre, non è utile che nella proposta della Commissione manchi l'ambizione di creare percorsi più sicuri e regolari verso l'Europa, che avrebbero inviato un segnale necessario ai paesi terzi che l'Europa è pronta a condividere la responsabilità in materia di protezione sulla scena internazionale.

4.4. Sostegno alle operazioni di ricerca e salvataggio in mare?

Per quanto riguarda le questioni discusse in particolare in questo capitolo, si può dire che mentre la ricerca, il soccorso e lo sbarco sono inclusi in tutte le proposte pertinenti del Patto, la tragedia umanitaria nel Mediterraneo deve ancora essere affrontata in modo adeguato. La proposta, ad esempio, non prevede la reintroduzione delle attività di ricerca e soccorso finanziate dall'UE.

Inoltre, invece di affrontare i comportamenti e le normative dei governi per ostacolare i soccorsi in mare e consentire il lavoro dei difensori dei diritti umani, la Commissione europea sembra far propria la strategia adottata dall'Italia nel 2020, suggerendo di monitorare gli standard di sicurezza delle navi e i livelli di comunicazione con gli attori privati.

Va inoltre sottolineato un altro aspetto che può creare potenziali interferenze con gli obblighi di ricerca e salvataggio. La raccomandazione proposta

sembra richiedere agli attori privati di aderire non solo alle leggi, ma anche alle politiche e alle pratiche relative alla “gestione delle migrazioni”.

Con le parole delle dichiarazioni presentate dall'ECRE a nome di molte ONG attive nel settore in Europa, si può concludere che le proposte della Commissione contenute nel Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo «è l'inizio di quello che promette di essere un altro lungo e conflittuale periodo di negoziati sulle regole dell'UE in materia di asilo e migrazione»³⁵. Si vedrà quale sarà la versione finale adottata e attuata nella prassi dai diversi Stati membri dell'UE. L'approccio dimostrato attraverso il Patto non lascia però tanta speranza che la politica europea in materia di asilo e migrazione si orienti verso una realizzazione effettiva più umana e solidale.

5. Conclusioni

Gli esempi sopra citati, che fanno parte del modo in cui l'Europa affronta le sfide della migrazione e dell'asilo, hanno dimostrato che è necessario un approccio completamente diverso riguardo l'impegno dell'Europa in materia di movimenti migratori. L'Europa e i suoi Stati membri devono ridurre e trasformare il perdurante conflitto relativo alla mobilità internazionale, partendo dalla realtà dei movimenti migratori e offrendo un quadro di riferimento per il suo sviluppo, piuttosto che cercare di sopprimerlo e negarlo.

Vorrei concludere sulle base di tre aspetti fondamentali, che Charles Heller e Bernd Kasperek³⁶ hanno formulato per affrontare le sfide dell'asilo e della migrazione: «In primo luogo, sarebbe necessario riconoscere che qualsiasi politica che sia completamente in contrasto con le pratiche sociali è destinata a generare conflitti e, in ultima analisi, a fallire. Una politica asilo e migratoria deve partire dalla realtà sociale della migrazione e fornire un quadro di riferimento per il suo sviluppo. In secondo luogo, si dovrebbe riconoscere che non si può porre fine unilateralmente a nessun conflitto. Qualsiasi processo di trasformazione del conflitto deve riunire le parti in conflitto e cercare di rispondere alle loro esigenze, ai loro interessi e ai loro valori in modo che non siano più in conflitto

³⁵ ECRE, *Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum...*, 6 ottobre 2020, <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded>.

³⁶ CHARLES HELLER & BERND KASPEREK, “The EU's pact against migration”, *Open Democracy*, 5 ottobre 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/the-eus-pact-against-migration-part-one/>.

tra loro. In particolare, i migranti del Sud del mondo devono essere inclusi nella definizione delle politiche che li riguardano. In terzo luogo, bisogna riconoscere che i migranti del Sud del mondo non sono estranei all'Europa. Sono stati a lungo inclusi nelle vaste ragnatele dell'impero. Le migrazioni e le frontiere sono radicate in queste relazioni ineguali, e non si può porre fine al conflitto sulla mobilità senza trasformarle radicalmente».

Sarebbe importante che l'UE iniziasse finalmente a costruire un'altra Europa basata su queste tesi!

Ulrich Stege

Ulrich Stege è il direttore del programma di Cliniche Legali presso l'International University College di Torino (www.iuctorino.it) ed è un avvocato qualificato in materia di diritto dell'immigrazione in Italia e in Germania. Inoltre, 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), membro del comitato direttivo di GAJE (Global Alliance of Justice Education), membro dell'ASGI (Associazione per Gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) e del Network sul Diritto dell'Immigrazione in Germania (Netzwerk Migrationsrecht).



I migranti lasciano il campo informale di Vucjak dopo lo sgombero fatto dalle forze dell'ordine. Dicembre 2019.

EXODUS, IN ASCOLTO IN LIBIA

Michelangelo Severgnini

1. Antefatto

15 settembre 2020.

Approfitta dei pochi momenti di tregua che i suoi piccoli due gemelli le danno per osservare la calma e la calura fuori le persiane della propria stanza. È pieno giorno di un fine estate, quello del 2020, che arriva stanco, sfiduciato, intimorito.

Lei si chiama Mariama, ha 30 anni, originaria della Sierra Leone e da quasi due anni, tranne le due settimane peggiori della sua vita, risiede nel centro “Ibn Khaldun” dell’UNHCR a Medenine, sud della Tunisia. La sua storia straordinaria racconta che in Libia inizialmente ci era andata per un raggio, tratta in inganno dai trafficanti, infine venduta come schiava, fuggita, imbarcata su un gommone e tratta in salvo appena in tempo sulla nave Aquarius. Evacuata d’urgenza in elicottero dalla nave, si ritrova in Tunisia. Chiede di tornare in Sierra Leone. Non c’è modo. Ritorna in Libia via terra per recarsi a Tripoli e ottenere dall’OIM un rimpatrio volontario via aereo. Ma non appena passata la frontiera, questa volta, viene sequestrata da banditi e stuprata. Due settimane dopo è di ritorno a Medenine, ormai futura madre di due maschietti.

La conoscemmo per la prima volta nella primavera 2019, il suo pancione era enorme. «Se avessi saputo che cos’era la Libia, non sarei partita», ci disse in quei giorni. Nel frattempo ha ottenuto lo status di rifugiata, a causa delle violenze subite. I bimbi crescono, ma nessuna novità sul suo ricollocamento in Europa.

Il centro di Medenine è in declino. L’anno scorso ospitava quasi un migliaio di richiedenti asilo. Ora sono rimasti meno di 100. Ma gli altri non sono stati ricollocati, se non poche decine in paesi terzi (Svezia, Francia, Paesi Bassi e Nor-

vegia)¹. Gli altri sono tornati in Libia per imbarcarsi. A metà agosto Yussif, un bimbo etiope di 3 anni ospite del centro, è volato dalla terrazza. Morto sul colpo. L'incuria dell'edificio aveva lasciato una parte della terrazza senza parapetto.

Mariama guarda fuori dalla finestra piena d'angoscia. Sente desolazione, smarrimento, infinita tristezza per una storia che non è andata come doveva andare. Mai.

2. Fuori dai radar

Sin dall'estate del 2018 siamo in contatto diretto con centinaia di persone che accedono a internet dal suolo libico. Attraverso un metodo basato sulla geolocalizzazione, conosciamo in rete quei migranti che sono fuori dai radar dei report e dei reportage giornalistici. Oggi non sono più una nebulosa di cui evincere le intenzioni, ma sono una comunità in rete, come in ogni parte del mondo ormai. Pronta a raccontarsi².

E così, in totale anonimato, tutti loro vogliono parlare. Il loro racconto arriva diretto, senza filtri e soprattutto senza rischi. Ma il loro racconto non è solo la denuncia di persone direttamente coinvolte negli eventi, pertanto fonte primaria, testimoni oculari. Nei loro racconti si fa largo soprattutto una capacità di analisi inedita. Lessico e agenda pertanto finiscono per apparire spesso sorprendenti.

Un ragazzo della Sierra Leone nel settembre 2018 ci raccontava in un messaggio vocale: «Se non possiamo andare in Europa, penso sia meglio tornare ai nostri Paesi, con le nostre famiglie. Anche se sei povero, ti accontenti del poco che hai, ma almeno hai la libertà. L'esperienza in prigione... Ogni giorno ci picchiavano, non ci davano da mangiare. Elettrificavano le persone. Tanti sono morti così»³.

Nel febbraio 2019 una ragazza nigeriana da Tripoli: «Siamo arrivati fin qui senza davvero volerlo. Abbiamo creduto ai nostri connazionali che ci hanno portati fin qui ma senza poi mantenere le promesse. Una volta qui, hanno

¹ Cf. <https://reliefweb.int/report/tunisia/unhcr-tunisia-operational-update-31-october-2019>.

² "Exodus - fuga dalla Libia" è un progetto di Michelangelo Severgnini che a partire dal settembre 2018 mette in rete i messaggi vocali ricevuti dall'autore via whatsapp dai migranti presenti in Libia. Privo di finanziamenti e interamente indipendente, si avvale della partecipazione saltuaria di diversi collaboratori.

³ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0 (settembre '18): vimeo.com/291242947.

rivelato le loro vere intenzioni e noi siamo diventati loro schiavi. È così dura raccontare tutto»⁴.

Un ragazzo della Sierra Leone nel novembre 2018: «Siamo venuti in questo Paese con l'intenzione di andare in Europa. Ma non ce l'abbiamo fatta. E abbiamo perso la maggioranza dei nostri fratelli e sorelle nel mare. Non vogliamo ritentare il mare, l'unica cosa che vogliamo è tornare nel nostro Paese. Sfortunatamente i nostri gommoni sono stati intercettati dalla Guardia costiera libica e noi siamo stati portati in prigione. È lì dentro che ci siamo convinti a tornare al nostro Paese»⁵.

Da quanto intuiamo dalle numerosissime storie raccolte, la stragrande maggioranza dei cosiddetti migranti economici è arrivata in Libia ormai diversi anni fa, non sapendo cosa fosse esattamente la Libia. Chi si trova oggi in Libia fa parte di un'ondata che si era messa in moto negli anni scorsi e ora è rimasta bloccata, senza poter andare avanti, senza poter tornare indietro.

Un ragazzo nigeriano da Tripoli nel dicembre 2018: «Devono evacuare ogni migrante fuori da questo posto, immediatamente! Ognuno qui è pronto ad andare a casa, perché qui non è sicuro. Abbiamo bisogno di aiuto: o per venire in Europa o per tornare al nostro Paese. Sono le 2 cose migliori per noi per come la vedo adesso»⁶.

3. Tripolitania: un sistema di produzione basato sulla schiavitù

Un ragazzo nigeriano nell'estate 2018 da Zuwara:

«Sono un migrante in Libia e vengo dalla Nigeria. Ho attraversato il deserto del Sahara per venire in Libia sulla strada per l'Europa. Ma quando sono arrivato qui la storia è cambiata in qualcosa che non mi aspettavo e che anzi mai avevo visto prima in vita mia. In Libia le ragazze nere vengono vendute come prostitute e i ragazzi neri venduti per lavorare nei campi. Qualche volta in Libia si lavora con l'accordo di essere pagati a fine lavoro, ma poi prendono i

⁴ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.5 (febbraio '19): vimeo.com/318169225.

⁵ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.2 (novembre '18): vimeo.com/302947109.

⁶ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.3 (dicembre '18): vimeo.com/309679933.

fucili e ti dicono di andartene. Se non te ne vai subito, ti sparano alle gambe e qualcuno può anche farti secco all'istante»⁷.

Ancora un ragazzo nigeriano: «Mi pagano solo spicci per il trasporto, poi prendono il fucile e mi dicono di andarmene»⁸. Un altro ragazzo nigeriano nel gennaio 2019:

«Quando sono stato nella prigione di Osama molti migranti erano stipati in posti nascosti. Non vogliono infatti che siano visti dagli operatori dell'UNHCR, perché li tengono per essere venduti. In questo Paese non c'è governo, non ci sono banche, non c'è Western Union. Ma ci sono dei Nigeriani che hanno un conto bancario in Nigeria. Se tu versi i soldi sul loro conto in Nigeria, loro ti danno soldi in contanti qui, trattenendosi il 50%. Così ho pagato il mio riscatto. Pensi che quelli che pagano la traversata, guadagnino quei soldi qui? I genitori spediscono loro la somma su questi conti e loro ottengono il contante qui. Così funziona»⁹.

4. Chi è tornato a casa e chi non può tornare

Sono numerose le persone con cui siamo in contatto che ad un certo punto, in qualche modo, nel corso dei mesi, riescono ad usufruire di un volo di rimpatrio volontario organizzato dall'OIM (50.000 persone hanno usufruito del rimpatrio volontario verso 44 Paesi africani a partire dal 2015)¹⁰.

Nel gennaio 2018 Mohamed dalla Sierra Leone ci raccontava: «Sono stato in Libia. Ho subito molta umiliazione, discriminazione. Si sono presi i miei soldi, tutto ciò per cui avevo lottato. Adesso al mio Paese non ho molto, ma almeno sono libero. Sono stato sconfitto, ma adesso sono libero, capisci?»¹¹.

Chi in questi anni è riuscito a tornare a casa dalla Libia, definito "returnee", spesso ha dato vita ad associazioni di volontari che si operano per sensibilizzare

⁷ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0 (settembre '18): vimeo.com/291242947.

⁸ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.1 (ottobre '18): vimeo.com/297273950.

⁹ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.4 (gennaio '19): vimeo.com/311007925.

¹⁰ Cf. <https://www.iom.int/news/more-50000-migrants-benefited-voluntary-humanitarian-return-assistance-libya-2015>.

¹¹ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.4 (gennaio '19): vimeo.com/311007925.

i giovani a non partire. Nel novembre 2018 Mustapha Sallah, fondatore del YAIM (Youth Against Irregular Migration) dal Gambia ci raccontava:

«Perciò penso che il nostro governo del Gambia e gli altri organismi internazionali dovrebbero aiutare i nostri fratelli bloccati in Libia a tornare a casa. So che la maggioranza di loro vuole tornare a casa. Ne hanno abbastanza, sono senza speranza adesso in Libia. Sono tornato in Gambia l'anno scorso, aprile 2017 e da allora lavoriamo nelle comunità, nelle scuole, coi media, per sensibilizzare la gente, volontariamente. Nessuno ci finanzia. Cerchiamo di cambiare la struttura mentale dei giovani e convincerli a restare»¹².

Ma nella variegata comunità dei migranti in Libia ci sono anche coloro che a casa non possono o non vogliono comunque tornare. Sono coloro intitolati alla protezione internazionale e allo status di rifugiati. Secondo un recente rapporto dell'UNHCR, su un totale stimato di circa 700.000 migranti in Libia, sarebbero 46.247 i rifugiati o richiedenti asilo sul suolo libico¹³. Per loro salvezza significa una sola cosa: un volo verso Europa o altri Paesi sicuri. Nell'agosto 2019 un giovane ragazzo eritreo ci mandava questo messaggio vocale dal centro di detenzione di Zintan:

«Mi rivolgo a voi persone dell'Europa o del resto del mondo, vi chiediamo di evacuarci presto, di essere ricollocati, perché ora basta, basta, basta, stiamo morendo. In Zintan siamo rimasti 654 Eritrei e 40 Somali. A causa di questa prolungata detenzione abbiamo sviluppato disordine mentale e diverse malattie, specialmente TB. Negli ultimi 6 mesi 22 persone sono morte: immagina! Mancano medicinali, cibo a sufficienza. Abbiamo fame e sete. Molte volte i media hanno parlato di noi, ma alla fine nulla è cambiato»¹⁴.

5. La tentazione di rischiare la vita in mare

Nel 2019 sono arrivati in Italia dalla Libia via mare circa 10.000 persone (circa 250 annegamenti accertati)¹⁵. Il 27 agosto scorso l'Unhcr riporta che circa 7.000 migranti nell'anno in corso sono stati riportati in Libia dalla Guardia

¹² Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.2 (novembre '18): vimeo.com/302947109.

¹³ Cf. <https://data2.unhcr.org/en/country/lby>.

¹⁴ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.8 (agosto '19): vimeo.com/354986030.

¹⁵ Cf. <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-17000-2019-deaths-reach-493>.

costiera¹⁶. In tutto sono al massimo 17.000 persone, 1/40 se comparato al numero delle presenze di migranti in Libia. Significa che 39/40 al mare nemmeno ci sono arrivati. Mentre solo 1/70 di loro è riuscito a raggiungere l'Italia.

Il senso di questi numeri ce l'hanno ben chiaro molti dei ragazzi bloccati in Libia.

Uno di questi, originario del Sudan, da Tripoli nell'ottobre 2018 ci spiegava:

«Perché non cominciate a pensare all'evacuazione? Sono assolutamente certo che conoscete i numeri dei migranti qui in Libia e tutte le loro nazionalità. Quindi li state ad aspettare in mare? Certo dovrebbero essere fortunati a racimolare 2.000 dinari libici (1.250 euro), consegnarli ai trafficanti, che poi li caricano su questi gommoni che potrebbero affondare prima di raggiungervi o potrebbero essere intercettati dalla Guardia costiera libica, che li mette in prigione dove alcuni di loro poi potrebbero trovare la morte. Quindi perché tutto ciò? Non capisco. L'umanità non contempla l'ipocrisia»¹⁷.

Un altro ragazzo nigeriano in un messaggio vocale sostiene da Tripoli: «Ora molti chiedono di tornare a casa ma voi piuttosto li volete spingere a buttarsi in mare e rischiare le loro vite, invece di offrirgli il modo per tornare a casa»¹⁸.

Le centrali dei trafficanti predisposte per la partenza dei gommoni funzionano come normali agenzie. Il prestigio dipende dalla percentuale di successo, ovvero da quanti migranti in percentuale riescono a far giungere in Europa. Più prestigio, più migranti che si rivolgeranno a loro tramite pagine Facebook apposite che tutti conoscono. I ragazzi africani sono in contatto con i loro amici che hanno fatto la traversata e in questo modo si fanno un'idea sull'affidabilità del trafficante. Se dopo qualche giorno si ricollegano a Facebook dall'Italia, significa che ce l'hanno fatta. Altrimenti, o sono annegati o sono stati riportati in Libia.

Ma come si costruiscono il proprio immaginario i migranti in Libia? Ci risponde una ragazza della Sierra Leone nell'agosto del 2019: «Ci sono delle pagine di Facebook, una volta che clicchi "mi piace" riceverai tutte le informazioni a riguardo. Così vengo a sapere se le navi di salvataggio sono tornate in

¹⁶ Cf. <https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-update-libya-28-august-2020>.

¹⁷ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.1 (ottobre '18): vimeo.com/297273950.

¹⁸ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.1 (ottobre '18): vimeo.com/297273950.

mare. Ogni volta che si diffonde la notizia che le navi sono tornate, ognuno qui fa almeno un pensiero di tornare a rischiare la vita, imbarcandosi in mare»¹⁹.

6. Il senso del lavoro sporco della guardia costiera libica

Nel dicembre 2018 abbiamo ricevuto da Misurata questo messaggio vocale da un ragazzo del Sud Sudan:

«Il 6 di novembre ho provato ad attraversare il Mediterraneo. Sfortunatamente dopo 13 ore il nostro gommone ha cominciato a sgonfiarsi. A suo tempo il trafficante ci aveva consegnato un telefono satellitare, così abbiamo chiamato la Guardia costiera italiana. Hanno risposto e hanno detto che sarebbero arrivati dopo 2 ore. Dopo più di 2 ore con nostra grande sorpresa invece è arrivata la Guardia costiera libica. Ci hanno quindi riportati in un centro di detenzione a Khoms. Ci hanno venduti a trafficanti, i quali ci hanno picchiati selvaggiamente, 2 ragazzi sono morti. Poi ci hanno chiesto di chiamare le nostre famiglie. Hanno chiesto loro circa 2 mila dollari. Ora sono libero ma ho paura che si ripeta»²⁰.

I gommoni sgonfi che da diversi anni hanno preso il posto dei barconi si afflosciano dopo poche miglia, quando l'aria calda con la quale sono stati gonfiati si raffredda. Se in quel preciso momento non arrivano i soccorsi, le persone a bordo semplicemente scompaiono inghiottite dal mare, senza lasciare segni. Nessuno di questi gommoni ha mai raggiunto le coste italiane, perché non sono più i pescherecci a fine carriera usati fino al 2013 che rimanevano a galleggiare alla deriva per giorni, vuoti o pieni a perdere.

Tutto ciò che sta succedendo in questi ultimi anni non ha niente a che vedere con la legge del mare. Il fatto stesso di trovarsi in mare in quelle condizioni su un gommone sgonfio è già esso stesso un crimine. E in quanto crimine, questo atto va fermato prima che si compia. Tuttavia riportare una persona in un posto dove verosimilmente subirà un crimine è un crimine esso stesso.

¹⁹ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.8 (agosto '19): vimeo.com/354986030.

²⁰ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.3 (dicembre '18): vimeo.com/309679933.

7. L'esternalizzazione che produce più migranti

Le milizie libiche non potrebbero guadagnare sui migranti senza l'indispensabile lavoro delle mafie africane che hanno adescato e raggirato le migliaia di ragazzi partiti verso la Libia negli anni scorsi. Per le milizie è indispensabile che nuovi schiavi accedano al territorio libico per essere sottoposti a lavoro non retribuito e a tortura a scopo di estorsione e ricavarne enormi ricchezze. Averle sostenute economicamente dall'Europa ha pertanto favorito i flussi dall'Africa occidentale subsahariana verso la Libia, dove poi i ragazzi sono rimasti intrappolati e trattenuti per anni in stato di schiavitù.

Più che l'efficacia della nostra deterrenza, a ridurre le partenze dalla Libia in questi ultimi anni ha contribuito il fatto che, essendo crollati gli ingressi in Libia dall'Africa subsahariana per la triste fama finalmente diffusasi nel resto dell'Africa, i libici hanno bisogno di mantenere costante la popolazione migrante in Libia. Senza nuovi arrivi in Libia, niente nuove partenze verso l'Italia.

Nel febbraio 2019 un ragazzo somalo ci raccontava di persona a Medenine, nel sud della Tunisia:

«Un sudanese mi aveva comprato da un etiope, quando stavo in Etiopia. Con quei soldi l'etiope mi mise in viaggio verso il Sudan. Quando fui in Sudan, fui portato a Khartoum, in attesa che un libico mandasse altri soldi per comprarmi. Ho viaggiato dall'Etiopia alla Libia senza pagare. Alla fine il libico ha pagato il prezzo finale di tutto il viaggio, perché man mano il mio costo aumentava. Con quei soldi il sudanese avrà comprato qualcun altro dall'Etiopia. Il libico invece si è ripreso tutti i soldi con gli interessi rivalendosi su di me. Mi ha sequestrato, torturato. Ha costretto la mia famiglia a mandare tutti i soldi che lui aveva speso e molti altri. Quando decisi di partire nel 2016 non sapevo che sarebbe andata così»²¹.

Come abbiamo già sentito in altre testimonianze, anche nell'Africa occidentale è stato decisivo il ruolo delle mafie africane nell'adescare i giovani ragazzi e rivenderli poi in Libia alle milizie. Tuttavia in alcuni casi, la faccenda si complica ulteriormente. Nel gennaio 2019 una ragazza nigeriana da Tripoli ci raccontava:

«Mi chiesero di pagare 1.200 euro, altrimenti mi avrebbero costretta a prostituirmi. Chiamai casa, ma non avevano quei soldi. L'unica cosa che mia madre poteva fare era rivolgersi all'organizzazione LAPO, per chiedere un prestito. Io non volevo che li mandassero, ma io non volevo prostituirmi. Era un momen-

²¹ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.5 (febbraio '19): vimeo.com/318169225.

to complicato. La mia gente andava a parlare con il Pastore, andavano da lui e piangevano. Poi il Pastore si è fatto da tramite per quel debito. E così abbiamo presi quei soldi. So che LAPO è un ente finanziario da cui si ottengono prestiti per avviare attività. Prestano i soldi e tu li restituisci poco a poco ogni martedì finché non estingui il debito. Se un martedì non paghi i soldi, la polizia interviene e ti possono arrestare. Io tornerei a casa, ormai manco da quasi 2 anni, ma sarebbe meglio tornare con qualche soldo perché mia madre ora rischia di essere arrestata»²².

8. Migranti usati nel conflitto

Nel frattempo in Libia gli eventi si accavallano. All'inizio di aprile 2019, le operazioni militari si rivolgono a Tripoli, la capitale, tappa finale di una campagna cominciata nel 2016 con la liberazione di Bengasi e volta, secondo le intenzioni di Haftar e della Casa dei Rappresentanti, il cosiddetto governo di Tobruk, a riportare legge e ordine in un Paese fin qui gestito da milizie locali cui il governo di Tripoli fa da ombrello.

Per i migranti in Libia, la maggior parte dei quali risiede proprio in Tripolitania, significa essere investiti in pieno dal conflitto. Non passa molto tempo che i migranti vengono mandati a forza in prima linea. Dal centro di detenzione di Tajoura un ragazzo del Sud Sudan ci racconta nell'aprile 2019:

«I soldati stanno ancora chiedendo ai migranti se sanno sparare e li portano con sé. Se rifiutano a volte possono portarseli con la forza. Oggi abbiamo caricato i missili verdi, i “crossbox”, gli AK47, e altri tipi di munizioni di cui non conosco nemmeno il nome. Le abbiamo pulite e caricate sul veicolo militare. Non voglio essere obbligato a fare ciò che non voglio fare. Mi sento male a vedermi costretto dai soldati a lavorare per loro e mi pento di essere in Libia»²³.

Alla fine il centro di detenzione di Tajoura verrà colpito da due bombe che provocheranno un numero imprecisato di morti, forse un centinaio. Ma tutti i centri di detenzione in quei mesi sono diventati di fatto delle caserme segrete per le milizie. Nell'agosto 2019 un ragazzo somalo dal centro di detenzione di Zawiyah ci racconta: «Avevano fatto del centro di Tajoura una base militare. L'hanno fatto diventare un deposito di armi. Per questo il bombardamento è avvenuto sul centro di detenzione. In pratica adesso tutte le milizie della Tripo-

²² Radio puntata di “Exodus - Fuga dalla Libia”, Puntata 0.4 (gennaio '19): vimeo.com/311007925.

²³ Radio puntata di “Exodus - Fuga dalla Libia”, Puntata 0.6 (aprile '19): vimeo.com/328980491.

litanìa si nascondono all'interno dei centri. Ci stanno utilizzando come scudi umani»²⁴.

Ma la stessa denuncia era già arrivata a maggio ed Exodus l'aveva diffusa pubblicamente durante la giornata "Set them free", organizzata al Museo Macro di Roma il 3 maggio 2019, due mesi esatti prima del bombardamento del centro di Tajoura:

«Anche oggi gli aerei hanno bombardato Zawiyah. Per questo motivo hanno parcheggiato i veicoli militari e i carri armati all'interno del nostro centro. In questo modo pensano che gli aerei non si spingeranno a bombardare dove ci sono rifugiati. Guarda cosa è successo a Tajoura l'altra settimana (in riferimento ad un precedente bombardamento del centro che non aveva provocato vittime, ndr). Ci usano come scudi umani»²⁵.

9. Dateci gli schiavi e prendetevi il petrolio

Mustafa Sanalla, direttore del NOC (National Oil Corporation), l'ente pubblico libico per la vendita del petrolio, dichiarò in un'intervista rilasciata alla trasmissione televisiva Report nel novembre 2018, all'interno del servizio "Nero come il petrolio" di Giorgio Mottola:

«Fino al 40% del petrolio libico è stato negli ultimi anni venduto illegalmente, l'equivalente di 750 milioni di dollari all'anno. È un business troppo conveniente per i criminali.

- Ma chi sono i trafficanti?

Molti sono legati alle milizie libiche. Non fanno solo il contrabbando di petrolio. Sono gli stessi che fanno anche il traffico di esseri umani. E ci sono anche molti politici esponenti del governo Sarraj che sono connessi ai contrabbandieri.

L'Unione Europea non si è mai occupata seriamente del problema.

- Perché secondo lei?

Perché per l'Europa l'unico problema è il traffico di esseri umani. Ignora il contrabbando di petrolio e finge di non capire che è uno degli elementi che mina di più la stabilità politica ed economica della Libia e dà un potere alle milizie che operano nel Paese»²⁶.

²⁴ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.8 (agosto '19): vimeo.com/354986030.

²⁵ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.7 (maggio '19): vimeo.com/338450710.

²⁶ Cf. <https://www.rai.it/programmi/report/inchieste/Petrolio-nero-94706fc8-0526-4d7b-a5c-a40329de851a.html>.

Tra gli acquirenti finali di questa ricchezza illegale ci sarebbero la Turchia e l'Italia, attraverso la triangolazione di Malta.

Nell'estate del 2019, mentre ci trovavamo in Tunisia, cercando di dare una risposta al perché il Paese dei gelsomini non venisse eletto dall'Europa come una via di fuga dalla Libia, scambiammo due chiacchiere con un poliziotto tunisino, uno di quelli che operano lungo il confine tra la Tunisia e la Libia. Ce lo disse come una soffiata irripetibile che presto si perse con il soffio del deserto: «Pensi che l'Italia invii dei soldi in Libia per i migranti? Quei soldi sono la tangente per il petrolio illegale. Le milizie libiche ne fanno contrabbando. Come lo dovrebbe pagare questo petrolio il governo italiano? Lo paga con gli aiuti. Per questo non aiutano la Tunisia ad accogliere i migranti. Noi non abbiamo il petrolio».

Il vero oggetto degli accordi tra Italia e Libia (più corretto è dire tra il governo italiano e il governo di Tripoli), secondo questa teoria, sarebbe il petrolio libico. I migranti sarebbero una copertura o comunque un elemento secondario.

Nelle 2 settimane a cavallo tra fine giugno e inizio luglio scorsi il ministro Di Maio e l'AD dell'Eni De Scalzi sono volati a Tripoli per aggiornare accordi che erano stati già rinnovati lo scorso febbraio. Nessuno si è domandato perché. Parte della tangente finirà nell'acquisto di nuove motovedette per la Guardia costiera libica, che verrebbero fatte passare come aiuti per il contrasto all'immigrazione irregolare.

Di fatto però i libici non fanno nessun favore all'Italia fermando i migranti, lo fanno a se stessi. I migranti riportati a terra vengono poi sottoposti a tortura a scopo di estorsione e ci si può guadagnare fino a 4.000 euro sulla pelle di ciascun migrante. Alternativamente i ragazzi intercettati possono essere venduti come schiavi. Insomma sono molti i modi in cui le milizie libiche hanno imparato negli anni a trarre profitto sulla pelle dei giovani neri africani.

Si badi bene che, come ricordato da Mustafa Sanalla, quello dello sfruttamento dei migranti è una rendita secondaria per le milizie, dove il frutto della vendita del 40% del petrolio libico trafugato dalle milizie rappresenta comunque la rendita primaria. Del resto però, per arrivare a trafugare una simile quantità di petrolio le milizie hanno bisogno di sostanziale impunità sul terreno. La reale funzione del governo Sarraj sarebbe stata pertanto sin dall'inizio quella di ombrello delle milizie che hanno trafugato quasi la metà del petrolio libico negli ultimi anni avviandolo verso Turchia e Italia, dove nel frattempo il mercato degli idrocarburi veniva liberalizzato (governo Monti, 2012) per dare la possibilità a questo petrolio illegale di essere ripulito e immesso normalmente nel mercato a prezzi scontati.

A questo punto, grazie all'impunità sul terreno, le milizie possono trarre altro profitto dallo sfruttamento dei migranti. Sfruttamento del quale nessuno chiederà loro conto, come dimostrano il mancato arresto dei criminali legati alle milizie colpiti dai mandati internazionali e la liberazione dei criminali detenuti nel carcere di Sorman, una volta che la città nell'aprile scorso è tornata sotto il controllo delle milizie. Non da meno lo dimostra il caso recente del criminale vicino all'Isis Mohamed Salem Bahron promosso a capo della sezione investigativa del governo di Tripoli sui traffici criminali²⁷. La Guardia costiera libica non agisce "obtorto collo", agisce nei propri interessi di mantenimento costante del numero di schiavi africani sul proprio territorio.

10. Da che parte stanno i migranti e i libici

Il 13 aprile scorso le città di Sorman e Sabratah, due città della costa occidentale libica, poste tra Tripoli e il confine tunisino, sono state riconquistate dai militari turchi e dalle milizie, dopo che l'anno scorso erano passate sotto il controllo dell'LNA di Haftar. Lo scorso 6 maggio abbiamo registrato questa telefonata con un ragazzo del Sud Sudan che viveva a Sorman:

«Quando l'Esercito Nazionale Libico di Haftar era qui, potevi prendere il tuo telefono, andare al lavoro. Se lavoravi con qualche libico, questi ti riconosceva i soldi che ti spettavano. Ma ora non puoi portarti il telefono con te quando esci di casa, perché ti fermano, si prendono il tuo telefono, ti perquisiscono in cerca di soldi e qualche volta possono anche entrare in casa tua e prendersi tutto quello che hai. Sono persone pericolose. Ho avuto esperienza con loro quando ero nel sud della Libia. Poi Haftar cominciò a combatterli e loro sono fuggiti e sono venuti in queste città della costa occidentale della Libia. Haftar li aveva presi e messi in carcere. Quando le milizie sono arrivate hanno restituito loro la libertà, perché potessero combattere con loro contro Haftar, capisci?»²⁸.

Dopo questa telefonata il ragazzo si è trasferito a Zawiyah da dove sul finire di agosto, dopo alcuni tentativi, ha raggiunto l'Italia.

Non ci sono solo "migranti" in rete dalla Libia, però. Ci sono per primi ovviamente i Libici. Anche loro vogliono parlare, anonimamente. Nel gennaio 2020 riceviamo questo messaggio vocale:

²⁷ «Libya Review», *Bashagha Appoints Militia Leader 'Al-Faar' To Head Criminal Investigation in Zawiyah*, <https://libyareview.com/?p=4624>.

²⁸ Cf. <https://soundcloud.com/michelangelo-severgnini-599277747/criminals-freed-by-sarraj-in-sorman-criminali-liberati-da-sarraj-a-sorman>.

«Tutti qui invocano Haftar. Chi vuole altro lo fa solo pensando ai propri interessi personali, ai soldi e al potere. I leader delle milizie controllano il governo centrale a Tripoli, tutte le istituzioni inclusa la banca centrale di Stato. Non solo i cittadini soffrono qui, ma anche i migranti. Sono sottoposti a sfruttamento, torture e schiavitù e lavoro non retribuito, specialmente quelli che vogliono andare in Italia. Le milizie si prendono i loro soldi e li fanno lavorare senza pagarli. Per quanto mi riguarda, non ho altra scelta se non quella di appoggiare il nuovo Esercito guidato da Haftar. Specialmente dopo che la Turchia ha deciso di intervenire militarmente. Vogliono solo prendersi il nostro petrolio, il nostro gas»²⁹.

11. Una storia taciuta

Questa storia comincia il 17 gennaio 2020. L'Esercito nazionale libico, guidato dal feldmaresciallo Haftar, è sul punto di entrare a Tripoli e unificare finalmente la Libia. Il giorno prima, il 16 gennaio, da Tripoli riceviamo questo messaggio di cui all'epoca pubblichiamo lo screenshot: «È solo questione di tempo, ormai ognuno aspetta solo il momento della liberazione di Tripoli».

In fretta e furia viene organizzata una conferenza di pace a Berlino per discutere la fine delle ostilità. Mentre i cittadini-lettori in Europa credono alla storia del cessate il fuoco e dell'embargo sulle armi alla Libia, la Turchia ne approfitta da lì in avanti per trasportarvi armi pesanti, oltre 20mila mercenari siriani e un numero non precisato di soldati e ufficiali turchi.

L'LN (l'Esercito nazionale libico) decide di ritirarsi in massa dall'intera Tripolitania ormai quasi interamente conquistata dopo 9 mesi di lenta avanzata. La decisione del ritiro dalla Tripolitania da parte dell'LN è motivata dalla ferocia degli scontri con cui milizie e mercenari ingaggiano il conflitto e pertanto viene deciso di risparmiare vite civili che sarebbero rimaste uccise nel conflitto.

Lo scorso giugno riceviamo questo messaggio vocale da un ragazzo della Costa d'Avorio, ricoverato in un ospedale a Bengasi, sopravvissuto al bombardamento di Tarhuna. «L'aereo ha bombardato me e mio fratello alle 4 del mattino. Mio fratello è morto. Dall'ospedale di Tarhuna con l'aereo mi hanno

²⁹ Radio puntata di "Exodus - Fuga dalla Libia", Puntata 0.9 (gennaio '20): <https://vimeo.com/384182483>.

trasferito a Bengasi, ora sono a Bengasi. Ho il piede destro rotto e mi fa male la parte superiore dell'occhio»³⁰.

Ma torniamo al 17 gennaio scorso. Nel profondo deserto libico la popolazione si mobilita, il Consiglio supremo delle tribù e delle città libiche decide la chiusura dei pozzi di petrolio. I pozzi presenti nel sud desertico del Paese sono collegati alla Tripolitania attraverso le infrastrutture costruite ai tempi di Gheddafi. Pertanto il petrolio prodotto nelle aree controllate dall'LNA viene poi trasferito in Tripolitania e lì raffinato e venduto dal governo di Tripoli, che però ha coperto il furto di almeno il 40% di quel petrolio a scapito di tutti i Libici. Anche per questo l'LNA puntava alla liberazione di Tripoli, per riportare la vendita del petrolio sotto il controllo dello Stato libico.

Proprio per capire cosa ne pensassero i Libici a Tripoli di tutto questo, in quei mesi abbiamo pensato di ascoltare dai cittadini della capitale libica, testimoni degli eventi, cosa ne pensassero. Giusto per vedere l'effetto che fa. Tra di loro studenti, disoccupati, ingegneri e persone coinvolte negli eventi. Un libico nel gennaio 2020 ci scriveva: «Non sono felice della decisione di chiudere i pozzi. Questo distruggerà l'economia nazionale. Ma hanno le loro ragioni. Non vediamo nulla comunque di questo petrolio. Poi Sarraj intasca i soldi e li gira alle milizie per le armi e i mercenari. Questa è la verità». Lo scorso aprile un altro cittadino libico ci scriveva:

«L'interferenza turca sta cambiando il corso del conflitto e le milizie ricevono copertura aerea attraverso i droni. Ci sono navi militari in mare a coordinare gli attacchi sulle aree controllate dall'esercito. Erdogan viene ben pagato per questo da Sarraj che ha stanziato fondi pubblici nazionali per questo. C'è una riserva nazionale di 200-250 miliardi di dollari. Ne hanno per finanziare l'essenziale. Ci sarà anche un aumento del costo della vita e il taglio dei servizi. Stanno cercando un modo per finanziare la loro sopravvivenza. Ormai l'interferenza turca è l'unica cosa a fermare l'avanzata dell'Esercito. Altrimenti sarebbe già tutto bello e finito. A Sorman i lealisti dell'Esercito sono stati giustiziati, le case bruciate, alti ufficiali dell'esercito giustiziati a casa loro. È la giungla, omicidi in stile mafioso. L'esercito stava creando una società civile e organizzata. Adesso si torna alla barbarie. Lo schifo delle milizie è tornato. In questo momento l'Europa sa che stabilità e una Libia unita sono una minaccia. Immagina i miliardi di petrolio e gas che si sono portati via in questi anni e che sarebbero persi in futuro. Una nuova costituzione legale metterebbe fine a tutto questo. Ma il caos li favorisce».

³⁰ Cf. <https://soundcloud.com/exodus-escapefromlibya/a-cameroonian-survived-the-turkish-bombs-un-camerunese-sopravvissuto-ai-bombardamenti-turchi>.

12. Per due gocce di petrolio: la guerra

In poche parole, qualora la Turchia non dovesse riuscire a conquistare militarmente i pozzi di petrolio, una volta prosciugata la banca centrale di Tripoli, si troverebbe senza coperture per pagare lo stipendio ai 20 mila mercenari e per coprire tutti i costi relativi al trasporto e all'impiego di armamenti pesanti dalla Turchia alla Libia, armamenti transitati sotto il naso della missione IRINI con la distratta complicità dell'Europa.

Dunque, come mai, ripetiamo, gli accordi tra governo italiano e governo di Tripoli, che hanno validità di un anno, rinnovati lo scorso febbraio, hanno richiesto un aggiornamento improvviso a luglio? Dobbiamo ipotizzare che questa improvvisa necessità di ritoccare tali accordi rappresenti un anticipo per finanziare la campagna militare turca, una liquidità immediata per soddisfare la voracità di una macchina da guerra lanciata a folle corsa ma rimasta a secco? Servono le prove, ci dicono. Al tempo stesso dubitiamo che il governo italiano sull'assegno al governo di Tripoli potrebbe mai scrivere "causale: anticipo per la guerra turca".

In mancanza di una risposta alla domanda di cui sopra, ci basta osservare le frasi e i comportamenti dei vari attori in gioco per intuirne i desideri nascosti, gli auspici, la sete di petrolio. Lo scorso luglio, nel sud della Tunisia, a pochi chilometri dal confine con la Libia, abbiamo conosciuto alcuni minorenni somali che avevano varcato il confine solo poche ore prima in fuga dalla Libia. Quello che ci hanno raccontato ci dà un'idea di quanto il governo di Tripoli abbia urgente bisogno di vincere la guerra:

«Ci hanno portati nel quartiere chiamato Karmiya. È uno dei peggiori quartieri di Tripoli dove c'è un'alta presenza di milizie. Ci volevano arruolare nell'esercito perché la guerra sta cominciando di nuovo e per questo motivo vogliono utilizzare i migranti africani nei combattimenti. A loro non importa se poi moriranno. Ma noi non vogliamo morire, non siamo nemmeno libici, per questo siamo venuti qui: per cercare protezione. Sono venuti e ci hanno detto che dovevano arruolare 400 di noi Somali e che sarebbero tornati dopo una settimana o due e che ci saremmo dovuti preparare. Ma noi siamo minorenni, non abbiamo nemmeno la forza di portare un'arma e combattere. A quel punto siamo scappati»³¹.

³¹ Cf. <https://soundcloud.com/exodus-escapefromlibya/somali-minors-escaped-enlistment-in-libya-minorenni-somali-sfuggiti-allarruolamento-in-libia>.

13. La storia di Abdul

All'inizio dello scorso maggio, un ragazzo del Sud Sudan che nel frattempo dalla Libia era tornato a casa a Juba, ci contattò per raccontarci che un suo amico di Kharthoum era stato sequestrato in Libia. Ci mandò la foto di lui appeso e sotto tortura che era stata inviata ai famigliari dagli aguzzini libici così che si affrettassero a mandare i 4.000 dollari chiesti per il riscatto. Lui, come altre decine, forse centinaia di migliaia di ragazzi africani presenti sul suolo libico negli ultimi anni, è passato attraverso il sequestro di persona a cui ha fatto seguito la tortura a scopo di estorsione.

Abbiamo così lanciato una campagna di raccolta fondi per Abdul che ha avuto successo. I soldi sono stati trasferiti a Kharthoum alla famiglia che li ha consegnati alla mafia sudanese in combutta con gli aguzzini libici che in seguito al pagamento hanno provveduto al rilascio di Abdul, il 23 giugno scorso. Una volta liberato Abdul è stato semplicemente lasciato in mezzo a una strada nella città di Tarhuna, all'epoca da poco riconquistata dalle milizie di Tripoli.

Da quel giorno sta ancora vagando per la Libia dove, chissà quando, forse domani, forse tra una settimana, forse tra un mese, verrà magari sequestrato di nuovo e ricomincerà tutta la trafila daccapo. Una settimana dopo il suo rilascio è stato in grado di mandarci un video messaggio nel quale ci dice:

«Alcuni libici armati sono venuti e ci hanno arrestati. Ci tenevano ammanettati. Siamo arrivati a mezzanotte e ci hanno portati in una casa. Ad attenderci c'erano miliziani libici e somali. Hanno cominciato a picchiarci non appena siamo arrivati. Un libico ci ha detto che per essere liberati avremmo dovuto pagare 4.000 dollari, altrimenti saremmo stati torturati fino alla morte. Ci ha dato un telefono per chiamare le nostre famiglie e chiedere loro di mandare i soldi del riscatto. Per torturarci utilizzavano la corrente elettrica, cavi e bastoni. Alcune delle persone che erano con me sono state uccise a colpi di pistola. Purtroppo molti sono morti. Vorrei ringraziare tutti coloro che dall'Italia hanno inviato soldi per liberarmi. Senza la vostra donazione non sarei certamente qui oggi»³².

Di Abdul continueranno ad essercene all'infinito, finché durerà l'impunità per le milizie e non ci sarà un governo libico libero da interferenze.

³² Cf. <https://vimeo.com/436821356>.

14. La ridistribuzione è una selezione naturale

Nel luglio scorso abbiamo ricevuto questo messaggio vocale da un ragazzo somalo detenuto nel centro di detenzione di Zintan:

«Siamo della comunità somala a Zintan circa 130 km da Tripoli. Siamo stati registrati dall'UNHCR 3 anni fa ormai. Perciò abbiamo bisogno di ricollocamento dalla comunità internazionale e dall'Unione Europea. Sia per mangiare e bere è dura, non abbiamo i servizi igienici e un posto coperto. Dormiamo all'aperto, giorno e notte. Temiamo i banditi e i trafficanti di uomini la notte. A volte vengono di notte e rapiscono le persone, oppure le comprano sottobanco dai miliziani»³³.

Come evidente dai messaggi ricevuti dalla Libia, è impossibile migliorare le condizioni dei migranti in Libia finché il governo Sarraj sarà in carica, dal momento che la vita di questo governo dipende dall'appoggio delle milizie, quelle stesse milizie che sfruttano i migranti.

Di fronte a un quadro simile, l'Europa, anziché ascoltare le ragioni di un'evacuazione, vara la politica della ridistribuzione, affermando implicitamente un principio chiaro: un migrante è portatore di diritti solo quando si trova in mezzo al mare e rischia la vita. Cosa succede prima, non riguarda. La Libia torna dunque ad essere una nebulosa di cui è meglio saperne il meno possibile, per evitare di disturbare le dinamiche in corso da quelle parti.

Rimaniamo pertanto sconcertati di fronte a dichiarazioni come quella del Commissario dell'Unione Europea per gli affari domestici Ylva Johansson: «Incoraggiamo gli Stati membri a continuare a lavorare insieme e con Frontex per garantire la continuità delle attività di ricerca e salvataggio e trovare soluzioni per lo sbarco in questo contesto particolarmente impegnativo. Una volta effettuato lo sbarco, la Commissione è pronta a coordinare gli sforzi di trasferimento»³⁴.

L'Unione Europea incoraggia la selezione naturale dei migranti in Libia. Il mare è una sorta di palcoscenico dove per la prima volta il migrante appare al cospetto dell'opinione pubblica europea. Cosa avvenga dietro le quinte, ci basta sapere che è una cosa brutta. Chi, dove, come, perché? Non riguarda. Meglio appassionarsi a quell'1 su 70 che arriva in Italia. Puntare i riflettori su di lui consente di dimenticare tutti gli altri.

³³ Cf. <https://soundcloud.com/exodus-escapefromlibya/a-somali-asks-evacuation-from-libya-un-somalo-chiede-evacuazione-dalla-libia>.

³⁴ «The Malta Independent», *European Commission considering Malta's call for EU humanitarian mission in Libya*, <https://www.independent.com.mt/articles/2020-04-19/local-news/European-Commission-considering-Malta-s-call-for-EU-humanitarian-mission-in-Libya-6736222209>.

15. La sfida persa dell'evacuazione

«Reclamo il diritto di dividere il mondo in diseredati e oppressi da un lato, privilegiati e oppressori dall'altro. Gli uni son la mia Patria, gli altri i miei stranieri». Questa massima di don Lorenzo Milani contenuta in *L'obbedienza non è più una virtù* del 1965, insegna a noi tutti, che pretendiamo essere sensibili verso le sorti di chi è intrappolato in Libia, che gli oppressi sono la nostra stessa Patria.

Non si capisce perché dunque, se queste persone sono sottoposte a schiavitù e a tortura a scopo di estorsione in larga scala, tutto questo sia considerato tutto sommato accettabile in vista di un approdo in Europa. Forse perché, quando parliamo di Libia, insistiamo a chiamare "migranti" chi invece è in trappola da diversi anni e già da tempo non migra più. Come se insistendo ad attribuirgli l'etichetta di migrante, che lo descrive come all'interno di un processo inarrestabile in divenire ("migrante" = participio presente), lo spogliassimo dei suoi diritti e della sua stessa voce, condannandolo ad un eterno presente di schiavitù e sfruttamento. Allora è importante riconsiderare il nostro lessico, per provare a comprendere con maggiore apertura quali sono le reali intenzioni di chi sta in Libia: la traversata su gommoni sgonfi potrebbe non essere l'unica aspirazione, in molti hanno in mente il rimpatrio, la fuga verso la Tunisia, l'evacuazione verso Paesi terzi. Eppure l'agenda europea resta ancora oggi intrappolata in un'impasse tra favorevoli e contrari ai salvataggi in mare, come se questa fosse l'unica politica praticabile.

Intanto, finché la Libia rimarrà questo inferno, i flussi migratori dall'Africa vanno ripensati dalle fondamenta, a cominciare dal fornire le necessarie informazioni ai giovani africani in patria, come già fanno le associazioni di "returnee", per metterli in guardia dalle narrazioni fiabesche su un rapido approdo in Europa. È legittima la loro aspirazione a cercare un altro posto nel mondo, ma a quale prezzo? Non certo quello pagato in questi anni da centinaia di migliaia di giovani africani. Ma questa è stata una scoperta che questi ragazzi hanno fatto solo una volta in Libia, ormai già nelle mani delle reti mafiose.

Al tempo stesso la Tunisia, come a lungo richiesto dalle centinaia di contatti di Exodus, deve diventare un'alternativa temporanea dove accogliere chi fugge, a patto che l'attesa di essere ricollocati in Europa o Paesi terzi sia ragionevole. Oppure dove possano trovare voli per tornare a casa, così come chiesto da molti di loro a Exodus.

In questi ultimi due anni ci siamo dedicati ai ragazzi del centro dell'UNHCR "Ibn Khaldoun" a Medenine, nel sud della Tunisia, a meno di 200 km dal confine con la Libia. Diverse migliaia sono stati i giovani africani che negli ultimi due anni hanno attraversato il confine trovando ospitalità nelle strutture allesti-

te dall'UNHCR in collaborazione con le autorità tunisine. Purtroppo il centro si sta svuotando e ormai solo poche decine di persone vi si trovano all'interno.

I fattori di questo svuotamento sono: la lentezza con cui l'UNHCR riesce a portare a termine il loro ricollocamento via aereo verso l'Europa e il facile richiamo dei trafficanti che dalla vicina città libica di Zuwara attirano i giovani ragazzi attraverso internet a tornare in Libia e a tentare un rapido passaggio sui gommoni. Un ragazzo eritreo da Medenine a luglio ci scriveva:

«Hai sentito dei rifugiati eritrei che stanno tornando in Libia? Circa la metà dei rifugiati eritrei sono tornati in Libia nelle ultime 3 settimane. Alcuni di loro hanno perso la testa. In Sfax hanno comunicato ai rifugiati di scordarsi ogni speranza di ricollocamento perché comunque richiederebbe troppo tempo. Questo è il problema principale: è una tortura mentale. Diventano pazzi per la frustrazione di vedere i loro amici che ce l'hanno fatta».

Uno di questi ragazzi invece ci ha scritto una volta già in Libia, a Zuwara:

«Mi tengono rinchiuso in un edificio con più di altri 30 migranti, non ci viene permesso di uscire! Ieri ho spedito i soldi e ho già ricevuto il mio codice. Sto solo aspettando che il trafficante mi faccia partire. Ho spedito i soldi in Sudan, poi mi hanno dato un codice. Quando il trafficante me lo chiederà, non mi farà salire sul gommone se io non gli saprò fornire quel codice. In quel modo il trafficante di Zuwara saprà che io ho pagato i soldi. La maggioranza dei trafficanti eritrei in Libia non si fanno dare i soldi direttamente dai migranti. Hanno una persona in Sudan che raccoglie i soldi, così che le famiglie dei migranti possano recapitare i soldi al loro socio in Sudan. Ci ha lasciato il telefono per dimostrare che lui è più gentile degli altri trafficanti».

Questo ragazzo ora si trova in Francia, dopo essere stato tratto in salvo a Malta. Questi due ragazzi, grandi amici nella vita, come la quasi totalità di chi era nel frattempo scappato verso la Tunisia, sono rifugiati e attendevano un ricollocamento verso l'Europa che gli Stati europei non hanno voluto accordare. Così, uno di loro in questo momento si trova in Francia dopo aver rischiato la vita e arricchito i trafficanti. L'altro è rimasto a Medenine, divorato dai dubbi, dai rimpianti, dalle paure.

16. Epilogo. Il ricollocamento di Mariama

Mariama è sempre lì che guarda fuori dalla finestra, piena d'angoscia nel centro di Medenine, sud della Tunisia. Le torna in mente il giorno del primo compleanno dei suoi due gemelli, Monji e Wael. Era lo scorso giugno. Mohamed era

stato commovente, si era dato da fare, aveva preparato tutto per la festa: cibo, bevande, la torta, i palloncini. Tutti i bimbi del centro e le loro madri vi avevano preso parte, per vivere un giorno un po' diverso da tutti gli altri.

Mohamed è un ragazzo somalo. Dalla Libia era arrivato a Medenine nel gennaio 2019. Si è sempre battuto per convincere i suoi amici a non imbarcarsi. Diceva loro di venire qui in Tunisia a reclamare ciò cui hanno diritto. Questa mattina è partito anche lui. È tornato in Libia. Il centro "Ibn Khaldoun" di Medenine è ormai quasi vuoto.

Mariama guarda i suoi bimbi dormire e si gode questa pausa in quell'estenuante mestiere di mamma. Se li immagina per un attimo su un gommone. Chiude di scatto gli occhi e torna a guardare fuori dalla finestra. Rivede nella mente Mohamed allontanarsi nella strada questa mattina, tra la calma e la calura fuori le persiane della propria stanza. E si domanda se la speranza non sia una perdita di tempo.

Michelangelo Severgnini

Michelangelo Severgnini nasce a Crema (Italia) nel 1974 da padre lombardo e madre pugliese. Frequenta la facoltà di Filosofia presso la Statale di Milano e studia contrabbasso jazz. Nel corso degli anni si è espresso principalmente come musicista e filmmaker. Ha vissuto a Milano, Roma, Napoli, Istanbul e Berlino. Attualmente risiede a Palermo. Realizza diversi documentari indipendenti a partire dai primi anni 2000: "Il ritorno degli Aarch – i villaggi della Cabilia scuotono l'Algeria", ('60, 2003), "...e il Tigri placido scorre – istantanee dalla Baghdad occupata", ('70, 2004), "Isti'mariyah – controvento tra Napoli e Baghdad" ('80, 2006). Nel 2007 vince il premio della critica "Ilaria Alpi" con il documentario "Stato di paura", prodotto dall'agenzia H24 per LA7, per la quale lavora 4 anni producendo documentari anche per Rai3. Nel 2012 viene presentato al festival di Roma il documentario "L'uomo con il megafono", ('60) girato a Napoli. In seguito realizza "Il ritmo di Gezi", ('45, 2014), "Linea de fuga – il circolo di Podemos a Berlino" ('90, 2017) e "Schiavi di riserva" ('35, 2018). Dal settembre 2018 anima il progetto "Exodus - fuga dalla Libia". Di prossima uscita il nuovo documentario "L'urlo", prodotto da Kama productions.

I NUMERI

1

a cura di Giovanni Godio

La pandemia di Covid-19 e la protezione internazionale

«Gli Stati... possono chiudere temporaneamente i loro confini per limitare la diffusione del Covid-19. Allo stesso tempo, i richiedenti asilo hanno il diritto di cercare protezione a quei confini, e non possono essere respinti - direttamente o indirettamente - in un Paese che li esponga a persecuzioni o pericoli. Il principio di non respingimento (non refoulement) è una delle norme di diritto consuetudinario più ampiamente riconosciute, e perciò esige eccezioni ad ogni chiusura di frontiera» (UNHCR 2020).

«Restare a casa per isolarsi dal virus non è un'opzione praticabile per chi fugge da violenze o persecuzioni. E tuttavia, l'accesso all'asilo e ad altri diritti che proteggono i rifugiati vulnerabili è stato notevolmente ridotto mentre i vari Paesi del mondo reagivano contro la malattia» (UNHCR 2020).

L'accesso ai Paesi d'asilo

Alla fine di settembre 2020, mentre l'Europa sta fronteggiando la "seconda ondata" dell'epidemia, sono solo **24 i Paesi del mondo** che risultano **senza restrizioni** correlate al Covid-19. In **77 Paesi**, restrizioni all'accesso si applicano con **eccezioni per i richiedenti asilo**: nell'elenco quasi tutti gli **Stati europei**, compresa l'Italia. In **72 Paesi** l'accesso è invece **negato**: in quest'area gli **Stati Uniti**, l'**America Latina** e la **Russia**. Su **22 Paesi**, infine, **non si hanno informazioni**. Alla fine di maggio 2020 i Paesi con restrizioni all'accesso senza eccezioni per i richiedenti asilo sono arrivati a **100**.

Le procedure d'asilo nazionali

Sono **63 i Paesi** dove le **procedure** interne d'asilo sono pienamente operative a fine settembre 2020 (fra loro **Francia** e **Spagna**, ma vi è ritornata anche l'**Italia**), **50** quelli in cui sono **parzialmente operative** (fra loro la **Germania**, il **Regno Unito**, il **Canada** e gli **USA**) e **17** quelli in cui sono **ferme** (qui l'elenco comprende la **Libia**). Sotto questa voce **mancano informazioni** per **65 Paesi**.

(segue)

<p>Le domande d'asilo nell'UE...</p>	<p>Le restrizioni imposte dai Paesi europei contro la pandemia hanno indotto nel corso del primo semestre 2020, e precisamente da febbraio a maggio, un collo "artificioso" dei richiedenti asilo registrati nell'UE "allargata" (UE a 27 Paesi più Svizzera e Norvegia): dai circa 60.000 richiedenti per la prima volta registrati a gennaio (una cifra tra l'altro superiore ai dati di dicembre e gennaio 2019) ai 56.000 di febbraio, fino ai 32.000 di marzo e agli 8.000 e 9.000 scarsi di aprile e maggio. Solo a giugno si è risaliti a 28.000. In tutto il semestre i richiedenti asilo per la prima volta, secondo i primi dati provvisori dell'EASO, sono stati circa 192.000, il 37% in meno rispetto allo stesso periodo del 2019 (dato provvisorio EASO. Per i dati consolidati UE nel semestre v. oltre in questa stessa sezione).</p>
<p>...e in Italia</p>	<p>La paralisi del sistema d'asilo ha avuto le sue conseguenze anche in Italia: 3.795 i richiedenti che sono riusciti a chiedere protezione a gennaio (il 16% in più rispetto a dicembre) e 3.997 a febbraio, poi 1.115 a marzo, addirittura solo 149 ad aprile, per risalire a 1.097 a maggio, a 1.958 a giugno e a 2.270 a luglio. A gennaio le Commissioni territoriali hanno esaminato quasi 7.300 richiedenti, a febbraio 7.000, poi a marzo meno di 2.900 e ad aprile appena 250; a maggio e giugno si è ritornati rispettivamente a 2.500 e 2.400 circa, mentre a luglio a 2.900.</p>
<p>Solo 19.000 casi?</p>	<p>Alla fine dell'estate 2020, su 20 milioni di persone colpite dal virus nel mondo ne risultavano di competenza UNHCR (sfollati, rifugiati, richiedenti asilo, apolidi) poco più di 19.000: «Un dato - tuttavia - che quasi certamente non riflette quello reale» (UNHCR 2020).</p>
<p>L'impatto della chiusura delle frontiere</p>	<p>In America meridionale e centrale le misure anti-Covid (chiusura e restrizioni alle frontiere, ai movimenti, all'asilo e alle attività) hanno aggravato la situazione già precaria dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei "dispersi all'estero" venezuelani (4,5 milioni il totale globale fra persone con status e senza status di protezione, anche se si trovano perlopiù appunto nei Paesi confinanti) e di 700.000 sfollati, richiedenti asilo e rifugiati già sradicati dai <i>raid</i> di bande armate e criminali. In Africa, in certi casi i divieti di ingresso ai confini hanno visto eccezioni in base ai bisogni di protezione, ma in altri casi le persone in fuga hanno dovuto far ricorso a punti di passaggio delle frontiere "non ufficiali", esponendosi ed esponendo i luoghi di arrivo ai rischi da mancati controlli e assistenza sanitaria. Restrizioni al movimento e chiusure delle frontiere hanno ostacolato la ricerca di protezione e sicurezza anche in Medio Oriente e Africa settentrionale, dove guerre e conflitti hanno già sradicato, negli ultimi anni, milioni di persone. In Asia si registrano notizie, a partire da aprile, di barche cariche di rifugiati <i>rohingya</i> bloccate nel golfo del Bengala e nel mare delle Andamane, anche per settimane o mesi, nel tentativo di raggiungere in particolare la Malaysia o di tornare ai porti di partenza in Bangladesh; ma si prevede che le severe restrizioni nei campi spingeranno sempre più persone a questi viaggi pericolosi, spesso nelle mani di trafficanti. In Europa, infine, nonostante la graduale riapertura delle frontiere e delle attività d'asilo nella tarda primavera, le sfide economiche poste dalla pandemia hanno evidenziato la necessità di includere rifugiati e richiedenti asilo nei sistemi di welfare nazionali.</p>

Rimpatri forzati	Fra gennaio e metà luglio, quasi 375.000 afghani senza permesso di soggiorno sono rientrati in patria dall'Iran, spontaneamente o a forza; un terzo di loro imputa alla pandemia la perdita di un reddito, discriminazioni, stigmatizzazioni e scarse possibilità di accesso ai servizi sanitari. Nonostante le restrizioni agli spostamenti e le chiusure delle frontiere imposte dai Paesi africani del Sahel , violenze ed emergenze umanitarie continuano a mettere in fuga numerose persone, all'interno dei Paesi come da un Paese all'altro; in particolare, sono migliaia i rifugiati del Mali messi in fuga da nuove violenze in Burkina Faso e Niger : a centinaia si sono visti costretti a rientrare in patria. In America Latina decine di migliaia di rifugiati e migranti venezuelani hanno perso il lavoro per i <i>lockdown</i> e anche loro sono rientrati in Venezuela. Sono sulla via del ritorno anche migliaia di salvadoregni, honduregni e guatemaltechi in USA e Messico, spesso in seguito a provvedimenti di espulsione o rimpatri forzati. Ma per le accresciute difficoltà di accesso alle procedure a causa del Covid-19, sta cercando di rientrare anche un numero crescente di richiedenti asilo del Nicaragua .
Il rischio sanitario	La pandemia ha messo a dura prova persino i sistemi sanitari dei Paesi più avanzati e ricchi. Ma fra i Paesi che ospitano più rifugiati e/o sfollati e/o venezuelani dispersi all'estero , sono soltanto due quelli che, già in una situazione "normale", dispongono di posti letto ospedalieri sopra lo "standard umanitario" raccomandato di 18 posti ogni 10.000 abitanti: la Germania (80 posti letto) e la Turchia (28,5). Tutti gli altri, Colombia, Pakistan, Uganda, Siria, RDC, Yemen e Somalia si trovano al di sotto. E anche nel "gigante" Nigeria (con 2.200.000 sfollati nei suoi confini) i posti letto ogni 10.000 abitanti sono appena cinque.
Yemen, il disastro umanitario	In Yemen , circa 30 milioni di abitanti, quarto Paese al mondo per sfollati interni (oltre 3.600.000 a fine 2019) ma anche con una popolazione straniera rifugiata di 269.000 persone nei suoi confini (più dell'Italia), la guerra civile e regionale che negli ultimi cinque anni ha messo in ginocchio il Paese e prosegue tuttora ha decimato i servizi sanitari . Fra le conseguenze, la stima di un milione di casi di persone colpite dal Covid-19 (contro i 2.000 ufficiali) a metà settembre 2020, con un tasso di mortalità elevatissimo, pari al 30%.
Il resettlement impedito	Fra gennaio e agosto 2020 sono potuti partire in reinsediamento da Paesi di primo asilo (<i>resettlement</i>) solo 11.893 rifugiati. Nello stesso periodo del '19 erano stati 44.527, quasi quattro volte tanti (dati riferiti solo ai programmi UNHCR).
Le (possibili) conseguenze sul futuro	«[Oggi nel mondo] sembrano essere in atto due forze diametralmente opposte: da una parte gli effetti combinati della pandemia - quali contrazione economica, insicurezza alimentare, disordine sociale, tensioni politiche, irrigidimento sociale e l'allargarsi delle divisioni fra gruppi di popolazione - potrebbero causare massicci fenomeni di sradicamento e quindi movimenti verso l'Europa, anche di numerose persone bisognose di protezione internazionale; d'altra parte, i progetti migratori continueranno probabilmente ad essere molto ostacolati dalle restrizioni nella mobilità, forse associate a una maggiore sorveglianza digitale» (EASO 2020).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, OMS, EASO, ONU e Commissione Nazionale Asilo 2020.

Da che cosa si fugge nel mondo: per un primo sguardo

<p>Guerre, conflitti, insicurezza</p>	<p>Fra i 10 Paesi con la più grave diaspora da sradicamento forzato all'estero a fine 2019 (rifugiati, richiedenti asilo, venezuelani all'estero senza status), otto si trovavano nelle ultime posizioni del Global Peace Index per lo stesso anno (area dell'indice di pace "molto basso"): Siria e Afghanistan, cioè i due Paesi dove le condizioni di belligeranza esterna/interna, sicurezza e militarizzazione sono le peggiori del mondo, ma anche Sud Sudan e Sudan, Somalia, RDC (Repubblica Democratica del Congo), Iraq e Repubblica Centrafricana. I restanti due Paesi, Myanmar e Venezuela, si trovavano nella fascia dell'indice di pace "basso" (la "classifica" del Global Peace Index è elaborata dall'Institute for Economics and Peace, con sede principale a Sydney, in Australia).</p>
<p>Armamenti: spesa globale ed export in crescita</p>	<p>Nel 2019 la spesa militare ha raggiunto in tutto il mondo i 1.917 miliardi di dollari (una stima pari al 2,2% del prodotto interno lordo globale). Il dato è in crescita del 3,6% rispetto al '18 e del 7,2% rispetto al 2010 in termini reali. In termini di "capacità militare" trasferita, invece, il volume dell'export di armamenti nel quinquennio 2015-2019 è aumentato del 5,5% rispetto al quinquennio 2010-2014: ai primi posti come esportatori gli Stati Uniti (nel 2015-2019 con una quota pari al 36% del volume globale) e la Russia (21%), seguiti da Francia, Germania, Cina, Regno Unito, Spagna, Israele e, in nona posizione, dall'Italia con il 2,1% del volume globale (per quanto in calo rispetto al 2,7% del quinquennio 2010-2014). L'UE detiene nel complesso il 26%, oltre un quarto del volume globale (+ 9% rispetto al 2010-2014).</p>
<p>Armamenti: il Pakistan fra i migliori clienti dell'Italia</p>	<p>Nel quinquennio 2015-2019 il miglior cliente della Francia nel campo degli armamenti è stato l'Egitto. La Cina ha esportato soprattutto in Pakistan e Bangladesh. Quanto ai migliori clienti dell'Italia, sono stati la Turchia (per il 20% del nostro export), il Pakistan (7,5%) e l'Arabia Saudita (7,2%).</p>
<p>La povertà multidimensionale: dove si concentra</p>	<p>In 107 Paesi "in via di sviluppo" vivono 1,3 miliardi di persone in situazione di povertà multidimensionale (l'"indice di povertà multidimensionale", MPI, è stato introdotto nel 2010 dall'OPHI-Oxford Poverty and Human Development Initiative e dall'UNDP-United Nations Development Programme, e misura la deprivazione vissuta da una persona sotto 10 indicatori raggruppati in tre aree: salute, scolarizzazione e standard di vita: in pratica, «le difficoltà che un povero incontra nella sua vita»; inoltre, sembra influenzato da fattori diversi dai <i>trend</i> della povertà monetaria). L'84% dei "poveri multidimensionali" vive nell'Africa subsahariana (558 milioni) e nell'Asia meridionale (530).</p>

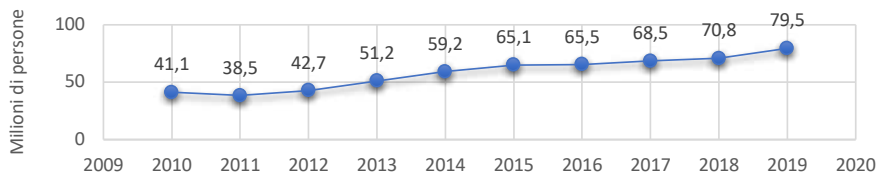
<p>La povertà multidimensionale: alcuni indicatori</p>	<p>Nell'ultimo decennio, 65 dei 107 Paesi sono riusciti a ridurre significativamente il loro MPI. Ma secondo gli ultimi dati, ancora 803 milioni di poveri "multidimensionali" vivono in famiglie dove si soffre di denutrizione (ma vedi anche più sotto), 476 milioni hanno in famiglia almeno un minore che non va a scuola, 1,2 miliardi non hanno un combustibile «pulito» per la cottura dei cibi, 687 milioni vivono senza elettricità e 1,03 miliardi in abitazioni costruite con materiali particolarmente scadenti.</p>
<p>La povertà multidimensionale: gli effetti del Covid-19</p>	<p>Secondo "scenari" elaborati dall'OPHI e dall'UNDP su 70 dei 107 Paesi e sugli indicatori della nutrizione e della frequenza scolastica, gli effetti della pandemia di coronavirus potrebbero causare in quei Paesi, se non si intervenisse, un regresso di 3-10 anni rispetto ai progressi realizzati fino alla pandemia.</p>
<p>La fame</p>	<p>Sono 690 milioni le persone denutrite nel 2019 secondo la FAO, quasi un decimo della popolazione globale (8,9%): la tendenza è in aumento dal 2015, dopo un "minimo" (630 milioni) toccato nel 2014 in seguito ad anni di lieve decrescita. Le cause della ricrescita: guerre e conflitti spesso esacerbati da disastri climatici, oppure "rallentamenti" nella crescita economica. In Africa la denutrizione colpisce il 19% circa della popolazione, cioè 250 milioni di persone (quasi un abitante su cinque). In Asia si stimano 381 milioni di persone denutrite, un dato che però equivale "solo" all'8% della popolazione totale (e in diminuzione rispetto al 2015).</p>
<p>Il mancato accesso all'acqua potabile</p>	<p>Sono 785 milioni, secondo le ultime stime (dati al 2017), le persone che in tutto il mondo mancano ancora di un "servizio base" di acqua potabile (cioè della possibilità di rifornirsi di acqua protetta da contaminazioni esterne entro mezz'ora); fra loro, 206 milioni trovano acqua protetta a più di mezz'ora di distanza, 435 attingono a fonti e pozzi non protetti, mentre 144 hanno solo accesso ad acque di superficie (fiumi, torrenti, laghi, canali, stagni).</p>
<p>Schiavitù e traffico di persone</p>	<p>Nel 2016 si stimava la presenza nel mondo di 40,3 milioni di persone (uomini, donne e minori) ridotte in stato di "moderna schiavitù". Per il 71% (28,7 milioni) si trattava di donne e ragazze. Dei 40,3 milioni di persone, 24,9 milioni erano costrette a lavoro forzato (domestico o in cantieri, fattorie, fabbriche clandestine, su pescherecci) o a sfruttamento sessuale, e 15,4 milioni prigionieri di un matrimonio non voluto. Una vittima su quattro aveva meno di 18 anni. Il fenomeno è presente in ogni regione del mondo, ma soprattutto in Africa e in Asia. Il più recente <i>database</i> Counter Trafficking Data Collaborative (CTDC, gestito dall'OIM e da altre organizzazioni), lanciato nel 2018, raccoglie a metà settembre 2020 i dati relativi a 109.000 persone soggette alla tratta di esseri umani in 164 Paesi e di 175 nazionalità: per il 57% si tratta di donne, per il 24% di ragazze, per il 13% di uomini e per il 7% di ragazzi. Il 63% è vittima di sfruttamento lavorativo, il 30% sessuale e il 7% di entrambi.</p>

<p>La persecuzione religiosa</p>	<p>L'ultimo rapporto sulla <i>Libertà religiosa nel mondo</i> (2018) indica con approccio aconfessionale 38 Paesi in cui si registrano violazioni della libertà religiosa gravi o estreme. Fra questi, 21 Paesi sono classificati come «di persecuzione»: Afghanistan, Arabia Saudita, Bangladesh, Birmania, Cina, Corea del Nord, Eritrea, India, Indonesia, Iraq, Libia, Niger, Nigeria, Pakistan, Palestina, Siria, Somalia, Sudan, Turkmenistan, Uzbekistan e Yemen. Invece 17 sono «luoghi di discriminazione»: Algeria, Azerbaigian, Bhutan, Brunei, Egitto, Federazione Russa, Iran, Kazakistan, Kirghizistan, Laos, Maldive, Mauritania, Qatar, Tagikistan, Turchia, Ucraina e Vietnam. «In sintesi, il 61% della popolazione mondiale vive in Paesi in cui non vi è rispetto per la libertà religiosa; nel 9% delle nazioni del mondo vi è discriminazione e nell'11% degli Stati vi è persecuzione».</p>
<p>La criminalizzazione dell'orientamento sessuale</p>	<p>Al marzo 2019 (ultima data disponibile) sono 70 i Paesi membri dell'ONU (uno su tre) che criminalizzano gli atti omosessuali consensuali, 68 con legislazione esplicita e due di fatto. Sei di questi Paesi prevedono la pena di morte (Iran, Arabia Saudita, Yemen, Nigeria, Sudan e Somalia). Ma la pena capitale è possibile anche in Mauritania, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Pakistan e Afghanistan.</p>
<p>Il cambiamento climatico</p>	<p>Fra tifoni, alluvioni, cicloni, stagione monsonica e incendi forestali, sono stati 17 i maggiori disastri climatici causa di nuovo sfollamento interno nel corso del 2019: quest'ultimo ha totalizzato la cifra più elevata degli ultimi anni (vedi oltre in questa sezione statistica).</p>
<p>Indicatore libertà di stampa</p>	<p>Anche la libertà di stampa è un indicatore per i rischi di persecuzione individuale in un Paese. Tutti i 10 Paesi con la maggiore diaspora da sradicamento forzato all'estero (rifugiati, richiedenti asilo e venezuelani all'estero senza status, v. sopra) si trovano nelle ultime due fasce della graduatoria della libertà di stampa globale (sulle cinque totali); in quella più bassa sono classificati la Siria, la Somalia, il Sudan e l'Iraq.</p>

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, Institute for Economics and Peace, SIPRI, UNDP, FAO, OMS, OIL, ACS, ILGA e Reporters sans Frontières 2017-2020.

Sradicamento forzato nel mondo: mai così tanti

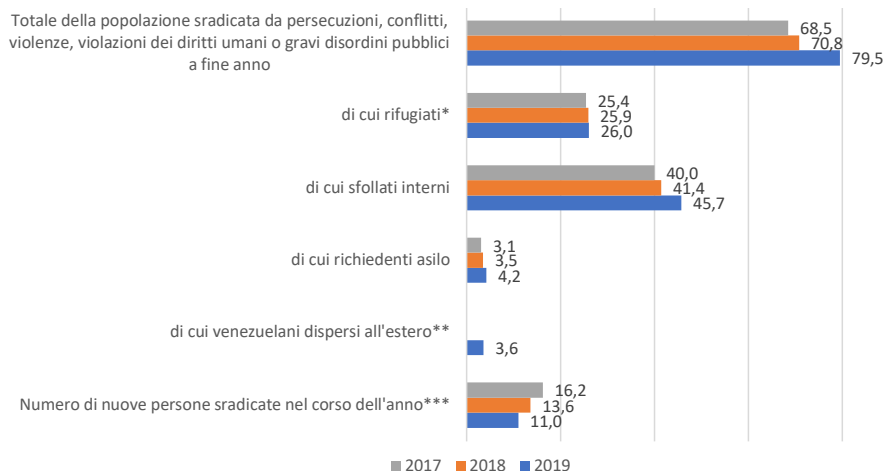
Il fenomeno dello sradicamento forzato* nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone). Anni 2010-2019



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

Fonte: UNHCR 2020.

Il fenomeno dello sradicamento forzato* nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone). Anni 2017-2019



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

** Dati 2017 e 2018 non disponibili.

*** Rifugiati, sfollati interni e richiedenti asilo.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2018-2020.

Rifugiati, sfollati e richiedenti asilo: numeri e fatti chiave

100 milioni	Le persone costrette a fuggire dalle loro case nel decennio 2010-2019 in tutto il mondo (anche se il dato comprende i casi di persone costrette a fuggire più volte). La cifra somma sfollati interni e persone fuggite all'estero (richiedenti asilo, rifugiati e venezuelani dispersi fuori confine). Nel periodo, si è registrato il rientro nelle zone o nei Paesi d'origine solo per 3,9 milioni di rifugiati e 31 milioni di sfollati. Sono invece 1.100.000 i rifugiati reinsediati da precari Paesi di primo asilo in altri Paesi.
1 su 97	Il rapporto fra popolazione in situazione di sradicamento forzato (79,5 milioni di persone compresi 3,6 milioni di venezuelani dispersi all'estero senza status di protezione: un dato in crescita costante dal 2011) e popolazione globale a fine 2019: in pratica 1 abitante del mondo su 100 . Nel 2010 si trattava "solo" di uno su 159.
12	Le principali crisi che hanno causato/accompagnato l' <i>escalation</i> di sradicamento forzato nel decennio: la guerra di Siria, la crisi del Sud Sudan dopo l'indipendenza, la guerra "a bassa intensità" in Ucraina, le "emergenze" rifugiati e migranti nel Mediterraneo, il flusso di rifugiati apolidi dal Myanmar al Bangladesh, l'esodo di venezuelani in America Latina e nei Caraibi, le crisi da conflitto e cambiamento climatico nel Sahel, i conflitti e l'insicurezza in Afghanistan, Iraq, Libia e Somalia, il conflitto nella Repubblica Centrafricana, lo sradicamento interno in Etiopia, i nuovi conflitti e la violenza diffusa in RDC (Repubblica Democratica del Congo), la crisi umanitaria e lo sradicamento in Yemen.
5,6 milioni	Le persone in situazione di sradicamento forzato che nel 2019 sono rientrate nelle loro zone o Paesi d'origine: 5,3 milioni di sfollati interni (soprattutto nella RDC e in Etiopia) e 317.200 rifugiati (soprattutto in Sud Sudan , Siria e Repubblica Centrafricana). Purtroppo questi rientri in molti casi «si verificano in circostanze sfavorevoli che non ne garantiscono la sostenibilità» (UNHCR, <i>Global Trends 2019</i>).
11 milioni	L'altra faccia dei "rientri", cioè il numero di nuove persone registrate in situazione di sradicamento forzato da guerre, violenze e persecuzioni solo nell'ultimo anno: 2,4 fuori del loro Paese (2 milioni di richiedenti asilo , v. anche più sotto, e 382.200 profughi riconosciuti come manifestamente rifugiati), più 8,6 milioni di sfollati interni .
85%	La percentuale di rifugiati globali e di venezuelani dispersi all'estero che sono ospitati nei Paesi "in via di sviluppo" a fine 2019. In questo insieme, i Paesi meno sviluppati ospitano il 27% dei rifugiati globali.
2 milioni	I nuovi richiedenti asilo registrati nel mondo durante il 2019 (v. anche sopra), soprattutto negli USA (301.000) seguiti da Perù (259.800), Germania (142.500), Francia (123.900) e Spagna (118.300).
68%	A fine 2019, oltre due terzi dei rifugiati e venezuelani dispersi all'estero sono fuggiti da appena 5 Paesi : Siria (6,6 milioni), lo stesso Venezuela (3,7), Afghanistan (2,7), Sud Sudan (2,2) e Myanmar (1,1).

3,6 milioni	I rifugiati ospitati dalla Turchia , primo Paese al mondo per questo indicatore. Seguono la Colombia (1,8 milioni), il Pakistan e l' Uganda (ognuno 1,4 milioni) e la Germania (1,1).
30-34 milioni	Il numero stimato di bambini e ragazzi under 18 nella popolazione in situazione di sradicamento forzato (40% del totale).
1 su 6	Il rapporto fra i venezuelani dispersi accolti ad Aruba e la popolazione nazionale di quest'isola caraibica: è l' incidenza di rifugiati o persone in situazione analoga su un territorio più elevata al mondo. Seguono il Libano (1 rifugiato UNHCR su 7 abitanti; ma il Paese accoglie anche 476.000 rifugiati palestinesi sotto mandato UNRWA), l'isola caraibica di Curaçao (1 su 10), la Giordania (1 su 15, ma con l'aggiunta di quasi 2,3 milioni di rifugiati palestinesi) e la Turchia (1 su 23). Il primo Paese europeo, la Svezia, si trova alla 14ª posizione (1 rifugiato su 40 abitanti).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020.

Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e venezuelani dispersi all'estero per macro-regione di asilo. Valori assoluti. Anno 2019

Macro-regione d'asilo	Rifugiati e persone in situazione analoga di competenza UNHCR	Richiedenti asilo (casi pendenti)	Rifugiati rientrati	Sfollati interni di competenza UNHCR	Sfollati rientrati	Apolidi sotto mandato UNHCR	Altre persone di competenza UNHCR	Venezuelani dispersi all'estero	TOTALE persone di competenza
Africa	6.803.799	644.462	211.676	18.867.264	4.238.836	974.992	2.540.714	-	34.281.743
Asia	9.892.341	631.166	105.442	15.295.979	1.104.792	2.660.082	678.233	-	29.254.720
Europa	2.958.113	893.589	58	1.045.117	165	522.853	1.756.431	-	7.176.326
America Latina	255.501	937.289	31	8.295.002	-	262	1.165.107	3.485.709	14.138.901
America del Nord e Caraibi	446.151	964.844	-	-	-	3.790	202	96.494	1.511.481
Oceania	89.994	78.503	-	-	-	-	1	-	168.498
TOTALE	20.445.899	4.149.853	317.207	43.503.362	5.343.793	4.161.979	6.140.688	3.582.203	86.531.669

Situazione a fine anno. I totali delle persone "di competenza" tengono conto del fatto che un certo numero di apolidi sono anche rifugiati, richiedenti asilo o sfollati.

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

Fonte: UNHCR 2020.

Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e venezuelani dispersi all'estero per macro-regione d'origine. Valori assoluti. Anno 2019

Macro-regione d'origine	Rifugiati e persone in situazione analoga di competenza UNHCR	Richiedenti asilo (Casi pendenti)	Rifugiati rientrati	Sfollati interni di competenza UNHCR	Sfollati rientrati	Apolidi sotto mandato UNHCR	Altre persone di competenza UNHCR	Venezuelani dispersi all'estero	TOTALE persone di competenza
Africa	7.479.486	813.283	211.676	18.867.264	4.238.836	-	2.540.365	-	34.150.910
Asia	12.044.721	1.293.145	105.442	15.295.979	1.104.792	-	558.920	-	30.402.880
Europa	227.702	126.248	58	1.045.117	165	-	1.732.943	-	3.132.233
America Latina	406.782	1.518.577	31	8.295.002	-	-	1.048.599	3.582.203	14.851.194
America del Nord e Caraibi	33.766	76.815	-	-	-	-	218	-	110.799
Oceania	1.220	3.817	-	-	-	-	1	-	5.038
Vari/apolidi	252.222	317.968	-	-	-	4.161.979	259.642	-	3.878.615
TOTALE	20.445.899	4.149.853	317.207	43.503.362	5.343.793	4.161.979	6.140.688	3.582.203	86.531.669

Situazione a fine anno. I totali delle persone "di competenza" tengono conto del fatto che un certo numero di apolidi sono anche rifugiati, richiedenti asilo o sfollati.

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

Fonte: UNHCR 2020.

America Latina fra instabilità ed esilio. Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2020

14,1 milioni	Le persone di competenza UNHCR presenti nella sola America Latina a fine 2019: si tratta soprattutto di sfollati interni, 8,3 milioni, venezuelani dispersi all'estero, 3,5 milioni, richiedenti asilo, 940.000, e rifugiati, poco meno di 256.000. Tutti questi dati sono cresciuti drammaticamente in un solo anno: a fine 2018 il totale era di 11,5 milioni (+ 23% fra 2018 e 2019), gli sfollati 8,1 milioni (+ 3%), i venezuelani dispersi all'estero senza status 2,5 milioni (+ 42%), i richiedenti asilo 500.000 (+ 87%) e i rifugiati 215.000 (+ 19%).
14,9 milioni	Il numero di persone di competenza UNHCR originarie dell'America Latina in tutto il mondo fra rifugiati, richiedenti asilo, sfollati e venezuelani dispersi all'estero.
4,5 milioni	Il numero di venezuelani che a fine 2019 erano fuggiti dal loro Paese messo in ginocchio da una crisi economica, sociale e politica senza precedenti. È l'esodo di maggiori proporzioni nella storia recente della regione e una delle peggiori crisi umanitarie mondiali. Su scala globale, il totale di 4,5 milioni è costituito da 3,6 milioni di dispersi all'estero senza status definito, 795.000 richiedenti asilo e 93.000 rifugiati.
73%	La percentuale di rifugiati venezuelani e di compatrioti dispersi all'estero che si trovavano nei Paesi confinanti col Venezuela a fine anno.
7.976.000	Gli sfollati interni in Colombia : sotto questo indicatore il Paese è il primo al mondo, anche se la cifra, di fonte governativa, proviene dal totale cumulativo inserito in un "Registro vittime" a partire dal 1985. Secondo altre fonti, ad esempio l'IMDC (Internal Displacement Monitoring Centre), la stima degli sfollati da conflitti e violenze è pari a 5,6 milioni (secondo Paese in assoluto dopo la Siria).
1,8 milioni	Il numero di venezuelani dispersi all'estero ospitati dalla stessa Colombia sempre a fine anno: la Colombia è il secondo Paese al mondo per "rifugiati" nei propri confini, dopo la Turchia (3,6 milioni).
44.755	I richiedenti asilo venezuelani registrati nell'UE (27 Paesi, cioè senza Regno Unito) nel 2019: si tratta della terza provenienza assoluta per numerosità, dopo Siria e Afghanistan. Nel 2017 (UE ancora a 28 Paesi) erano stati solo 13.010.
31.815	I richiedenti asilo colombiani registrati nell'UE nel 2019, quarta provenienza assoluta per numerosità. Nel 2017 erano stati appena 3.945.
37.500	I richiedenti asilo venezuelani che (quasi tutti in Spagna, 35.300) nel 2019 hanno ottenuto uno status di protezione nell'UE (il 96% del totale degli esaminati in prima istanza: la percentuale di esiti positivi più elevata in assoluto nell'anno, superiore anche a quella dei richiedenti siriani). Nel 2018 i venezuelani a cui l'UE aveva dato protezione erano stati meno di 1.000.
19%	La percentuale di richiedenti asilo in Italia nel 2019 fuggiti dall' America (vale a dire, pressoché tutti dall'America Latina) rispetto al totale dei richiedenti asilo: un dato in forte crescita rispetto agli anni precedenti (1% nel 2016, 2% nel 2017 e 9% nel 2018).

543	I richiedenti asilo venezuelani registrati in Italia nel periodo gennaio-luglio 2020, nonostante il <i>lockdown</i> per Covid-19 (appena 45 richiedenti a marzo, uno solo ad aprile e 27 a maggio, ma a giugno e a luglio in quinta posizione per numerosità fra i richiedenti di tutte le cittadinanze). In tutto il 2019 erano stati 1.549 (decima cittadinanza per numerosità), nel 2018 993 e nel 2017 544.
678	I richiedenti asilo del Salvador registrati in Italia nei primi sette mesi del 2020. Questa cittadinanza nel nostro Paese è nell'elenco delle più numerose, e in crescita, dal 2016: 1.087 in quell'anno, 1.407 nel '17, 1.735 nel '18 e 2.526 nel '19 (quarta posizione assoluta).
550	I richiedenti asilo del Perù registrati in Italia sempre nei primi sette mesi del 2020. Nell'ultimo periodo, risultano fra le cittadinanze più numerose dal 2018, con 601 richiedenti, cresciuti a 2.451 nel '19 (quinta posizione assoluta).
369	I richiedenti asilo della Colombia registrati in Italia, sempre nel periodo gennaio-luglio 2020 (881 in tutto il 2019 e 493 nel 2018).
92%	La percentuale di riconoscimento dei richiedenti asilo del Venezuela esaminati nel 2019 dalle Commissioni territoriali italiane (status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione "speciale"). Molto più basse le percentuali di riconoscimento per i salvadoregni (50%), i colombiani (33%) e i peruviani (11%).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020, Eurostat 2019-2020 e Commissione Nazionale Asilo 2020.

FOCUS

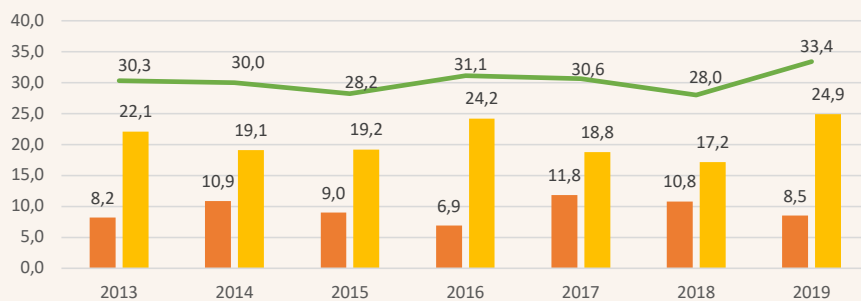
Sfollati interni

Sfollati interni da conflitti, violenze, disastri e cambiamenti climatici: numeri e fatti chiave

50,8	I milioni di persone nella condizione di sfollati interni nel mondo a fine 2019 : 45,7 per conflitti o violenze (il peggior dato di sempre) e 5,1 per disastri ambientali (quest'ultimo dato è stato stimato dall'IDMC per la prima volta nel 2020).
8,5	I milioni di nuovi sfollati prodotti nel solo 2019 da conflitti e violenze .
54%	La percentuale di nuovi sfollati del 2019 che, rispetto al totale globale, conflitti e violenze hanno prodotto nell' Africa subsahariana , soprattutto in RDC (1,7 milioni) e in Etiopia (1,1), ma anche in Burkina Faso con numeri senza precedenti (513.000) e in Mali .
30%	La percentuale di nuovi sfollati, rispetto al totale globale, che conflitti e violenze hanno prodotto nell' Africa del Nord e nel Medio Oriente , soprattutto in Siria (1,8 milioni), ma anche in Yemen e Libia .
I disastri ambientali	
24,9	I milioni di nuovi sfollati prodotti nel solo 2019 da disastri ambientali .
23,9	I milioni di nuovi sfollati prodotti nel 2019 da disastri ambientali legati a eventi meteorologici (cicloni, uragani, tifoni e altri tipi di tempeste, inondazioni, incendi boschivi, siccità, smottamenti e temperature estreme). È l'indicatore oggi più affidabile per quantificare, almeno parzialmente, il fenomeno dei " migranti ambientali " da cambiamento climatico.
39%	La percentuale di nuovi sfollati, rispetto al totale globale, che i disastri ambientali hanno prodotto nella macro-regione Asia orientale e Pacifico , soprattutto nelle Filippine (4,1 milioni) e in Cina (4 milioni).
38%	La percentuale di nuovi sfollati, rispetto al totale globale, che i disastri ambientali hanno prodotto nella macro-regione Asia meridionale , soprattutto in India (5 milioni, il Paese con il numero più elevato al mondo) e in Bangladesh (4,1 milioni).
916.000	I nuovi sfollati da disastri ambientali registrati negli Stati Uniti : sono il 5° Paese per numerosità su scala globale).
101.000	I nuovi sfollati da disastri ambientali registrati fra Europa e Asia centrale. Per quanto riguarda l'Europa, 33.000 in Albania , 23.000 in Spagna , 12.000 in Russia , altrettanti nel Regno Unito e 6.200 in Francia .
700.000	Gli abitanti del Sahel colpiti dalle devastanti inondazioni di agosto e settembre 2020 fra Niger, Burkina Faso, Ciad e Mali . Nel Sahel, già segnato da conflitti e dalla presenza di oltre 3,5 milioni di sfollati, rifugiati, richiedenti asilo, sfollati rientrati e rifugiati rientrati, il cambiamento climatico ha reso sempre più frequenti e intensi inondazioni, periodi di siccità e tempeste di sabbia.

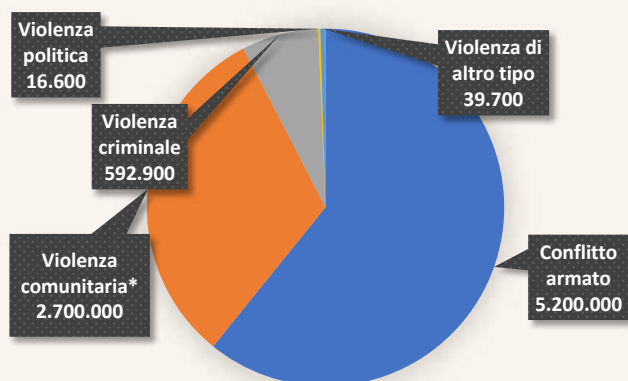
Fonte: elaborazione su dati IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) e UNHCR 2020.

Sfollati interni complessivi: i nuovi casi nel mondo. Valori assoluti (milioni di persone). Anni 2013-2019



Fonte: elaborazione su dati IDMC 2020.

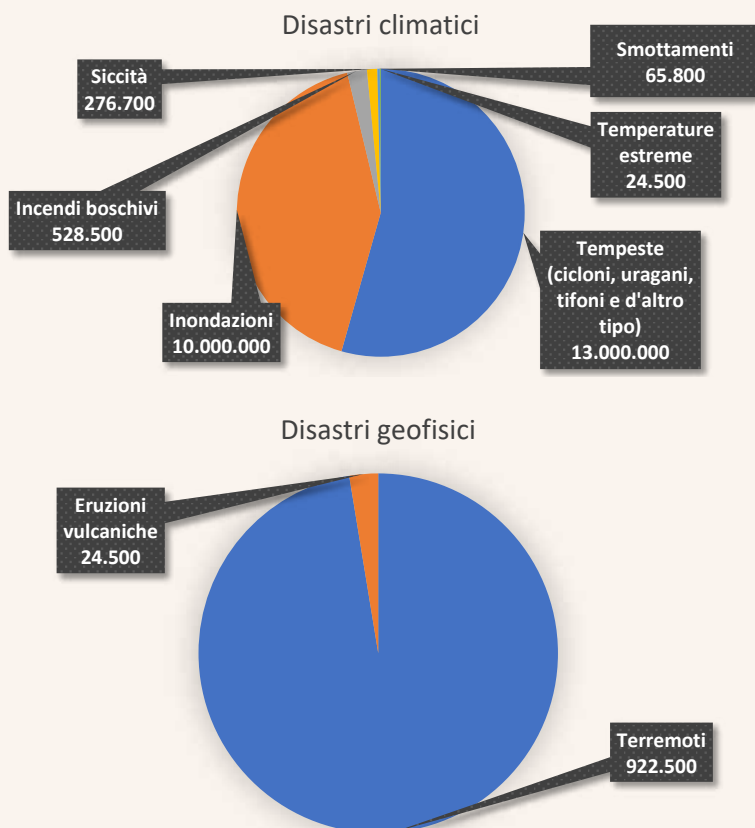
Sfollati interni per conflitti e violenze: i nuovi casi nel mondo per motivo di fuga Valori assoluti. Anno 2019



* Per motivi etnici, religiosi, economici ecc.

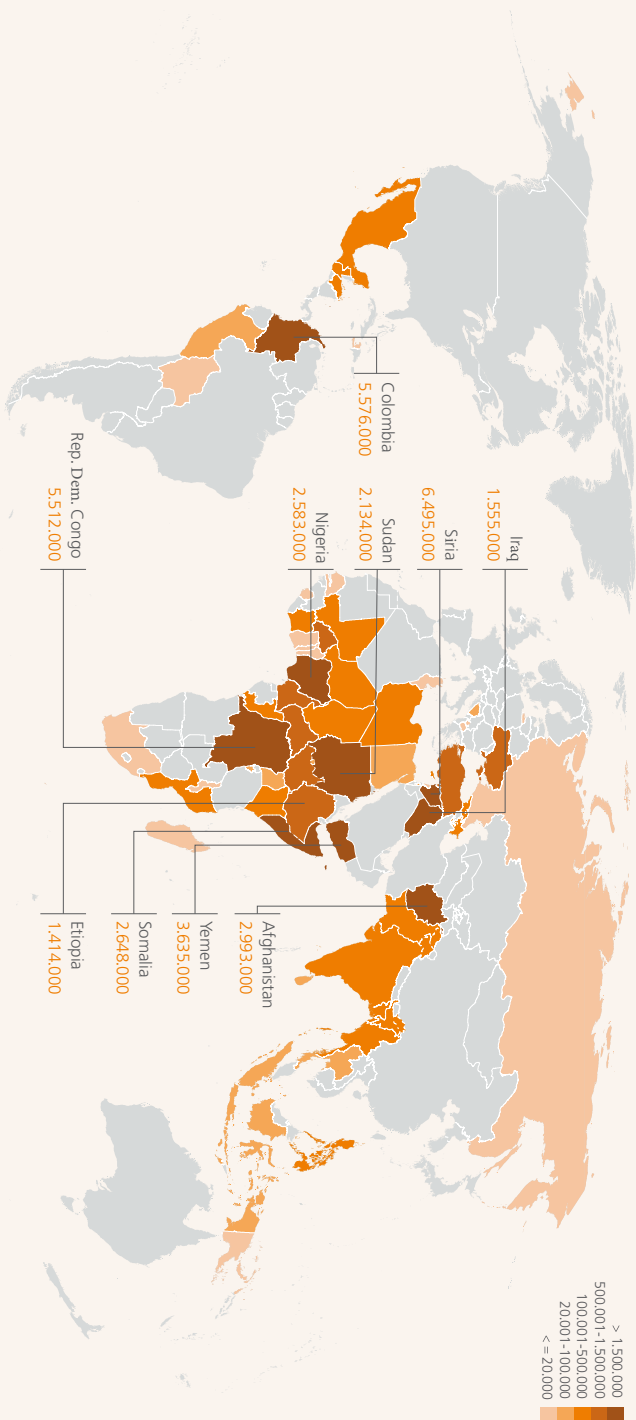
Fonte: elaborazione su dati IDMC 2020.

Sfollati interni per disastri ambientali (climatici e geofisici): i nuovi casi nel mondo per motivo di fuga. Valori assoluti. Anno 2019



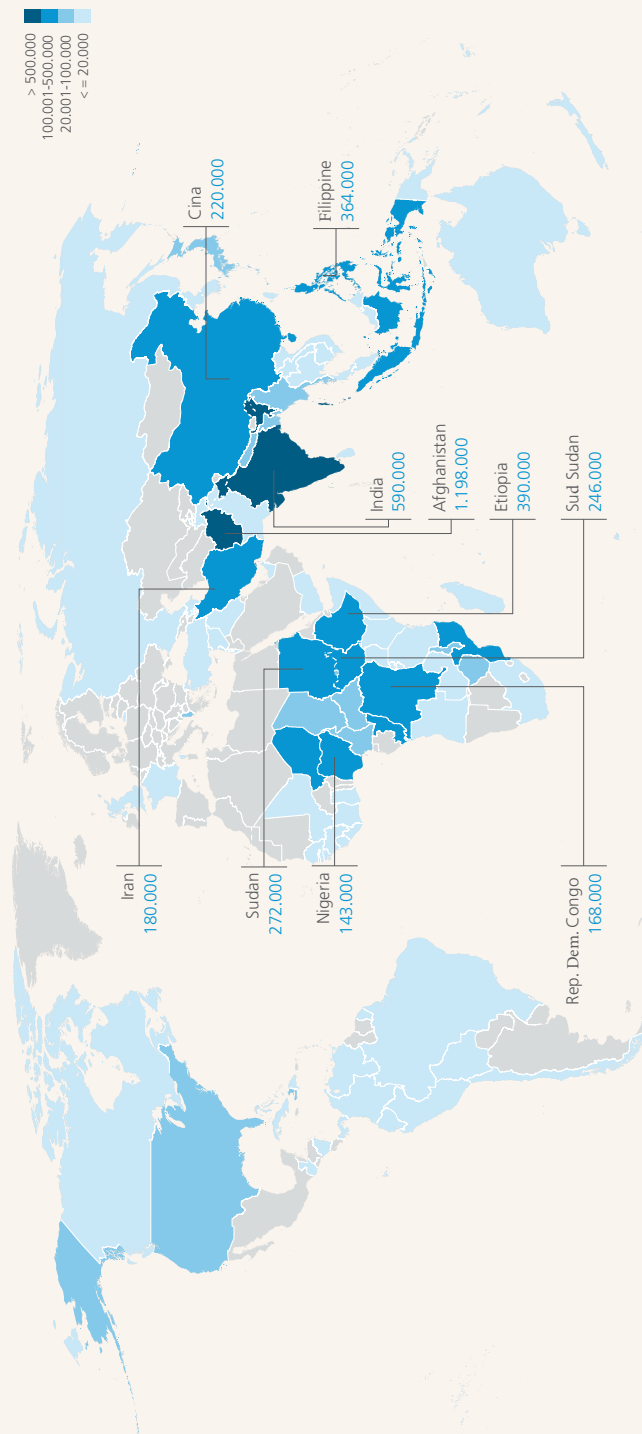
Fonte: elaborazione su dati IDMC 2020.

Sfollati interni per conflitti e violenze: la situazione nei Paesi del mondo. Valori assoluti. Anno 2019. Situazione al 31 dicembre. Il totale è pari a 45,7 milioni e comprende 61 fra Paesi e territori.



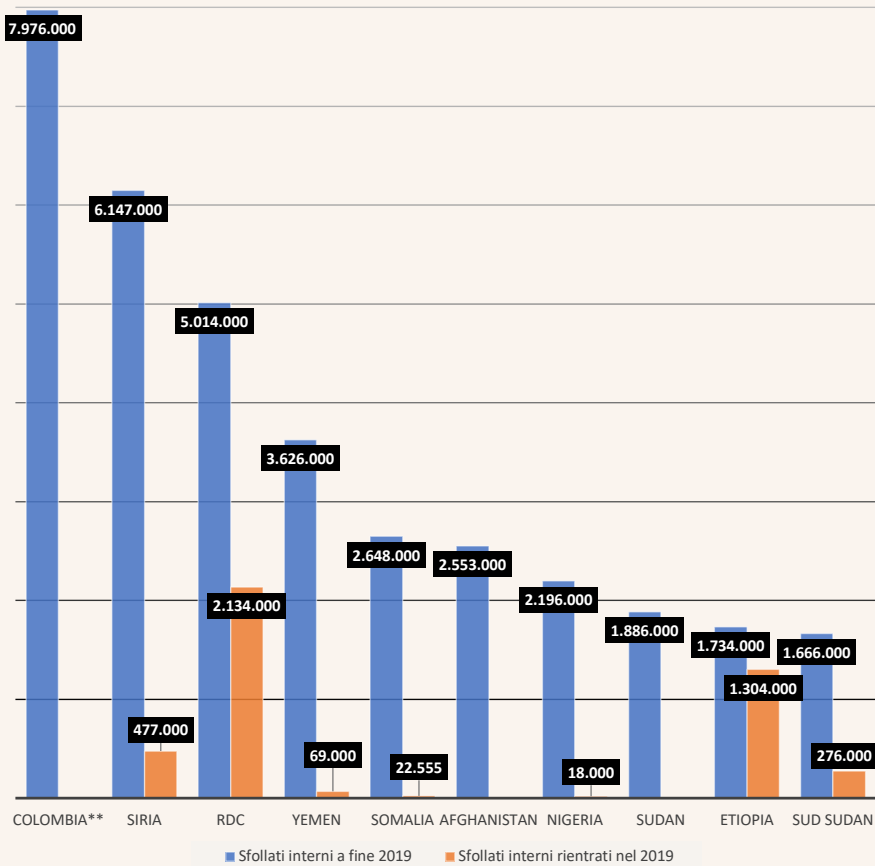
Fonte: IDMC 2020.

Sfollati interni per disastri: la situazione nei Paesi del mondo. Anno 2019. Situazione al 31 dicembre. Il totale è pari a 5,1 milioni e comprende 95 fra Paesi e territori.



Fonte: IDMC 2020.

Sfollati interni*: Paesi con le presenze più numerose e rientri. Valori assoluti (persone). Anno 2019



* Colonne in azzurro: sfollati di competenza UNHCR (fuggiti da conflitti) e presenti a fine anno. Colonne in arancione: sfollati rientrati nell'anno.

** Dato di fonte governativa, particolarmente elevato anche perché cumulativo a partire dal 1985. L'IDMC stima 5,6 milioni.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020.

Alla periferia d'Europa

A colpo d'occhio

- Nel complesso, i dati europei descrivono ancora una volta in diminuzione, in una tendenza che procede dal 2016, gli **attraversamenti** delle frontiere esterne dell'Unione Europea compiuti da **rifugiati e migranti**.
- Rispetto al 2019 sulle direttrici principali, registrano aumenti solo la **"rotta balcanica"** e quella del **Mediterraneo centrale** verso Italia e Malta, sia pure con numeri assoluti incomparabilmente inferiori rispetto alle "emergenze" del biennio 2015-2016. Gli ultimi mesi, tuttavia, hanno visto un forte aumento di arrivi anche sulla "rotta" atlantica delle Canarie.
- Sempre rispetto al 2019, rimane pressoché **costante** l'incidenza di **morti e dispersi nel Mediterraneo** (beninteso, di quelli di cui si arriva ad avere notizia) in rapporto ai "tentativi di traversata", cioè alle cifre complessive che tengono conto, oltre che degli arrivi, anche dei migranti intercettati e riportati indietro dalle motovedette "libiche", tunisine o turche.
- La **"rotta" centro-mediterranea** rimane di gran lunga la più pericolosa: nel 2020 costa ancora la vita a **oltre 13 rifugiati/migranti ogni 1.000 "tentativi di traversata": un morto/disperso ogni 75 tentativi**. Ma se l'incidenza di morti e dispersi viene semplicemente calcolata in rapporto ai rifugiati/migranti che riescono a raggiungere le coste europee (perché il fatto di essere riportati in Libia dopo essere sopravvissuti al mare oggi non può certo essere considerato un traguardo di salvezza), sale a più di **18 ogni 1.000: un morto/disperso ogni 55 arrivi**.
- La **"rotta" del Mediterraneo orientale**, quella del confine greco-turco "blindato" dall'UE, fra alterne vicende, a partire dal 2016, vede in questo 2020 un **forte calo di arrivi**, ma un **rischio di morte** nelle sue acque **quadruplicato** rispetto al 2019 in rapporto ai tentativi di traversata (almeno secondo i primi dati provvisori): da un morto/disperso ogni 1.000 **a quattro ogni 1.000** (sono infatti quasi un centinaio le vittime dei primi nove mesi dell'anno, contro la settantina di tutto il 2019).

La "forzeza Europa ": attraversamenti illegali delle frontiere, respingimenti ed espulsioni nell' "UE allargata " *. Valori assoluti. Anni 2017-2020

	Attraversa- menti "illegali" delle frontiere esterne scoper- ti fra i posti di confine con- trollati	Attraversa- menti "illegali" delle frontiere esterne sco- perti ai posti di confine controllati (ra- scosti in treni, camion e altri veicoli)	"Facilitatori" dell'immigra- zione illegale scoperti	Respingimenti alla frontiera	Migranti scoperti nel terri- torio in situazione di soggor- no illegale	Provvedimenti di espulsione/ rimpatrio	Rimpatri effettivamente eseguiti	Migranti che hanno perso la via in viaggio
2019	141.846	2.550	10.989	212.097	402.913	298.190	138.860	148 + 1.885
2018	149.117	2.258	10.642	190.658	367.266	283.880	147.815	116 + 2.299
2017	204.750	1.622	10.246	183.019	435.084	282.075	155.945	98 + 3.139
2020	72.500**	:	:	:	:	:	:	76 (frontiere di terra esterne e territorio UE "allargata") + 672 (mar Mediterraneo)***

": = dato non disponibile.

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

** Dato provvisorio gennaio-settembre 2020: - 21% rispetto allo stesso periodo del 2019. Ma - 40% sulla "otta" del Mediterraneo occidentale (anche se negli ultimi mesi si sono moltiplicati gli arrivi nelle Canarie, territorio spagnolo, circostanza che nei primi giorni di novembre ha portato il totale 2020 degli arrivi via mare nel Paese iberico a 30 mila, contro i 24 mila del periodo gennaio-novembre 2019), + 100% e oltre su quella centrale. - 75% circa su quella orientale e + 100% su quella balcanica. Nel 1° semestre dell'anno il dato complessivo è stato di appena 36.400 attraversamenti (un quinto in meno rispetto allo stesso periodo del 2019), principalmente per effetto della pandemia di Covid-19.

*** Situazione a fine settembre. Nello stesso periodo del 2019 le vittime in Europa erano state 62 e quelle nel Mediterraneo 1.232.

Fonte: elaborazione su dati Frontex 2019-2020 e progetto Missing Migrants-OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) 2020.

Migranti e rifugiati: arrivi via mar Mediterraneo, morti/dispersi (stime minime) e ricondotti nei Paesi di imbarco. Valori assoluti e incidenze. Anni 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Arrivi via mare in Europa	1.013.179	363.581	173.712	119.570	108.606	52.182
Arrivi "totali" in Europa**	1.024.157	369.977	180.005	126.370	114.951	53.651
Migranti e rifugiati intercettati dalla Guardia costiera "libica"	:	14.332	18.900	15.428	9.225	8.998
Migranti e rifugiati intercettati dalla Guardia nazionale tunisina	:	1.105	3.178	4.091	1.028	:
Migranti e rifugiati intercettati dalla Guardia costiera turca	:	37.130	19.084	25.398	60.543	16.431
Morti e dispersi in mare	4.054	5.143	3.139	2.299	1.885	672
Morti e dispersi in mare in rapporto ai tentativi di traversata (%)	0,4	1,2	1,4	1,3	1,0	0,8

":" = dato non disponibile.

* Dati gennaio-settembre.

** La voce comprende anche gli arrivi via terra in territorio spagnolo (cioè nelle enclave di Ceuta e Melilla). Per gli arrivi via terra in Grecia sono disponibili, a parte, i seguenti dati: 3.713 nel 2015, 3.292 nel 2016, 5.551 nel 2017, 17.473 nel 2018, 8.941 nel 2019 e 2.284 nel 2020 (dato gennaio-settembre mancante di due mensilità).

Fonte: elaborazione su dati Missing Migrants-OIM, OIM, UNHCR e Guardia Costiera Turca 2020.

Migranti e rifugiati: morti/dispersi e arrivi sulle tre rotte del Mediterraneo. Valori assoluti e incidenze. Anni 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Rotta del Mediterraneo centrale (verso Italia e Malta)						
Arrivi via mare	153.948	181.460	119.390	24.815	14.876	25.888
Migranti e rifugiati intercettati dalla Guardia costiera "libica"	:	14.332	18.900	15.428	9.225	8.998**
Migranti e rifugiati intercettati dalla Guardia nazionale tunisina	:	1.105	3.178	4.091	1.028	:
Morti e dispersi in mare	3.149	4.581	2.853	1.314	1.262	474
Morti e dispersi in mare in rapporto ai tentativi di traversata (%)	2,0	2,3	2,0	2,9	4,8	1,3
Rotta del Mediterraneo occidentale (verso la Spagna)						
Arrivi via mare	5.312	8.162	22.159	57.218	23.464	17.576
Arrivi via terra***	10.978	6.396	6.293	6.800	6.345	1.469
Morti e dispersi in mare	102	128	224	811	552	107
Morti e dispersi in mare in rapporto ai tentativi di traversata (%)	0,6	0,9	0,8	1,3	1,8	0,6
Rotta del Mediterraneo orientale (verso Grecia e Cipro)						
Arrivi via mare (e via terra a Cipro)****	853.919	173.959	32.163	37.537	70.266	8.718
Migranti e rifugiati intercettati dalla Guardia costiera turca	:	37.130	19.084	25.398	60.543	16.431*****
Morti e dispersi in mare	803	434	62	174	71	91
Morti e dispersi in mare in rapporto ai tentativi di traversata (%)	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,4

* Dati gennaio-settembre.

** Dato UNHCR.

*** La voce riguarda gli arrivi via terra in territorio spagnolo (cioè nelle enclave di Ceuta e Melilla).

**** La voce riguarda, oltre agli arrivi via mare in Grecia e a Cipro, gli attraversamenti della "linea verde" da Cipro Nord a Cipro. Per il 2020 dati di Cipro non disponibili.

***** Dato Guardia Costiera Turca.

Fonte: elaborazione su dati progetto Missing Migrants-OIM, OIM, UNHCR e Guardia Costiera Turca 2020.

Protezione cercasi nell'UE

A colpo d'occhio

- Nel primo semestre 2020, sulle **richieste d'asilo** nell'Unione Europea (meno di 200 mila quelle presentate per la prima volta) hanno pesato le restrizioni e i *lockdown* per la pandemia di Covid-19: molto pochi i richiedenti registrati da marzo a giugno rispetto a quelli di gennaio e febbraio. Al contrario, sia gennaio che febbraio avevano registrato un numero di richiedenti superiore a quello del dicembre 2019.
- In ognuno degli ultimi **tre anni**, invece, sono circa **550-620** mila le persone che hanno chiesto protezione per la prima volta nei confini dell'UE a 27 Paesi (come calcola Eurostat dopo la "*Brexit*" del Regno Unito, nel gennaio 2020): la metà rispetto al biennio 2015-2016.
- Significativi i dati nazionali sull'incidenza dei **richiedenti asilo** nel 2019 **in rapporto alla popolazione**: nell'UE, sotto questo indicatore a prevalere nettamente sono le isole di **Cipro e Malta** (rispettivamente con 14 e otto richiedenti per 1.000 abitanti), seguite dalla **Grecia** (sette). Molto inferiore il peso di cui è stata chiamata a farsi carico l'**Italia**: meno di un richiedente ogni 1.000 abitanti, sotto la media europea.
- Le provenienze: l'ultimo triennio ha visto moltiplicarsi i richiedenti protezione **venezuelani e colombiani**.

Richiedenti asilo nell'UE a 27 Paesi*. Valori assoluti. Anni 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020**
Totale	594.180	1.282.690	1.221.185	677.470	608.335	676.250	218.890
Richiedenti asilo per la prima volta	530.560	1.216.860	1.166.815	620.265	548.955	612.685	196.620

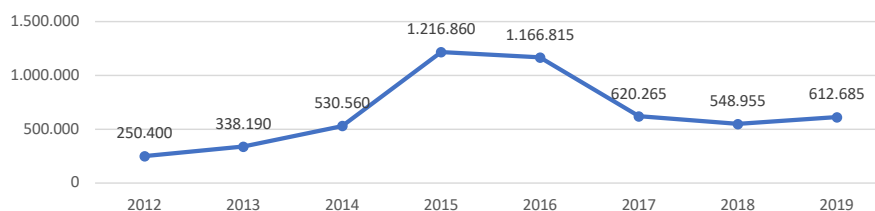
Valori approssimati alla cinquina.

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

** Dati gennaio-giugno.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE a 27 Paesi. Valori assoluti. Anni 2012-2019



Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e percentuali. Anni 2018-2019

	2018	2019	Variazione (%)	Incidenza sul totale (%)	Richiedenti 2019 per milione di abitanti***
UE a 27 Paesi*	548.955	612.685	12%	100,0%	1.371
UE a 28 Paesi**	587.350	656.920	12%	100,0%	1.279
Belgio	18.130	23.105	27%	3,8%	2.017
Bulgaria	2.465	2.075	-16%	0,3%	296
Rep. Ceca	1.350	1.570	16%	0,3%	148
Danimarca	3.465	2.605	-25%	0,4%	448
Germania	161.885	142.450	-12%	23,2%	1.716
Estonia	90	100	12%	0,0%	76
Irlanda	3.655	4.740	30%	0,8%	967
Grecia	64.975	74.910	15%	12,2%	6.985
Spagna	52.730	115.175	118%	18,8%	2.454
Francia	111.415	119.915	8%	19,6%	1.789
Croazia	675	1.265	87%	0,2%	311
Italia	53.440	35.005	-34%	5,7%	580
Cipro	7.610	12.695	67%	2,1%	14.495
Lettonia	175	180	1%	0,0%	93
Lituania	385	625	62%	0,1%	223
Lussemburgo	2.225	2.200	-1%	0,4%	3.585
Ungheria	635	465	-26%	0,1%	48
Malta	2.035	4.000	97%	0,7%	8.108
Olanda	20.465	22.485	10%	3,7%	1.301

(segue)

Austria	11.580	10.775	-7%	1.8%	1.216
Polonia	2.405	2.765	15%	0.5%	73
Portogallo	1.240	1.735	40%	0.3%	169
Romania	1.945	2.455	26%	0.4%	126
Slovenia	2.800	3.615	29%	0.6%	1.738
Slovacchia	155	215	40%	0.0%	39
Finlandia	2.950	2.445	-17%	0.4%	443
Svezia	18.075	23.125	28%	3.8%	2.260
Regno Unito	38.400	44.250	15%	-	664
Islanda	730	805	10%	-	2.261
Liechtenstein	145	40	-71%	-	1.094
Norvegia	2.530	2.165	-14%	-	406
Svizzera	13.465	12.545	-7%	-	1.468

“-” = dato non applicabile.

Valori dei richiedenti approssimati alla cinquina, ma calcoli eseguiti sui valori esatti. Dati nazionali 2018 e 2019 calcolati sulle provenienze extra-UE a 27 Paesi.

* Richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

** Richiedenti extra-UE a 28 Paesi.

*** Popolazione residente al 1° gennaio 2019.

Fonte: Eurostat 2020.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE per cittadinanze principali. Valori assoluti. Anni 2017-2019

	2017*	2018**	2019**
Siria	102.375	80.045	74.375
Afghanistan	43.800	38.990	52.540
Venezuela	13.010	22.170	44.755
Colombia	3.945	10.045	31.815
Iraq	47.650	36.250	26.755
Turchia	14.655	21.270	23.030
Pakistan	29.670	22.275	22.730
Georgia	9.990	18.000	19.665
Nigeria	39.185	21.150	19.250
Iran	17.325	19.285	16.870

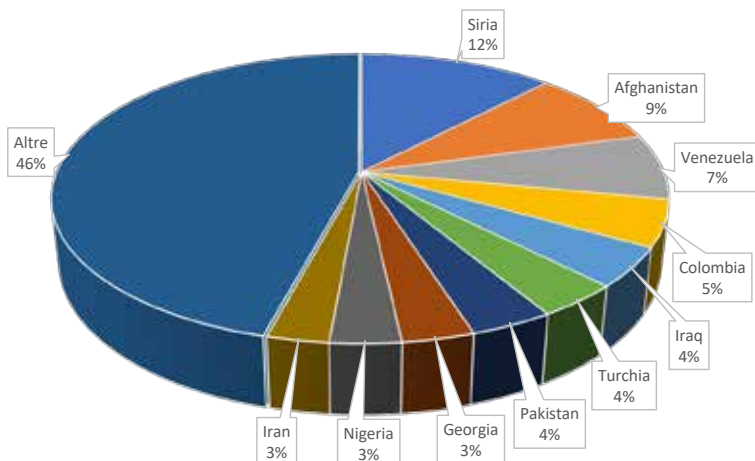
Valori approssimati alla cinquina.

* Richiedenti extra-UE a 28 Paesi.

** Richiedenti extra-UE a 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2019 e 2020.

Richiedenti asilo per la prima volta nell'UE a 27 Paesi per cittadinanze principali. Valori assoluti. Anno 2019



Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

L'Europa che dà asilo (e più spesso lo nega, con correzioni in corso d'opera)

A colpo d'occhio

- La pandemia di Covid-19 ha causato anche una forte contrazione dei **richiedenti asilo esaminati** nella primavera del 2020.
- Nel 2019 l'UE a 27 Paesi ha **garantito protezione** a quasi 296 mila persone (riconoscimenti dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria o di quella umanitaria).
- Ma la **percentuale di riconoscimento** di uno dei tre benefici sul totale dei richiedenti esaminati è rimasta molto bassa: il **38%** in sede di "prima istanza" (quella che in Italia è rappresentata dalle Commissioni territoriali) e il **31%** in "istanza finale" su ricorso.
- La stessa percentuale di esiti positivi **in prima istanza** (sede di gran parte delle decisioni) ha visto nell'ultimo biennio un netto calo rispetto

ai livelli del triennio 2015-2017 (nel '16, ad esempio, si era attestata sul 61%). Invece, gli esiti positivi in **istanza finale** sembrano aver avuto un percorso inverso.

- Proprio il totale degli **esiti positivi in istanza finale su ricorso**, quasi **90 mila** nel 2019, e la loro percentuale sui casi esaminati (praticamente un esito positivo su tre esaminati) sono dati significativi, sia perché correggono in modo notevole al rialzo i riconoscimenti in prima istanza, il dato a cui di solito ci si ferma nel "dibattito" sulle politiche migratorie, sia perché suggeriscono che gli stessi **processi di decisione in prima istanza** potrebbero essere molto **migliorati**, dato appunto l'alto numero di correzioni successive e il loro costo in termini di risorse e di tempo (quando invece, purtroppo, oggi la tendenza generale sembra piuttosto quella di erodere le *chance* di ricorso).

Decisioni sui richiedenti asilo nell'UE "allargata"*. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020**

	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Decisioni negative	Totali	Tasso di riconoscimento (%)***
Gennaio	8.549	4.522	38.055	51.126	26
Febbraio	8.372	4504	33.916	46.792	28
Marzo	9.747	4.309	32.444	46.500	30
Aprile	15.566	2.692	16.817	35.075	52
Maggio	6.492	3.787	17.052	27.331	38
Giugno	9.102	3.647	21.517	34.266	37
Totali	57.828	23.461	159.801	241.090	34

* UE a 27 Paesi (il Regno Unito è uscito dall'UE il 31 gennaio 2020) più Svizzera e Norvegia.

** Dati semestrali gennaio-giugno provvisori.

*** Status di rifugiato o protezione sussidiaria.

Fonte: elaborazione su dati EASO 2020.

Decisioni positive* sui richiedenti asilo nell'UE e in altri Paesi per tipo di protezione. Valori assoluti e incidenza per milione di abitanti. Anno 2019

	Totale		Di cui		
	Numero	Per milione di abitanti***	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria
UE a 27 Paesi**	295.785	660	141.055	82.070	72.660
Belgio	6.940	605	5.885	1.055	-
Bulgaria	885	125	320	565	-
Rep. Ceca	155	15	60	85	5
Danimarca	1.785	305	770	660	355
Germania	116.230	1.400	58.330	37.745	20.155
Estonia	45	35	40	5	0
Irlanda	1.550	315	945	165	435
Grecia	18.600	1.735	13.810	4.150	640
Spagna	38.525	820	1.650	1.540	35.335
Francia	42.120	630	26.695	15.425	-
Croazia	60	15	60	0	0
Italia	31.010	515	11.015	10.710	9.285
Cipro	1.315	1.500	165	1.150	0
Lettonia	55	30	40	15	-
Lituania	90	30	80	15	0
Lussemburgo	670	1.090	635	35	-
Ungheria	60	5	20	30	5
Malta	435	880	55	360	15
Olanda	5.845	340	2.810	2.355	680
Austria	13.730	1.550	9.970	2.340	1.415
Polonia	275	5	135	140	5
Portogallo	170	15	60	115	-
Romania	635	35	340	295	0
Slovenia	100	50	100	5	-
Slovacchia	40	5	5	20	15
Finlandia	2.705	490	1.945	425	335
Svezia	11.765	1.150	5.115	2.675	3.975
Regno Unito	25.950	390	21.815	2.020	2.120
Islanda	380	1.065	110	245	30

(segue)

Liechtenstein	15	390	5	5	5
Norvegia	2.005	375	1.730	70	205
Svizzera	11.045	1.295	5.550	1.000	4.495

Valori approssimati alla cinquina. I totali possono non coincidere con la somma dei parziali per via degli arrotondamenti.

"-" = valore non applicabile.

* Prima istanza e decisione finale su appello.

** Il Regno Unito è uscito dall'UE il 31 gennaio 2020.

*** Popolazione residente al 1° gennaio 2019.

Fonte: Eurostat 2020.

Decisioni sui richiedenti asilo in prima istanza e in istanza finale nell'UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e percentuali. Anno 2019

	Decisioni in prima istanza				Decisioni finali su ricorso			
	Numero totale	Positive	Percentuale di riconoscimento**		Numero totale	Positive	Percentuale di riconoscimento**	
			Totale (%)	Status di rifugiato e protezione sussidiaria (%)			Totale (%)	Status di rifugiato e protezione sussidiaria (%)
UE a 27 Paesi*	540.810	206.015	38	30	293.175	89.770	31	21
Belgio	17.170	6.530	38	38	5.245	410	8	8
Bulgaria	1.250	400	32	32	1.615	480	30	30
Rep. Ceca	1.390	135	10	9	415	20	4	4
Danimarca	3.030	1.575	52	40	1.310	210	16	16
Germania	154.175	70.320	46	42	131.050	45.910	35	24
Estonia	90	45	49	49	45	0	0	0
Irlanda	1.870	975	52	38	1.180	575	49	34
Grecia	32.700	17.350	53	53	12.315	1.245	10	5
Spagna	58.035	38.420	66	5	830	105	13	1
Francia	113.890	28.140	25	25	66.450	13.980	21	21
Croazia	320	55	18	18	25	5	12	12
Italia	93.485	18.375	20	18	35.500	12.635	36	13
Cipro	3.275	1.300	40	40	770	15	2	2
Lettonia	150	35	22	22	75	20	27	27
Lituania	325	90	28	28	0	0	0	0

Lussemburgo	1.180	670	57	57	170	0	1	1
Ungheria	710	60	8	7	0	0	-	-
Malta	1.040	405	39	38	520	30	5	5
Olanda	12.940	4.845	37	33	2.080	1.000	48	42
Austria	13.890	7.425	53	48	11.320	6.305	56	50
Polonia	1.995	265	13	13	840	10	1	1
Portogallo	745	170	23	23	550	0	0	0
Romania	1.315	585	44	44	215	50	24	24
Slovenia	215	85	40	40	110	15	16	16
Slovacchia	90	35	39	24	30	5	13	9
Finlandia	4.845	1.665	34	31	1.115	1.040	93	78
Svezia	20.700	6.055	29	27	19.400	5.710	29	11
Regno Unito	28.460	15.000	53	49	15.605	10.950	70	64
Islanda	710	305	43	42	350	75	21	15
Liechtenstein	35	15	45	33	10	0	0	0
Norvegia	2.455	1.790	73	69	1.120	210	19	9
Svizzera	12.315	10.790	88	52	2.970	255	9	6

Valori approssimati alla cinquina. I totali possono non coincidere con la somma dei parziali per via degli arrotondamenti.

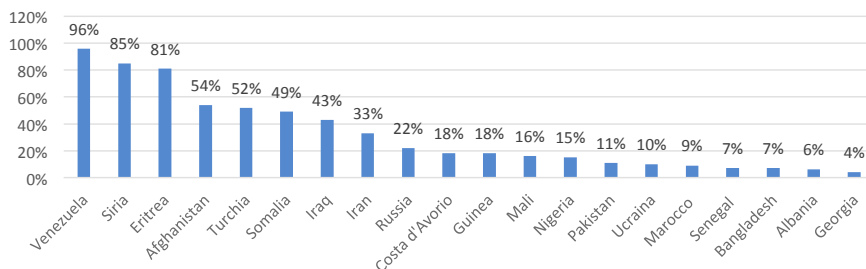
"-" = valore non applicabile.

* Il Regno Unito è uscito dall'UE il 31 gennaio 2020.

** I valori indicano le percentuali di decisioni positive (prima istanza o istanza finale su appello) rispetto al numero totale di decisioni nel grado d'esame considerato; per questo calcolo, invece delle cifre arrotondate proposte in tabella, Eurostat ha adoperato la cifra esatta. La tabella non evidenzia i tassi di riconoscimento della protezione umanitaria, che però sono compresi nel tasso di riconoscimento «totale».

Fonte: Eurostat 2020.

Il tasso di riconoscimento di protezione in prima istanza per le 20 cittadinanze con il numero più elevato di decisioni nell'UE*. Valori percentuali. Anno 2019



* A 27 Paesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

L'andamento del riconoscimento di protezione nell'UE, per tipo di protezione. Valori percentuali. Anni 2015-2019

Anno	In prima istanza		In istanza finale su ricorso	
	% di riconoscimento		% di riconoscimento	
	Totale	Solo status di rifugiato e protezione sussidiaria	Totale	Solo status di rifugiato e protezione sussidiaria
2019	38	30	31	21
2018	37	32	38	26
2017	46	39	36	30
2016	61	56	17	13
2015	52	48	14	12

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

Nel “sistema Dublino”

Il regolamento “Dublino III” e la pandemia di Covid-19

8	I Paesi aderenti al regolamento “Dublino III” che a causa dell’epidemia di Covid-19 hanno sospeso ufficialmente i trasferimenti di richiedenti asilo nella prima parte del 2020: il primo è stata l’ Italia , il 25 febbraio. Rinvii e ritardi sono stati poi annunciati da Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Germania, Estonia, Spagna e Portogallo . Ma <i>di fatto</i> i trasferimenti sono stati sospesi almeno parzialmente da quasi tutti i Paesi aderenti. In ogni caso, nel primo semestre dell’anno hanno avuto comunque luogo migliaia di trasferimenti.
2.169	I trasferimenti effettivi di richiedenti asilo in uscita dai 6 paesi di cui si hanno dati per il 1° semestre 2020: Germania, Svizzera, Svezia, Lussemburgo, Polonia e Ungheria .
1.588	I trasferimenti da Paesi membri alla Germania nel 1° semestre 2020. Nello stesso periodo, i trasferimenti dalla Germania ad altri Paesi membri sono stati 1.485, una cifra di poco inferiore (ma - 63% rispetto al 1° semestre 2019): rispetto ai numeri registrati a gennaio e febbraio, marzo ha visto un crollo superiore al 50%, mentre aprile, maggio e giugno solo il trasferimento di alcune decine di persone.
318	I trasferimenti da Paesi membri alla Svizzera . I trasferimenti dalla Svizzera ad altri Paesi membri sono stati invece 378 (- 59% rispetto al 1° semestre 2019): di mese in mese, nel semestre l’andamento è stato simile a quello registrato in Germania.
200	I trasferimenti da Paesi membri alla Svezia . I trasferimenti dalla Svezia ad altri Paesi membri sono stati invece poco più numerosi, 205.

1000 ca.	I richiedenti asilo "trasferibili" che, a causa del Covid-19, tra la fine di febbraio e la fine di marzo 2020 hanno visto scaduti i termini previsti dal regolamento "Dublino III" per il trasferimento effettivo (in generale 6 mesi, art. 29[2]), e dunque sono tornati sotto la competenza del Paese attualmente ospitante: il dato riguarda 6 Paesi aderenti al regolamento che hanno risposto a una domanda specifica della Commissione Europea.
6.000	Il numero massimo stimato di richiedenti asilo "trasferibili" con termini in scadenza entro la fine di maggio 2020 a causa dell'epidemia di Covid-19 in tutti i 25 Paesi membri. Alcuni Paesi fra cui la Germania in primavera hanno deciso, data la quasi generale sospensione dei trasferimenti, di sospendere unilateralmente anche il calcolo dei termini. La decisione è stata criticata da varie ONG, perché prolunga ulteriormente il limbo vissuto dai "dublinanti". Ma anche la Commissione Europea ha chiarito che il "Dublino III" non consente deroghe alla norma in casi come quello della pandemia.

Fonte: elaborazione su dati AIDA (Asylum Information Database) e Commissione Europea 2020.

Il regolamento "Dublino III": trasferimenti di richiedenti asilo verso e da altri Paesi membri. Valori assoluti. Anni 2018-2019

	2018		2019	
	Trasferimenti verso altri Paesi membri	Trasferimenti da altri Paesi membri	Trasferimenti verso altri Paesi membri	Trasferimenti da altri Paesi membri
Germania	9.209	7.580	8.423	6.086
Francia	3.533	1.837	5.312	2.666
Grecia	5.447	18	2.546	33
Olanda	1.849	835	2.370	1.122
Svizzera	1.760	1.298	1.724	1.164
Austria	2.291	994	1.341	903
Svezia	935	1.185	1.062	894
Belgio	897	678	852	536
Italia*	231	6.468	579	5.979
Danimarca	576	404	473	389
Malta	45	110	340	131
Lussemburgo	291	84	334	87
Regno Unito	209	1.215	263	714
Norvegia	280	329	240	213
Finlandia	183	493	183	382
Polonia	67	896	58	694
Portogallo	22	355	46	361

(segue)

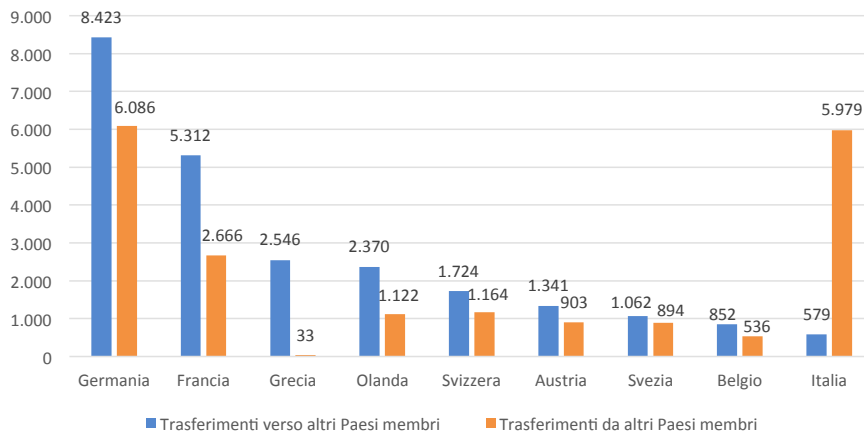
Bulgaria	52	86	28	73
Ungheria	53	65	28	1
Slovenia	0	121	26	268
Irlanda	14	34	25	23
Cipro	10	3	:	1
Slovacchia	15	47	17	80
Romania	27	182	16	141
Liechtenstein	19	1	13	2
Lituania	20	73	11	107
Croazia	10	126	8	99
Estonia	8	20	4	21
Lettonia	6	60	4	105
Spagna	2	810	2	809
Islanda	114	12	:	:

* Per il 2018 dati Ministero dell'Interno e per il 2019 dati AIDA.

“:” = dato non disponibile.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2019-2020, Ministero dell'Interno 2019, Secrétariat d'Etat aux Migrations (Svizzera) e AIDA 2020.

Il “sistema Dublino”: trasferimenti verso e da altri Paesi membri. Valori assoluti. Anno 2019



Fonte: elaborazione su dati Eurostat, Secrétariat d'Etat aux Migrations (Svizzera) e AIDA 2020 e Ministero dell'Interno 2019.

Regolamento "Dublino III": i numeri e l'inefficienza

35.255	Le richieste ricevute dall' Italia dagli altri Paesi membri dell'UE (e Paesi associati) nel 2019 per la "responsabilità" circa richiedenti asilo a norma del regolamento "Dublino III". È il numero più elevato fra tutti i Paesi membri. Seguono la Germania (23.717 richieste ricevute), la Grecia (12.718), la Svezia (6.474), l'Olanda (5.693), l'Austria (5.619) e la Svizzera (5.230). Le richieste sono arrivate in Italia soprattutto da Germania e Francia.
48.847	Le richieste inviate dalla Germania agli altri Paesi membri dell'UE (e Paesi associati). Sotto questo indicatore la Germania, Paese principale, è seguita dalla Francia (46.460 richieste inviate), dal Belgio (11.882), dall' Olanda (9.267) e dalla Grecia (5.459). L' Italia è in ottava posizione, con 4.042 richieste inviate.
129.194*	Il numero di decisioni prese nel 2019 dagli Stati membri/associati su richieste "Dublino" a loro presentate (- 10% rispetto al 2018). Si è trattato di decisioni positive, di accettazione, nel 63% dei casi, ma anche qui il dato è in calo rispetto al 2018 (66%) e varia molto da Paese a Paese.
26.300 ca.*	I trasferimenti di richiedenti asilo che risultano effettivamente realizzati nel 2019 verso tutti i Paesi membri/associati: - 7% rispetto al 2018 (anche se i totali dei trasferimenti "in uscita" e "in entrata" in tutto il "sistema Dublino" presentano discrepanze).
8.423 e 6.086*	Rispettivamente i trasferimenti attuati dalla Germania e quelli da lei ricevuti , sempre nel 2019 (v. grafico nella pag. precedente): si tratta del principale Paese "inviante" e "ricevente". Dalla Germania i richiedenti asilo sono stati inviati soprattutto in Italia (2.575), Francia (1.212) e Spagna (591). Il secondo Paese "ricevente" è l' Italia (5.979 casi) e il terzo la Francia (2.666), che precede Svizzera (1.164) e Olanda (1.122).
2	Gli unici Paesi, si tratta di Danimarca e Norvegia , che nel '19 hanno ottenuto di trasferire effettivamente in altri Paesi membri richiedenti asilo in oltre il 50% delle procedure avviate (per queste ultime l'indicatore è quello delle "richieste in uscita"). Per entrambi i Paesi il dato preciso è 56%; e però anche la Norvegia, secondo un'altra fonte, potrebbe registrare una percentuale molto inferiore, 36%. Oltre la metà dei Paesi membri hanno una " percentuale di trasferimento " sotto il 30% (25% Olanda, 8% Regno Unito, 7% Portogallo e Romania, fino al 3% della Slovenia e l'1% dell'Irlanda).
12%	La " percentuale di trasferimento " registrata dall'Italia, poco sopra quella della Francia (11%) e al di sotto di quella pur molto bassa della Germania (17%). «Nel complesso, il confronto fra le "richieste in uscita" e i trasferimenti effettivi dimostra che [in Europa] solo una piccola parte delle procedure "Dublino" ha condotto a un trasferimento nel 2019. Vi sono varie ragioni per questo... [Ma] molti Stati membri continuano ad avviare richieste sulla base dell'ingresso irregolare ed emettono "richieste di ripresa in carico" verso Paesi con capacità di accoglienza scarse e sotto stress: in questi casi i trasferimenti saranno impossibili. Le procedure "Dublino" inefficienti non sono inevitabili. Però [...] la maggior parte dei Paesi attuano

	<p>consapevolmente la scelta politica di sottoporre sia i richiedenti asilo che la loro stessa amministrazione a lunghe procedure, anche se sanno già che queste non si concluderanno con trasferimenti [...]. Le conseguenze sono dannose per i richiedenti: nel Paese in cui si trovano, l'accesso alla procedura d'asilo può subire dei ritardi mentre si cerca di trasferirli, lasciandoli in un limbo fra l'emissione della richiesta e il suo esito» (AIDA, <i>The implementation of the Dublin III Regulation in 2019 and during Covid-19</i>, agosto 2020).</p>
6	<p>Nel regolamento "Dublino III", i criteri che definiscono gerarchicamente lo Stato responsabile per l'esame di un richiedente asilo. Primo fra tutti, l'unità familiare. Seguono i titoli di soggiorno o visti, l'ingresso o soggiorno irregolare, l'ingresso con esenzione di visto, la volontà di chiedere protezione manifestata nella zona di transito di un aeroporto e infine, criterio ultimo e "residuale", il primo Paese in cui si è presentata domanda d'asilo.</p>
70% ca.	<p>Di fatto, la percentuale di casi "Dublino" (rispetto al totale) istruiti nel 2019 perché il richiedente ha già in corso una pratica d'asilo, o l'ha abbandonata o ha ottenuto un diniego in un altro Paese membro/associato.</p>
3	<p>Su un totale di 24 Paesi membri/associati su cui esistono dati in merito, la sparuta minoranza di Paesi dove il criterio dell'unità familiare è applicato nella maggioranza delle "richieste in uscita": si tratta di Lituania, Grecia e Bulgaria. In 13 Paesi il ricorso a questo criterio non supera l'1% delle "richieste in uscita".</p>
6.900 ca.	<p>I casi in cui un Paese membro/associato si è avvalso della clausola discrezionale o di sovranità prevista dal "Dublino III", per cui uno Stato può avocare a sé l'esame di un richiedente asilo per ragioni politiche, umanitarie o pratiche anche se non vi sarebbe tenuto. Il dato è in forte calo rispetto al 2018 (12.300), soprattutto perché alla clausola hanno fatto meno ricorso la Germania (lo Stato che pure se ne avvale di più in assoluto) e l'Olanda. Molto più numerosi che nel 2018, invece, i casi registrati in Francia.</p>

* Dati Eurostat. Tutti gli altri dati della scheda sono di fonte AIDA (NB: le cifre dei monitoraggi AIDA differiscono lievemente da quelle di Eurostat, perché si avvalgono anche delle singole fonti nazionali oltre che dell'istituto di statistica dell'UE).

Fonte: elaborazione su dati AIDA 2020 ed Eurostat 2019-2020.

Il reinsediamento nel mondo e nell'UE

Reinsediamento, dati e fatti chiave

11.893	I rifugiati in condizione di vulnerabilità che fra gennaio e agosto 2020, a cavallo della "prima ondata" della pandemia di Covid-19 , sono potuti partire in reinsediamento (<i>resettlement</i>) da precari Paesi di primo asilo. Nello stesso periodo del 2019 erano stati 44.527, quasi quattro volte tanti (dati riferiti ai programmi UNHCR).
107.800	I rifugiati reinsediati in 26 Stati del mondo da precari Paesi di primo asilo nel 2019, con o senza l'assistenza dell'UNHCR.
1.440.000	La stima UNHCR dei rifugiati bisognosi di reinsediamento nel mondo durante il 2020. Per il 2019 era pari a 1.428.000.
30.100	I rifugiati reinsediati in Canada nel 2019 (primo Paese su scala globale). Seguono gli Stati Uniti , con 27.500, e l' Australia , con 18.200.
575.600	I rifugiati reinsediati negli USA nel decennio 2010-2019. Gli Stati Uniti sono il primo Paese per questo indicatore. Seguono il Canada (210.600) e l' Australia (114.500).
81.671	I rifugiati per i quali l'UNHCR ha chiesto il reinsediamento nel 2019 in tutto il mondo.
76%	La percentuale degli 81.671 rifugiati che aveva subito torture e/o violenze , o aveva necessità di protezione particolare o era composta da donne o ragazze particolarmente vulnerabili . Il 52% invece riguardava minori .
33.800	I rifugiati per i quali l'UNHCR ha chiesto il reinsediamento nell'ultimo anno in 20 Paesi d'Europa: si tratta soprattutto di siriani, sudanesi, rifugiati della RDC, somali, eritrei, sud-sudanesi e iracheni . I principali Paesi di primo asilo erano la Turchia , il Libano , la Giordania , l' Egitto , l' Uganda e l' Etiopia .
29.066	I rifugiati arrivati in tutta Europa in reinsediamento nel 2019 (erano stati 26.081 nel 2018, 27.450 nel 2017, 18.175 nel 2016 e 11.175 nel 2015).
1.000.000	Il numero di rifugiati che l'UNHCR e le organizzazioni "partner", nel 2019, si sono riproposti di reinsediare entro il 2028 con la <i>Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways</i> , che intende avvalersi di strategie quali il ricongiungimento familiare e i programmi di " mobilità lavorativa ". L'obiettivo di 60.000 rifugiati partiti per il 2019 è stato raggiunto. Quello per il 2020 è di 70.000 partenze.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020.

I rifugiati accolti in reinsediamento nei Paesi UE e in altri Paesi europei da Paesi di primo asilo. Valori assoluti. Anni 2019 e 2018*

Belgio	Bulgaria	Rep. Ceca	Danimarca	Totale UE a 28 Paesi: 26.855 (24.815)
240 (880)	65 (20)	0 (0)	0 (0)	
Germania	Estonia	Irlanda	Grecia	
4.890 (3.200)	5 (30)	785 (340)	0 (0)	
Spagna	Francia	Croazia	Italia	
: (830)	5.600 (5.565)	100 (110)	1.355 (1.180)	
Cipro	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	
: (0)	0 (0)	: 20	35 (0)	
Ungheria	Malta	Olanda	Austria	
0 (0)	0 (0)	1.875 (1.225)	0 (0)	
Polonia	Portogallo	Romania	Slovenia	
0 (0)	375 (35)	75 (0)	0 (35)	
Slovacchia	Finlandia	Svezia	Regno Unito	
0 (0)	890 (605)	4.955 (4.935)	5.610 (5.805)	
Islanda	Liechtenstein	Norvegia	Svizzera	
75 (50)	0 (0)	2.795 (2.480)	1.000 (1.080)	

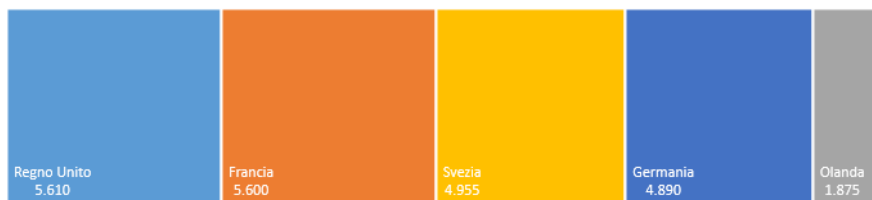
Valori approssimati alla cinquina.

“:” = non disponibile.

* Valore 2018 fra parentesi.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2019-2020.

I rifugiati accolti in reinsediamento dai Paesi di primo asilo: le principali accoglienze nell'UE. Valori assoluti. Anno 2019



Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

Libia, i numeri del disastro umanitario

<p>La posizione del Paese nella lista globale dell'“Indice di pace”</p>	<p>157° su 163 Paesi</p>	<p>Il Paese si colloca nell'area dell'indice di pace “molto basso”, alle ultime posizioni nel mondo (dati 2020 del “Global peace index”, elaborati e aggiornati dall'Institute for Economics and Peace sulla base dei conflitti internazionali e civili in corso, della sicurezza interna e del grado di “militarizzazione” nei 163 Paesi monitorati).</p>
<p>L'ennesima denuncia ONU</p>	<p>1 milione di persone</p>	<p>«L'impatto socioeconomico del Covid-19, associato alla crisi protratta e al deterioramento dei servizi pubblici, continua a mettere a dura prova le capacità di resistenza delle persone più vulnerabili, in particolare del milione di persone bisognose di assistenza umanitaria che si stimano presenti nel Paese» (Stephanie Williams, rappresentante speciale del Segretario generale ONU al Consiglio di sicurezza, 2 settembre 2020).</p>
<p>Il dossier dei testimoni</p>	<p>43</p>	<p>Sono 43 i “testimoni” intervistati da Amnesty International nel dossier di aggiornamento sulla situazione nel Paese <i>Between life and death</i> (settembre 2020): si tratta di 32 rifugiati e migranti e 11 fra operatori di organizzazioni umanitarie, attivisti per i diritti umani e giornalisti. «I rifugiati e i migranti in Libia – si legge nel dossier – sono intrappolati in un circuito di gravi violazioni e abusi dei diritti umani: detenzione arbitraria prolungata e altre privazioni illegali della libertà, torture e altri maltrattamenti, assassinii, stupri e altri abusi a sfondo sessuale, lavoro forzato e sfruttamento, in un clima di impunità quasi totale. Ma queste non sono novità... Questo rapporto dettaglia anche forme di abuso emerse più di recente, quali il trasferimento di persone sbarcate in Libia in luoghi di detenzione non ufficiali e la loro successiva sparizione, o l'espulsione di migliaia di rifugiati e migranti dall'Est del Paese. La sofferenza [di rifugiati e migranti] è stata aggravata dalle restrizioni agli spostamenti imposte a partire dal marzo 2020 per contenere la diffusione del Covid-19, bloccando a tempo indeterminato decine di migliaia di uomini, donne e bambini in orrori inimmaginabili».</p>
<p>Gli sfollati interni</p>	<p>392.000</p>	<p>Dato a luglio-agosto 2020 (erano 301.000 nel giugno luglio 2019), anche se si contano 494.000 sfollati rientrati fra 2016 e 2019. Quasi tutti gli sfollati (92%) hanno lasciato le proprie case per il deteriorarsi della sicurezza.</p>
<p>I rifugiati e richiedenti asilo registrati</p>	<p>46.247</p>	<p>Dato al 31 agosto 2020. Si tratta soprattutto di persone fuggite dal Sudan, dalla Siria, dall'Eritrea, dai Territori Palestinesi, dalla Somalia e dall'Etiopia.</p>

<p>I rifugiati e migranti rinchiusi nei centri di detenzione "governativi"</p>	<p>2.400</p>	<p>Stima al 18 settembre 2020; 1.044 sono "di competenza" UNHCR, che nei centri dal 1° gennaio ha compiuto 192 "visite di monitoraggio" con i suoi "partner". Dai centri, sempre nel 2020 l'UNHCR ha ottenuto la liberazione di 231 richiedenti asilo. Ma un numero sconosciuto di persone è prigioniero in centri di detenzione "non ufficiali" e magazzini, gestiti da trafficanti di esseri umani.</p>
<p>I rifugiati e migranti intercettati dalla Guardia costiera "libica" e fatti sbarcare nel Paese</p>	<p>8.998</p>	<p>Dato 1° gennaio - 30 settembre 2020. Ogni 10 rifugiati e migranti che sono riusciti a sbarcare in Italia o a Malta, se ne contano tre che sono stati intercettati e riportati in Libia. Alla fine di agosto gli intercettati di quest'anno erano 7.825 (+ 32% rispetto allo stesso periodo del 2019): soprattutto sudanesi (2.073) ma anche bengalesi, maliani, nigeriani, ivoriani, guineani, somali, marocchini, camerunensi, egiziani ecc.; si trattava di 5.794 uomini, 504 donne, 544 minori e 983 di genere ed età non registrati. Dal 2016 al 30 settembre 2020 i rifugiati e i migranti intercettati e fatti sbarcare in territorio libico sono 63-67.000 (a seconda che si considerino i dati rispettivamente di UNHCR e OIM).</p>
<p>I rifugiati vulnerabili evacuati/ reinsediati dalla Libia</p>	<p>312</p>	<p>Il dato si riferisce al periodo gennaio - settembre 2020 (dal novembre 2017 il dato totale è pari a 5.724 persone). A marzo, prima del blocco per la pandemia di Covid-19 sono stati evacuati in Niger 128 eritrei, sudanesi e somali (fra cui 13 minori; l'UNHCR effettua evacuazioni dalla Libia in Niger e in Ruanda, da dove cerca poi di reinsediare i beneficiari in altri Paesi); mentre fra gennaio e febbraio, con 10 voli dalla Libia sono stati reinsediati direttamente in Norvegia, Svezia, Svizzera e Italia altri 169 rifugiati (sei quelli arrivati in Italia): fra loro ben 113 minori; una quindicina di altri rifugiati sono stati poi reinsediati a settembre. Nel 2019 invece l'UNHCR ha effettuato dalla Libia 1.534 evacuazioni e 893 reinsediamenti.</p>
<p>I rimpatri assistiti nell'ambito dell'"Iniziativa congiunta UE-OIM per la protezione e la reintegrazione dei migranti"</p>	<p>32.878</p>	<p>Il dato si riferisce al periodo maggio 2017 - luglio 2020. I rimpatri dalla Libia sono stati interrotti a causa della pandemia di Covid-19 nel periodo marzo-agosto 2020; nel primo trimestre 2020 i rimpatri volontari assistiti dall'OIM sono stati 1.466. Sono invece 9.800 quelli avvenuti in tutto il 2019. Nel complesso, il Programma per il rimpatrio volontario dell'OIM dal 2015 ha assistito 50.000 migranti.</p>

<p>I migranti presenti nel Paese</p>	<p>600.000 circa</p>	<p>Dati aggiornati a maggio-giugno 2020. Hanno lasciato soprattutto il Niger, l'Egitto, il Ciad, il Sudan e la Nigeria. Sono per l'83% uomini, il 10% donne e il 7% minori (5% accompagnati e 2% non accompagnati; questi ultimi sono quindi 12.000 ca. in cifra assoluta). Per il loro viaggio migratorio hanno pagato in media 1.216 dollari a testa. Tre su 10 affermano che le loro rimesse in patria sono la prima fonte di reddito per le loro famiglie.</p>
---	-----------------------------	--

Fonte: elaborazione su dati Institute for Economics and Peace, ONU, Amnesty International e OIM 2020 e UNHCR 2017-2020.

Francia: la logica del respingimento a tutti i costi al confine con l'Italia

<p>Un caso per tutti</p>	<p>Dopo quasi due mesi, nel luglio 2020 il Consiglio di Stato francese ha reso giustizia a una madre migrante: di origine centrafricana, sola con un figlio di cinque anni in gravi condizioni di salute (il bambino aveva un sondino nello stomaco), il 14 maggio era stata fermata a Mentone e dopo alcune ore era stata riportata al confine italiano senza denaro né cibo, a una decina di chilometri da Ventimiglia, malgrado avesse espresso la volontà di chiedere asilo in Francia e malgrado la generale situazione sanitaria per la pandemia di Covid-19. La sua richiesta di protezione non era stata registrata. Seguita da associazioni attive sul confine, sempre a maggio la donna si era vista respingere un ricorso al Tribunale di Nizza, ma aveva potuto appellarsi al Consiglio di Stato. Quest'ultimo, l'8 luglio ha stabilito che nei confronti del piccolo nucleo familiare «l'autorità amministrativa ha violato in modo grave e manifesto il diritto d'asilo, che costituisce una libertà fondamentale» e che contempla l'audizione all'OFPPRA (l'Office français de protection des réfugiés et apatrides) e una <i>chance</i> di ricorso in grado di sospendere anche l'applicazione del regolamento "Dublino III".</p>
---------------------------------	--

<p>Quel rifiuto d'ingresso sommario e irregolare</p>	<p>Il caso della donna centrafricana e di suo figlio non è isolato. «Al confine franco-italiano, così come a quello franco-spagnolo, la logica del respingimento prevale su tutto, a scapito della tutela dei migranti, in particolare dei bambini – ha denunciato nell'ottobre 2020 una rete di 11 organismi e associazioni francesi che comprende fra gli altri Amnesty international France e il Secours catholique -. Durante i controlli si è constatato che la Polizia di frontiera (Police aux frontières) non rispetta le garanzie offerte dalla legge. Le persone fermate subiscono il rifiuto di ingresso in modo sommario e irregolare, senza che la loro situazione sia realmente esaminata dalle autorità competenti»¹.</p>
---	---

¹ AA.VV., *Le violazioni da parte delle autorità francesi dei doveri elementari in relazione al rispetto, alla tutela e all'attuazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati a rischio sulle frontiere terrestri interne della Francia*, ottobre 2020, www.amnesty.fr, p. 7.

Due giorni di osservazione

In soli **due giorni**, nel luglio 2020 osservatori sul campo della Ligue des droits de l'homme, di La Cimade, Médecins du monde, Médecins sans frontières, Amnesty e Secours catholique hanno registrato il respingimento da Mentone in Italia di **83 migranti**.

"Sembrano adulti"

«Per quanto riguarda i minori, anche quando dichiarano la loro minorità al confine questa viene contestata o non presa in considerazione dall'amministrazione: questo atteggiamento ha la meglio sul rispetto del **principio di presunzione di minorità** e ha l'effetto di limitare l'accesso ai diritti e alla protezione. Numerosi minori non accompagnati sono respinti in Italia o in Spagna a volte solo perché "sembrano adulti"; addirittura, si registra sul documento del rifiuto di ingresso una data di nascita diversa da quella dichiarata dal ragazzo»².

Centinaia di ragazzi respinti

Nell'ottobre 2018, in un'azione di osservazione le associazioni presenti al passo del Monginevro hanno registrato il *refoulement* verso l'Italia di almeno **otto minori non accompagnati** in meno di 48 ore. In tutto il 2019 sono oltre **310** i minori non accompagnati respinti in Italia dalle autorità francesi a Mentone secondo gli osservatori associativi. Ma **numerosi casi**, sempre riguardanti non accompagnati, si sono verificati anche nell'estate 2020: si trattava soprattutto di ragazzi **sud-sudanesi e afgani**.

Fonte: elaborazione su dati Ligue des Droits de l'Homme 2020 e del rapporto interassociativo citato in nota.

Giovanni Godio

Giovanni Godio, giornalista pubblicista e redattore editoriale, è nato nel 1968 e vive a Torino. È redattore fra l'altro di *Vie di fuga* (viedifuga.org), l'osservatorio permanente sul diritto d'asilo promosso dalla Pastorale migranti torinese, e sui temi delle migrazioni forzate e dell'asilo ha curato contributi per i volumi *La frontiera addosso* (di Luca Rastello, Laterza 2010) e per le edizioni 2017, 2018 e 2019 del report *Il diritto d'asilo* della Fondazione Migrantes. È da sempre interessato agli aspetti quantitativi del suo lavoro.

² *Ibidem*.



Il campo informale di Vucjak il giorno dopo lo sgombero.
Bihac, Bosnia. Dicembre 2019.



SECONDA PARTE

TRA L'EUROPA E L'ITALIA



Un gruppo di migranti provenienti dall'Afghanistan cammina lungo la strada che porta a Bihac dopo essere stati sgomberati dal campo informale di Vucjak, Bosnia. Dicembre 2019.

L'AMORE FUORILEGGE. MADRE E FIGLIA CHE HANNO VINTO LA RIVOLUZIONE

Maurizio Veglio

Nell'ascensore che sta per restituirla alla madre dopo tre anni di calvario, Ayaan brilla. È in piedi, stretta tra i suoi angeli custodi, ne assorbe l'emozione e la paura. Freme come ogni bambina a cui è stata promessa una sorpresa, un'enorme festa di compleanno, così grande da contenere tutte quelle che non ha avuto prima. Quando si aprono le porte dell'ascensore Ayaan sente che tocca a lei: fa un passo in avanti, scavalca gli accompagnatori e si presenta nel corridoio. Sulla soglia dell'appartamento l'attende il sorriso della madre Nimco. *Allora è tutto vero.*

Nel filmato che la ritrae di spalle, Ayaan inizia a correre. Quando allarga le braccia il suo piumino slacciato si trasforma in un mantello, che la porta in volo fino all'abbraccio della madre. Le due affogano l'una nell'altra. Nimco travolge e sorregge la piccola, quasi la soffoca mentre chinata la ricopre di baci. Ayaan è viva. Ayaan ce l'ha fatta. *Allora è tutto vero.*

1. Un terrificante maelstrom sonoro

L'ascensore di Ayaan emerge dal buio. Un tunnel oscuro che affonda nella storia coloniale italiana – la bambina e la madre sono somale, il Paese di primo rifugio è l'Etiopia – e attraversa la moderna barbarie della guerra agli immigrati. Dal 2015 l'Unione europea ha progressivamente armato confini e canali di accesso, la rotta balcanica, l'approdo in Grecia, il transito in Turchia, la fuga dalla Libia,

l'ingresso in Spagna: un «terrificante maelstrom sonoro»¹. Mentre l'Occidente respinge e imprigiona i migranti a Idomeni, a Tripoli, a Melilla, a Bihac, a Lesbo, la madre di Ayaan è in fuga dalla follia misogina di Al Shabaab. Nimco è donna, nubile, madre e membro di un clan minoritario. Un bersaglio ideale per gli integralisti, che la minacciano, le ordinano di trasferirsi a vivere con il padre della bambina, le uccidono il fratello e sequestrano il padre. Ma lei rifiuta e si ribella ai carnefici, a costo di lasciare la piccola ai familiari. Nel conto da pagare ci sono le umiliazioni in Etiopia, le violenze dei trafficanti in Sudan, il pericolo del mare in Egitto. Fino a quando le viene riconosciuto lo status di rifugiato, Nimco è una *fuorilegge* anche in Italia, perché entrata senza documenti, in violazione delle norme che regolano l'ingresso. Costretta a delinquere per rivendicare il suo diritto alla vita.

2. La legalità e il suo contrario

La ribellione di Nimco ai diktat dei fondamentalisti e alle leggi dell'immigrazione pone al centro della sua storia due nozioni antitetiche: la legalità, intesa come formale adesione alla norma, e il suo rifiuto, cioè la disobbedienza.

Il diritto è strumento di affermazione di valori che si pretendono universali, ma è anche un catalogo di regole che garantiscono privilegi e iniquità. A confondere ulteriormente il quadro sta il fatto che i valori sono, all'evidenza, *universali per qualcuno*, di regola chi gestisce il potere e i meccanismi di produzione normativa. Alla rigida osservanza del diritto positivo – la norma posta, in quanto tale – risponde il diritto al dissenso e alla resistenza. Sebbene l'esistenza di un "diritto alla rivoluzione" trovi limitati consensi², è indubitabile che buona parte delle libertà oggi ritenute essenziali sono frutto di atti di ribellione. Le due rivoluzioni madri del moderno Stato liberale, quella americana e quella francese, insegnano che sono la violazione della legge e della morale pubblica ad averne introdotto i principi fondamentali. La rivolta è azione che, se vittoriosa, si legittima a posteriori: la storia giustifica dopo ciò che la legge prima proibiva. Il tempo della rivoluzione è quindi il futuro anteriore; essa sarà stata esercizio di una norma già esistente e necessaria, sebbene negata dal sistema precedente. In ciò si prefigura anche il paradosso rivoluzionario: i più accaniti oppositori di

¹ GEORGES DIDI-HUBERMAN, *Sortir du noir*, Les éditions de minuit, Paris, 2015, p. 15.

² COSTAS DOUZINAS, *Is there a Right to Resistance and Revolution?*, Critical Legal Thinking, <https://criticallegalthinking.com/2014/05/24/right-resistance-revolution-lecture-costas-douzinass/>.

un diritto alla rivoluzione sono coloro che l'hanno vinta, poiché il nuovo ordine pretende la medesima osservanza delle regole imposta dall'*ancien régime*.

Per quanto il diritto alla resistenza non sia contemplato dalla Dichiarazione universale dei diritti umani né dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la disobbedienza individuale si è imposta dal secondo dopoguerra come il preludio delle iniziative di resistenza collettiva (negli Usa, nell'ex Urss, in Cina, nel Medio Oriente, nel Nord Africa). In questo arco temporale, la fedeltà alla legge ha ceduto ampi spazi alla critica e al dissenso, nonostante l'opposizione dei governi nazionali. Ma a differenza dei regimi dispotici, la democrazia sopravvive proprio grazie alla sua «intrinseca capacità insurrezionale»³; il suo tratto distintivo risiede nella disponibilità ad essere contestata e mutata, ad esempio attraverso meccanismi di revisione costituzionale.

La sfida "democratica" è dunque quella di accogliere la critica e mediare, evitando che le regole che disciplinano una comunità si sclerotizzino, allontanandosi eccessivamente dallo *spirito del tempo*. Ma è possibile negoziare sui diritti fondamentali?

3. Proibizionismo e solidarietà

I due poli che delimitano lo spazio entro cui si muove il diritto dell'immigrazione sono da un lato la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo – alla vita, alla libertà, alla protezione dalla persecuzione e dalla tortura – dall'altro la difesa del territorio e della sovranità nazionale. Circa 30mila morti nel solo Mediterraneo dimostrano che il pendolo europeo si è spostato in modo pressoché unidirezionale verso l'estremo proibizionista, rendendo oggi quasi impossibile accedere al territorio dell'UE. Per questo motivo la disobbedienza civile è tipicamente associata a condotte ispirate a principi di umanità e solidarietà, che leggi draconiane trasformano in reati: l'aiuto ad attraversare una frontiera, il salvataggio di un'imbarcazione alla deriva, l'accoglienza di chi non ha il diritto di soggiornare, fino a comprendere ipotesi grottesche (l'equiparazione tra chi soccorre in mare un naufrago in fuga dai macelli libici e i trafficanti di essere umani).

Di fronte all'accusa di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, l'ordinamento penale italiano prevede una serie di *valvole di compensazione*, le cd. cause di non punibilità: lo stato di necessità, la legittima difesa, la forza maggio-

³ ETIENNE BALIBAR, in COSTAS DOUZINAS, *op. cit.*

re, l'adempimento di un dovere. Proprio in virtù di quest'ultimo, e in particolare dell'obbligo di salvataggio in mare di naufraghi, l'arresto di Carola Rackete, capitana della Sea Watch 3, con l'accusa di resistenza a pubblico ufficiale non è stato convalidato. Le minacce al comandante e all'equipaggio con cui i migranti soccorsi dalla Vos Thalassa si sono opposti al respingimento in Libia sono state ritenute penalmente irrilevanti in quanto esercizio di legittima difesa, considerata la gravità dei rischi che il ritorno a Tripoli avrebbe comportato⁴. In Francia i processi celebrati contro Cedric Herrou, agricoltore, attivista e ambientalista, per avere aiutato numerosi migranti ad attraversare la frontiera italo-francese si sono conclusi con l'assoluzione in applicazione del cd. "principio di fraternità", secondo il quale l'aiuto disinteressato al soggiorno irregolare non può costituire un reato.

Anche le vicende processuali in cui il potere giudiziario ha saputo accogliere il dissenso, legittimando azioni apparentemente antiggiuridiche, dimostrano in realtà il generale scivolamento verso la repressione delle condotte motivate dalla solidarietà ai migranti. Quei processi, come decine di altri, si sono infatti svolti, o si stanno svolgendo, poiché i rispettivi pubblici ministeri hanno ritenuto di potere dimostrare in giudizio la responsabilità penale degli indagati. E la spada di Damocle che pende sulla testa di questi ultimi è affilata: il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare è punito con la detenzione fino a 15 anni e in caso di profitto, anche indiretto, la pena sale a oltre 22 anni; la violazione del divieto di ingresso, transito o sosta nelle acque territoriali italiane costa al comandante e all'armatore di una nave fino a un milione di euro di sanzione amministrativa, oltre alle spese di custodia durante il sequestro dell'imbarcazione.

L'aumento iperbolico delle sanzioni – evidentemente finalizzato a scoraggiare i tentativi antagonisti – riecheggia la logica che ispira gli apparati repressivi dei regimi antidemocratici, per i quali l'idea stessa di resistenza è inaccettabile.

⁴ La sentenza in esame, emessa dal Gip di Trapani, è stata riformata dalla Corte di Appello di Palermo, con una decisione estremamente controversa (si vedano ANDREA NATALE, *Caso Vos Thalassa: il fatto; la lingua e l'ideologia del giudice*, *Questione giustizia*, 23 luglio 2020, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/caso-vos-thalassa-il-fatto-la-lingua-e-l-ideologia-del-giudice>; LUCA MASERA, *I migranti che si oppongono al rimpatrio in Libia non possono invocare la legittima difesa: una decisione che mette in discussione il diritto al non refoulement*, *Sistema penale*, 21 luglio 2020, <https://sistemapenale.it/it/scheda/masera-appello-palermo-vos-thalassa-migranti-rimpatrio-libia-legittima-difesa?out=print>).

4. I crimini dei potenti

Meno usuale, ma non meno interessante, è l'invocazione del diritto al dissenso sul versante opposto: la ribellione cioè contro le norme che tutelano i diritti individuali in nome di un superiore interesse collettivo locale, nazionale o europeo. Di regola si tratta di azioni compiute da chi ricopre ruoli istituzionali o dispone di risorse rilevanti, motivo per il quale si ricorre alla definizione di *crimini dei potenti*⁵. Non si tratta necessariamente di illeciti penali, anzi sono spesso le violazioni di natura civile e amministrativa ad avere le più gravi ripercussioni sulle vittime. Il rimpatrio di persone esposte a pericoli per la propria vita, il respingimento verso Paesi di transito in cui non sono garantiti i diritti fondamentali della persona, il rifiuto di ricevere le richieste di asilo politico; ma anche l'omissione di soccorso, il trattenimento amministrativo in condizioni degradanti e in assenza di una base giuridica. Sono forme di illegalità particolarmente gravi, perché implicano la possibilità – quando non la *probabilità* – della distruzione della vita.

Tratto distintivo di queste condotte è la ricerca del consenso. Gli interessi perseguiti dai potenti, si afferma, coincidono con quelli della collettività; il sacrificio della legalità si giustifica con il perseguimento di un'utilità pubblica diversa da quella tutelata dalla norma, più vicina al sentimento della comunità in un determinato momento storico. Nell'ultimo decennio, in Italia, i responsabili di queste condotte hanno spesso rivendicato apertamente le proprie iniziative:

«Un risultato storico. Se l'operazione fatta oggi continuerà il problema del contrasto tra Italia e Malta sull'accoglimento dei clandestini sarà risolto perché in qualunque acqua si trovino i barconi saranno rispediti in Libia da dove sono partiti»⁶. Con questa dichiarazione l'allora Ministro dell'interno Roberto Maroni commentava il respingimento in mare di 223 migranti in fuga dalla Libia ad opera delle motovedette italiane, operazione che valeva una severa condanna dell'Italia da parte della Corte europea per i diritti dell'uomo⁷.

«Noi siamo campioni del mondo di umanità e accoglienza - ribadisce Alfano - questo ci viene riconosciuto unanimemente e ci ha attirato i complimenti di molti e anche le critiche delle opposizioni di estrema destra. Gli hotspot non sono centri di trattenimento, sono luoghi dove avviene la fotosegnalazione dei

⁵ VINCENZO RUGGIERO, *Perché i potenti delinquono*, Feltrinelli, Milano, 2015.

⁶ «la Repubblica», *In Libia i migranti soccorsi in mare Maroni esulta: "Risultato storico"*, 7 maggio 2009, <https://www.repubblica.it/2009/04/sezioni/cronaca/immigrati-6/barconi-a-tripoli/barconi-a-tripoli.html>.

⁷ CEDU, Grande Camera, ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri c. Italia.

migranti finalizzata al loro smistamento fra profughi e irregolari»⁸. Così Angelino Alfano, all'epoca Ministro dell'interno, rivendicava l'introduzione degli hot-spot, nonostante la condanna della Corte europea per i diritti dell'uomo perché la reclusione degli stranieri in tali luoghi era (e tuttora rimane) «priva di base legale nel diritto italiano»⁹ e per le modalità di detenzione ai limiti della tortura.

«Le istituzioni italiane hanno grande rispetto per la Guardia costiera libica (sia per il dipartimento Difesa che per quello dell'Interno) [...] Quando i migranti vedono le navi delle organizzazioni private saltano dalle navi libiche che li avevano recuperati per essere salvati, perché non vogliono essere ricondotti in Libia ma vogliono arrivare in Italia. In questo modo, l'avvicinamento delle ong, di fatto mette solo in pericolo la vita dei migranti [...]. Gli operatori della Guardia costiera libica sono stati istruiti a livello europeo [...]. Sono operatori che credono nei codici etici di lavoro e ora hanno gli strumenti per affiancare a questo la giusta professionalità»¹⁰. Questi gli argomenti utilizzati dall'ex ambasciatore italiano a Tripoli, Giuseppe Perrone, a sostegno della collaborazione con la cd. Guardia costiera libica nell'azione di ostacolo alla fuga dei migranti dalla Libia.

Addirittura trionfali le parole di Marco Minniti, regista del Memorandum del 2017 tra Italia e Libia: «Un patrimonio dell'Italia di cui dovremmo essere orgogliosi. Da sette mesi consecutivi calano gli sbarchi, una cosa impensabile qualche tempo fa. Numeri piccoli significa che il fenomeno si può gestire, numeri grandi e senza controllo mettono a rischio la tenuta democratica del Paese»¹¹. Nonostante l'accordo tra Italia e Libia sia stato recentemente rinnovato, la denuncia dei crimini ripugnanti perpetrati nei centri di detenzione controllati dai gruppi armati libici – alcuni dei quali verosimili beneficiari del flusso di denaro che il Memorandum ha garantito – non è più limitata alle agenzie umanitarie, ma si è ormai affermata in una serie di pronunce giudiziarie italiane. L'ultima in ordine di tempo, ma non di importanza, ha condannato a 20 anni

⁸ «Rainews», *Migranti, Alfano risponde a Galantino: "Non possiamo accoglierli tutti"*, 1 giugno 2016, <https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Migranti-Alfano-risponde-a-Galantino-Non-possiamo-accoglierli-tutti-fb2a748d-f256-4ff9-ac1b-ec3c5ec023b6.html>.

⁹ CEDU, Grande Camera, ricorso n. 16483/12, sentenza del 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri c. Italia.

¹⁰ ORTYGIA BUSINESS SCHOOL, *Spunti di riflessione e di ricerca a seguito della partecipazione all'incontro di studi "Focus on Libya"*, Siracusa, 21 maggio 2018, <https://www.areadg.it/docs/riflessioni-sul-convegno-focusonlybia-21-5-18.pdf>.

¹¹ «la Repubblica», *Minniti: "Ho fermato gli sbarchi perché avevo previsto un caso Traini"*, 7 febbraio 2018, https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2018/02/07/news/sparatoria_macerata_minniti-188295616/.

di carcere un cittadino guineano e due egiziani per il reato di tortura, in ragione dei gravi abusi commessi a danno dei migranti nel centro di Zawiya¹².

«Vado avanti, a testa alta e con la coscienza pulita, guarderò tranquillo i miei figli negli occhi perché ho fatto il mio dovere con determinazione e buon-senso [...] Noi alle idee contrapponiamo altre idee non tribunali politici, l'unico tribunale è quello del voto [...] Ho agito per il bene del Paese»¹³. In questi termini Matteo Salvini difende la decisione di rifiutare lo sbarco dei naufraghi soccorsi dalla Open Arms nell'agosto del 2019, fino al sequestro preventivo della nave e al conseguente sbarco di 83 persone disposti dal procuratore di Agrigento. L'ex Ministro, attualmente sotto processo per sequestro di persona e abuso di atti d'ufficio, rivendica l'interesse nazionale perseguito dalla propria azione, affermando il bene di alcuni (i cittadini) attraverso il male di altri (gli stranieri).

In tutti i casi citati, il dissenso dei potenti rovescia la precedente prospettiva: esso non è più strumento di tutela della vita come estremo bene comune, ma metodo di esclusione di una parte di umanità, in particolare di quei «nemici privi del diritto morale di non essere uccisi»¹⁴.

5. I tentacoli del populismo giudiziario

Attraverso la disobbedienza, i potenti impongono al centro del dibattito «il riconoscimento pubblico del contributo che forniscono al benessere generale»¹⁵, proponendo all'opinione pubblica un rapporto di condivisione e complicità. Mentre rimuove dal campo del lecito alcune condotte, ogni proibizione – morale come giuridica – individua uno spazio di trasgressione e resistenza, a cui la politica guarda con grande interesse. Un comportamento innovativo e deviante, adeguatamente propagandato, può attirare consenso, vincere le resistenze individuali e creare in breve una nuova «moralità di branco»¹⁶. Si pensi al consenso generato, nel citato caso della Sea Watch 3, dal rifiuto di concedere il luogo di sbarco ai naufraghi, azione già giudicata illegittima dalla Corte di cassazione,

¹² Tribunale di Messina, Giudice per l'udienza preliminare, 28 maggio 2020.

¹³ «Il Sole 24 Ore», *Open Arms, sì del Senato al processo per Salvini*, 30 luglio 2020, https://www.ilsole24ore.com/art/caso-open-arms-italia-viva-votera-favore-processo-salvini-ADfgf6g?refresh_ce=1; «OPEN», *Caso Open Arms, Salvini in Senato: "Ho agito per il bene del Paese"*, 30 luglio 2020, <https://www.open.online/2020/07/30/caso-open-arms-oggi-senato-voto-processo-salvini/>.

¹⁴ ADIL AHMAD HAQUE, in VINCENZO RUGGIERO, *op. cit.*

¹⁵ VINCENZO RUGGIERO, *op. cit.*

¹⁶ *Ibidem.*

o dal respingimento in mare di persone a cui veniva negata la possibilità di chiedere la protezione internazionale, oggetto di pesanti condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo a carico dell'Italia (sentenze Hirsi e Sharifi).

A differenza dei semplici privati, la visibilità dei potenti offre maggiore redditività alle iniziative di dissenso: in alcuni casi è sufficiente l'annuncio, tipicamente nella forma dello slogan, della ribellione contro la legalità *malintesa* o *perbenista* per capitalizzarne l'impatto, indipendentemente dalla condotta successiva. Di nuovo vale l'esempio della retorica martellante di un Paese a porti chiusi, sebbene per molto tempo tale affermazione sia rimasta nulla più del titolo di un tweet.

La sfida al diritto positivo è un importante banco di prova della qualità democratica di un sistema. In alcuni casi il potere giudiziario ha sanzionato atti di disobbedienza del legislatore, accertando l'incostituzionalità di norme discriminatorie ai danni delle persone prive di un permesso di soggiorno: il divieto di contrarre matrimonio, il divieto di iscrizione anagrafica e del congruente diritto al rilascio della carta di identità, la previsione di una condanna aggravata in ambito penale – la cd. aggravante della clandestinità. In molti altri casi leggi e prassi dissonanti con i principi costituzionali e internazionali sono andati esenti da sanzione, incentivando l'estensione dello spazio di dissenso.

Tracce evidenti dell'attuale sforzo di ridurre il raggio delle tutele individuali emergono così in molti settori della pubblica amministrazione, fino al plateale tentativo di condizionare la giurisdizione: l'Avvocatura dello Stato, organo che rappresenta lo Stato e le sue articolazioni nei giudizi, è giunta recentemente a sostenere, in un processo celebrato davanti alla Corte di cassazione, la «responsabilità di promuovere interpretazioni giurisprudenziali il più possibile restrittive in materia di immigrazione e di protezione internazionale [...] in considerazione del particolare momento storico». Un perfetto esempio di populismo giudiziario, secondo il quale il godimento dei diritti fondamentali è vincolato alle contingenze politiche ed economiche¹⁷.

¹⁷ La tesi dell'Avvocatura veniva severamente respinta dalla Corte di cassazione, secondo la quale «il Collegio intende invece sottolineare, per quanto possa apparir scontato, che compito della Corte è quello di giudicare della controversia portata al suo esame rifuggendo da aprioristici intendimenti atti a condizionare l'attività di interpretazione e di applicazione della legge cui essa è chiamata» (Cass. 18817/20).

6. A piedi nudi lungo i sentieri umanitari

L'oscillazione tra legalità e disobbedienza è così violenta da mettere in discussione le basi della convivenza civile. Non esistono aree sottratte al dissenso, non c'è garanzia, diritto né conquista di civiltà che sia *per sempre*. Un ventennio di Medioevo dello statuto giuridico del migrante dimostra che l'intransigenza, come metodo, è un lusso inefficace e autoconsolatorio. Non ha senso chiedersi se è giusto negoziare sui diritti individuali mentre questi scompaiono a blocchi. La questione è piuttosto come reagire, quali strategie possono frenare la valanga e quali creare nuovi sentieri, capaci di riconciliare costantemente la staticità della norma e la fluidità della vita.

Ayaan si è incamminata lungo uno di questi sentieri, che l'ha portata in Italia grazie a un visto per motivi umanitari. È una pista ancora poco battuta nell'Unione europea: se dal 2015 ad oggi sono entrate irregolarmente circa 2 milioni di persone, nello stesso periodo gli arrivi attraverso una forma di *ammissione umanitaria* sono circa 100mila, appena il 5%.

Il *resettlement* (reinsediamento) governato da Unhcr conta per 63mila persone, mentre gli arrivi sponsorizzati – i corridoi umanitari, gli ingressi per specifici gruppi religiosi, la cd. community-based sponsorship, i ricongiungimenti familiari agevolati – sono circa 30mila, tre quarti dei quali nella sola Germania. Gli arrivi in seguito al rilascio di un visto di ingresso per motivi umanitari sono invece un capitolo a parte. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha perentoriamente escluso, con argomenti assai criticabili, che gli Stati membri dell'Ue siano obbligati a rilasciare questo tipo di visto a chi necessita di protezione e intenda entrare nel territorio di un Paese membro per chiedere asilo¹⁸ e lo stesso ha deciso, con argomenti diversi, la Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁹. Dunque ciascuno Stato membro dell'Ue ha la facoltà, ma non l'obbligo, di emettere un visto «per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali»²⁰, opzione naturalmente rimessa alla discrezionalità amministrativa. Di fronte alla feroce riduzione degli ingressi nell'Ue perseguita attraverso confini militarizzati e accordi con i Paesi di transito (Libia e Turchia, *in primis*), il rilascio di un visto umanitario diventa così un atto di eccezione contro la regola proibizionista.

¹⁸ CGUE, X e X c. Belgio, C-638/16 PPU, 7 marzo 2017.

¹⁹ CEDU, M.N. e altri c. Belgio, ric. 3599/18, 5 maggio 2020.

²⁰ Art. 25, Regolamento (CE) n. 810/09, cd. Codice dei visti.

7. Come fantasmi prigionieri in Etiopia

Torniamo infine alla vicenda di Ayaan. Dopo la fuga della madre Nimco dalla Somalia, la bambina è stata portata dalla zia e dalla nonna in Etiopia, dove ha vissuto in condizioni estreme. Inizialmente le donne hanno riparato a Dolo Ado, distretto etiope che ospita oltre 200mila profughi somali, ma non riuscendo nemmeno a farsi registrare il nucleo si è trasferito nei pressi di Giggiga, ospite di altri connazionali rifugiati. Qui, in un ghetto informale, arrancava la vita di una bambina di pochi anni, costantemente esposta al pericolo di violenze, della malnutrizione, delle malattie.

A gennaio del 2019 il Siproimi Cis di Ciriè (Torino) che ospita Nimco in Italia segnala a Unhcr, Oim e Save the children la situazione della bambina. È possibile localizzarla, metterla in protezione, riportarla dalla madre? I risultati del test del Dna – Ayaan è senza documenti – confermano la parentela tra madre e figlia, ma la procedura di ricongiungimento familiare si arena perché la bambina non è registrata presso l'Arra, l'agenzia etiope competente per rifugiati e rimpatriati. E senza la registrazione, una persona priva di documenti rifugiata in Etiopia non esiste.

Inizia così una nuova odissea: con grande difficoltà, in tre diverse occasioni la madre riesce a delegare una persona *in loco* a rappresentare Ayaan per la registrazione presso l'Arra. Per tre volte la bambina e la zia prendono la strada verso Addis Abeba, 620 chilometri da Giggiga, 17 ore di autobus lungo una delle rotte più pericolose del Paese. Ma ogni volta la risposta è la stessa, manca sempre un documento e mancano anche i soldi per dormire nella capitale, dove le due – secondo le rigide norme locali – non potrebbero nemmeno soggiornare, figurarsi rimanere qualche settimana in attesa di riuscire a mettere piede negli uffici dell'Arra. Senza uno sponsor, un aggancio, un *fixer* non si entra.

È a questo punto che Nimco decide di rivolgersi al Tribunale di Roma, chiedendo un visto di ingresso in Italia per motivi umanitari per la figlia. Il Tribunale rileva l'eccezionale urgenza della vicenda e ordina, prima ancora dell'udienza, che l'Ambasciata italiana di Addis Abeba rilasci immediatamente il visto. Sembra la svolta, e invece l'Ambasciata temporeggia, non risponde ai solleciti e quando lo fa sostiene di dovere «attendere dirette istruzioni da parte del Ministero degli Esteri».

Trascorre così un mese, fino a quando, celebrata l'udienza, il Tribunale accoglie definitivamente il ricorso di Nimco, stabilendo che il Ministero degli affari esteri, tramite l'Ambasciata di Addis Abeba, proceda all'immediata emissione del visto umanitario «senza ulteriori ostacoli nel rilascio del lasciapassare». Il diluvio di comunicazioni e diffide non basta, l'Ambasciata richiede sempre

nuovi documenti, tra cui la registrazione all'Arra e l'autorizzazione all'uscita dal Paese delle autorità locali. Ayaan è prigioniera in Etiopia: senza il benestare di Addis Abeba, sostiene l'Ufficio visti, l'ordine del Tribunale di Roma è insufficiente.

8. Ode alla volontà

È arduo non leggere nel ritardo, nei silenzi e nel sostanziale disinteresse dell'Ambasciata l'ennesimo episodio di disobbedienza dei potenti. Non c'è la rivendicazione del dissenso – anzi, da Addis Abeba scrivono che il dossier viene esaminato «con la massima cura e attenzione» – né la ricerca pubblica del consenso, perché attribuirsi l'ostruzionismo contro il ricongiungimento di una bambina di 5 anni con la madre è opzione suicida. Ma l'inerzia dell'Ambasciata offre una rappresentazione tangibile del disprezzo dello Stato di diritto nella materia dell'immigrazione e degli enormi spazi di ambiguità nei rapporti tra le autorità italiane ed etiopi.

Deviano dalla regola – l'osservanza dell'ordine del Tribunale – la resistenza della pubblica amministrazione alimenta inoltre un paradosso, perché la pronuncia giudiziaria genera obblighi unicamente in capo ad Ayaan, mentre la pubblica amministrazione non assume alcuna iniziativa: se la bambina e il suo tutore non saranno in grado di ottenere la *liberatoria* delle autorità etiopi (soggetto totalmente estraneo al processo), l'Ambasciata non rilascerà il visto. Violando, infine, un altro principio sacralizzato dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, il cui art. 13 prevede che «Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio».

A vincere l'antagonismo della pubblica amministrazione sarà infine un gruppo di volontari, italiani ed etiopi, intervenuti a titolo personale e solidale. Ribelli al dissenso dei potenti, con generosità e tenacia hanno saputo sciogliere i nodi necessari alla registrazione di Ayaan presso l'Arra e alla serie di infiniti adempimenti burocratici richiesti dall'Ambasciata. Il 31 gennaio 2020, 113 giorni dopo il primo decreto del Tribunale di Roma, l'Ufficio visti consegna alla tutrice il visto di ingresso per motivi familiari (quello umanitario, afferma l'Ambasciata, “*non esiste*”...). Una settimana dopo Ayaan uscirà dall'ascensore che conduce all'appartamento di Nimco, brillando. *Allora, adesso, è tutto vero.*

Maurizio Veglio

È un avvocato specializzato nel campo del diritto dell'immigrazione, socio Asgi e lecturer presso l'International University College di Torino. Dal 2011 collabora con la Human Rights and Migration Law Clinic (HRMLC), con la quale ha supervisionato la ricerca "Betwixt and Between: Turin's CIE", sulle condizioni di trattenimento degli stranieri all'interno del CPR di Torino, l'istituzione della "Refugee Law clinic", attività di sostegno legale ai richiedenti protezione internazionale, e l'Osservatorio sulla giurisprudenza dei Giudici di pace in materia di immigrazione Lexilium. È autore di articoli e pubblicazioni su diverse riviste (EDAL, L'indice dei libri del mese, Persona e danno, Questione giustizia, AmeriQuests, Il quotidiano giuridico, Minorigiustizia), tra cui "Uomini tradotti. Prove di dialogo con richiedenti asilo" (Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2/2017), e coautore dei volumi "Lo straniero e il giudice civile", Utet giuridica (2014) e "Reinventing Legal Education. How Clinical Education Is Reforming the Teaching and Practice of Law in Europe", Cambridge University Press (2018). Ha curato il volume "L'attualità del male. La Libia dei Lager è verità processuale", Seb27 (2018) e pubblicato "La malapena. Sulla crisi della giustizia al tempo dei centri di trattenimento degli stranieri", Seb27 (2020).

I NUMERI

2

a cura di Giovanni Godio

Minori/1 - I “non accompagnati”

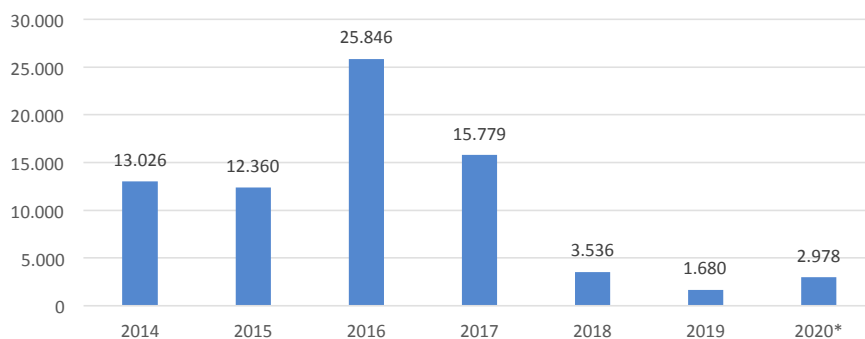
“Non accompagnati” in Italia: i numeri dei nuovi arrivi, degli “allontanati”, dell’accoglienza e dei neomaggiorenni

2.329	I nuovi minori stranieri non accompagnati (MSNA) segnalati in territorio italiano nel primo semestre 2020 (erano stati 6.251 in tutto il 2019). Sono arrivati soprattutto da Bangladesh, Egitto, Albania, Afghanistan e Tunisia . La principale regione d’arrivo è la Sicilia (33% del totale), ma seguono due regioni “privilegiate” per gli arrivi via terra sulla “rotta balcanica”: il Friuli-Venezia Giulia (17%) e la Lombardia (13%). È approdato in Italia in seguito ad eventi di sbarco il 43% dei MSNA (1.004 fra ragazzi e bambini).
2.452	I MSNA presenti in Italia che hanno raggiunto la maggiore età sempre nel primo semestre 2020.
706	I MSNA che si sono allontanati dall’accoglienza , sempre nel primo semestre 2020: sono soprattutto afghani, tunisini, egiziani, ivoriani e marocchini . Uno su cinque erano bambini o ragazzi di 7-15 anni.
5.016	I MSNA in accoglienza in Italia al 30 giugno 2020. Fra loro, 533 si trovano in strutture di prima accoglienza (strutture governative di prima accoglienza DLgs 142/2015, art. 19 co. 1, finanziate con risorse a valere sul Fondo UE asilo, migrazione e integrazione-FAMI; strutture temporanee attivate dai Prefetti, cioè i “CAS per minori”; strutture di prima accoglienza accreditate/autorizzate dai Comuni o dalle Regioni; strutture a carattere emergenziale e provvisorio). Sono 4.199 invece i minori ospiti in strutture di seconda accoglienza (progetti SPRAR-SIPROIMI; strutture di seconda accoglienza FAMI; strutture di secondo livello accreditate/autorizzate da Comuni o Regioni). Infine, solo 284 minori sono accolti presso privati .
941	Le strutture censite che accolgono MSNA: si trovano soprattutto in Sicilia (16% del totale), Lombardia (14%), Emilia-Romagna (9,5%), Lazio (9%), Toscana (7%) e Piemonte (7%).
8	I progetti di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul FAMI attivi al 30 giugno 2020. Sette operano in Sicilia e uno in Molise, con un totale complessivo di 375 posti .

7.125	I MSNA accolti in strutture di prima accoglienza finanziate con fondi FAMI tra il 23 agosto 2016 e il 30 giugno 2020. Fra questi 7.125 ragazzi, 3.100 si sono allontanati volontariamente dalle strutture, mentre 3.711 sono stati trasferiti in strutture di seconda accoglienza e/o afferenti alla rete SPRAR-SIPROIMI e 122 si sono ricongiunti con i propri genitori e /o sono stati trasferiti in strutture per adulti .
3.795	I posti dedicati ai MSNA nei progetti SPRAR-SIPROIMI nel 1° semestre 2020 (fra cui 226 posti di seconda accoglienza finanziati con risorse FAMI).
4.255	I posti dedicati ai MSNA nei progetti SPRAR-SIPROIMI a fine 2019 (fra cui 144 per minori con particolari fragilità quali disagio psichico, vulnerabilità sanitarie o problemi di tratta). Il dato ha segnato il culmine di una crescita ininterrotta che durava dal 2014: 943 posti per MSNA a fine '14, 2.039 a fine '16 e 3.500 a fine 2018.
4.752	I MSNA accolti nei progetti SPRAR-SIPROIMI nel 2019, al culmine di una crescita continua che durava dal 2014: 1.142 accolti nel '14, 2.898 nel '16 e 3.877 nel '18.
2.646	I neo-maggiorenni accolti nei progetti SPRAR-SIPROIMI nel 2019, pari al 56% di tutti i MSNA accolti, percentuale in diminuzione rispetto ai due anni precedenti (erano il 61% nel 2018 e il 60% nel 2017).
856	I pareri emessi nel 1° semestre 2020 dalla Direzione generale Immigrazione e politiche di integrazione presso il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ai fini della conversione del permesso di soggiorno per minore età in un permesso per motivi di studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo per i MSNA che diventano maggiorenni. Nel 1° semestre 2019 i pareri emessi erano stati 1.048.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2019-2020.

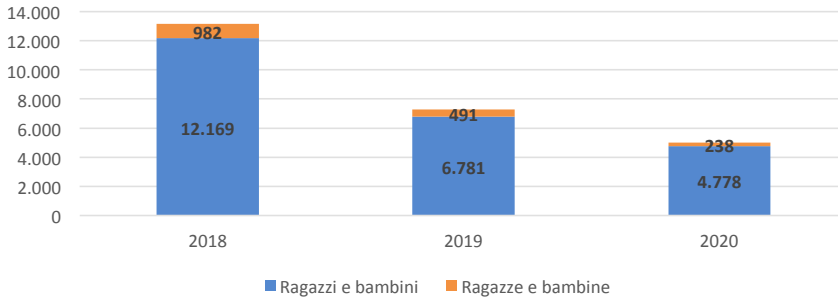
I minori stranieri non accompagnati sbarcati in Italia. Valori assoluti. Anni 2014-2020*



* Al 28 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2017-2020.

I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia. Valori assoluti. Anni 2018-2020*



* Situazione al 30 giugno di ciascun anno.

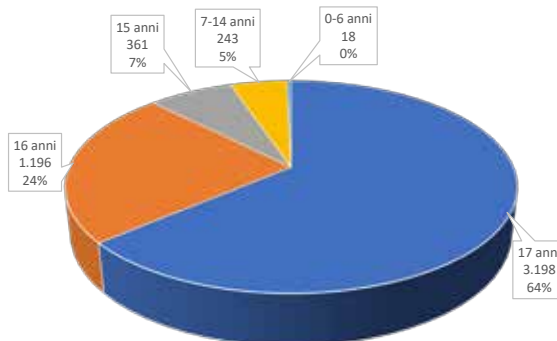
Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2020.

I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia: l'età. Valori assoluti e percentuali. Anni 2018-2020

Anni d'età	al 30 giugno 2018		al 30 giugno 2019		al 30 giugno 2020	
	n.	%	n.	%	n.	%
17	7.715	58,7	4.622	63,6	3.198	63,8
16	3.315	25,2	1.649	22,7	1.196	23,8
15	1.172	8,9	517	7,1	361	7,2
7-14	845	6,4	415	5,7	243	4,8
0-6	104	0,8	69	0,9	18	0,4
Totale	13.151	100,0	7.272	100,0	5.016	100,0

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia: l'età. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020*



* Situazione al 30 giugno.

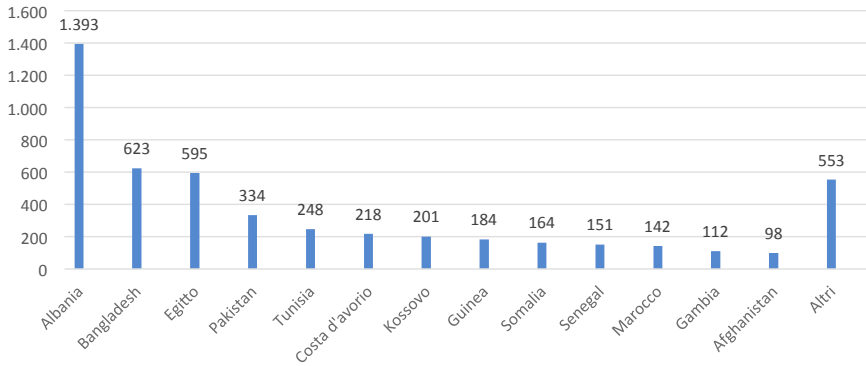
Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Minori stranieri non accompagnati in Italia: le provenienze. Valori assoluti e percentuali. Anni 2018-2020

Paesi d'origine		al 30 giugno 2018	al 30 giugno 2019	al 30 giugno 2020
Albania	N.	1.517	1.662	1.393
	%	11,5	22,9	27,8
Bangladesh	N.	367	267	623
	%	2,8	3,7	12,4
Egitto	N.	1.225	632	595
	%	9,3	8,7	11,9
Pakistan	N.	368	523	334
	%	2,8	7,2	6,7
Tunisia	N.	441	250	248
	%	3,4	3,4	4,9
Costa d'Avorio	N.	1.081	485	218
	%	8,2	6,7	4,3
Kosovo	N.	277	359	201
	%	2,1	4,9	4,0
Guinea	N.	1.153	377	184
	%	8,8	5,2	3,7
Somalia	N.	542	189	164
	%	4,1	2,6	3,3
Senegal	N.	624	322	151
	%	4,7	4,4	3,0
Marocco	N.	213	188	142
	%	1,6	2,6	2,8
Gambia	N.	1.353	476	112
	%	10,3	6,5	2,2
Afghanistan	N.	275	114	98
	%	2,1	1,6	2,0
Altri	N.	3.715	1.428	553
	%	28,3	19,6	11,0
Totale	N.	13.151	7.272	5.016
	%	100	100	100

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2020.

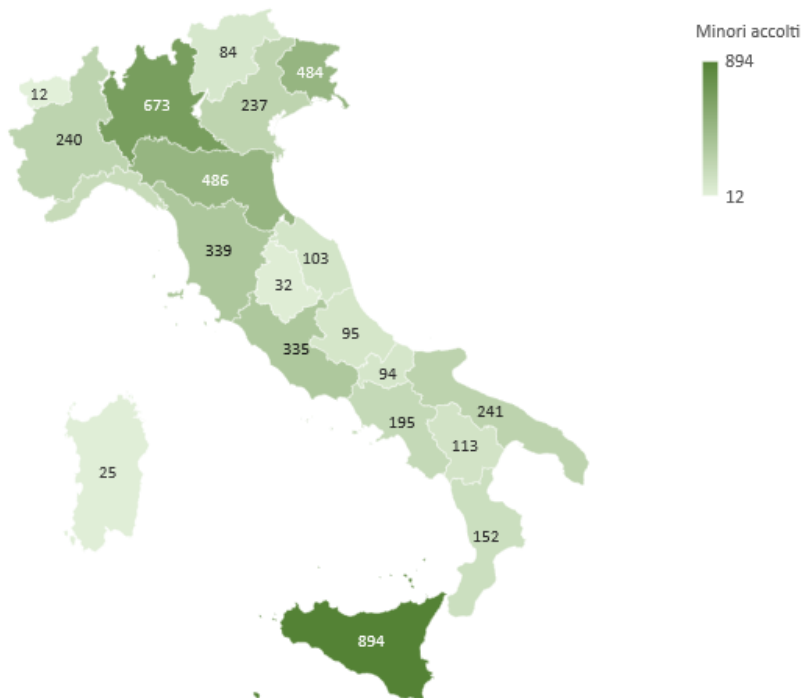
I minori stranieri non accompagnati in Italia: le provenienze. Valori assoluti. Anno 2020*



* Situazione al 30 giugno.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2020.

I minori stranieri non accompagnati: l'accoglienza nelle regioni. Valori assoluti. Anno 2020*.



* Situazione al 30 giugno.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2020.

Minori/2 - Quando chiedono protezione

I minori richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020*
	11.556	16.307	3.767	6.632	2.222
<i>Incidenza rispetto ai richiedenti totali nell'anno (%)</i>	9	13	7	15	15

* Dati provvisori gennaio-luglio. Fanno parte del totale 228 MSNA richiedenti asilo (MSNARA).

Fonte: Commissione Nazionale Asilo 2017-2020.

Minori richiedenti asilo in Italia: gli esiti. Valori assoluti e percentuali. Anno 2019

	Status di rifugiato	Prot. sus-sidiaria	Protezione speciale*	Non riconosciuti**	Irreperibili	Altro esito***	Totali
0-13 anni	368	156	14	815	150	85	1.588
14-17 anni	214	70	4	287	35	72	682
Totale	582	226	18	1.102	185	157	2.270
%	25,6	10,0	0,8	48,5	8,1	6,9	99,9

Totale percentuale inferiore a 100 per via degli arrotondamenti.

Richieste esaminate nell'anno, indipendentemente dalla data di presentazione.

* Fattispecie istituita dal "decreto sicurezza" n. 113, 4 ottobre 2018.

** Compresi "negativo assente" e "inammissibilità".

*** Compresi "presa d'atto di rinuncia", "residui protezione umanitaria", "sospesi" ecc.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2020.

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA) in Italia: le domande presentate. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019 e 2020

Cittadinanza	Al 30 giugno 2020		Cittadinanza	2019	
	n. MSNARA richiedenti	%		n. MSNARA richiedenti	%
Pakistan	36	23	Pakistan	198	30
Somalia	23	15	Eritrea	68	10
Afghanistan	16	10	Somalia	63	10
Bangladesh	13	8	Afghanistan	40	6
Mali	10	6	Nigeria	30	5
Costa d'Avorio	5	3	Bangladesh	29	4

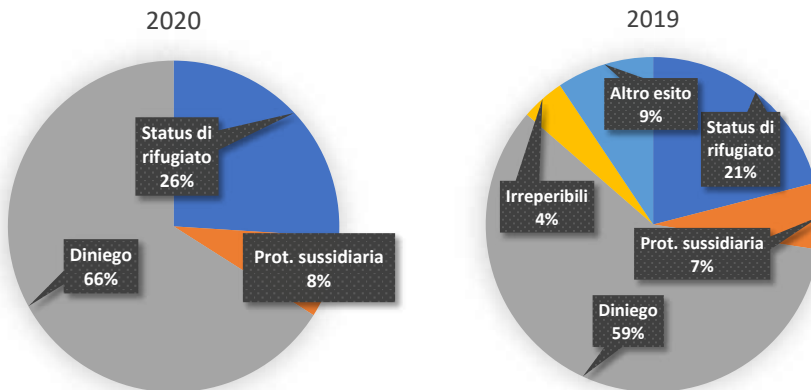
(segue)

Al 30 giugno 2020			2019		
Cittadinanza	n. MSNARA richiedenti	%	Cittadinanza	n. MSNARA richiedenti	%
Ghana	4	3	Gambia	16	2
Guinea	4	3	Senegal	16	2
Venezuela	4	3	Turchia	15	2
Altre	41	26	Altre	184	28
Totale	156	100	Totale	659	99

Totale percentuale 2019 inferiore a 100 per via degli arrotondamenti.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2020.

MSNARA in Italia: gli esiti. Percentuali. Anni 2019 e 2020



Valori assoluti delle domande esaminate non disponibili.

Fonte: elaborazione su dati Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali 2019-2020 e Commissione Nazionale Asilo.

Regolamento "Dublino III": le richieste di trasferimento di minori all'Italia dagli altri Paesi membri e minori trasferiti. Valori assoluti. Anno 2018

	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	3.087	374	3.461	242	43	285
Non accompagnati	78	797	875	5	15	20
Totale	3.165	1.171	4.336	247	58	305

Fonte: Ministero dell'Interno 2019.

MSNARA: i numeri dei ricongiungimenti familiari "di Dublino"

44	È il numero di MSNARA inseriti nel 1° semestre 2020 nella procedura di ricongiungimento familiare a norma degli artt. 8 e 17 del Regolamento "Dublino III" (Regolamento UE n. 604/2013). Nel corso di questo 1° semestre, 2 minori si sono allontanati durante la procedura, 9 sono stati inseriti nella procedura d'asilo italiana a seguito del rigetto della loro richiesta di ricongiungimento, e quindi si è effettivamente proceduto per il ricongiungimento con 33 ragazzi.
33	Nel 1° semestre 2020 , un periodo in cui le misure di prevenzione e contrasto del Covid-19 hanno rallentato la registrazione delle richieste d'asilo e i trasferimenti dei minori, fra i 33 MSNARA la cui procedura ha fatto in qualche modo il suo corso (v. sopra) i trasferimenti effettivamente eseguiti sono stati solo 2, quello di un ragazzo somalo e di uno eritreo in Francia e Regno Unito. Invece 4 ragazzi per i quali l'Unità Dublino italiana ha ricevuto un riscontro positivo dai Paesi di destinazione, al 30 giugno erano in attesa di trasferimento in Svezia e ancora nel Regno Unito.
64	I nuovi casi di MSNARA eleggibili per la procedura di ricongiungimento "Dublino" registrati in tutto il 2019 : fra questi, 3 minori si sono allontanati prima dell'avvio della procedura; 20 sono stati inseriti nella procedura "Dubs Act" con il Regno Unito; per 6 minori la richiesta di presa in carico al 31 dicembre stava per essere inviata; per 35 ragazzi, infine l'Unità Dublino italiana ha inviato la richiesta di presa in carico ad altri Stati Membri.
35	Dei 35 minori per i quali è stata inviata la richiesta di presa in carico , entro il 2019 4 sono stati inseriti nella procedura nazionale a seguito del rigetto della loro richiesta di ricongiungimento familiare; 3 hanno già ottenuto una decisione positiva da parte dei Paesi di destinazione e a fine anno erano sul punto di essere trasferiti; 4 sono stati trasferiti nel Paese di destinazione; per 6, l'Unità Dublino italiana era in attesa di una prima risposta da parte dello Stato di destinazione; infine 18 sono stati rifiutati dai Paesi di destinazione in prima istanza (tra questi, 4 si sono allontanati a seguito del rigetto).

100 I casi di MSNARA **registrati negli anni precedenti** per cui in tutto il **2019** è proseguita la procedura di ricongiungimento. Tra loro, 21 minori si sono allontanati, perlopiù a seguito di un rigetto in prima istanza (solo un minore si è allontanato a seguito di decisione positiva prima del trasferimento); 5 sono stati inseriti nella procedura nazionale a seguito del rigetto della loro richiesta di ricongiungimento; 3 hanno ottenuto una decisione positiva da parte dei Paesi di destinazione e a fine anno erano in attesa di trasferimento a breve; per 8, l'Unità Dublino italiana ha inviato la richiesta di riesame della decisione negativa e a fine anno era in attesa di riscontro; 63 infine sono stati trasferiti nel Paese di destinazione.

67 I MSNARA effettivamente **trasferiti in totale nel 2019** (v. sopra): in Germania 14, in Svezia altri 14, in Regno Unito 13, in Olanda 8, in Norvegia 7, in Francia 4, in Svizzera 4, in Portogallo 2 e in Liechtenstein 1. Le provenienze di questi ragazzi (fra cui 54 maschi e 13 femmine): Eritrea 53, Somalia 4, Ghana 3, Afghanistan 2, Costa d'Avorio 2, Guinea 1, Guinea Bissau 1 e Senegal 1. «Nella maggior parte dei casi, essendo il minore privo di documenti d'identità o di certificati ufficiali (attestanti ad esempio la data di nascita o il legame familiare), la richiesta è stata supportata in via di fatto attraverso copia del documento di identità del familiare, alberi genealogici, ulteriori colloqui sulla storia personale del minore e il suo rapporto con il familiare, foto di famiglia ecc.».

Fonte: elaborazione su dati Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali 2020.

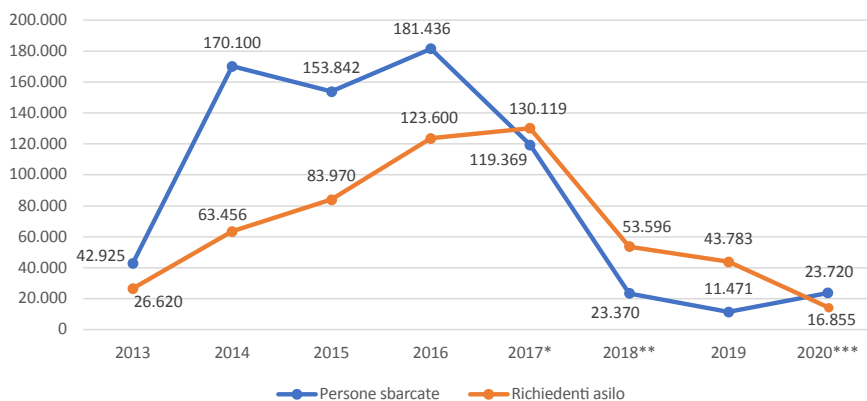
“Fortezza Italia”

A COLPO D'OCCHIO

- La “rotta” migratoria del Mediterraneo centrale vede nel 2020 in forte **crecita** gli **arrivi** di rifugiati e migranti nella Penisola rispetto al biennio precedente, benché a livelli molto inferiori rispetto al quadriennio 2014-2017.
- **Richiedenti asilo** registrati, invece, ai **minimi** degli ultimi anni dopo il *lockdown* per la “prima ondata” della pandemia di Covid-19, che ha paralizzato per mesi anche le procedure d’asilo: alla fine di agosto sono stati registrati **circa 17.000** richiedenti, **due terzi** rispetto allo stesso periodo del 2019.
- A dispetto di luoghi comuni e di “scenari” più o meno strumentali, la **gran parte** degli “sbarchi” in Italia oggi avviene in maniera **autonoma**. E **meno di un rifugiato/migrante su cinque** è soccorso dalle **ONG**.

- Il **Mediterraneo centrale**, stretto tra **inferno libico** e **"porti chiusi"**, rimane il **settore più pericoloso** per la vita delle persone in fuga o in viaggio alle quali non si lasciano altre vie per raggiungere l'Europa: secondo i dati provvisori per il 2020 (probabilmente sottostime del fenomeno reale), la rotta verso l'Italia e Malta totalizza il **70% dei morti e dispersi** registrati in tutto il *Mare Nostrum*. E nel 2019 su di essa si è registrata un'incidenza di **morti e dispersi** senza precedenti **in rapporto agli arrivi: otto ogni 100**.

Migranti sbarcati e richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti. Anni 2013-2020



* Fra gli sbarcati, 107.212 i provenienti dalla Libia.

** Fra gli sbarcati, 12.977 i provenienti dalla Libia.

*** Dati 1° gennaio - 30 settembre. Richiedenti asilo, dato provvisorio. Le persone sbarcate nello stesso periodo del 2019 sono circa 7.600 e i richiedenti asilo 27.000. Le modalità di arrivo negli "sbarchi" fra l'agosto 2019 e il luglio 2020: su un totale di 21.618 persone, 16.347 con sbarchi autonomi e 5.271 soccorse in area SAR (*search and rescue*, ricerca e soccorso), fra cui 4.066 soccorsi da ONG.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2019, Commissione Nazionale Asilo 2020 e Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017.

Rifugiati e migranti sbarcati in Italia: le cittadinanze principali. Valori assoluti. Anni 2017-2020

2017		2018		2019		2020*	
Nigeria	18.153	Tunisia	5.181	Tunisia	2.654	Tunisia	9.878
Guinea	9.693	Eritrea	3.320	Pakistan	1.180	Bangladesh	3.175
Costa d'Avorio	9.504	Irak	1.744	Costa d'Avorio	1.139	Algeria	1.125
Bangladesh	8.995	Sudan	1.619	Algeria	1.009	Costa d'Avorio	1.031
Mali	7.114	Pakistan	1.589	Irak	972	Pakistan	948
Eritrea	6.953	Nigeria	1.250	Bangladesh	602	Sudan	799
Sudan	6.172	Algeria	1.213	Iran	481	Marocco	619
Tunisia	6.092	Costa d'Avorio	1.064	Sudan	446	Egitto	598
Senegal	5.994	Mali	876	Guinea	295	Somalia	587
Marocco	5.928	Guinea	810	Somalia	270	Afghanistan	516
Altre	34.712	Altre	4.704	Altre	2.423	Altre	4.444
Totale	119.310**	Totale	23.370	Totale	11.471	Totale	23.720

* Al 30 settembre.

** Il Ministero dell'Interno nel 2018 ha corretto il totale in 119.369.

Fonte: Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2017-2020.

La “forzezza Italia”, dati e fatti

I morti e dispersi in mare

Sulla rotta del **Mediterraneo centrale**, fra gennaio e settembre 2020 sono sbarcati in Italia circa 24 mila migranti e rifugiati, più del triplo rispetto allo stesso periodo del 2019; a Malta gli arrivi nello stesso periodo sono stati circa 2.000. Ma lungo la stessa rotta, nel periodo si contano con una stima minima dell'OIM 474 fra morti e dispersi (il 70% di tutti quelli registrati nel Mediterraneo): **due morti e dispersi ogni 100 arrivi** a Malta e nella Penisola. Nel **2019** invece si è toccata la percentuale più alta di sempre: **otto morti e dispersi ogni 100 arrivi**. Solo **fra 2015 e 2020** i morti e i dispersi sulla rotta sono oltre **13.600**. L'Italia è fra i corresponsabili di questa situazione, con l'Unione Europea.

I riportati in Libia

Su circa 26 mila arrivi di migranti e rifugiati in Italia e a Malta fra gennaio e settembre 2020 attraverso il Mediterraneo centrale, quelli intercettati e riportati in Libia dalla Guardia costiera “nazionale” sono stati 8.998, ben **un terzo degli arrivi**. Alla fine di agosto gli intercettati erano 7.825, +32% rispetto allo stesso periodo del 2019. L'Italia continua ad essere corresponsabile delle condizioni degradanti e delle violenze a cui vanno incontro.

Gli hotspot	Nei quattro hotspot italiani di Lampedusa, Messina, Pozzallo e Taranto, nel 2019 sono passati 7.757 migranti , fra cui 952 donne e 1.609 minori (381 accompagnati e 1.228 non accompagnati). Nel '18 (anno in cui fino a settembre è stato aperto anche l'hotspot di Trapani) i passaggi negli <i>hotspot</i> sono stati 13.777, nel '17 (anno in cui si è aperto il centro di Messina) 40.534 e nel '16 65.295. A seconda dei centri e dell'età dei migranti, permanenze medie di 1-42 giorni (dati 2019).
I CPR	In un totale di otto CPR (Centri di permanenza per il rimpatrio: Bari-Palese, Brindisi-Restinco, Caltanissetta-Pian del Lago, Gradisca d'Isenzo [GO], Palazzo S. Gervasio [PZ]), Roma-Ponte Galeria, Torino-Brunelleschi e Trapani-Milo) nel 2019 sono stati trattenuti 6.172 migranti (5.508 uomini e 664 donne). Solo 2.992, il 48% , sono stati rimpatriati . Gli altri motivi di uscita: 147 allontanatisi arbitrariamente, 112 usciti perché richiedenti asilo, 101 arrestati nei centri, 515 "dimessi" per scadenza dei termini, 1.755 per trattenimenti non convalidati dall'autorità giudiziaria e 550 per altri motivi. A seconda dei centri, permanenze medie di 5-60 giorni . Nel 2018 i migranti trattenuti nei CPR erano stati 4.092 e appena il 43% erano stati effettivamente rimpatriati. Nei primi quattro mesi del 2020, cioè già in parte del periodo di <i>lockdown</i> per la pandemia di Covid-19, i trattenuti in nove CPR (da gennaio si è aggiunta la nuova struttura di Macomer [NU]) sono stati 1.152; appena il 33% i rimpatri effettivi.
I respingimenti alla frontiera	Le persone respinte ai valichi di frontiera italiani nel 2019 sono state 9.943, 8.138 alle frontiere aeree e 1.805 alle marittime (tendenza all'aumento rispetto al 2018, quando si erano registrati 8.184 respinti, 6.942 alle frontiere aeree e 1.242 alle marittime). I primi dati per il 2020 sono stati pubblicati per il periodo agosto '19 - luglio '20: 6.613 respinti alle frontiere in totale, contro i 9.203 del medesimo periodo '18-'19 (- 28%).
I rimpatri forzati	Nel 2019 sono stati rimpatriate forzatamente dall'Italia, per motivi vari, 6.531 persone (di cui 3.449 con scorta internazionale e 1.864 su 80 voli <i>charter</i> verso Tunisia, Pakistan, Nigeria, Georgia, Gambia ed Egitto). Si trattava soprattutto di tunisini (1.739), albanesi, marocchini, nigeriani ed egiziani . In tutto il 2018 i rimpatri forzati erano stati 6.398 (prima cittadinanza ancora quella tunisina, 2.323 rimpatriati), mentre nel 2017 6.514 (2.237 tunisini, sempre prima cittadinanza) e nel 2016 5.817. (In aggiunta ai rimpatri forzati, nel 2019 si sono registrati anche 523 rimpatri volontari).
Il contrasto dei traffici di persone	Fra agosto 2019 e luglio 2020 gli "scafisti" arrestati dalle autorità italiane sono stati 133, + 11% rispetto ai 120 dell'anno precedente 2018-2019. Ma nel 2017-2018 gli arresti erano stati 209 e nel 2016-2017 536.

I “porti chiusi” nel Mediterraneo centrale

In due anni, fra la metà del 2018 e la fine dell'estate 2020, le situazioni di “stallo” subite da navi con migranti soccorsi a bordo sono state 61, da quella della nave Aquarius del 6-17 giugno 2018 a quella della Open Arms dell'11-18 settembre 2020 (monitoraggio ISPI). Dopo sofferenze, sprechi di tempo e risorse, tensioni e anche esibizioni di propaganda politica, ben **43 crisi su 61** si sono **concluse in Italia** (fra queste, in due casi ha contribuito alla soluzione anche Malta; le restanti 18 situazioni di stallo sono terminate a Malta, in Spagna o in Tunisia). I 43 casi “italiani” si sono tradotti con lo sbarco nel nostro Paese di 6.003 migranti, con accordi per il ricollocamento in altri Paesi UE di circa 1.100 (anche se per 20 sbarchi mancano informazioni sulla presenza o mancanza di accordi). In media, nel periodo del governo Conte I il tempo di attesa in mare per le navi è stato di circa 10 giorni, mentre nel periodo del Conte II di sei (perché anche quest'ultimo ha continuato a non autorizzare gli sbarchi subito dopo le richieste di un porto sicuro).

“Obiettivo ONG”/1: fatti e accuse

Dal 2017, sotto i governi Gentiloni e Conte I le ONG impegnate in attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale hanno subito, sulla base dell'accusa di essere un fattore di “attrazione” (*pull factor*) per le partenze “illegali”, un'*escalation* di dichiarazioni politiche denigratorie, inchieste giudiziarie, restrizioni, ordinanze ministeriali e norme di legge punitive. Diffamazioni a parte (nessuna complicità con i trafficanti è stata accertata in via giudiziaria), i soccorsi effettuati dalle ONG contribuiscono in realtà a una minoranza, e oggi a una parte minima, dell'intero fenomeno degli “sbarchi” in Italia. Fra agosto 2019 e luglio 2020, su 21.618 rifugiati e migranti sbarcati in Italia, quelli **soccorsi da navi di ONG** sono stati solo 4.066, il **19%** (meno di uno su cinque). Fra 2014 e 2017 le ONG hanno soccorso 111.478 migranti.

“Obiettivo ONG”/2: le accuse alla prova della ricerca

Nel 2020 due studi quali-quantitativi hanno vagliato il “luogo comune” delle ONG come *pull factor*, giungendo a queste conclusioni: «Le missioni SAR (*search and rescue*, cioè di ricerca e soccorso, *ndr*) non governative sembrano aver svolto un ruolo importante (anche se non decisivo) nel **ridurre la mortalità delle traversate** via mare senza contribuire in modo significativo a incentivare la migrazione irregolare»¹. Lo stesso vale, del resto, anche per le missioni di soccorso nazionali ed europee. In particolare, circa gli interventi delle organizzazioni non governative, **le partenze di migranti** dalla Libia fra 2014 e 2019 risultano più **influenzate da fattori stagionali e meteorologici** e da **azioni di contenimento in terra libica** che dalle variazioni dell'attività di salvataggio delle ONG².

¹ EUGENIO CUSUMANO - MATTEO VILLA, “From ‘angels’ to ‘vice smugglers’: the criminalization of sea rescue NGOs in Italy”, in «European Journal on Criminal Policy and Research» (2020), <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09464-1>.

² Cf. EUGENIO CUSUMANO - MATTEO VILLA, “Over troubled waters: maritime rescue operations in the Central Mediterranean Route”, in OIM, GMDAC e UK Aid, *Migration in West and North Africa and across the Mediterranean*, 2020, <https://gmdac.iom.int/migration-west-north-africa-across-mediterranean>, p. 212.

<p>I respingimenti "privatizzati"</p>	<p>Il progetto "Forensic Oceanography" della Goldsmiths University of London ha studiato nel 2019 13 casi di tentati "respingimenti privatizzati" nel Mediterraneo centrale, avvenuti fra il luglio '18 e il maggio '19: si tratta di casi in cui le autorità di Stato si sono servite di navi mercantili, dopo un salvataggio di migranti, per respingimenti con gravi sospetti di illegalità. In 11 casi il respingimento ha avuto successo: fra questi, otto si sono conclusi in Libia, Paese dove i migranti rischiano la vita, e tre in Tunisia. «Da pratica marginale ed episodica, dal luglio 2018 i respingimenti privatizzati sono diventati strutturali»³. A fine '19, i giuristi del Global legal action network (GLAN) per la prima volta hanno denunciato l'Italia al Comitato ONU per i diritti umani per conto di un migrante fuggito dalla Libia e incappato in uno di questi episodi.</p>
<p>I respingimenti "per procura"</p>	<p>Il "numero di emergenza" Alarm Phone, l'associazione Borderline Europe e le ONG Mediterranea-Saving Humans e Sea Watch hanno accusato nel 2020 le istituzioni/agenzie dell'UE e gli Stati membri di cercare di evitare il contatto diretto tra i loro mezzi navali/aerei e i migranti in difficoltà nel Mediterraneo centrale, anche per «evitare le conseguenze legali legate alle sistematiche violazioni dei diritti umani che si verificano in Libia e al largo delle sue coste»⁴. A questo proposito, il rapporto redatto da queste quattro realtà presenta tre episodi in cui mezzi dell'UE e italiani si sarebbero limitati a favorire l'intercettazione di battelli carichi di migranti da parte della Guardia costiera "libica".</p>
<p>A volte ritornano</p>	<p>A fine agosto 2020 sono arrivati in aereo a Roma cinque cittadini eritrei a cui il Tribunale della capitale (sentenza del 28 novembre 2019) ha riconosciuto il diritto a entrare in Italia con un visto perché possano presentare domanda d'asilo, dopo che nel 2009 una nostra nave militare li aveva soccorsi nel Mediterraneo e illegalmente respinti in Libia. Per l'ASGI e Amnesty International, che li hanno assistiti, la sentenza è di portata storica per il nostro Paese.</p>
<p>Al capolinea della rotta balcanica</p>	<p>Vedi nella sezione "I numeri/4".</p>

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2018-2020, rapporto Forensic Oceanography 2019, Garante Nazionale delle Persone Detenute, ISPI, OIM, UNHCR, ASGI, studi Cusumano-Villa e rapporto Alarm Phone-Borderline Europe-Mediterranea-Saving Humans-Sea Watch 2020.

³ FORENSIC OCEANOGRAPHY, *The Nivin Case*, 2019, <https://forensic-architecture.org/>, p. 36.

⁴ Cf. ALARM PHONE - BORDERLINE EUROPE - MEDITERRANEA-SAVING HUMANS - SEA WATCH, *Controllo a distanza: la collaborazione UE-Libia nelle intercettazioni di massa dei migranti nel Mediterraneo Centrale*, 2020, <https://mediterraneaescue.org/>.

I CPR (Centri di permanenza per il rimpatrio): capienze, persone trattenute, permanenze e rimpatriati. Valori assoluti. Anno 2019

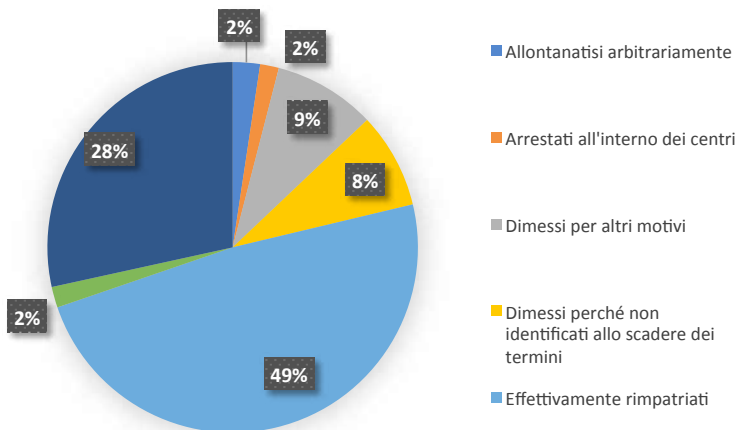
Nome del centro	Capienza al 31 dicembre	Persone transitate nell'anno*	Giorni di permanenza in media	Persone effettivamente rimpatriate nell'anno
Torino	119	910	58,7	431
Trapani-Milo	60	1.214	23,4	826
Palazzo San Gervasio-Potenza	100	906	46,7	248
Bari-Palese	18	698	35,6	255
Caltanissetta-Pian del Lago	72	941	23,8	746
Gradisca d'Isonzo**	66	1	5,0	0
Roma-Ponte Galeria	221	1.261	24,2	322
Brindisi-Restinco	48	241	59,7	164

* Totale nazionale nell'anno: 6.172 persone.

** Funzionante dal 16 dicembre 2019.

Fonte: Garante Nazionale delle Persone Detenute 2020.

I CPR: motivi di uscita dai centri. Percentuali. Anno 2019



Fonte: Garante Nazionale delle Persone Detenute 2020.

Asilo, la domanda

A COLPO D'OCCHIO

- Fra i 10 **Paesi d'origine** con il maggior numero di **richiedenti asilo** in Italia nel 2020, quattro presentano un **"indice di pace" molto basso** (tre casi) o **basso** (un caso): sono cioè **fra i Paesi più insicuri al mondo** per guerre e conflitti esterni o interni, militarizzazione, criminalità e violenze. Si tratta di **Pakistan, Nigeria, Venezuela e Somalia**.
- I dati per il 2019 (sono gli ultimi dati consolidati: quelli del 2020, fra l'altro, sono stati pesantemente condizionati dalla pandemia di coronavirus) hanno visto salire al primo posto l'**Asia** fra i continenti di provenienza, con **quattro richiedenti su 10**. In terza posizione fra i continenti, dopo l'Africa si trova l'**America** per via dei richiedenti dal **Salvador, dal Perù, dal Venezuela e dalla Colombia**. Questa tendenza sembra confermata anche dalle cifre provvisorie per il 2020.

I richiedenti asilo in Italia per fasce d'età e sesso. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2020

2019			2020*		
Fasce d'età	Numero	% sul totale	Fasce d'età	Numero	% sul totale
0 - 13 anni	5.246	12,0	0 - 13 anni	1.950	12,4
14 - 17 anni	1.386	3,2	14 - 17 anni	557	3,5
18 - 34 anni	26.769	61,1	18 - 34 anni	9.969	63,4
35 - 64 anni	10.243	23,4	35 - 64 anni	3.210	20,4
65 anni e oltre	139	0,3	65 anni e oltre	44	0,3
Totale	43.783	100,0	Totale	15.730	100,0
Sesso	Numero	% sul totale	Sesso	Numero	% sul totale
Maschi	32.085	73,3	Maschi	12.026	76,5
Femmine	11.698	26,7	Femmine	3.704	23,5
Totale	43.783	100,0	Totale	15.730	100,0

* Dati al 28 agosto.

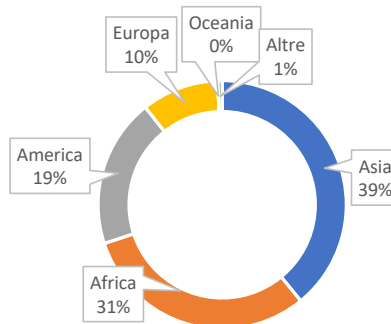
Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2020.

I continenti di provenienza dei richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti e percentuali. Anni 2017-2019

Area geografica	2017		Area geografica	2018		Area geografica	2019	
	Numero	% sul totale		Numero	% sul totale		Numero	% sul totale
Africa	92.250	70,9	Africa	25.231	47,1	Asia	17.115	39,1
Asia	30.288	23,3	Asia	17.897	33,4	Africa	13.513	30,9
Europa	4.900	3,8	Europa	5.135	9,6	America	8.504	19,4
America	2.659	2,0	America	4.559	8,5	Europa	4.411	10,1
Oceania	4	0,0	Oceania	2	0,0	Oceania	4	0,0
Altre	18	0,0	Altre	772	1,4	Altre	236	0,5
Totale	130.119	100,0	Totale	53.596	100,0	Totale	43.783	100,0

Fonte: Commissione Nazionale Asilo 2020.

Le provenienze dei richiedenti asilo in Italia. Percentuali. Anno 2019



Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2020.

I principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo in Italia e la loro posizione nel Global Peace Index. Valori assoluti, percentuali e d'ordine. Anno 2020*

Paese	Richiedenti	% sul totale	Posizione nella "classifica" Peace Index
Pakistan	2.962	18,8	152ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso")
Nigeria	1.693	10,8	147ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso")
Bangladesh	1.354	8,6	97ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio")
El Salvador	721	4,6	113ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio")

Venezuela	591	3,8	149 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso")
Perù	590	3,8	84 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio")
Senegal	467	3,0	47 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace elevato")
Costa d'Avorio	411	2,6	105 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio")
Gambia	404	2,6	60 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace elevato")
Somalia	399	2,5	158 ^a su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto 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 2020 l'Italia si trova alla 31^a posizione, nella zona medio-alta dell'area del "grado di pace elevato".

* Dati richiedenti asilo al 28 agosto.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo e Institute for Economics and Peace 2020.

Asilo, la risposta

A COLPO D'OCCHIO

- Fra gli esiti delle richieste d'asilo in Commissione territoriale hanno fatto il loro esordio i numeri della **protezione speciale** introdotta dal primo "decreto sicurezza" del 2018, che ha abolito la protezione umanitaria ("tradizionalmente", in Italia, il beneficio più concesso). Numeri molto bassi, quelli della "speciale": in tutto il 2019 è stata concessa a circa 600 richiedenti, meno dell'**1% di tutti quelli esaminati**. E praticamente lo stesso avviene nel 2020, con 204 concessioni nel periodo gennaio-agosto.
- Nei primi otto mesi del **2020** sono stati riconosciuti meno di **5.900 benefici** fra status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione speciale: nel complesso, ha ottenuto uno dei tre riconoscimenti **un richiedente asilo su cinque**.
- Nel **2019** sono stati riconosciuti in totale **19.700 benefici** comprendendo anche i «residui umanitaria». Ma i **"dinieghi"** sono stati 61.600, praticamente **due terzi** di tutte le **domande di protezione esaminate**: il **65%**, la percentuale più elevata degli ultimi anni. I dinieghi nelle Commissioni territoriali sono uno dei fattori che hanno determinato

l'aumento degli stranieri in condizione di **irregolarità** in Italia nell'ultimo periodo (v. l'ultimo grafico della sezione "I numeri/3").

- Per il **2018**, anno in cui era stato esaminato praticamente lo stesso numero di richiedenti, il totale dei **benefici riconosciuti** è pari a **31.400**, ancora comprensivi di oltre **20 mila** protezioni **umanitarie**, contro il 59% di "dinieghi".
- Oggi vivono in Italia circa **208 mila "rifugiati"** in senso lato (cioè persone con uno status di protezione): all'incirca **tre ogni mille abitanti**. In **Francia** il rapporto è del **sei per mille** e in **Grecia** dell'**otto per mille**, ma a **Malta** addirittura del **20 per mille**.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali. Valori assoluti e percentuali. Anni 2015-2020

Anno	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria*	Protezione speciale**	Non riconosciuti***	"Irreperibili"	Altro esito****	Totali
2020°	3.075	2.593	:	204		21.224		27.096
%	11,3	9,6	:	0,8		78,3		100,0
2019	10.711	6.935	1.457	616	61.588	8.579	5.174	95.060
%	11,3	7,3	1,5	0,6	64,8	9,0	5,4	100,0
2018	7.096	4.319	20.014	:	56.002	7.740	405	95.576
%	7,4	4,5	20,9	:	58,6	8,1	0,4	100,0
2017	6.827	6.880	20.166	:	42.700	4.292	662	81.527
%	8,4	8,4	24,7	:	52,4	5,3	0,8	100,0
2016	4.808	12.873	18.979	:	51.170	3.084	188	91.102
%	5,3	14,1	20,8	:	56,2	3,4	0,2	100,0
2015	3.555	10.225	15.768	:	37.400	4.103	66	71.117
%	5,0	14,4	22,2	:	52,6	5,8	0,1	100,0

Nelle percentuali la somma degli addendi di un anno può essere diversa da 100 per via degli arrotondamenti. Richieste esaminate nell'anno, indipendentemente dalla data di presentazione.

° Dati al 28 agosto. "Non riconosciuti", "Irreperibili" e "altro esito" compresi in un unico dato non scorporato.

* Per il 2019 il dato 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 di questo Report 2020 dalla 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, poi convertito con la legge 132/2018).

** Fattispecie istituita dal "decreto sicurezza" n. 113.

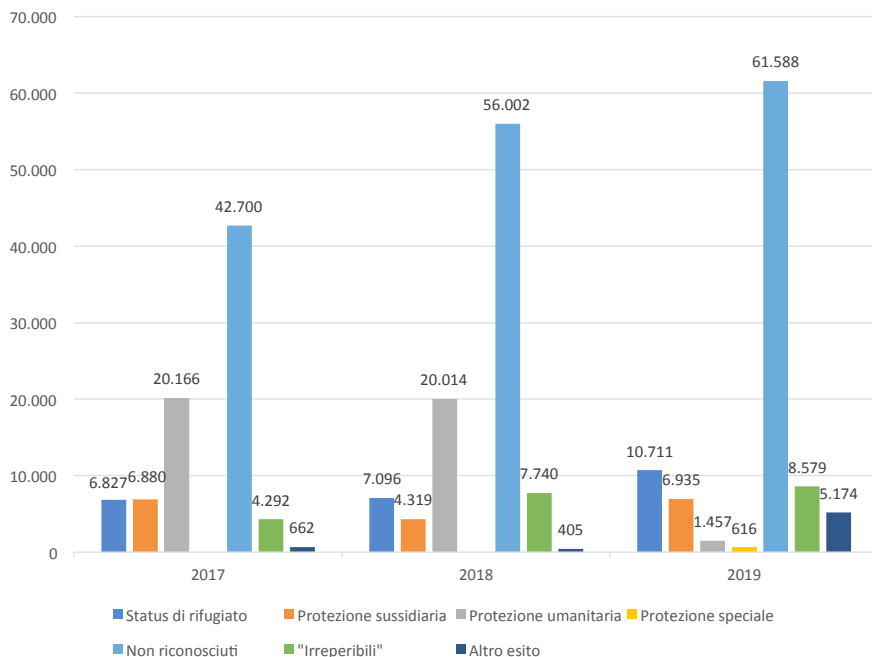
*** Compresi negativo assente, inammissibilità.

**** Compresi presa d'atto rinuncia, sospesi ecc.

":." = non applicabile.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2020.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali. Valori assoluti. Anni 2017-2019



Richieste esaminate nell'anno, indipendentemente dalla data di presentazione.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2020.

I permessi di soggiorno per "casi speciali". Valori assoluti. Anno 2020*

Totale	Permessi già attivi all'entrata in vigore del DL 113/2018, da esso abrogati e in situazione di regime transitorio ***	Permessi per cure mediche	Permessi per protezione speciale	Permessi per vittime di tratta o violenza domestica	Permessi per grave sfruttamento lavorativo	Permessi per calamità naturali	Permessi per valore civile
28.442**	25.000 ca.	1.700 ca.	950	230	29	1	3

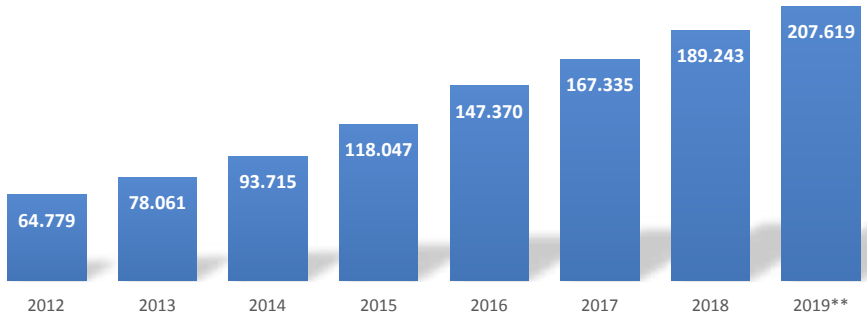
* Validi al 1° gennaio 2020.

** Lo 0,8% del totale dei permessi validi alla data.

*** Fra cui la protezione umanitaria.

Fonte: Caritas Italiana-Fondazione Migrantes 2020.

I rifugiati che vivono in Italia*. Valori assoluti. Anni 2012-2019



* Persone che beneficiano dei diversi status di protezione (rifugiato "politico", protezione sussidiaria, umanitaria o simile) alla fine dell'anno di riferimento.

** Il dato determina un'incidenza di 3,4 rifugiati ogni 1.000 abitanti. Al 1° gennaio 2020, il ministero dell'Interno conta circa 200 mila permessi di soggiorno validi per motivi di asilo (fra cui anche i richiedenti protezione): il 5,7% di tutti i permessi di soggiorno validi a quella data⁵.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2013-2020.

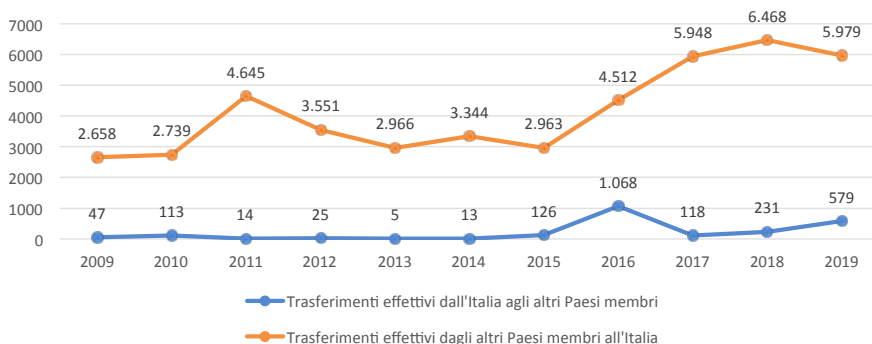
Nel circuito di Dublino

A COLPO D'OCCHIO

- Il grafico sottostante rende visivamente tutto lo **squilibrio**, nel tempo, dei rapporti fra **Italia e altri Paesi membri** nel sistema alimentato dal regolamento "Dublino III" dell'UE, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di un richiedente asilo. In pratica in un decennio i Paesi membri hanno **re-inviato in Italia 46 mila richiedenti asilo**, mentre l'Italia è riuscita a **fare altrettanto** solo in **2.300 casi**.
- La tabella sotto il grafico, invece, coglie il "**peso burocratico**" che ha fatto convergenza sull'"Unità Dublino" presso il ministero dell'Interno italiano nel solo 2018: oltre **46 mila fra richieste di "presa", "ripresa in carico" e di "informazioni"** su richiedenti asilo, soprattutto da parte di **Germania e Francia**.

⁵ Cf. CARITAS ITALIANA - FONDAZIONE MIGRANTES, *XXIX Rapporto immigrazione 2020*, Tau Editrice, 2020, pp. 38-39.

Regolamento "Dublino III": trasferimenti effettivi di richiedenti asilo dall'Italia e verso l'Italia. Valori assoluti. Anni 2009-2019



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2018-2019 e AIDA (Asylum Information Database) 2020.

Regolamento "Dublino III": le richieste di informazioni, presa e ripresa in carico presentate dai principali Paesi membri all'Italia. Valori assoluti. Anno 2018

Paese richiedente	Totale	di cui			
		accolte	informazioni acquisite	in istruttoria/riesami	rifiutate e ritiro domande
Germania	16.707	12.297	312	560	3.538
Francia	16.035	12.869	20	86	3.060
Olanda	3.002	1.927	732	12	331
Svizzera	2.516	1.864	316	43	293
Austria	2.032	1.553	186	4	289
Regno Unito	1.819	1.271	16	1	531
Belgio	1.366	1.195	13	38	120
Svezia	970	390	458	3	119
...
Totale Paesi membri	46.334*	34.208	2.316	909	8.901

* Richieste di presa in carico: 43.233. Richieste di informazioni: 3.101.

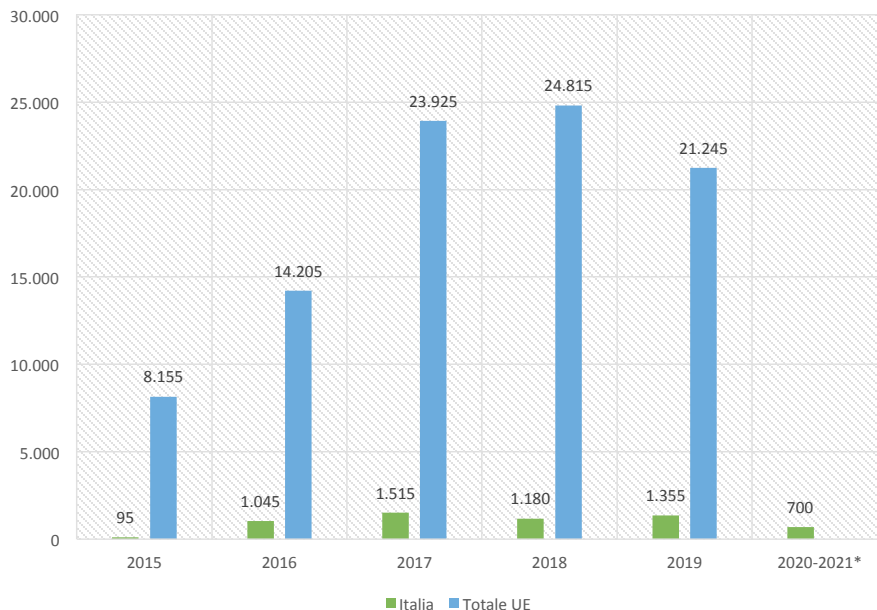
Elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2019.

Viaggi sicuri (ma per pochi)

A COLPO D'OCCHIO

- Questa sottosezione propone alcune cifre sulle soluzioni che, purtroppo ancora gravemente minoritarie e occasionali, consentono **spostamenti sicuri** ai rifugiati e ai richiedenti asilo, senza che questi ultimi debbano rischiare la vita in viaggi irregolari e pericolosi (alimentando fra l'altro, loro malgrado, sia i traffici di persone, sia onerose e caotiche "emergenze" alle frontiere dell'Unione Europea).
- Sul **reinsediamento** (*resettlement*) di rifugiati "vulnerabili" da precari Paesi di primo asilo, un confronto più dettagliato con la situazione europea e globale si trova nella sezione "I numeri/1".
- 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 **3.100 rifugiati**, di cui **2.500** solo in **Italia**.
- Le ultime due tabelle e l'ultimo grafico tentano di fare il punto sulle faticose **ricollocazioni** (*relocation*) di richiedenti asilo dall'Italia verso altri Paesi membri dell'Unione Europea. Il **programma 2015-2017** deciso dal Consiglio europeo a favore di Italia e Grecia si è concluso in realtà nel 2018 (circa 12.700 i richiedenti trasferiti dall'Italia). Ma dopo si sono avute solo **ricollocazioni volontarie**, decise faticosamente di volta in volta. La *Dichiarazione di Malta* del 23 settembre 2019 sembra averle rese meno sporadiche: a partire da quella data fino alla metà di agosto 2020, 11 Paesi hanno accolto in ricollocazione dall'Italia **689 richiedenti asilo**. Discreto il **tasso di accolti** in rapporto alle **"quote promesse"** fra 2019 e 2020: quasi il 50%.

I rifugiati accolti in reinsediamento da Paesi di primo asilo in Italia e nell'UE. Valori assoluti. Anni 2015-2021



* Impegno dell'Italia nell'ambito del programma di reinsediamento che il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione svolge con l'UNHCR. Nell'ambito di questo programma, dal 2015 alla metà di giugno 2020 sono stati reinsediati in Italia 2.510 rifugiati provenienti da Giordania, Libano, Libia, Siria, Sudan e Turchia. Inoltre, dal dicembre 2017 alla metà di giugno 2020 sono state organizzate otto operazioni di "evacuazione umanitaria", con il trasferimento di 808 richiedenti asilo dalla Libia e 105 dal Niger.

Fonte: Eurostat 2016-2020 per i dati sul reinsediamento 2015-2019, Ministero dell'Interno per i dati 2020-2021 e le evacuazioni umanitarie.

I rifugiati accolti in Italia e in altri Paesi europei tramite i "corridoi umanitari"*. Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2020**

Italia	Rifugiati accolti 2.492	Paesi d'origine e caratteristiche
	<i>di cui dal Libano 1.805</i>	Soprattutto Siria; 90% famiglie, 715 minori.
	<i>di cui dall'Etiopia 601 (+ 22 da Turchia e Giordania)</i>	Eritrea, Somalia, Sud Sudan; 90% famiglie, 260 minori.
	<i>di cui da Lesbo 64</i>	Per i 10 accolti nel viaggio del 16 luglio 2020, il primo dopo il <i>lockdown</i> per la "prima ondata" di Covid-19: Afghanistan; 2 famiglie, una giovane coppia e un giovane.

(segue)

Andorra	Rifugiati accolti 8	Belgio	Rifugiati accolti 150
Francia	Rifugiati accolti 420	TOTALE in Europa	Rifugiati accolti 3.070

* L'espressione è adoperata in Italia soprattutto per indicare i programmi di collaborazione fra settori privato e pubblico per l'accoglienza di rifugiati, in particolare "vulnerabili", da precari Paesi di primo asilo tramite trasferimenti legali e sicuri. Accoglienza e integrazione sono a carico degli organismi privati promotori. In Italia i "corridoi" sono realizzati grazie a protocolli fra ministeri (dell'Interno e degli Esteri) e Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, Tavola Valdese e CEI (tramite Fondazione Migrantes e Caritas italiana) e in collaborazione con l'Elemosineria Apostolica.

** Situazione al settembre 2020. In questo mese, inoltre, la Comunità di Sant'Egidio e lo Stato italiano hanno firmato l'accordo per l'ingresso in Italia di 300 profughi provenienti dalla Grecia, in particolare dall'isola di Lesbo.

Fonte: elaborazione su dati Comunità di Sant'Egidio 2019-2020.

La ricollocazione (*relocation*) nei Paesi UE: i richiedenti asilo trasferiti dall'Italia. Valori assoluti. Anni 2015-2020

2015	2016	2017	2018	2019-2020*
190**	2466**	8.808**	1.272**	145***
				814****

* Periodo 1° gennaio 2019 - 13 agosto 2020.

** Ricollocazioni in base alle Decisioni n. 1523 e n. 1601 del Consiglio Europeo del settembre 2015 sulla relocation a favore di Italia e Grecia: il totale dei richiedenti asilo ricollocati dall'Italia nell'ambito del programma è pari a 12.736.

*** Ricollocazioni volontarie (da parte degli Stati) in seguito a due sbarchi (navi Monte Sperone a luglio e Diciotti ad agosto).

**** Ricollocazioni volontarie (da parte degli Stati), di cui 125 prima e 689 dopo la Dichiarazione di Malta del 23 settembre 2019.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2018-2020.

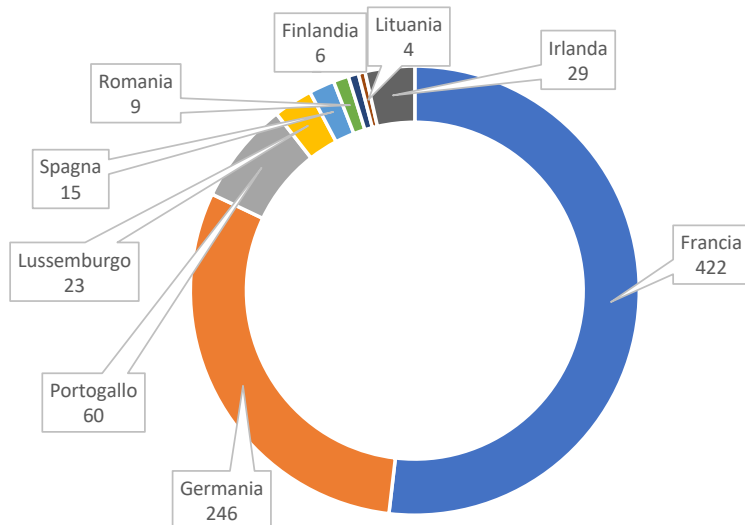
Le ricollocazioni volontarie (da parte degli Stati). Richiedenti asilo trasferiti dall'Italia e quote offerte. Anni 2019-2020*

	Effettivamente trasferiti		Quote offerte			Rapporto trasferiti/ quote offerte (%)	
	Totale	di cui post- Dichiarazione di Malta (23/9/2019)	di cui post-lockdown (25/6/2020, data del primo trasferimento)	Totale	di cui post- Dichiarazione di Malta		da maggio 2020
Francia	422	369	62	705	537	80	59,9
Germania	246	238	106	698	521	80	35,2
Portogallo	60	37	1	150	89	0	40,0
Lussemburgo	23	12	0	27	7	0	85,2
Spagna	15	0	0	40	25	0	37,5
Romania	9	0	0	40	10	0	22,5
Finlandia	6	4	0	14	6	6	42,9
Lituania	4	0	0	11	4	0	36,4
Irlanda	29	29	20	43	34	4	67,4
Slovenia	0	0	0	5	5	0	0,0
Malta	0	0	0	4	4	0	0,0
Totale	814	689	189	1.737	1.242	170	46,9

* Dal 1° gennaio 2019 al 13 agosto 2020.

Fonte: Ministero dell'Interno 2020.

Le ricollocazioni volontarie: richiedenti asilo trasferiti dall'Italia. Valori assoluti. Anni 2019-2020*



* Dal 1° gennaio 2019 al 13 agosto 2020.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2020.



Un gruppo di migranti provenienti dall'Egitto attraversa i monti lungo la strada che porta in Croazia. Bihac, Bosnia. Dicembre 2019.



TERZA PARTE

GUARDANDO ALL'ITALIA



Un gruppo di ragazzi attende una visita medica nel campo per richiedenti asilo di Bira. Bihac, Bosnia. Dicembre 2019.

(DIS)FARE ACCOGLIENZA. ATTORI E CONTESTI ALLA PROVA DEI DECRETI SICUREZZA

Magda Bolzoni, Davide Donatiello, Leila Giannetto

Nonostante la revisione dei Decreti Sicurezza giunta nei giorni in cui si completavano le bozze di questo capitolo dia concretezza alla speranza di un cambiamento normativo, i D.L. 113/2018, convertito in L. 132/2018, e D.L. 53/2019, convertito con modificazioni dalla L. 77/2019, hanno inciso in maniera rilevante sul diritto d'asilo in Italia. Il nuovo D.L. 130/2020 del 21 ottobre, pur non cancellando l'impostazione dei Decreti Sicurezza, supera i problemi di incostituzionalità derivati dall'abolizione della protezione per motivi umanitari del D.L. 113/2018, amplia le fattispecie di permessi speciali introdotti dallo stesso decreto e il numero di permessi di soggiorno convertibili in permessi di lavoro. Inoltre, il decreto appena approvato sembra riformare nuovamente il sistema di accoglienza che si dividerà in servizi di prima assistenza e Sistema di Accoglienza e Integrazione (art. 4), che riunisce CAS e SIPROIMI, già riformati dai Decreti Sicurezza.

Obiettivo di questo capitolo è provare a tratteggiare alcune ricadute che l'implementazione dei precedenti Decreti Sicurezza hanno comportato per il sistema di accoglienza italiano. Questo non solo in termini di tutela del diritto d'asilo e dei percorsi di integrazione, e dunque per le persone accolte, ma anche in termini di funzionamento del sistema organizzativo e territoriale in cui l'accoglienza prende forma - e dunque anche per gli enti, gli operatori, le comunità e i territori coinvolti.

Il capitolo è articolato in tre paragrafi. Il primo delinea brevemente gli aspetti dei Decreti Sicurezza più rilevanti per l'accoglienza, proponendo un

quadro generale delle implicazioni dei Decreti in termini di organizzazione, gestione e governance dell'accoglienza, a partire da dati secondari su scala nazionale. Il secondo paragrafo offre un approfondimento condotto in sei territori italiani per osservare con approccio situato e con uno sguardo attento alle pratiche, agli attori e alle reti, i costi umani e sociali e le ricadute sul territorio di queste trasformazioni normative. Nel farlo, rende conto di un lavoro di ricerca sviluppato attraverso interviste ad attori dell'accoglienza e del territorio condotto principalmente, come si vedrà, in città di medie e piccole dimensioni, con l'obiettivo di dare evidenza empirica delle difficoltà incontrate da beneficiari, operatori ed enti gestori. Per ciascun contesto verranno inizialmente tratteggiate le caratteristiche del sistema di accoglienza locale e del territorio per poi delinare (alcune del)le principali e/o più significative ricadute dei Decreti all'*interno* e *attorno* a specifiche esperienze di accoglienza. In altre parole, si presterà attenzione alle implicazioni per beneficiari, operatori ed ente gestore in termini organizzativi e di gestione, allargando poi lo sguardo al territorio e alle connessioni con istituzioni e realtà del terzo settore.

Il paragrafo conclusivo sarà l'occasione per provare a enucleare, in maniera trasversale ai casi, i principali nodi critici emersi e sfatare alcune retoriche che hanno accompagnato l'ideazione e l'implementazione dei Decreti, cercando di offrire spunti utili anche per l'implementazione del nuovo Decreto firmato dalla Ministra degli Interni Luciana Lamorgese.

1. Uno sguardo d'insieme

Il sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia è nato all'inizio degli anni 2000¹. Fino a quel momento l'accoglienza, garantita ai rifugiati dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dall'articolo 10 della Costituzione italiana, era di fatto demandata ad enti religiosi e al terzo settore. Questi stessi soggetti sperimentarono in quegli anni una forma di accoglienza che coinvolgeva le comunità e gli enti locali, in particolare i Comuni². Nel 2001 con un accordo tra Ministero dell'Interno, UNHCR e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), nasce il Programma Nazionale Asilo (PNA), «il

¹ CHIARA MARCHETTI, "L'accoglienza in Italia dalla nascita dei primi programmi nazionali alla situazione attuale", in Mariacristina Molfetta - Delfina Licata (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Tau Editrice, Todi (PG), 2017, pp. 145-166.

² Tra le città pioniere di questo sistema di accoglienza coordinato "dal basso" ricordiamo Trieste e Riace.

primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno ed enti locali»³. Il PNA viene poi istituzionalizzato (legge n.189/2002) e prende il nome di Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Lo SPRAR, oltre ad essere un sistema che si basa sull'accordo tra attori locali, pubblici e privati e sull'adesione su base volontaria da parte dei Comuni, prevede l'erogazione di servizi di accoglienza con standard elevati: nel tempo si è affermato come modello di accoglienza organizzato in piccoli centri (spesso appartamenti) e diffuso sul territorio, che promuove percorsi individualizzati di integrazione con l'obiettivo di minimizzare l'impatto sulla popolazione locale e massimizzare le opportunità per richiedenti asilo e rifugiati di diventare attori autonomi e attivi sul territorio e nella comunità di accoglienza.

Lo SPRAR non è rimasto l'unico sistema di accoglienza in Italia⁴. Un sistema emergenziale è stato introdotto nel 2011 con il programma "Emergenza Nord Africa"⁵, come risposta rapida all'esigenza di reperire posti per l'accoglienza dei nuovi arrivati, ed ha poi preso forma in maniera più stabile a partire dal 2014 con la creazione dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)⁶. L'aumento repentino delle richieste d'asilo nel periodo 2014-2017 ha quindi portato al paradossale consolidamento di un sistema di accoglienza che era stato introdotto come strategia emergenziale e che negli anni è cresciuto a dismisura, superando ampiamente nei numeri il sistema ordinario, fino a coprire tra il 70 e l'80% del totale dei posti. Questo sistema parallelo è gestito dal Ministero dell'Interno tramite le prefetture, organi di governo territoriale che individuano le strutture di accoglienza e gli enti gestori, tra enti del terzo settore o enti profit (ad es. strutture ricettive). I CAS, nati nel 2014 per essere luoghi di passaggio dei richiedenti asilo in attesa di essere trasferiti nei progetti SPRAR, si sono trasformati già nel 2015 in luoghi di permanenza sia per i richiedenti asilo, che si

³ SIPROIMI e SISTEMA CENTRALE, <https://www.sprar.it/la-storia>.

⁴ Per un'analisi approfondita del funzionamento e dei limiti dell'accoglienza prima dei Decreti Sicurezza, si veda: CHIARA MARCHETTI, "Le sfide dell'accoglienza: passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia", in «Meridiana», 86(2), 2016, pp. 121-143.

⁵ PROTEZIONE CIVILE, *Emergenza umanitaria Nord Africa: l'accoglienza dei migranti*, 24 gennaio 2012 http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/dossier/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/emergenza-umanitaria-nord-africa-l-accoglienza-dei-migran-1

⁶ A questi due sistemi di accoglienza se ne affianca un terzo, di primissima accoglienza, in grandi centri governativi (CARA, Cda, Cpsa, hub regionali) idealmente pensato per ospitare i richiedenti asilo per il tempo necessario alla loro identificazione, alla formalizzazione della domanda, all'avvio della procedura e all'accertamento del loro stato di salute.

sono trovati ad attendere anche 2-3 anni prima di ricevere il responso da parte delle commissioni territoriali competenti, sia per coloro che, pur essendo titolari di una forma di protezione, non venivano ricollocati negli SPRAR a causa del cronico sottodimensionamento di questo servizio. Le storie di mala gestione di alcuni CAS organizzati in centri di dimensioni medie e grandi, hanno riempito le pagine di cronaca dei quotidiani e sono state strumentalizzate a livello politico, distogliendo l'attenzione dalle conseguenze nefaste prodotte sulle persone ospitate⁷ e sui territori, mettendo al centro del dibattito la questione del «business dell'accoglienza»⁸.

Nonostante l'ambizione di chiarire il ruolo dei CAS nel sistema di accoglienza⁹ e il sostanziale accordo di tutti gli attori coinvolti sulla necessità della *reductio ad unum* con la chiusura graduale dell'accoglienza straordinaria¹⁰, il sistema ha mantenuto una struttura duale anche con l'ultima riforma del 2018, firmata dall'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini, introdotta dai cosiddetti Decreti Sicurezza e immigrazione (D.L. 113/2018, convertito in L. 132/2018 e D.L. 53/2019, convertito con modificazioni dalla L. 77/2019).

Tra gli interventi più rilevanti, la normativa elimina il permesso per motivi umanitari e prevede che i richiedenti asilo in attesa del passaggio in Commissione Territoriale possano essere ospitati esclusivamente presso i centri governativi (hub regionali/CARA) e nei CAS. Lo SPRAR cambia acronimo e forma, passando da Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati a Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI). Non si tratta solo di un cambio di nome: l'accoglienza nei centri SIPROIMI risulta riservata solo a chi abbia già ottenuto un permesso di asilo o di protezione sussidiaria, i minori stranieri non accompagnati (MSNA) e le vittime di tratta.

Per cogliere appieno l'impatto di queste trasformazioni¹¹, i Decreti Sicurezza vanno letti congiuntamente allo schema di Capitolato per la gestione dei

⁷ IN MIGRAZIONE, *Straordinaria accoglienza, I° Rapporto 2018-2019*, In Migrazione SCS, 2018.

⁸ «Il Sole 24 ore», *Mafia romana, il business dei centri di accoglienza*, 3 dicembre 2014 <https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2014-12-03/mafia-romana-business-centri-accoglienza--121834.shtml?uuid=ABNP7OLC>; «Corriere.it», *Cosche, clan e il business migranti*, 15 maggio 2017 <https://www.corriere.it/cronache/cards/cosche-clan-business-migranti-alberghi-rimini-mafia-capitale/cosenza-caporali-centro-accoglienza.shtml>.

⁹ DL n. 142/2015.

¹⁰ LEILA GIANNETTO - IRENE PONZO - EMANUELA ROMAN, *National report on the governance of the asylum reception system in Italy*, «CEASEVAL research on the Common European Asylum System», 2019, http://ceaseval.eu/publications/WP3_Italy.pdf

¹¹ Una prima analisi dell'impatto dei Decreti Sicurezza è stata proposta nel Report del 2019 da Gianfranco Schiavone. Si veda: GIANFRANCO SCHIAVONE, «La demolizione del fragile sistema

CAS, che prevede il taglio dei servizi e del costo giornaliero per l'accoglienza, e alla Legge di Bilancio 2019, che stabilisce che vengano posti in essere «processi di revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione in conseguenza della contrazione del fenomeno, nonché interventi per la riduzione del costo giornaliero per l'accoglienza dei migranti»¹², con un risparmio atteso dai promotori dei Decreti di almeno 400 milioni di euro per l'anno 2019, 550 milioni per l'anno 2020 e 650 milioni nel 2021. In questo quadro, i CAS vedono una decurtazione del versamento giornaliero per persona accolta, modulato diversamente a seconda della dimensione dei centri (più i centri sono piccoli minore è il finanziamento, in barba alla regola per cui le economie di scala - ovvero la riduzione del costo medio del servizio - si realizzano aumentando il numero di ospiti) e, da capitolato, devono garantire solo l'erogazione dei servizi di base, da cui sono esclusi quelli per l'integrazione. Questi ultimi rimangono quindi appannaggio dei SIPROIMI e diretti esclusivamente a titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati. Per quanto riguarda il SIPROIMI, infine, la permanenza all'interno del progetto e quindi la fruizione dei servizi di integrazione per i titolari di protezione internazionale rimane limitata a 6 mesi, rinnovabili in casi eccezionali per un massimo di altri 6. Questa compressione dei tempi implica che il sistema di accoglienza così riformato non riesce a garantire la possibilità (sebbene l'ambizione resti) che i titolari di protezione internazionale, una volta usciti dal sistema binario di accoglienza, siano già autonomi e integrati nel tessuto socio-economico italiano.

In sintesi, il SIPROIMI ha mantenuto la stessa gestione “dal basso” e la stessa governance multilivello dello SPRAR, basate sulla stretta collaborazione a livello locale tra Comuni e organizzazioni terzo settore - con il coordinamento di ANCI e Ministero dell'Interno¹³ - mentre è cambiata gradualmente, dall'ottobre 2018 ad oggi, la composizione della popolazione ospitata dai progetti di accoglienza. Sui CAS è ancora in corso una partita importante, aperta dall'ex Ministro Marco Minniti con il Decreto Ministeriale del 7 marzo 2017¹⁴, resa ancora più controversa dai Decreti Sicurezza e Immigrazione e ultimamente rivista con la Circolare del 4 febbraio 2020 del Dipartimento per le Libertà Civili

pubblico italiano di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati”, 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*, Editrice Tau, Todi (PG), 2019, pp.167-193.

¹² Legge di Bilancio 2019.

¹³ LEILA GIANNETTO - IRENE PONZO - EMANUELA ROMAN (2019), *ibidem*.

¹⁴ Per una descrizione puntuale delle critiche mosse dagli enti gestori promotori della accoglienza diffusa anche nei CAS si veda la lettera aperta al Ministro Minniti del 15 febbraio 2018: <https://www.ontheroad.coop/cms/wp-content/uploads/2018/03/documento-a-firma-Luigi.pdf>

e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno¹⁵. In particolare, le prefetture hanno dovuto rivedere significativamente al ribasso le gare di appalto eliminando completamente i servizi per l'integrazione (tra cui anche l'insegnamento della lingua italiana) favorendo - nel solco tracciato dal Ministro Minniti - l'affidamento a enti gestori che organizzano l'accoglienza in grandi centri, creando realtà assai distanti dai casi virtuosi di micro-accoglienza diffusa che avevano adottato i principi di gestione dello SPRAR¹⁶. Questo ha portato a forti critiche da parte di enti gestori e associazioni di volontariato operanti nel settore, in parte coordinati nella rete EuropAsilo e aderenti alla campagna "Io accolgo"¹⁷, che fin da subito hanno organizzato la resistenza al "nuovo" capitolato e hanno promosso il boicottaggio delle gare di appalto per la gestione dei servizi di accoglienza¹⁸. La Circolare del 4 febbraio 2020 ha inteso far fronte alla mancanza di posti di prima accoglienza dovuta al boicottaggio degli enti gestori, definendo «[l]a mancata presentazione di offerte ad un bando di gara [...] una situazione talmente limite che legittima il ricorso alla procedura negoziata senza bando». In sostanza, la rimodulazione per i nuovi bandi di gara riguarda, tra le altre, la possibilità di prevedere costi più elevati per la gestione della prima accoglienza.

I cambiamenti sopra descritti sono stati accompagnati da variazioni nel tempo dei numeri di richiedenti asilo e titolari di protezione ospitati¹⁹. Come si nota dal grafico in basso, tra il 2014 e il 2019 il numero di persone accolte è calato significativamente, con una riduzione di quasi il 50% delle presenze. Guardando nel dettaglio ai progetti SIPROIMI si osserva una riduzione in termini di posti che però risulta poco rilevante rispetto a quella nei CAS: 1.269 posti SIPROIMI in meno nel 2019 rispetto ai 25.657 del 2018. Ad oggi, il numero di posti SIPROIMI è rimasto praticamente uguale al 2019. È importante notare però che si sono ridotti drasticamente tra il 2018 e il 2020 il numero di

¹⁵ MINISTERO DELL'INTERNO, *Circolare del 4 febbraio 2020. Nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza* <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-4-febbraio-2020-nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>

¹⁶ ACTION AID - OPENPOLIS, *La sicurezza dell'esclusione. Parte prima. Centri d'Italia*, 2019. Cf. anche capitolo di ELENA ROZZI in questo volume pp. 219-238.

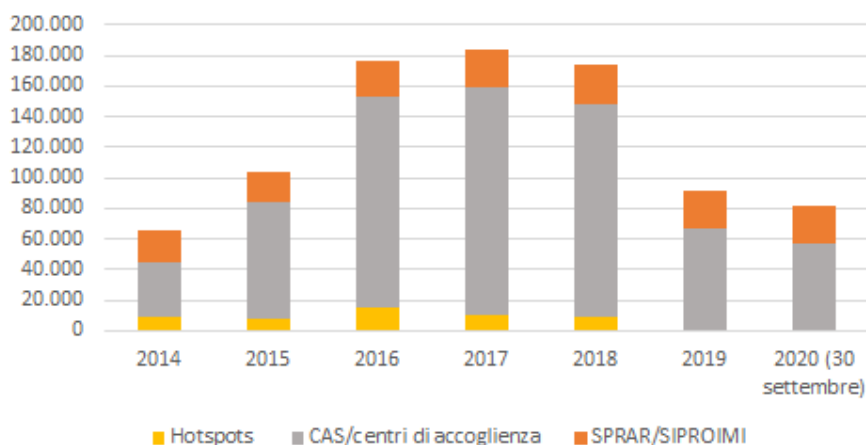
¹⁷ <http://ioaccolgo.it/>

¹⁸ CHIARA MARCHETTI, "L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie", 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*, Editrice Tau, Todi (PG), 2019, pp. 223-247.

¹⁹ Per dati più aggiornati si veda il rapporto (in stampa): ACTIONAID - OPENPOLIS, *Il sistema a un bivio, Centri d'Italia*, 2020.

progetti e di enti titolari di progetto, un trend che lascia intuire la scomparsa di piccole accoglienze: da 877 progetti e 752 enti locali titolari di progetto del 2018 si arriva a 795 progetti e 681 enti a luglio 2020²⁰. Il leggero calo dei numeri dell'accoglienza SIPROIMI è legato all'aumento dei dinieghi, all'allontanamento dei titolari di protezione umanitaria e allo spostamento di richiedenti asilo verso centri di accoglienza ma compensata in parte dall'inclusione dei MSNA. Dal 2017 al 2019, infatti, con l'eliminazione del permesso umanitario e l'introduzione dei permessi per casi speciali, i dinieghi sono passati dal 58 all'81%²¹. La diminuzione drastica di presenze è avvenuta invece nei CAS, dove è stata più forte l'incidenza non solo dell'uscita dei titolari di permessi umanitari e dello spostamento dei titolari di protezione internazionale nei SIPROIMI ma anche il crollo dei nuovi arrivi dopo l'accordo del 2017 tra Italia e Libia, siglato dall'allora Ministro dell'Interno Marco Minniti.

Presenze nelle diverse forme di accoglienza. Fonte: elaborazione degli autori su dati ActionAid e Ministero dell'Interno



A fronte di una diminuzione delle presenze nei CAS, ricordiamo che il nuovo capitolato prevede che la quota pro die/pro capite aumenti all'aumentare della capienza dei centri, favorendo i grandi enti gestori e contraddicendo le

²⁰ Atlante SPRAR/SIPROIMI 2018 e "I numeri dello SPRAR/SIPROIMI", <https://www.siproimi.it/i-numeri-dello-sprar>

²¹ Dati Commissione nazionale per il diritto di asilo aggiornati a fine 2019.

stesse indicazioni fornite da Matteo Salvini al Parlamento in occasione della relazione sul sistema di accoglienza²²: ai centri composti da singole unità abitative spettano 21,35 euro pro die/pro capite, ai centri collettivi fino a 50 posti 26,35€, e per i centri collettivi da 51 a 300 posti 25,25€²³. ActionAid evidenzia che le prefetture, soprattutto quelle del Nord Italia, hanno preferito bandire posti in singole unità abitative, anche se le assegnazioni sono stati difficili (bandi riproposti) vista la limitatezza del budget.

2. La ricerca e i casi studio

Quando abbiamo iniziato a riflettere sui contesti in cui condurre l'approfondimento di ricerca sulle implicazioni concrete dei Decreti Sicurezza per il sistema di accoglienza, ci è sembrato rilevante concentrare l'attenzione su centri di medie e piccole dimensioni, selezionando anche alcuni casi in territori extraurbani e/o delle cosiddette aree interne²⁴. Rispetto ai grandi centri urbani, fare riferimento a contesti territoriali di dimensione più circoscritte è parsa l'opzione migliore per raccogliere informazioni sugli effetti dei Decreti a livello di relazioni locali e sull'impatto nelle società di accoglienza. D'altra parte, dei 1189 Comuni che componevano la rete SPRAR/SIPROIMI nel 2018, ben 495 erano sotto i 5 mila abitanti²⁵.

Per ciascuna area della tradizionale ripartizione Nord, Centro e Sud, abbiamo selezionato due realtà di dimensioni medie e piccole in cui sviluppare la ricerca: Salento (BR/LE/TA) e Irpinia-Sannio (AV/BN) per il Sud, Valle di Comino (FR) e Pistoia-Valdinievole (PT) per il Centro, Ivrea-Canavese (TO) e Trieste (TS) per il Nord. Una volta individuati i territori di riferimento, anche a partire da reti pre-esistenti come nel caso di EuropAsilo, l'attenzione si è concentrata su un ente gestore (o un'associazione) per territorio che è stato focus, punto di partenza e contesto privilegiato dell'indagine²⁶.

²² ACTIONAID - OPENPOLIS, *La sicurezza dell'esclusione. Parte prima, Centri d'Italia*, 2019.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Le aree interne rappresentano oggi il 52% dei Comuni Italiani e occupano il 60% della superficie nazionale, pur ospitando solo il 22% della popolazione; si tratta di aree caratterizzate da fenomeni di invecchiamento, calo della popolazione e distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali, pur a fronte di una disponibilità di risorse culturali e ambientali. Cfr. Strategia Nazionale Aree Interne <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne>.

²⁵ SERVIZIO CENTRALE, *Rapporto Annuale SPRAR/SIPROIMI 2018*, Servizio Centrale, Roma, 2019.

²⁶ Per ciascun territorio sono state condotte alcune interviste qualitative (svolte in presenza o in

Nelle prossime pagine, per ogni territorio, verranno prima tratteggiate le caratteristiche del contesto di accoglienza a partire dalle esperienze degli enti gestori e delle associazioni intervistate. Quindi si metteranno a fuoco le trasformazioni e le sfide principali che i Decreti hanno comportato, tanto internamente all'accoglienza quanto con uno sguardo più ampio su integrazione e territorio, e le (eventuali) risposte emerse. La presentazione di ciascun caso ci consente di portare all'attenzione specifici elementi e nodi critici, che saranno poi ripresi e ricomposti in una discussione più ampia nell'ultimo paragrafo²⁷.

Fig.1 - I territori oggetto dell'indagine



remoto, a causa delle restrizioni legate all'attuale emergenza sanitaria) con direttori di enti gestori, responsabili e operatori dei centri di accoglienza, beneficiari, NGO, enti di tutela e amministrazioni locali: in totale sono state realizzate oltre 40 interviste.

²⁷ All'inizio di ogni sezione relativa ai contesti indagati è riportato uno stralcio d'intervista che restituisce la caratterizzazione dei singoli casi attraverso le voci degli intervistati.

2.1. Salento (BR/LE/TA)

Purtroppo l'aria è cambiata ed è ancora molto tesa. Se si soffia sulle tensioni sociali e si alimenta la guerra tra poveri è chiaro che prima o poi hai dei riscontri [...].

Tutta una serie di luoghi comuni che abbiamo lavorato per smontare in 15 anni di attività e di accoglienza sono riemersi in maniera violenta per colpa della retorica e dei Decreti Salvini e quindi ora bisognerà rifare da capo tutto il lavoro. (Ente gestore)

2.1.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

Il territorio sul quale opera la Società Cooperativa Sociale Rinascita, ente sul quale si è concentrata l'analisi, è formato da piccoli comuni situati principalmente all'interno del Salento (tra i quali: Copertino, Arnesano, Carmiano, Leverano, Monteroni di Lecce, Neviano, Porto Cesareo, San Cassiano, Surbo, Veglie e Lecce in provincia di Lecce, ma anche Avetrana, e Manduria (TA) e Mesagne (BR)), in un'area a vocazione fortemente agricola (Copertino è a 8 km da Nardò) e turistica (soprattutto sulla costa).

La scs Rinascita, insieme ad ARCI, è uno dei maggiori enti che si occupano di accoglienza nelle province di Brindisi e Lecce, gestendo sia SIPROIMI che CAS. Tra i progetti SIPROIMI troviamo il progetto nato dall'unione di 10 comuni della provincia di Lecce, denominato "Union3". Rinascita attualmente conta 352 posti.

2.1.2. Cambiamenti, sfide e risposte

Nei giorni subito successivi all'entrata in vigore del D.L. 113/2018 la scs Rinascita si è trovata ad affrontare non solo la rabbia, lo spaesamento e lo sconforto delle persone che si sono scoperte tagliate fuori dalla (o che sono rimaste nella) accoglienza, ma anche la riorganizzazione dei posti di accoglienza. La riorganizzazione in breve tempo (meno di 20 giorni) dei posti di accoglienza, e quindi lo spostamento di un gran numero di persone fuori e dentro i centri, è stato infatti espressamente richiesto dalla Prefettura. Gli operatori di Rinascita hanno dovuto gestire tre tipi di cambiamenti. Innanzitutto, l'accompagnamento all'uscita immediata dei titolari di protezione umanitaria (inclusi i nuclei familiari con minori e i vulnerabili) sia da CAS che da SPRAR/SIPROIMI, che ha portato di fatto alla cancellazione dei diritti di queste persone. In secondo luogo, lo spostamento di richiedenti asilo dai progetti SPRAR/SIPROIMI ai CAS. Infine, l'inserimento di titolari di protezione internazionale dispersi sul territorio (perché usciti da CAS o perché in cerca di lavoro nelle campagne del Salento e in particolare nella zona di Nardò) nei SIPROIMI. Per dare un'idea

dell'entità dello sforzo, dal 5 ottobre 2018 «su un totale di 200 posti CAS sono uscite 177 persone», mentre per lo SPRAR «ci sono 180 uscite per via del decreto»²⁸.

Questa intensa attività ha portato Rinascita a mantenere invariati il numero di posti nel SIPROIMI, mentre per quanto riguarda i posti CAS la Prefettura di Lecce ha assicurato la proroga con budget invariato, nonostante la stessa prefettura abbia bandito una nuova gara per l'affidamento dei servizi di accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale nel luglio 2019. Si noti che le strutture CAS gestite da Rinascita offrono da sempre servizi equiparati allo SPRAR/SIPROIMI. Tutto questo ha permesso alla cooperativa di mantenere tutti i dipendenti in servizio e nelle loro mansioni (tranne per gli operatori SIPROIMI che si sono occupati per un periodo di rintracciare i titolari di protezione internazionale sul territorio), senza riduzioni di orario.

Per quanto riguarda le persone con permesso per motivi umanitari allontanate dall'accoglienza a seguito del primo Decreto Sicurezza, se la cooperativa Rinascita non ha tenuto traccia del percorso di ricerca lavoro delle persone più "forti", per i più fragili (es. con problemi di salute mentale o nuclei familiari con minori) è riuscita a creare accordi di presa in carico con i servizi sociali del territorio. Questo ovviamente comporta uno sforzo significativo per i servizi pubblici soprattutto comunali che si trovano a far fronte a spese supplementari senza avere risorse aggiuntive e con aumento complessivo della spesa a carico del pubblico. Ad esempio, uno dei comuni coinvolti ha investito 350€ al giorno per inserire in una struttura un nucleo familiare fuoriuscito dall'accoglienza. Questi costi non solo sarebbero inferiori nell'accoglienza, ma l'accoglienza potrebbe fornire anche dei servizi specifici dedicati. Questo implica che anche dal punto di vista operativo i servizi forniti alle stesse persone che prima erano in accoglienza, rimanendo sullo stesso territorio, risultano più cari per la comunità e qualitativamente inferiori.

I titolari di protezione umanitaria allontanati dai progetti, inizialmente disorientati e arrabbiati, hanno combattuto per continuare a vedere riconosciuti i propri diritti, mentre la paura legata all'incertezza del futuro ha colpito coloro che sono rimasti all'interno dell'accoglienza. La gestione del disagio è stata mediata, come in altre situazioni difficili in passato (es. notifica esiti della commissione affidata direttamente agli operatori introdotta da Marco Minniti con D.L. 13/2017) grazie alla fiducia instaurata tra operatori e accolti, basata sull'informazione chiara e continua e sull'accompagnamento.

²⁸ Intervista con operatore cooperativa Rinascita.

È interessante notare che con l'allontanamento dei titolari di permessi umanitari le reti di supporto e solidarietà tra persone dentro e fuori l'accoglienza sono diventate fondamentali non solo in termini materiali (es. cibo) ma anche in termini di trasmissione di informazioni e hanno spesso permesso di sopperire alla mancanza di servizi di mediazione prima offerti dagli operatori.

L'effetto più evidente sul territorio, come illustrato dalla citazione in apertura del caso, è il ritorno della diffidenza della popolazione locale nei confronti degli accolti, con conseguente riduzione delle possibilità di inserimento abitativo e lavorativo di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. L'aumento della diffidenza e addirittura degli episodi di razzismo non sembrano però attribuibili ad un cambiamento di politica a livello locale ma piuttosto alle campagne anti-immigrati del governo Giallo-Verde. A livello locale infatti non c'è stata una riduzione di adesione al SIPROIMI da parte dei comuni e il dialogo tra ente gestore e la Prefettura e i servizi comunali è rimasto ottimo anche durante la fase più concitata dell'implementazione del D.L. 113/2018. Infine, sul territorio salentino, Rinascita, in accordo con ARCI, continua a perseguire la strada della ricerca di fondi aggiuntivi tramite progettazione europea e nazionale per assicurare la fornitura di servizi ulteriori di integrazione a richiedenti asilo e titolari di protezione presenti sul territorio.

2.2. Irpinia e Sannio (AV/BN)

Il Decreto Sicurezza ha creato instabilità, precarietà e, diciamo, una perdita di energie. [...] È stata bloccata una possibilità positiva che stava emergendo perché s'è fatta una scelta solo ideologica, di disinvestimento, e quindi tutto quello che si stava muovendo in positivo s'è bloccato. (Ente gestore)

2.2.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

Le esperienze delle valli di Irpinia e Sannio, tra le province di Benevento e Avellino, mostrano come l'accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale possa divenire parte di un più ampio progetto per lo sviluppo economico locale e il rovesciamento del trend demografico negativo delle "aree interne", con possibili sinergie tra SPRAR-SIPROIMI e SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne).

La Rete di Economia Civile "Consorzio Sale della Terra", punto di partenza e focus dell'indagine, unisce realtà del terzo settore che ad oggi gestiscono 11 SIPROIMI in 11 comuni tra le province di Benevento e Avellino: Baselice, Benevento (per MSNA), Chianche, Castelpoto, Roccabascerana, Petruro Irpinia,

Pietrelcina, San Bartolomeo in Galdo, Sassinoro, Santa Paolina e Torrecuso. A fronte di 249 posti disponibili, ad agosto 2020 risultavano accolte 152 persone, il 44% delle quali diniegati, ricorrenti o titolari di protezione umanitaria (grazie alla possibilità di mantenere i beneficiari in accoglienza fino al termine del progetto SIPROIMI in corso).

Il Consorzio non si è mai dedicato alla gestione di CAS, affacciandosi al mondo dell'accoglienza in opposizione alle esperienze di accoglienza straordinaria della zona, che avevano fatto registrare situazioni negative e problematiche²⁹. Il primo SPRAR viene avviato nel 2014 a Roccabascerana; negli anni successivi l'accoglienza viene più esplicitamente inserita in un quadro di sviluppo locale, che collega l'inclusione delle fasce più marginali ad un obiettivo di crescita demografica ed economica dei piccoli comuni delle aree interne. Questo quadro prende forma nel Manifesto dei Piccoli Comuni del Welcome, che diverse amministrazioni locali fanno proprio: nel 2017 gli SPRAR salgono a 11 e i CAS esistenti sui medesimi territori vengono progressivamente smantellati, grazie alla cosiddetta clausola di salvaguardia³⁰.

Il Consorzio adotta un modello di accoglienza diffusa, con l'affitto di appartamenti destinati a un massimo di 5 persone. I progetti di accoglienza hanno offerto occasioni di impiego per persone che, in caso contrario, difficilmente avrebbero trovato lavoro in questi territori: si creano le basi per una sinergia tra giovani lavoratori autoctoni e migranti che, nelle intenzioni di promotori e amministrazioni, potrebbe contribuire a invertire il trend demografico negativo e a rilanciare l'economia. Anche con questo obiettivo, e per creare occasioni di inserimento socio-economico duraturo, il Consorzio promuove la creazione di Cooperative di Comunità che coinvolgano persone del luogo e (ex) beneficiari come output ideale dei progetti SIPROIMI. Ad oggi ne sono state create 5, variamente impegnate in settori rilevanti per l'economia di ciascuna area.

2.2.2. Cambiamenti, sfide, risposte

I Decreti Sicurezza hanno avuto in prima battuta ripercussioni sul percorso dei beneficiari e sul lavoro quotidiano degli operatori. Ad agosto 2020, i casi di revoca dell'accoglienza ammontavano solo a 9, grazie all'accordo per cui i beneficiari accolti potevano rimanere fino al termine del progetto SIPROIMI

²⁹ Si veda anche ANGELA CRESTA - ILARIA GRECO, "Percorsi e processi di accoglienza ed integrazione territoriale: rifugiati e richiedenti asilo in Irpinia", «Bollettino della Società Geografica Italiana», serie 14, 1(1), 2018, pp. 109-123.

³⁰ Direttiva del Ministro dell'Interno, 11 ottobre 2016.

in corso (motivo che spiega anche la presenza di ricorrenti e umanitari); la relativamente ampia presenza di ricorrenti e titolari di protezione umanitaria (rispettivamente 20% e 10% degli accolti) ha però comportato differenziazione dei servizi accessibili ai beneficiari e una diffusa sensazione di incertezza. In tal senso, diversi operatori sottolineano la complessità di spiegare questo cambiamento a chi si è trovato improvvisamente escluso dai servizi all'integrazione, o la difficoltà della presa in carico di chi arriva dopo una permanenza nei CAS senza alcuna progettualità. Inoltre, come accennato, con l'esclusione dei richiedenti asilo, posti SIPROIMI più tutelanti e già finanziati risultano non utilizzati.

L'organico del Consorzio non è stato modificato in seguito ai Decreti, ma le interviste fanno emergere una rimodulazione di ruoli e mansioni di operatori e responsabili. Le energie degli operatori sono oggi dirette a inquadrare le nuove sfide che le trasformazioni normative comportano, cogliere le caratteristiche dei nuovi profili delle persone accolte e le opzioni (anche alternative all'asilo) che possono essere loro presentate in termine di permessi e inserimenti. Gli operatori legali per esempio sottolineano come, in passato, la parte centrale del loro lavoro fosse aiutare i richiedenti nella preparazione del colloquio in Commissione, mentre ora l'attenzione si rivolge al riesame delle posizioni legali, pratiche di ricongiungimento e trasformazione di permessi. L'altra faccia della medaglia è l'assenza di supporto legale per richiedenti asilo.

Un caso particolare è poi quello dei Minori Stranieri Non Accompagnati, accolti a Benevento in tre appartamenti, per un totale di 14 minori. La nuova normativa, infatti, non prevedendo l'ingresso di richiedenti asilo e di persone con protezione umanitaria nei progetti SIPROIMI, impedisce il passaggio dall'accoglienza per MSNA a SIPROIMI a chi, una volta maggiorenne, sia ancora in attesa di un responso, abbia una protezione umanitaria o, ovviamente, diventi titolare di permessi di soggiorno per studio, lavoro o ricerca lavoro. Dunque oggi in molti casi l'uscita dal sistema dell'accoglienza avviene direttamente dai progetti MSNA, senza passaggio al SIPROIMI adulti. Cambia così il focus su cui gli operatori si concentrano: nel caso di Benevento questo ha significato un ripensamento delle attività delle ultime fasi di accoglienza, con la ricerca di un alloggio e l'attivazione di tirocini nel tentativo di garantire un possibile contratto di lavoro. A differenza dei SIPROIMI per adulti, tuttavia, i progetti MSNA non prevedono fondi a supporto dei primi mesi di autonomia, elemento che, come emerge dalle interviste, i minori beneficiari vivono come forma di ingiustizia e gli operatori come fonte di frustrazione. Gli operatori sottolineano anche l'oneroso lavoro di ri-analisi delle storie dei minori ancora

in attesa di un responso dalla Commissione: la cancellazione della protezione umanitaria può far propendere per accompagnare o sostituire le pratiche di richiesta di asilo con quelle per permesso di soggiorno per minore età (che in base alla normativa vigente non sono alternativi), che è poi possibile trasformare in permesso di soggiorno per studio, lavoro, o ricerca lavoro al compimento dei 18 anni. Ancora, in alcuni casi può essere più tutelante per il minore che ha già ottenuto un permesso per motivi umanitari rinunciare per un permesso per minore età. Ovviamente questo impone agli operatori un lavoro di riesame di tutti i casi, per individuare il percorso più tutelante ed eventualmente perseguirlo.

I Decreti Sicurezza denunciano poi amministrazioni locali, Caritas e Consorzio, mettono a rischio il processo di trasformazione socio-economica che risultava in fase di avvio. I cambiamenti normativi hanno creato una situazione di instabilità che ostacola la progettazione integrata rendendo il futuro dell'accoglienza più incerto. Con l'esclusione dei richiedenti asilo, diminuiscono le persone nei progetti, che giungono in fasi più avanzate del proprio percorso, spesso con una progettualità già sviluppata in autonomia e meno interessate a immaginare un futuro sul territorio, sempre più visto come luogo di passaggio. L'accoglienza più difficilmente può affermarsi come risorsa su cui puntare per lo sviluppo economico locale, l'inversione del trend demografico negativo e per la creazione di un mercato del lavoro solido.

2.3. Valle di Comino (FR)

G. ci ha detto "adesso c'è una nuova regola: adesso per andare a scuola bisogna pagare soldi, devi comprare il biglietto per andare a scuola". Prima ti davano l'abbonamento per andare a scuola. Prima veniva la mattina a chiedere "perché non vai a scuola?". Prima era obbligatorio, adesso se tu vai o non vai decidi tu e devi pagare tu. Ci hanno detto questa cosa tutti insieme e ci hanno detto che dobbiamo pagare per andare a scuola. (Ospite CAS)

2.3.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

La Valle di Comino si trova nella provincia di Frosinone. Il territorio provinciale ospita attualmente circa 2000 richiedenti asilo in strutture CAS³¹,

³¹ PREFETTURA, UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO DI FROSINONE, *Fabbisogno integrativo strutture di accoglienza - Scadenza 19/07/2019*, 4 luglio 2019 http://www.prefettura.it/frosinone/contenuti/04_07_2019_fabbisogno_integrativo_strutture_di_accoglienza_scadenza_19_07_2019-7565337.htm.

mentre è più difficile avere dei numeri aggiornati per i progetti SIPROIMI. La Valle di Comino è stata identificata come Area Interna³² ed è un territorio a vocazione rurale composto da piccoli paesi, circondati da montagne e lontani sia da Roma (120 km) che da Napoli (180 km). Nella presente ricerca abbiamo incluso anche i territori limitrofi alla Valle, i comuni di Cassino e Sora, dove sono presenti i principali servizi (es. scuole di italiano). Il territorio è colpito, come la maggior parte delle aree interne italiane, da una forte crisi demografica ed economica, contrastate solo recentemente dall'arrivo di richiedenti asilo e rifugiati, ospitati in accoglienza sia SIPROIMI che CAS, e dal ritorno nella Valle di giovani motivati dall'apertura dell'accoglienza e dalle possibilità di riattivazione del territorio che questa può portare.

La ricerca si è concentrata in particolare sull'associazione di promozione sociale Rise Hub, la quale ha stretto dei legami forti con gli ospiti dell'accoglienza nella Valle di Comino e sinergie con Comuni e cooperative che gestiscono l'accoglienza sul territorio. Tra le esperienze sul territorio sono state inoltre studiate le accoglienze attivate nei comuni di Atina (ex-SPRAR), Gallinaro (CAS), Cassino (SIPROIMI), Isola del Liri (CAS); tra gli enti gestori sono stati intervistati il Comune di Atina, la cooperativa sociale "La Speranza" ed un'altra cooperativa del territorio. Entrambe le cooperative si occupano da anni di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, almeno dal 2014. "La Speranza" si occupa solo di accoglienza in CAS ed ha strutture in molti piccoli comuni, non solo della Valle di Comino. Il CAS visitato per questa ricerca si trova a Isola del Liri e ospita attualmente circa 130 uomini adulti, principalmente ricorrenti ma anche richiedenti asilo³³. La seconda cooperativa invece è nata per occuparsi di minori e nuclei familiari, attività che prosegue con le case famiglia, e ad oggi gestisce alcuni SIPROIMI per uomini adulti (max 50 posti per progetto) in vari comuni del territorio.

Il motivo per cui la ricerca si è focalizzata in particolare su un ente non direttamente coinvolto nell'accoglienza è espresso con chiarezza nelle parole di Daniela Luisi, del Comitato Tecnico Aree Interne, intervistata da Luca Martinnelli a fine 2018: «Rise Hub, non essendo coinvolta direttamente nel sistema di accoglienza, è un soggetto fondamentale perché con sguardo terzo e trasversale osserva le modalità di una buona accoglienza»³⁴.

³² Per un'indicazione più dettagliata del territorio e degli aspetti demografici della Valle di Comino, si veda: REGIONE LAZIO, *Valle di Comino* http://lazioeuropa.it/files/180305/valle_di_comino_web.docx.

³³ Dati aggiornati a maggio 2020.

³⁴ «Reset», *Rise Hub, una comunità rivolta a tutti*, 19 Dicembre 2018 <https://www.reset.it/idee/rise-hub-una-comunita-rivolta-a-tutti>.

Rise Hub è nata nel 2015 dopo l'esperienza di successo del progetto "Terre&Comuni", finanziato dalla Regione Lazio e sostenuto in particolare dal Gruppo di Azione Locale Versante laziale del Parco nazionale d'Abruzzo³⁵ per l'integrazione dei migranti e la creazione di nuove opportunità per i giovani nella Valle di Comino. Sulla spinta anche delle attività promosse da Rise Hub, la Valle di Comino è stata individuata come "area prototipo" per l'attuazione della SNAI³⁶.

2.3.2. Cambiamenti, sfide e risposte

L'effetto immediato del D.L. 113/2018 sulle strutture dell'accoglienza operanti nella Valle di Comino e territori limitrofi è stata la riduzione delle persone in accoglienza sia nei CAS (es. Isola del Liri: da circa 200 presenze nel 2017 a meno di 150 tra il 2018 e il 2019) che negli SPRAR/SIPROIMI del territorio. Altro effetto immediato è stato il significativo accorciamento dei tempi per il passaggio da CAS a SIPROIMI, mentre i tempi di permanenza in CAS in attesa del responso della Commissione territoriale è rimasta invariata (circa 2, 3 anni).

A seguito del taglio delle risorse messe a disposizione dal capitolato nazionale per i CAS, con un passaggio da circa 35€ a circa 20€ pro die/pro capite, si registra anche nel CAS analizzato una riduzione generalizzata delle ore di lavoro degli operatori che però non sono stati licenziati né precarizzati. Quello che invece è stato fortemente penalizzato sono stati i servizi per le persone accolte (consulenza psico-terapeutica, assistenza legale e assistenza sociale) che sono ancora erogati ma con una riduzione considerevole delle ore, che di fatto ne limita fortemente la fruizione (es. 6 ore di assistenza psicologica a settimana per circa 130 ospiti). I servizi più colpiti, nonostante l'impegno dell'ente gestore di creare sinergie sul territorio, sono l'insegnamento dell'italiano e la possibilità per richiedenti asilo e ricorrenti di usufruire di un abbonamento per i trasporti pubblici. Mentre prima della fine del 2018 tutti gli ospiti del CAS venivano iscritti al CPIA e potevano quindi accedere ai corsi e ottenere una certificazione di lingua, ad oggi il taglio del budget ha portato l'ente gestore "La Speranza" a dover scegliere a chi pagare l'iscrizione al CPIA, che viene oggi assicurata solo a chi ha intenzione di prendere la licenza media. Sono stati inoltre cancellati i corsi di formazione (es. pizzaiolo) e i laboratori con professionisti locali.

³⁵ Per maggiori informazioni sul GAL VERLA, si veda: <http://www.terredicomino.it/gal-verla/>.

³⁶ Per la Strategia Nazionale Aree Interne nel Lazio, si veda: http://www.lazioeuropa.it/strategia_nazionale_aree_interne-26/.

L'effetto più grande del decreto Sicurezza e Immigrazione è stato sulle aspettative delle persone in accoglienza in Valle di Comino, che hanno atteso con timore le conseguenze negative immediate del decreto, anche se alcuni degli effetti evidenziati sono stati dilazionati nel tempo e non sono stati particolarmente forti in un territorio in cui i servizi all'integrazione sono promossi principalmente dai soci dell'associazione Rise Hub. Le persone fuoriuscite dall'accoglienza (principalmente umanitari), che hanno subito immediatamente gli effetti dei decreti, per la maggior parte sono andati a cercare lavoro nelle città (soprattutto a Roma e Napoli) per assicurarsi la possibilità di convertire il permesso umanitario in permesso per motivi di lavoro.

I richiedenti asilo e i ricorrenti rimasti in accoglienza sul territorio, invece, hanno vissuto una generale riduzione dei servizi di integrazione, fermo restando che non tutti i CAS del territorio prevedevano l'erogazione di questi servizi pre D.L. 113/2018. Ciononostante, i tagli hanno colpito anche coloro che erano ospitati da anni in CAS che, pur non offrendo molto in termini di servizi, si trovano in un territorio formato da piccoli paesi. In questi casi i tagli infatti si sono ripercossi sugli abbonamenti per i trasporti pubblici, fondamentali per raggiungere luoghi di lavoro e corsi di lingua. È anche per questo che il rapporto degli ospiti dei CAS con un'associazione come Rise Hub è risultato fondamentale.

Le attività di accoglienza presenti nella Valle non sembrano aver colto appieno l'opportunità offerta dall'arrivo e dal ritorno di giovani sul territorio. In generale, la poca consapevolezza dei cittadini della presenza di centri di accoglienza ha segnato fin dall'inizio una mancanza di rapporti stretti tra accolti e popolazione locale se non in occasione di saltuarie manifestazioni (es. Festival dell'inclusione a Posta Fibreno organizzato da Rise Hub, piccole feste nei CAS, es. Isola del Liri, e eventi sportivi, in particolare le partite di calcio dell'Asd Atina Calcio in cui sono entrati alcuni ospiti dello SPRAR di Atina, ormai chiuso per motivi giudiziari).

Non ci sono stati forti cambiamenti nemmeno in termini di attivazione (o scomparsa) di volontariato locale. Rise Hub che è sempre rimasta attiva e presente sul territorio, non soltanto attraverso le iniziative attivate, ma soprattutto grazie al fatto che i soci, che hanno tenuto a lungo aperto uno sportello sul territorio per supporto burocratico, legale, sanitario, e per i trasporti, sono rimasti nel tempo i punti di riferimento per le persone in accoglienza che vivono isolate sul territorio, senza contatti con la popolazione locale e quindi si sono confermati come trait d'union tra i beneficiari e il territorio.

Un ultimo effetto molto profondo è stato avvertito dai beneficiari, dai soci di Rise Hub e da alcuni enti gestori nell'approccio della popolazione locale nei confronti dei migranti presenti nella Valle: sono stati registrati fenomeni di razzismo, prima inesistenti, a seguito della retorica anti-immigrazione portata avanti da Matteo Salvini nell'estate del 2018, subito prima della pubblicazione del D.L. 113/2018. A detta degli stessi intervistati, comunque, gli episodi di razzismo sono scomparsi dopo qualche mese, con l'attenuarsi della propaganda politica contro l'accoglienza.

2.4. Pistoia e Valdinievole (PT)

I decreti hanno inciso sul rapporto con gli operatori, perché prima ce n'erano tanti e dopo in molti hanno meno ore per poter stare con noi e aiutarci a fare il nostro percorso, fare i documenti, imparare la lingua e poterci integrare. Io passo meno ore con gli operatori. (Ospite CAS)

2.4.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

Le iniziative di accoglienza sono distribuite tra il tessuto cittadino di Pistoia e una serie di centri di piccole dimensioni che dal capoluogo si dipanano tra le colline della vicina Valdinievole e le alture sulla direttrice che conduce al Passo dell'Abetone. La cooperativa Gli Altri opera sin dal 1995 nel settore dei servizi sociali ed è presente e ben radicata in vari ambiti del territorio provinciale: sin dal 2007, ha cominciato a offrire servizi esplicitamente rivolti a cittadini stranieri con l'apertura degli Sportelli informativi per Migranti in convenzione con alcuni comuni della Valdinievole, della "piana" (Quarrata e Agliana) e della montagna pistoiese. La prima esperienza di accoglienza è più recente e risale al 2014, quando viene avviato lo SPRAR del Comune di Pistoia in cui attualmente sono ancora ospitati 67 beneficiari. In totale i progetti SIPROIMI attualmente amministrati dalla cooperativa su mandato degli enti locali sono tre, tutti gestiti attraverso un'associazione temporanea di imprese con altre cooperative della zona, riunite all'interno dei Consorzi Metropoli e CO&SO. Il SIPROIMI di Pistoia accoglie beneficiari ordinari – tutti uomini – e due nuclei familiari. Un secondo progetto è il SIPROIMI di Marliana e prevede 25 posti ordinari. Il terzo, con 30 persone accolte, è il SIPROIMI della Società della Salute della Valdinievole, un consorzio pubblico costituito tra i Comuni della Zona Socio-Sanitaria della Valdinievole e l'Azienda USL Toscana Centro. A partire dal 2015 si è aggiunta la gestione del progetto CAS per la Prefettura di Pistoia che nei momenti di massima affluenza ha accolto oltre 200 beneficiari,

mentre al momento della nostra rilevazione il numero era ormai ridotto a 99. L'approccio di gestione, condiviso con le altre cooperative dell'ATI, è stato improntato alle linee guida diramate dalla Regione Toscana e prevede un piano integrato che contempla l'organizzazione dell'ospitalità in piccole strutture diffuse sul territorio, la promozione attiva di iniziative funzionali all'integrazione sociale dei beneficiari e l'offerta di opportunità di inserimento lavorativo. Il medesimo modello è stato adottato anche per la conduzione del CAS, in cui fin dagli esordi si era garantita una presenza numericamente consistente di operatori per favorire azioni di accompagnamento dei beneficiari sul territorio e il supporto alla costruzione di relazioni sociali nel contesto di inserimento.

Su questi territori, anche grazie alle azioni di accoglienza sviluppate a livello di ATI, è stato possibile mantenere una condivisione di intenti e sostenere un modello virtuoso di accoglienza basato su solide sinergie tra enti gestori, enti pubblici, agenzie formative, centri per l'impiego, servizi socio-assistenziali, associazioni.

2.4.2. Cambiamenti, sfide e risposte

I soggetti titolari di protezione umanitaria costituivano una fetta rilevante – circa il 70 per cento – degli accolti dalle cooperative che hanno aderito all'ATI. Per i nostri interlocutori è stato immediato indicare la fuoriuscita dal sistema di accoglienza di questi soggetti come uno dei principali aspetti critici con cui ci si è confrontati in seguito all'introduzione dei Decreti Sicurezza. Le risposte del territorio a tale problema sono state molteplici e differenziate: organizzazioni come la Caritas hanno avviato percorsi di terza accoglienza in cui sono stati riassorbiti soggetti usciti dallo SPRAR e soggetti che non vi possono accedere; in altre situazioni i cittadini stranieri titolari di protezione umanitaria sono stati ospitati da ex beneficiari che nel frattempo avevano acquisito lo status di rifugiato oppure si sono allontanati per trasferirsi in città del Nord Italia – Milano e Brescia, soprattutto – dove risiedono in modo stabile comunità numerose di connazionali. Nello specifico, la cooperativa Gli Altri ha partecipato a iniziative di terza accoglienza, attingendo da fondi provenienti dalla legge n. 333/2019 (detta “del buon samaritano”) della Regione Toscana che ha stanziato 4 milioni di euro per progetti rivolti all'inclusione sociale di persone indigenti, compresi i migranti non inseriti nel circuito ufficiale dell'accoglienza.

Discontinuità nei percorsi si sono generate anche in conseguenza dell'esclusione dei richiedenti asilo dall'iscrizione anagrafica (almeno fino alla sentenza della Corte Costituzionale del 31 luglio 2020). Per almeno un anno su quest'ultimo problema c'è stata molta confusione: alcuni sindaci hanno supportato

azioni di protesta e hanno permesso comunque l'iscrizione dei richiedenti asilo al registro anagrafico, altri hanno invece interpretato alla lettera le disposizioni ministeriali. Ne sono derivate differenze sostanziali tra i beneficiari accolti prima dei decreti e quelli arrivati dopo, ma anche tra beneficiari inseriti in alloggi di comuni confinanti che hanno adottato un orientamento diverso sulla questione. Una disparità di condizioni difficile da comprendere e che ha messo in difficoltà gli stessi operatori, peraltro già posti sotto stress dal taglio dei fondi apportato ai CAS: la revisione del budget ha imposto uno sfoltimento dell'equipe, con il mancato rinnovo dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Di conseguenza, la cooperativa ha rivisto il monte ore e gli incarichi di alcune figure: per esempio, per non rinunciare in modo definitivo alla loro presenza all'interno del CAS, gli insegnanti di lingua sono stati incaricati di altre mansioni prediligendone le competenze acquisite e cercando di mantenere comunque un supporto all'apprendimento dell'italiano, attingendo a fondi sporadici di supporto a questo dedicati, a margine delle prestazioni minime previste dal Capitolato. Nonostante queste strategie di adattamento, la cooperativa ritiene insostenibili le condizioni economiche introdotte dal nuovo Capitolato: per tale ragione ha sostenuto un'azione politica condivisa a livello di ATI e promossa da Legacoop, per cui nessun ente appartenente all'ATI ha partecipato ai nuovi bandi della Prefettura (al momento dell'indagine perdurava la proroga del mandato – valida fino ad aprile 2021 o comunque fino a esaurimento utenza – con una riduzione della quota pro die a persona di circa il 20 per cento).

I Decreti Sicurezza hanno impattato pesantemente sul ruolo degli operatori e sulle relazioni con i beneficiari. In particolare per i CAS, è cambiato il contenuto del lavoro svolto con le persone accolte: i nostri interlocutori evidenziano con enfasi questo aspetto, precisando che si è passati a una situazione in cui, mancando le risorse per favorire l'integrazione, si è costretti a erogare servizi di base che – di fatto – non riflettono né valorizzano la professionalità sviluppata in anni di esperienza. Gli operatori non hanno solo cambiato mansioni: si confrontano con situazioni di maggior stress, in un regime di contrazione delle risorse, posti di fronte a richieste degli ospiti rimaste immutate. Gli operatori lamentano che il lavoro nell'accoglienza diventa sempre più burocratico e sempre meno relazionale, trasformando loro in pseudo guardiani e gli ospiti in persone che stanno in un luogo in cui non possono sviluppare senso di appartenenza. Questo anche per il fatto che la Prefettura non ha ridotto né ridimensionato le richieste di tipo amministrativo, con il risultato che le incombenze restano le stesse, ma vengono espletate con il 20-30 per cento di risorse in meno e con un organico ridotto. Più in generale, è mutato il rapporto fiduciario instaurato

in passato con la Prefettura competente sul territorio che – nei racconti degli intervistati – ha accentuato le funzioni ispettive e di vigilanza, aumentando la frequenza di sopralluoghi nelle strutture per verificare l'idoneità abitativa e il rispetto delle novità normative di più recente introduzione.

2.5. Ivrea e Canavese (TO)

L'impatto è stato notevole, a parte la riduzione del budget, sul progetto integrativo. Togliendo i fondi vai a tagliare le gambe a tutto questo, riduci le possibilità integrative che già di per sé sono molto complesse. (Ente gestore)

2.5.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

La prima iniziativa di accoglienza a Ivrea risale al 2000, sollecitata dall'arrivo sul territorio di persone in fuga dal conflitto in Kosovo. La cooperativa Mary Poppins nasce proprio all'epoca aderendo al progetto Piano Nazionale Asilo avviato da Ministero degli Interni, UNHCR e ANCI, poi confluito nel Sistema SPRAR. Dopo quella prima esperienza, la cooperativa avvia altre iniziative e si consolida come punto di riferimento dei servizi di accoglienza nell'area più ampia dell'eporediese e del canavese, incluse alcune zone limitrofe della provincia di Vercelli.

A fine 2019 aveva in gestione tre SIPROIMI (a Ivrea, Chivasso e Tronzano Vercellese) e tre CAS (uno a Ivrea e due a Chivasso, in uno di questi ultimi da settembre 2019 è subentrata l'associazione Trame). Gli ospiti accolti nei SIPROIMI in totale erano poco più di un centinaio: a Chivasso erano ospitate solo donne (37); tra i beneficiari di Ivrea (57) vi erano sia uomini sia donne, oltre a famiglie e nuclei monoparentali; il servizio di Tronzano (11) – inaugurato nel 2018, è stato il primo SPRAR nella provincia di Vercelli – dava ospitalità a tre nuclei familiari. La maggior parte degli accolti nei SIPROIMI aveva lo status di rifugiato; tra gli altri, una ventina figuravano come titolari di protezione sussidiaria, 16 di protezione umanitaria e 3 erano richiedenti asilo. Per quanto riguarda le persone ospitate nei CAS il numero totale era pari a 150, distribuite tra Ivrea (130) e Chivasso (20). Di questi i rifugiati erano 21, 8 con protezione umanitaria, 6 con protezione sussidiaria e 115 figuravano come richiedenti in attesa di responso alla domanda di asilo. I rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria inseriti nei CAS sono beneficiari per i quali, contestualmente alla notifica del provvedimento della Commissione territoriale, è stata avanzata domanda per un trasferimento nel SIPROIMI che per varie ragioni non si è poi

concretizzato: problemi burocratici, ritardi nell'espletamento delle certificazioni sanitarie richieste, mancanza di posti liberi.

Mary Poppins si è affermata come una realtà solida per la gestione dei servizi di accoglienza e ha sviluppato sinergie con diversi enti del territorio di riferimento: in particolare, con il Comune di Ivrea, il consorzio socio-assistenziale locale, il centro per l'impiego di competenza, diverse agenzie formative e di somministrazione lavoro attivi nelle aree in cui sono dislocati i beneficiari. Anche grazie al fatto di avere coltivato un vasto tessuto di relazioni con attori chiave del territorio, la cooperativa ha potuto adeguare le prestazioni offerte nei CAS a quelle degli SPRAR, a partire dalla scelta di organizzare l'ospitalità inserendo piccoli gruppi in alloggi distribuiti sul territorio. La cooperativa Mary Poppins ha affinato nel tempo i propri servizi di accoglienza e le forme di accompagnamento, in modo da garantire agli ospiti le condizioni per coniugare acquisizione di autonomia e integrazione socio-economica nel contesto locale.

2.5.2. Cambiamenti, sfide e risposte

Nel caso di Ivrea e degli altri territori qui richiamati, le situazioni di uscita dal percorso di accoglienza dei titolari di protezione umanitaria sono state numericamente limitate: la maggior parte degli ospiti dei SIPROIMI aveva già lo status di rifugiato. Le sfide più intense sono relative agli effetti della scure contabile dei Decreti Sicurezza sulla conduzione di CAS che – per orientamento e approccio dell'ente gestore – erano stati adeguati a livello degli SPRAR. Il taglio del budget ha imposto una riorganizzazione di questi servizi su standard inferiori, con una sensibile riduzione delle iniziative a sostegno del percorso di integrazione dei beneficiari e l'inevitabile eliminazione di diverse attività precedentemente erogate. La proposta per gli ospiti dei CAS si è così ridotta ai minimi termini e prevede, oltre all'assistenza legale e sanitaria, soltanto l'offerta di un corso di italiano. Il passo indietro ha riguardato le azioni in favore dell'inserimento lavorativo, la formazione professionale e i laboratori per lo sviluppo di competenze relazionali. In particolare, la Cooperativa, attraverso strategie mirate di scouting sul territorio, si adoperava per individuare aziende che co-finanziassero tirocini formativi e queste opportunità avevano rappresentato uno step cruciale nel percorso di integrazione di diversi beneficiari. Siccome su questo fronte il nuovo piano finanziario non concede margini di manovra, la cooperativa ha provato a incrementare le collaborazioni con alcune agenzie formative esterne in modo da inserire le persone accolte in progetti con possibilità alternative di tirocinio. La credibilità acquisita dall'ente gestore ha rappresentato un fattore di vantaggio per attivare tali collaborazioni, tuttavia

il problema lamentato dagli operatori è che questi enti siano tendenzialmente disposti a coinvolgere chi ha già una certa dimestichezza con la lingua italiana, quindi gli ospiti con minori competenze e profili meno qualificati – cioè coloro che rappresentavano il target ideale dei tirocini attivati in passato con le aziende del territorio – sono rimasti esclusi. Peraltro, spesso si tratta di corsi di formazione gratuiti per i quali la possibilità di un periodo di addestramento pratico in un contesto lavorativo rimane incerta e più lontana nel tempo. Inoltre, rispetto al ventaglio di offerte accessibili va considerato che i tagli all'acquisto di biglietti per i mezzi pubblici hanno limitato la mobilità dei beneficiari e i corsi frequentabili sono soltanto disponibili a corto raggio.

Più in generale, le nuove condizioni economiche hanno inciso sull'idea di progetto integrativo che era maturata in tanti anni di esperienza. Nello specifico, per quanto riguarda le strutture di accoglienza straordinaria, gli operatori intervistati ritengono che la mancanza di strumenti renda impraticabile un efficace accompagnamento dei beneficiari nel loro percorso. Piuttosto che assecondare questo riposizionamento al ribasso del servizio, la strategia adottata da Mary Poppins è abbandonare la gestione dei CAS e mantenere soltanto la conduzione dei SIPROIMI. Un chiaro segnale in tale direzione è la mancata partecipazione agli ultimi bandi della Prefettura di Torino, in quanto la quota prevista di 18 euro pro die a persona (assai lontana dai 30-32 euro del passato) non è ritenuta congrua ad alcuna volontà progettuale. Anche a livello di ridefinizione dell'organigramma la strada pare tracciata. Una parte dell'equipe del CAS di Ivrea – la coordinatrice e due operatori – è stata da poco ricollocata su un nuovo progetto SIPROIMI che la cooperativa ha avviato a maggio 2020 con il comune di Val di Chy. L'ampliamento dei numeri della seconda accoglienza ha così agevolato una parziale redistribuzione del personale; va però sottolineato che dall'entrata in vigore dei Decreti Salvini l'organigramma si è comunque ridotto di qualche unità. Nonostante la leggera contrazione di organico, a detta degli operatori non sono emerse particolari tensioni per i timori di perdere il posto di lavoro: la cooperativa, essendo radicata sul territorio e avendo diversificato le aree di intervento, prevede possibilità di ricollocamento tra i servizi e sta estendendo l'orizzonte a un terzo livello di accoglienza, mettendo a punto un nuovo progetto finanziato da fondi FAMI e volto a sostenere i percorsi di coloro che fuoriescono dal SIPROIMI. Resta invece elevato tra gli operatori il senso di frustrazione per le condizioni avverse che impediscono di dare continuità a un modello di accoglienza sviluppato in stretta sinergia con attori economici e sociali del contesto locale. Il timore è che, quando usciranno gli esiti dei bandi

ispirati al nuovo Capitolato, alcuni CAS del territorio possano essere organizzati in strutture ampie e numerose, inadatte a qualsiasi politica di integrazione.

2.6. Trieste

Noi [operatori] oggi abbiamo più persone [accolte per operatore] rispetto a quelle che avevamo una volta, quindi anche meno attenzione diretta ai ragazzi, no? [...] Non possiamo essere noi gli unici risolutori dei problemi. [...] perché altrimenti c'è un forte rischio di burn out, un forte rischio di richieste di congedi, di aspettative, di... di oppure di dimissioni [...] siamo tutti un po' più stanchi, tutti un po' più di corsa. (Ente gestore)

2.6.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

Trieste è una città di poco più di 200.000 abitanti, che, anche per la sua posizione di confine tra Italia e Balcani, ha storicamente rivestito un ruolo centrale nel sistema di accoglienza italiano. Si tratta infatti di uno dei primi territori che, negli anni Novanta, ha iniziato a porsi il problema di una accoglienza strutturata per persone in fuga da persecuzioni e conflitti; in particolare, il triestino Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS) già nel 1993 si fa promotore e coordinatore di una rete non governativa di accoglienza per persone provenienti dalla Bosnia Erzegovina e dalle altre aree coinvolte nel conflitto. Quell'esperienza continua, si sviluppa e diviene elemento di confronto e dialogo, contribuendo al PNA prima e allo SPRAR poi. ICS è oggi come allora un attore centrale, che si configura come ente di tutela prima ancora che ente gestore e che è focus e punto di partenza della nostra indagine triestina.

A fine 2019, ICS accoglieva 1021 persone, di cui 945 in CAS e 76 in SIPROIMI. Tra gli accolti, 213 erano in attesa di formalizzare la domanda di asilo, 235 erano richiedenti asilo e 222 ricorrenti, 193 persone rientrate in Italia per il Regolamento Dublino, 124 con protezione sussidiaria, 114 rifugiati, 18 con permesso per motivi familiari, 23 con protezione umanitaria e solo 1 rientrante nei nuovi casi speciali. Il fatto che ICS si ponga come ente di tutela più e prima che come ente gestore traspare anche dall'approccio adottato nella gestione dell'accoglienza: CAS e SPRAR sono sempre stati gestiti secondo le stesse linee e il medesimo approccio³⁷, basato su accoglienza diffusa, basso rapporto tra numero di beneficiari accolti e operatori (7 a 1) e supporto per l'integrazione

³⁷ Si tratta di una scelta nata già nel 2014 con l'obiettivo di creare un sistema di accoglienza di fatto unico e unitario sul territorio.

declinato in modo trasversale tra i servizi, con la costituzione di unità di lavoro dedicate. Dunque, se i 76 accolti SIPROIMI erano a fine 2019 distribuiti tra 18 appartamenti, i 945 accolti CAS trovavano spazio in 126 appartamenti, 6 strutture di piccole dimensioni e 1 più grande posta al confine con la Slovenia, Casa Malala³⁸, impiegata come centro di primissima accoglienza per i richiedenti asilo in arrivo dalla Rotta Balcanica, successivamente ricollocati nei centri del territorio. Sempre a fine 2019 erano 235 i dipendenti³⁹ che lavoravano a vario titolo nel sistema di accoglienza, impiegati da ICS o enti partner.

Si tratta dunque di una realtà solida, storicamente radicata, che impiega un alto numero di lavoratori locali e che è riconosciuta dagli addetti ai lavori a livello locale e nazionale come modello e punto di riferimento, come d'altra parte sottolineano anche gli operatori intervistati, che scelgono di lavorare in questa realtà anche e soprattutto per il suo modo di intendere l'accoglienza e il proprio ruolo a supporto del diritto d'asilo e dell'integrazione di richiedenti e titolari.

2.6.2. Cambiamenti, sfide e risposte

Il caso triestino sottolinea quanto le caratteristiche del contesto siano rilevanti nel mediare l'impatto e gli effetti dei Decreti. Lo sottolinea però in senso tanto positivo quanto negativo. Da un lato, infatti, l'approccio di tutela di ICS fa resistenza ai cambiamenti imposti e si impegna nel garantire un'accoglienza non eccessivamente depauperata e differenziata. L'impatto delle trasformazioni normative sulle persone accolte è cioè "ammorbidito" dal lavoro dell'ente gestore, che fa da cuscinetto. Dall'altro, però, nel caso triestino, i Decreti Salvini si sommano a cambiamenti politici a livello comunale e regionale che contribuiscono a cambiare, in peggio, il clima e l'approccio verso accoglienza e diritto d'asilo.

Con arrivi in aumento e budget ridotto, ICS ha cercato nuovi fondi e collaborazioni per far fronte alla potenziale riduzione dei servizi. La modalità di accoglienza diffusa è stata confermata, anche per i CAS, e si è tentato di pro-

³⁸ La gestione di Casa Malala, al momento dell'indagine ancora affidata in proroga a ICS, è stata vinta nell'ultimo bando da ORS Italia grazie a una offerta al ribasso e a loro affidata con decreto della Prefettura di Trieste del 16 settembre 2020. Il provvedimento è stato però impugnato e si attende l'esito del Tar. Su Casa Malala si veda anche «Nigrizia», *L'esperienza a Trieste di Casa Malala, Pronta Accoglienza*, anno 138, numero 7, luglio-agosto 2020.

³⁹ Di cui 169 operatori, 16 mediatori, 12 impiegati amministrativi, 11 cuochi, 8 operatori psico-sociali, 6 legali, 3 addetti alle pulizie, 3 addetti alla progettazione, 3 direttori, 2 insegnanti di italiano, 1 addetto stampa e 1 manutentore.

seguire corsi di lingua e attività ludico-formative anche per richiedenti asilo, anche appoggiandosi a fondi derivanti da altri progetti e grazie al contributo di volontari e realtà del territorio. Crollano invece i tirocini attivati, che passano dai 103 del 2018 ai 32 del 2019. Grazie ad alcuni bandi CAS andati deserti e dunque all'assenza di proposte conformi al nuovo Capitolato, i progetti in corso sono stati prorogati con una parziale rimodulazione dei costi (da 35,00€ a 30,50€ pro die a persona) che, per quanto negativa, ha permesso di mantenere standard ancora elevati. Un abbassamento ai 20€ pro die a persona, come previsto dal nuovo Capitolato, è indicato invece come non perseguibile - motivo che spiega la scelta di non partecipare ai nuovi bandi. I tentativi di ICS di contrastare un possibile peggioramento in termini di accoglienza e tutela passano sia attraverso ricorsi legali sia tramite tentativi di contrattazione con le autorità locali per cercare possibili margini di manovra. Si tratta però di tentativi onerosi, dagli esiti incerti se non già dichiaratamente, in partenza, negativi.

Il modello, quindi, tiene, ma i costi e le ricadute negative sono molte: una percezione di clima di generale ostilità e isolamento, un senso di fatica e frustrazione, la denuncia di un rischio di burn out degli operatori emergono spesso dalle testimonianze raccolte. La riduzione dei costi ha comportato il taglio di servizi relativi all'integrazione e la trasformazione della proporzione operatore-beneficiari, che passa nei CAS a 1 operatore ogni 14 accolti. L'equipe dedicata ai servizi per l'integrazione, creata pre-Decreti, che operava trasversalmente alle varie accoglienze è stata drasticamente ridotta e (alcune del)le persone riassegnate o spostate su fondi differenti. I responsabili SIPROIMI segnalano come le persone arrivino dai CAS senza un percorso di integrazione avviato, a differenza di quanto accadeva precedentemente, rendendo il lavoro differente e più complesso. I tagli già in essere e la precarietà dovuta ai progetti in proroga senza una chiara definizione dei termini, anche se non hanno significato un forte abbassamento qualitativo dell'accoglienza per i beneficiari, si sono scaricati in tutto il loro peso sugli operatori e, più in generale, su ICS. Dall'emanazione dei Decreti Salvini, le persone impegnate a vario titolo nell'accoglienza tra ICS e realtà partner appaiono diminuite di quasi 100 unità, seppur in assenza di licenziamenti di massa (in molti casi si è trattato di un mancato rinnovo di contratti a tempo determinato) e con la messa a punto di accordi tra le parti⁴⁰. Proteste e vertenze sindacali hanno preso forma e si sono registrati momenti di tensione e un generale peggioramento del clima interno. Questa forte contrazione di posti

⁴⁰ In particolare, nel corso del 2019 hanno perso il lavoro 68 persone (di cui 23 contratti a tempo determinato non rinnovati e 33 uscite volontarie).

di lavoro e il possibile prossimo smantellamento dell'accoglienza diffusa, che ad oggi significa anche un ritorno economico sul territorio in termini di affitti, comportano quindi diverse ricadute negative sul territorio, tanto in termini economici quanto sociali, che non devono passare inosservati.

Gli operatori sottolineano poi di trovarsi a operare sempre più in un clima di ostilità e di registrare un'azione politica, più o meno esplicita e consapevole, che mina il lavoro e l'approccio degli enti di tutela attivi nel territorio. Emergono così i progressivi tagli ai fondi regionali destinati all'accoglienza e all'integrazione operati nel 2020, le invettive da parte di politici locali contro ICS e il modello di accoglienza, il veto contro l'iscrizione anagrafica di richiedenti asilo (che è stata poi dichiarata anticostituzionale nell'estate 2020), o i rallentamenti nell'avvio di FAMI già vinti che potrebbero consentire di continuare a garantire quei servizi per richiedenti asilo che i Decreti avevano tagliato.

3. Conclusioni: sfide (im)previste e risposte frammentarie

In questo paragrafo conclusivo vorremmo provare a dare una lettura trasversale dei nodi critici emersi a partire dalla ricerca sul campo e passati in rassegna nella parte precedente. È rilevante sottolineare che non è stato possibile rendere pienamente conto della ricchezza delle testimonianze e delle esperienze registrate: nella trattazione dei casi si è necessariamente operata una selezione in termini di temi ed elementi di rilievo. Riteniamo, tuttavia, che le implicazioni di cui abbiamo raccolto riscontro sul piano empirico analizzando i singoli contesti territoriali costituiscano un insieme sufficientemente ampio da poter essere qui discusso distinguendo tra quanto affrontato da enti gestori, beneficiari, operatori all'*interno* dei contesti di accoglienza, e quanto accaduto *attorno* all'accoglienza, *in relazione* col territorio e gli enti del pubblico e del privato sociale.

3.1. Dentro l'accoglienza

Gli enti gestori, e soprattutto quanti si occupavano sia di SPRAR che di CAS, si sono trovati ad affrontare sfide e difficoltà tanto di carattere materiale quanto immateriale.

Nella gestione dei CAS, i tagli di budget e di linee di intervento hanno comportato in primo luogo una riduzione dei servizi per le persone accolte. L'assenza di fondi per l'integrazione implica la riduzione (se non la cancellazione) dei corsi di italiano offerti internamente, delle attività formative e ludico-ricreative di corsi professionali e tirocini, come emerge in particolare dai casi di Trieste e

della Valle di Comino. Tra i supporti che vengono drasticamente ridotti (o del tutto tagliati) c'è quello psicologico e quello di accompagnamento dei richiedenti asilo alla preparazione dell'audizione in Commissione. Negli anni precedenti, la progressiva internalizzazione di questo importante lavoro di supporto aveva portato molti enti di tutela territoriali a dismettere prestazioni a questo dedicate (esterne alle accoglienze): in contesti attualmente sguarniti in termini di enti del terzo settore che offrano tale servizio e/o in assenza di una scelta consapevole di continuare a garantire questa forma di tutela nonostante il cambio normativo, i richiedenti asilo rischiano di trovarsi senza alcun supporto legale.

A fronte di questi tagli, alcune realtà (ad esempio Trieste e Pistoia) hanno cercato di reperire fondi alternativi e di fare rete con associazioni e volontari del territorio per poter continuare ad offrire servizi di rilievo, seppur con un dispendio aggiuntivo in termini di energie. Per le stesse ragioni, come vedremo oltre, cambia anche il ruolo e il rapporto con i servizi socio-assistenziali del territorio, potenzialmente chiamati a farsi carico di quanto non può venir più seguito internamente (si veda il caso di Ivrea).

I tagli in termini di budget e di linee finanziate hanno anche comportato revisioni in termini di organico e organizzazione interna. Viene ridotto o il numero degli operatori (come nel caso di Trieste) o il monte ore totale di ciascun operatore (come nel caso di Pistoia e del CAS di Isola del Liri (FR)), modificando la proporzione operatori-accolti, e scompaiono i ruoli dedicati ai servizi per l'integrazione – con implicazioni negative sulle opportunità di inserimento nel mercato del lavoro locale.

Il cambiamento dei profili di chi può essere accolto nei CAS e nei progetti SIPROIMI ha posto la necessità di avviare verso la conclusione l'accoglienza (o di terminarla in modo immediato, come nel caso salentino) di titolari di permessi umanitari, nei CAS e nei SIPROIMI, e di richiedenti asilo, nei SIPROIMI. Un passaggio segnalato come particolarmente complesso e faticoso per enti gestori e operatori, e che, come vedremo anche più avanti, si accompagna a una rimodulazione dei ruoli, dei compiti e delle modalità di intervento nelle situazioni di accoglienza. Per assurdo, questa trasformazione causa una perdita in termini di efficienza ed efficacia, per cui percorsi SIPROIMI, già finanziati, che offrono più tutele, maggiori garanzie e ricadute positive per il territorio vengono lasciati deserti per finanziare invece “parcheggi” senza tutele e progettualità e con un rischio di costi sociali per il territorio nettamente maggiori, come sottolineato dai casi di Irpinia e Sannio e del Salento.

I Decreti Sicurezza pongono, più in generale, un problema di approccio, sollevato da molti, che interroga la possibilità per gli enti di tutela di occuparsi

di accoglienza senza snaturare la propria vocazione di protezione, soprattutto per quanto riguarda quanti operano (anche) nei CAS, che sempre più difficilmente riescono e riusciranno, col nuovo capitolato, a riproporre gli standard dei SIPROIMI nei servizi offerti e nelle modalità adottate. Il sistema di accoglienza appare progressivamente banalizzato e svuotato di senso, con riduzione dei CAS a un servizio di vitto e alloggio in cui integrazione, coesione sociale e sviluppo territoriale vengono completamente cancellati.

Sono chiaramente i beneficiari ad essere toccati in modo più diretto e pervasivo dai cambiamenti normativi. La trasformazione dei profili delle persone incluse nei CAS e nei SIPROIMI ha comportato l'allontanamento immediato o la prospettiva di un (possibile) allontanamento dall'accoglienza di alcuni beneficiari. A fronte di una situazione percepita come non chiara e precaria, poi, alcune persone accolte si sono allontanate volontariamente, spesso nottetempo e senza concordare un effettivo termine del progetto, probabilmente per timore di rimpatri o trattenimenti forzati (come riportato nel caso di Irpinia e Sannio, ma di cui abbiamo avuto riscontri anche nella provincia di Pistoia). Sempre più frequente è la ricerca di un appoggio tra le reti amicali e la messa a punto di progettualità indipendenti dai percorsi di accoglienza, con un distacco sfiduciato dalle realtà più istituzionalizzate, di cui si dubita la capacità di effettivo supporto: chi riesce e chi può cerca di costruire un proprio percorso di autonomia, i più fragili e meno intraprendenti rischiano però di essere lasciati indietro. D'altra parte, l'assenza di servizi e di un percorso di integrazione dedicato ai richiedenti asilo implica un prolungato periodo in cui progetti e strumenti istituzionali risultano assenti, una sospensione e una carenza che è poi difficile colmare anche qualora il passaggio al SIPROIMI effettivamente avvenga. Frustrazione per una situazione considerata come ingiusta o incomprensibile emerge trasversalmente a tutti i casi, specie laddove tra i beneficiari si sono sviluppate traiettorie di accoglienza caratterizzate da un quadro di vincoli e opportunità molto differente, nonostante la comune situazione di partenza e la condivisione di una parte importante del percorso precedente. In generale, si registra una maggiore insicurezza e paura generalizzata sia durante che dopo l'accoglienza, un aumento di diffidenza nei confronti di operatori e sistema, un accresciuto senso di isolamento nel percorso, tanto materiale quanto simbolico, e del venir meno delle forme di accompagnamento. Come sottolineato, le più grandi differenze sono ben visibili nelle azioni quotidiane: l'impossibilità per richiedenti asilo, ricorrenti e titolari di protezione umanitaria di utilizzare i trasporti pubblici come prima, di frequentare corsi di italiano e professionalizzanti, di fare tirocini in imprese del territorio o di prestare servizio civile.

Anche il lavoro degli operatori risulta interessato dalle trasformazioni normative, tanto in termini di organico (principalmente nei CAS) quanto di ruoli e mansioni (tanto nei CAS che nei SIPROIMI). I tagli dei fondi CAS per persona accolta hanno comportato in alcuni casi (come a Trieste e a Pistoia) una riduzione del personale impiegato, con licenziamenti o mancati rinnovi di contratti a tempo determinato, in altri a una riduzione del monte ore per operatore (come nella Valle di Comino), che, unitamente all'orizzonte di incertezza e precarietà introdotto dal regime di proroghe e dal non chiaro futuro dell'accoglienza hanno spesso contribuito a creare un clima di stress e di tensione che in alcuni casi si è concretizzato in proteste più o meno formali e vertenze sindacali.

Anche laddove l'organico impiegato e le forme contrattuali non siano stati modificati, si registra un generale cambiamento di mansioni e ruoli, tanto per gli operatori CAS che SIPROIMI. In primo luogo gli operatori CAS spesso si sono trovati ad avere un numero maggiore rispetto a prima di accolti da seguire, soprattutto nei casi in cui l'approccio precedentemente adottato ricalcava lo SPRAR (come a Trieste), inoltre i tagli ai servizi per l'integrazione hanno necessariamente comportato una ricollocazione delle persone lì impiegate e/o una ridefinizione di compiti e mansioni. Seppur in modo diverso, il tema della trasformazione di compiti e mansioni ricorre anche nei contesti SIPROIMI, in virtù dei differenti profili esistenti e che possono essere inclusi nei progetti, che richiedono quindi tipi di interventi differenti (come sottolineato in Irpinia e Sannio, e anche a Ivrea). Gli operatori sottolineano poi una crescita di burocratizzazione e di controlli: a minori risorse erogate e a un organico/ore lavorative ridotte si aggiunge un aumento del carico burocratico, che inevitabilmente contribuisce ad allontanare ulteriormente il focus del lavoro dalle relazioni e a imporre la logica dell'erogazione di servizi quantificabili e rendicontabili. Non solo maggiore burocratizzazione, ma anche incarichi di ordine e controllo crescenti modificano il rapporto tra operatori e beneficiari (si veda la situazione di Pistoia): gli operatori sono coloro che notificano i provvedimenti delle Commissioni territoriali competenti, e comunicano i nuovi termini di accoglienza e servizi alle persone accolte, rischiando di minare il rapporto fiduciario costruito. Il differente e più complesso rapporto con i beneficiari, uniti alla frustrazione di non essere più nella posizione di offrire un servizio di tutela e integrazione, contribuiscono a rendere la posizione dell'operatore particolarmente faticosa e stressante, come emerge con forza in tutti i casi di indagine.

3.2. Tra accoglienza e territori

Per quanto riguarda il rapporto con il territorio, uno degli effetti più evidenti dei Decreti Sicurezza è il potenziale aggravio di lavoro e di spesa per i servizi pubblici locali. Questo avviene però senza l'intento politico di gestire i bisogni di richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio attraverso i servizi generalisti e quindi senza competenze e risorse finanziarie dedicate. L'allontanamento dall'accoglienza dei titolari di protezione umanitaria e la sensibile riduzione (se non l'azzeramento) di servizi per l'integrazione per i richiedenti asilo hanno portato gli enti locali (comuni, centri per l'impiego, servizi sanitari) a dover far fronte ad una maggiore domanda di servizi senza mediazione e a un aumento di prese in carico da parte dei servizi a bassa soglia e dei servizi sociali per i più vulnerabili, come nei casi del Salento e di Ivrea. Allo stesso tempo, studi precedenti⁴¹ hanno evidenziato (nel caso della Provincia Autonoma di Trento) come reti di volontariato e associative, se siano attivate con rinnovato impegno e impiego di risorse per contrastare gli effetti dei Decreti e per sopprimere al taglio dei servizi per l'integrazione (e in particolare dei corsi di italiano e di alfabetizzazione). Sebbene nei territori considerati nel presente studio non sembrano esserci state forti mobilitazioni del volontariato e della società civile locale, appare invece forte la mobilitazione dei lavoratori dell'accoglienza (come nel caso di Trieste).

Tra gli elementi dei Decreti Sicurezza che hanno prodotto un impatto diretto sul territorio, i cambiamenti introdotti per l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo hanno creato tensioni a livello locale e ulteriore disomogeneità a livello nazionale. Secondo l'art. 13 del DL 113/2018 il permesso di soggiorno per richiesta di asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica». Il veto posto in alcuni territori all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (come nel Pistoiese e a Trieste) ha comportato anche problemi nella fruizione dei servizi. Nell'estate 2020, grazie all'intervento della Corte Costituzionale (sentenza 186/2020) il diritto all'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo è stato ristabilito, dichiarando discriminatorio il diniego di iscrizione anagrafica introdotto dal Decreto in questione. I problemi legati all'iscrizione anagrafica sono stati più evidenti nei territori in cui il dialogo tra comuni ed enti gestori era minore o compromesso. In alcuni casi, infatti, il decreto Sicurezza non ha interferito nel rapporto tra enti e comuni (come nel caso del Salento e della Campania),

⁴¹ PAOLO BOCCAGNI - GIULIA GALERA - LEILA GIANNETTO - SERENA PIOVESAN, *Il tramonto dell'accoglienza. La gestione dell'accoglienza della Provincia Autonoma di Trento prima e dopo il Decreto Sicurezza e immigrazione*, «Quaderni Fondazione Migrantes», Tau Editrice, Roma, 2020.

mentre in altri è stato possibile notare un inasprimento dei rapporti (come abbiamo visto per Trieste).

Non ci siamo qui occupati di come il colore politico di Comuni e Regioni abbia influenzato questi rapporti alla luce dei Decreti, ma studi recenti hanno messo in luce come l'accoglienza sia diventata campo di battaglia di rapporti politici e sfida elettorale non solo a livello nazionale, ma anche a livello locale, con implicazioni sulla qualità dell'accoglienza⁴². Ulteriore elemento preoccupante che emerge fortemente da tutti i casi analizzati è l'aumento di episodi di razzismo e ostilità a partire dall'estate del 2018, periodo in cui è stato promosso il primo Decreto, accompagnato da una retorica anti-immigrati e anti-accoglienza. Più in generale, abbiamo registrato un aumento della diffidenza da parte della popolazione locale anche in territori dove l'accoglienza ha sempre funzionato e il dialogo con il territorio è tendenzialmente stato positivo, come evidenziato nel caso del Salento e di Trieste.

Alcuni enti gestori hanno poi messo al centro il rapporto con il territorio più di altri. È il caso per esempio delle aree irpine e sannite, che hanno colto l'accoglienza come occasione per sperimentare soluzioni nuove per costruire condizioni favorevoli sia per le persone accolte che per lo sviluppo socio-economico del territorio e della comunità di accoglienza⁴³. Di fatto, questi territori appaiono doppiamente penalizzati dai Decreti.

3.3. Per tirare le fila: tra miti e complessità

Nonostante i Decreti abbiano segnato uno spartiacque fondamentale e drammatico per il sistema di accoglienza italiano, gli effetti immaginati (e sbandierati nelle strategie propagandistiche) non coincidono con gli effetti che si sono realmente manifestati e che abbiamo documentato in questo capitolo.

Innanzitutto, gli effetti dei Decreti sull'accoglienza non hanno preso forma ovunque allo stesso tempo. Anche in virtù di un sistema di proroghe (spesso poco chiare e connesse tanto a bandi andati deserti quanto all'emergenza sanitaria in corso), alla possibilità di continuare ad ospitare le persone accolte fino alla scadenza del progetto (SIPROIMI) e alle progettazioni europee (es. FAMI

⁴² FRANCESCA CAMPOMORI - MAURIZIO AMBROSINI, "Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground", «Comparative Migration Studies», 8/22, 2020; LEILA GIANNETTO - IRENE PONZO - EMANUELA ROMAN, 2019, *ibidem*.

⁴³ GIULIA GALERA - DANIELA LUISI - LEILA GIANNETTO, *Creazione di valore attraverso l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia: alcune esperienze in aree interne*, «Urban@it Working Papers», 2/2018. Rivista online https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Galera_Luisi_Giannetto.pdf.

per il proseguimento dell'accoglienza dei titolari di protezione per motivi umanitari⁴⁴), le temporalità delle trasformazioni hanno assunto contorni indefiniti e diseguali sul territorio nazionale – così diminuendo, forse, la visibilità delle implicazioni sui territori e la carica potenziale di protesta che ne poteva derivare. Frammentazione ed eterogeneità, caratteristiche presenti fin dal 2011 nel sistema “a macchia di leopardo” delle condizioni di accoglienza in Italia, non sono stati dunque cancellati con un colpo di spugna dai Decreti, ma permangono nonostante l'intento dichiarato di riorganizzare e razionalizzare l'esistente.

Inoltre, anche per quanto riguarda l'obiettivo della razionalizzazione delle risorse destinate all'accoglienza, e quindi del risparmio, perseguito attraverso il taglio del budget disponibile per l'accoglienza in piccoli centri e l'integrazione dei richiedenti asilo e attraverso l'eliminazione della protezione umanitaria, i casi presentati in questo capitolo raccontano una storia diversa. Le persone espulse dall'accoglienza e rese irregolari dal continuo cambiamento delle norme, infatti, non scompaiono dai territori, ma rischiano, senza documenti e senza strumenti di integrazione, di rimanere bloccate in una condizione di indigenza e vulnerabilità che le rende più esposte al rischio di sfruttamento o di rimanere a carico dei servizi socio-assistenziali (non specializzati) dei territori. Un'eventualità, in alcuni dei territori indagati divenuta realtà, è rappresentata da perdite rilevanti per la fiscalità generale e per i Comuni a fronte dell'erogazione di servizi di minore qualità - da leggere congiuntamente alla perdita di un'opportunità di sviluppo locale, in particolare per le Aree Interne.

Questo senza contare gli effetti negativi che la politicizzazione dell'accoglienza e la retorica anti-immigrati stanno producendo nel tessuto sociale italiano, con un già citato incremento significativo degli episodi di razzismo⁴⁵ in tutti i territori analizzati e un aumento del sentimento di insicurezza e di incolumità personale.

In sostanza, il sistema di accoglienza in Italia, per come è stato ri-strutturato a seguito dei Decreti, sta cercando di contenere le perdite economiche innescate da sperimentazioni caotiche e tentativi miopi di razionalizzare i servizi, senza riuscire a raccoglierne i frutti attesi, anzi scontrandosi con «vere e proprie perversioni – giuridiche, sociali e forse anche psicosociali»⁴⁶, disperdendo diritti,

⁴⁴ MINISTERO DELL'INTERNO, *Prosegue l'assistenza di titolari di protezione umanitaria*, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/prosegue-lassistenza-titolari-protezione-umanitaria>.

⁴⁵ LUNARIA (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Quinto libro bianco sul razzismo in Italia*, Lunaria, Roma, 2020. www.cronachediordinariorazzismo.org.

⁴⁶ FAUSTO STOCO - LUIGI MONTI, “Non è più il tempo dell'accoglienza”, newsletter di Luigi Monti del 14 aprile 2020, pubblicato come “Migranti: una sanatoria è necessaria”, «Gli Asini».

competenze, reti e saperi acquisiti con grande fatica, ma anche con grande entusiasmo⁴⁷, e rischiando di esporre tutto il sistema a un nuovo contraccolpo nel caso si verificasse un ulteriore shock esterno.

Difficile, infine, incontrare in questi mesi operatori ed enti senza trovarsi a discutere l'evoluzione dell'attuale emergenza sanitaria da Covid-19, situazione che ha posto ulteriori vincoli, ostacoli e rigidità. Tra tutte le letture offerte, le difficoltà ma anche le spinte per continuare a garantire supporto all'accoglienza e all'integrazione in questi tempi difficili, ci piace chiudere con una nota di speranza arrivata da una delle interviste: che la crisi Covid abbia funzionato da battuta d'arresto per una spirale discendente in cui accoglienza e diritti apparivano sempre più precari⁴⁸, con l'auspicio che da qui si possa ripartire per costruire nuovamente un sistema di accoglienza che metta l'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati al centro e che valorizzi le potenzialità di sviluppo per i territori (e per le comunità) secondo un processo «dinamico bidirezionale di interazione reciproca»⁴⁹.

75-76, Maggio-giugno 2020.

⁴⁷ IN MIGRAZIONE - OXFAM ITALIA, *Invece si può! Storie di accoglienza diffusa*, Oxfam Italia, 2019 <https://www.inmigrazione.it/it/dossier/invece-si-puo>.

⁴⁸ Art. 16 del D.L. n. 34/2020 (cd. Decreto Rilancio).

⁴⁹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale*, MIGR 43 SOC 311, 4 maggio 2010, p. 3 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%209248%202010%20INIT>.

Magda Bolzoni

Magda Bolzoni svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino e collabora con il Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (Fieri – To) e il Politecnico di Torino, dove insegna Sociologia. Si occupa di disuguaglianze ed esclusione socio-spaziale, con focus prevalentemente urbano, e conduce approfondimenti su temi legati a migrazioni forzate e politiche sociali.

Davide Donatiello

Davide Donatiello è ricercatore presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, dove insegna Sociologia, e collabora con Fieri (To). Ha recentemente realizzato ricerche su percorsi di integrazione socio-economica degli immigrati, iniziative di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo in contesti extraurbani, impiego di manodopera straniera in agricoltura.

Leila Giannetto

Leila Giannetto è ricercatrice presso Fieri (To). Ha collaborato con Euricse (Tn) e con IOM ed è specializzata in ricerca e valutazione sui temi dell'accoglienza e integrazione socio-economica di richiedenti asilo e rifugiati in Italia, Europa e nelle aree remote.

PROTETTI O SANATI? LA CONDIZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO TRA DOMANDE DI PROTEZIONE E DI REGOLARIZZAZIONE

Livio Neri

Vale di più essere straniero che accogliere stranieri.

Elias Canetti

1. Introduzione. Del perché non ci si possa non occupare di regolamentazione dell'immigrazione quando ci si occupa di migrazioni forzate

Non è possibile occuparsi di migrazioni forzate ignorando l'andamento dei flussi di migranti irregolari e la regolamentazione del loro soggiorno sul territorio nazionale. Non si può infatti ignorare, tanto in un'ottica di osservazione dei due fenomeni, quanto sotto il profilo della loro regolamentazione, come questi siano inevitabilmente interconnessi.

Le migrazioni forzate e quelle "volontarie" sono anzitutto connesse in ragione dei "flussi misti" che conducono i migranti, insieme ed indipendentemente dalle ragioni che a ciò li determinano, a lasciare i loro paesi ed a varcare i nostri confini, marittimi e terrestri. I migranti non si aggregano nel loro percorso migratorio in ragione di quanto siano costretti o meno a lasciare le loro terre, ma per motivi pratici connessi con lo svolgimento del loro complesso viaggio.

Molto più significativo, al fine di comprendere la connessione tra migrazioni forzate e volontarie, è tuttavia il carattere "misto" delle stesse ragioni che

inducono il migrante ad abbandonare il paese di origine. Se infatti è vero che taluni possono trovarsi nel nostro Paese da un giorno all'altro, per il precipitare di eventi che non hanno lasciato loro lo spazio per alcuna decisione se non quella di cercare di salvare la vita, e se è anche vero che altri hanno invece a lungo meditato la propria scelta migratoria e la via da percorrere per giungere nel paese prescelto, la maggior parte dei migranti si trova in una condizione intermedia. Anche colui che fugge una possibile persecuzione spesso pondera (magari anche a lungo) la tollerabilità e la fondatezza del proprio timore e, deciso di fuggire, valuta poi dove abbia più possibilità di trovare non solo asilo, ma anche prospettive lavorative e di integrazione sociale. Così, anche chi non fugge alcuna persecuzione o non si trova nelle condizioni di reale costrizione alla fuga e decide invece liberamente di lasciare la propria terra d'origine è generalmente indotto a tale decisione (faticosa e dolorosa per quasi tutti) da circostanze e condizioni (povertà, assenza di prospettive, contesti sociali o familiari non tollerabili, ecc.) che ne limitano molto la libertà di scelta, sino anche quasi ad escluderla.

Vi è poi un altro aspetto da considerare, connesso con quello da ultimo evidenziato. L'esistenza di canali di ingresso regolare nel paese di immigrazione consente anche a chi abbia certamente diritto all'asilo di ottenere, anche per vie diverse rispetto a quelle dell'ingresso irregolare e della richiesta di protezione, il risultato della regolarità del soggiorno e quindi ad ottenere, seppure in modo non "dichiarato" ed esplicito, protezione (seppur nel limitato significato di non restituzione al contesto persecutorio). Così il cittadino straniero che fugge da contesti sociali o familiari di grave violenza o negazione di diritti umani fondamentali, quali ad esempio quello alla libera professione del proprio credo religioso o quello alla libera estrinsecazione del proprio orientamento sessuale, può vedere soddisfatte le proprie esigenze di protezione anche espatriando regolarmente ed ottenendo, nel paese raggiunto, un titolo di soggiorno diverso da quello per asilo.

I flussi migratori misti, la complessità delle ragioni soggettive che inducono i migranti all'espatrio ed il soddisfacimento dell'esigenza di protezione per vie diverse da quelle della domanda d'asilo sono solo alcune delle ragioni che rendono necessario interrogarsi su come le politiche migratorie incidano anche sui diritti dei richiedenti asilo. In particolare, oggi, può essere utile comprendere come sia stata disciplinata la recente sanatoria¹, come vi abbiano potuto acce-

¹ Il provvedimento di regolarizzazione è contenuto nell'articolo 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito in legge con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77, recante "misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

dere i richiedenti asilo e quali effetti abbia avuto ed avrà la sua attuazione sulle esigenze di protezione manifestate da questi ultimi.

2. Di cosa parliamo quando parliamo di sanatorie, regolarizzazioni ed emersioni

La sanatoria² è l'ordinario strumento al quale il nostro Paese è ricorso negli ultimi trent'anni per gestire e regolamentare l'iniziale autorizzazione al soggiorno dei cittadini stranieri. L'affermazione può sembrare perentoria, ma trova facile conferma in primo luogo nei numeri del fenomeno migratorio in Italia ed in secondo luogo nell'analisi della vigente normativa nazionale in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri.

Anzitutto i numeri. Posto che nel nostro Paese soggiornano regolarmente circa cinque milioni di cittadini stranieri³, per comprendere quale sia l'ordinario strumento di accesso al regolare soggiorno sul territorio nazionale, occorre chiedersi come questi cittadini abbiano ottenuto il loro primo permesso.

Si consideri anzitutto che le domande di regolarizzazione complessivamente accolte in forza degli otto provvedimenti di sanatoria, regolarizzazione o emersione che dir si voglia, approvati dal 1987 (con l'entrata in vigore della legge 943/1986) al 2020 (anno del recente decreto legge 34/2020) sono state 2.050.494⁴.

² I termini "sanatoria", "emersione" e "regolarizzazione" sono a parere di chi scrive sostanzialmente intercambiabili: è un provvedimento di sanatoria quello che consente a chi abbia commesso un'irregolarità (ad esempio, per quello che qui interessa, la permanenza sul territorio nazionale in assenza di titolo autorizzativo) di evitare le relative sanzioni e di porsi in una condizione di regolarità (ogni sanatoria è quindi anche regolarizzazione). Il termine "emersione" nasce invece (sostanzialmente come eufemismo al fine di evitare il ricorso alla parola "sanatoria", politicamente compromettente) quando, con la legge 189/2002 (la c.d. legge "Bossi – Fini"), si stabilisce che non possa essere il cittadino straniero irregolare ad accedere autonomamente alla regolarizzazione, bensì il datore di lavoro che l'ha occupato irregolarmente a far "emergere" tale rapporto di lavoro ottenendo, quale conseguenza di tale "emersione", la regolarizzazione tanto di tale rapporto, quanto del soggiorno del lavoratore interessato. Le regolarizzazioni attuate dal 1987 al 2002 hanno seguito lo schema della sanatoria ad impulso del cittadino straniero, quelle dal 2002 in poi quello dell'emersione. Il provvedimento di regolarizzazione del 2020 ha invece avuto, come meglio si vedrà in seguito, natura mista.

³ Cf. http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRRES1.

⁴ 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.

È vero che il numero dei cittadini stranieri che hanno invece ottenuto un primo permesso di soggiorno per motivi di lavoro non stagionale a seguito dei decreti flussi dal 1998 ad oggi, pari a circa 2.200.000⁵, è seppur di poco maggiore. Per meglio comprendere tale dato bisogna tuttavia ricordare come siano stati di fatto utilizzati negli anni i decreti flussi: è infatti noto a tutti come i datori di lavoro che negli anni hanno deciso di assumere alle proprie dipendenze un lavoratore straniero utilizzando il farraginoso meccanismo della richiesta di nulla osta all'interno delle quote di ingresso⁶, assumendosi così un considerevole impegno in termini di dispendio di tempo e pazienza, l'hanno fatto non certo per uno sconosciuto lavoratore residente in terre lontane, bensì per un cittadino straniero già presente sul territorio nazionale, benché irregolarmente, e magari anche già messo (irregolarmente) alla prova sul lavoro. Anche i decreti flussi quindi, in qualche modo, hanno rappresentato negli ultimi venti anni un meccanismo di regolarizzazione per lavoratori stranieri irregolari che, per il perfezionamento della procedura di assunzione, si fingeva risiedessero all'estero⁷.

È quindi la stessa complessa disciplina dell'ingresso sul territorio per motivi di lavoro ad avere quasi preordinato le condizioni per una diffusa irregolarità dei cittadini stranieri sul territorio nazionale e quindi, inevitabilmente, per future e periodiche sanatorie. La procedura prevista dalla normativa vigente per l'ingresso ed il soggiorno sul territorio nazionale di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro è infatti come noto, per i soggetti pubblici coinvolti e per le numerose fasi delle quali è composta, di una complessità parossistica. Vi è dunque chi ha ipotizzato come, in tale procedura, “le complicazioni siano create proprio per impedire l'ingresso regolare in Italia”⁸. Può essere che tale affermazione ecceda, nell'ipotizzare un'esplicita intenzione del legislatore volta ad ostacolare il regolare ingresso dei lavoratori stranieri sul territorio; alcuni aspetti della politica dell'immigrazione attuata nel nostro paese negli ultimi venti anni, unitamente a talune caratteristiche endemiche della nostra economia e del nostro mercato del lavoro,

⁵ Cf. l'elenco dei decreti flussi emessi dal 2008 al 2019 in <http://www.governo.it/it/dipartimento/dica-att-decretoflussi-elenco/9217> e, per un approfondimento del tema: SERGIO BONTEMPELLI, “Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»”, in PIERLUIGI CONSORTI, *Tutela dei diritti dei migranti*, Plus, Pisa, 2009, pp. 115 – 136.

⁶ Per una descrizione della procedura di assunzione del lavoratore straniero all'interno delle quote di ingresso determinate dai decreti flussi si consenta di rinviare a LIVIO NERI, “Il lavoro”, in PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza – Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2019, pp. 192 – 195.

⁷ Sul punto, si veda ancora SERGIO BRIGUGLIO, op. cit., par.3.

⁸ MONICA MC BRITTON M., “Immigrazione italiana e lavoro nell'esperienza giuridica italiana”, in *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Cacucci, Bari, 2007, p. 204. Nello stesso senso, si veda anche LAURA CAFALÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 127.

la rendono tuttavia, a parere di chi scrive, tutt'altro che lontana dalla realtà. Si considerino infatti: l'esiguità del numero dei lavoratori stranieri attualmente soggiornanti in Italia che abbiano realmente fatto regolare ingresso sul territorio per motivi di lavoro, l'elevato numero di provvedimenti di sanatoria che negli anni sono stati adottati e, infine, la massiccia presenza nel nostro tessuto produttivo dell'economia sommersa, alla quale ben si adattano lavoratori stranieri irregolari e quindi più "flessibili" e meno in grado di tutelare i propri diritti⁹.

Da quanto sopra (considerati anche i visti e permessi per ricongiungimento familiare rilasciati in favore dei familiari dei cittadini stranieri "sanati" o "regolarizzati" con lo strumento del decreto flussi) emerge chiaramente come il sistema di ingresso sul territorio nazionale e di prima autorizzazione al soggiorno abbia come proprio fulcro e principale motore l'irregolarità e la sua periodica emersione, mediante provvedimenti di sanatoria.

Tale imperfetto sistema si è peraltro da anni ormai inceppato. La mancata adozione di provvedimenti di regolarizzazione per ben otto anni (dal 2012 al 2020) e l'assenza di significative quote di ingresso per circa dieci (dal 2010 in poi le quote sono state infatti riservate quasi esclusivamente ai lavoratori stagionali) hanno infatti abbandonato il fenomeno migratorio a se stesso, lasciando che il mercato del lavoro al quale accedono i lavoratori stranieri irregolari si autoregolamentasse ed omettendo qualsivoglia tutela in favore dei lavoratori spesso vittime, in assenza di autorizzazione al soggiorno o comunque in condizioni di precaria regolarità, di grave sfruttamento.

Ciò è peraltro accaduto proprio negli anni in cui sono sensibilmente aumentate le domande di asilo presentate nel nostro Paese (passate dalle 17.352 del 2012 alle 130.119 del 2017¹⁰) ed in cui da ultimo, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 113/2018 e quindi dell'abrogazione della protezione umanitaria, i rigetti di tali domande sono aumentati (dal 17% del 2012 all'81% del 2019¹¹), con conseguente incremento del già ampio bacino di irregolarità, stimato nel 2019 in circa 600.000 unità¹².

⁹ Per un'approfondita analisi sociologica delle condizioni di lavoro degli immigrati, con o senza permesso di soggiorno, occupati nell'economia sommersa, si veda ROSSANA CILLO, "Economia sommersa e lavoro degli immigrati", in MARCO FERRERO, FABIO PEROCCO (a cura di), *Razzismo al lavoro, Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, Franco Angeli, Milano, 2011, pp. 87 – 102.

¹⁰ https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2019/12/Dati-ASILO-2016-2019-_2marzo-1.pdf.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cf. ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 91 e ss.; <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/qua->

La coincidenza, negli ultimi anni, tra la sostanziale rinuncia del governo a regolamentare l'immigrazione per lavoro e l'incremento delle domande di asilo impone una riflessione sulle motivazioni che hanno indotto ad adottare un provvedimento di regolarizzazione proprio nel 2020 e sugli effetti che tale ultimo provvedimento ha prodotto sulla condizione dei richiedenti asilo e sulla loro aspettativa di protezione nel nostro Paese.

3. La regolarizzazione del 2020 e le sue finalità

L'articolo 103 del decreto-legge 34/2020¹³ è intitolato “emersione di rapporti di lavoro”. Per quanto sopra anticipato si può anzitutto rilevare come l'intestazione della norma sia impropria: l'emersione di rapporti di lavoro irregolare è infatti solamente una delle ipotesi di regolarizzazione contemplate dall'articolo in questione, che ne prevede tre distinte.

È stata prevista anzitutto, al secondo comma dell'articolo, una procedura di vera e propria “sanatoria” (per quanto sottoposta a limiti e condizioni che ne hanno di molto ridotto il ricorso): il lavoratore straniero “con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito” e che avesse lavorato prima del 31 ottobre 2019 nel settore agricolo, dell'allevamento e di zootecnica o della pesca ed attività connesse, oppure in quello del lavoro domestico o di assistenza alla persona, poteva presentare al questore competente domanda di rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio, convertibile in ordinario permesso per lavoro in caso di reperimento di una regolare attività lavorativa. Non si tratta quindi in alcun modo di emersione, bensì di una classica ipotesi di sanatoria: il cittadino straniero a determinate condizioni (qui molto, troppo, stringenti) sana la propria irregolarità ottenendo il rilascio di un permesso di soggiorno.

Il primo comma dell'art.103 prevede invece due distinte ipotesi di regolarizzazione, entrambe demandate (diversamente da quella sopra descritta) all'iniziativa del datore di lavoro.

derno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf. e http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf.

¹³ Per un'approfondita disamina della norma si rinvia a: ASGI, *Emersione dei lavoratori stranieri 2020 - Scheda pratica*, 2020, consultabile online all'indirizzo https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/2020_Scheda-emersione-2020_16_06_def.pdf, ed a MARCO PAGGI, “La sanatoria ai tempi del coronavirus”, in *Questione Giustizia – Diritti senza confini*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus_28-05-2020.php.

Nella prima ipotesi un cittadino italiano, dell'Unione Europea o straniero soggiornante di lungo periodo, titolare di un reddito ritenuto congruo¹⁴, poteva dichiarare allo sportello unico per l'immigrazione la propria intenzione di assumere un lavoratore straniero, presente sul territorio nazionale da prima dell'8 marzo 2020. Con il perfezionarsi di tale procedura il lavoratore straniero, sottoscritto il contratto di soggiorno, ottiene il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, sanando così la propria condizione di irregolarità. Neanche in questo caso può parlarsi di emersione, non venendo fatto emergere alcunché: il rapporto di lavoro sorge infatti, già regolare, solo successivamente alla presentazione dell'istanza allo sportello unico. Si tratta quindi anche in questo caso di sanatoria a tutti gli effetti, anche se la sua attivazione è demandata non al lavoratore straniero interessato, bensì al datore di lavoro che intende assumerlo.

La terza ipotesi (disciplinata dal medesimo comma 1 dell'articolo 103 cit.) è l'unica con la quale si faccia invece emergere un rapporto di lavoro già esistente: il datore di lavoro, come sopra definito, può infatti denunciare l'esistenza di un rapporto di lavoro irregolarmente instaurato in uno dei settori già indicati con un lavoratore straniero (e la domanda andrà anche in tale caso rivolta allo sportello unico per l'immigrazione) o con un cittadino italiano o UE (con domanda da presentarsi all'INPS). Tale terza procedura, contrariamente alle prime due, è senza dubbio volta alla "emersione di un rapporto di lavoro" come da intestazione dell'intera norma, comportando appunto l'emersione di una prestazione lavorativa già resa per un determinato periodo in nero, con conseguente regolarizzazione delle irregolarità amministrative e contributive del rapporto di lavoro nonché, per i lavoratori stranieri coinvolti, del soggiorno sul territorio nazionale.

Ebbene, quali le finalità della regolarizzazione così sinteticamente descritta? È l'incipit della stessa norma ad esplicitarle: "garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari".

Facile rilevare, viste le tre ipotesi di regolarizzazione previste dalla norma, come la seconda finalità risulti perseguita senza troppa convinzione: delle tre

¹⁴ La congruità del reddito del datore di lavoro è stata stabilita, in forza di delega conferita dal comma 6 dell'articolo 103 cit., con decreto 27 maggio 2020 del Ministero dell'Interno, di concerto con i ministeri dell'Economia e delle Finanze, del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche agricole Alimentari e Forestali in 20.000 euro annui per il lavoro domestico e di assistenza alla persona (27.000 in caso di nucleo familiare composto da più soggetti conviventi) ed in 30.000 euro nelle altre ipotesi.

possibili procedure solamente una prevede come visto l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare e non si vede, peraltro, perché un datore di lavoro avrebbe dovuto denunciare un rapporto irregolare quando poteva, continuando a nascondere le irregolarità commesse ed evitando di dover corrispondere quanto dovuto a titolo sanzionatorio, contributivo e retributivo per il pregresso, dichiarare la volontà di assumere il lavoratore che per ipotesi già occupava irregolarmente.

Neanche la prima finalità, del tutto coerente in astratto con l'intero decreto-legge, contenente come noto numerose misure emergenziali adottate per far fronte all'epidemia in corso, sembra tuttavia essere stata perseguita con particolare slancio: non è stata infatti (né poteva essere) una regolarizzazione così complessa e limitata a far emergere in modo significativo le molte vittime dello sfruttamento lavorativo, spesso forzatamente alloggiate in insediamenti precari ed insalubri. Non è d'altra parte il rilascio di un titolo di soggiorno, di per sé solo, a rendere un cittadino straniero più facilmente monitorabile in un'ottica di sanità pubblica, in assenza di seri interventi di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di promozione di condizioni abitative e socio-sanitarie più dignitose per le vittime di sfruttamento.

Considerata la scarsa pregnanza delle due finalità dichiarate dal legislatore, occorre chiedersi quali invece fossero le *reali* finalità di questa regolarizzazione.

La prima finalità sicuramente sottesa al provvedimento è quella propria – come detto nel precedente paragrafo – di ogni sanatoria nel nostro Paese: quella di sopperire all'assenza di un'ordinaria regolazione degli ingressi per lavoro. Non vi è modo di fare ingresso sul territorio nazionale per motivi di lavoro, e quindi è necessario periodicamente (e questa volta l'attesa – per evidenti ragioni di opportunità politica – è stata assai lunga) rilasciare permessi per lavoro a chi è già irregolarmente presente.

L'altra finalità che sembra di poter ipotizzare è quella di “chiudere” in qualche modo la stagione, iniziata circa nel 2015, dei numerosi sbarchi sulle nostre coste, dei naufraghi soccorsi nel Mediterraneo e condotti a terra (non senza difficoltà) dalle ong che vi operano, delle molte domande di asilo, dei sempre più frequenti dinieghi, dei relativi ricorsi, delle misure di accoglienza straordinaria attuate, delle conseguenti polemiche politiche e del conflitto sociale stimolato e tenuto sempre vivo da forze politiche che in questa fase e su questi temi hanno accumulato la propria fortuna elettorale.

Il governo ha quindi forse inteso riconoscere l'impossibilità pratica di espellere tutti i cittadini stranieri giunti al termine della lunga procedura di asilo con un definitivo esito negativo, ha forse valutato l'inutilità (e chissà, forse anche la disumanità) di tale improbabile ed imponente operazione di rimpatrio di massa ed ha

così forse voluto creare le condizioni affinché chi ormai da anni risiede nel nostro Paese ed in favore del quale si è investito in termini di accoglienza ed integrazione possa ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro (con l'effetto "collaterale", di non poco conto, dell'interruzione dell'erogazione delle misure di accoglienza nei confronti di chi rinunci alla domanda di asilo).

L'ipotesi che la procedura di regolarizzazione prevista dal decreto legge 34 del 2020 sia stata adottata per chiudere una stagione (quella delle domande di asilo presentate negli ultimi cinque anni) e per iniziarne forse un'altra a diverse condizioni normative a livello tanto interno quanto europeo, appare poi confermata dall'osservazione dell'attuale fenomeno della presenza irregolare sul territorio nazionale: negli ultimi anni non solo i migranti sbarcati sulle coste hanno quasi sempre presentato domanda di protezione, ma sempre più spesso l'hanno presentata anche cittadini stranieri giunti regolarmente da paesi dai quali in passato non pervenivano domande di protezione¹⁵ o che, provenienti dai medesimi paesi, non sono riusciti dopo soggiorni più o meno lunghi sul territorio nazionale a conservare la regolarità del proprio soggiorno. Buona parte dei cittadini stranieri irregolari o titolari di permessi di soggiorno precari sono quindi attualmente richiedenti asilo o lo sono stati e difficilmente si può pensare di attuare una regolarizzazione senza averne considerato la peculiare condizione.

Infine, tra i requisiti per l'accesso alla sanatoria 2020 vi è la dimostrazione della presenza in Italia da prima dell'8 marzo 2020, presenza sicuramente più facile da dimostrare per il richiedente asilo (identificato e fotosegnalato al momento della presentazione della domanda di protezione se non prima), che non per il cittadino straniero sempre irregolare, che non abbia presentato domanda di asilo e che magari non sia stato attinto da provvedimenti di espulsione e non si sia dovuto rivolgere a strutture sanitarie pubbliche.

4. Non è una sanatoria per richiedenti asilo

Se ipotizziamo che ci fosse, da parte del governo, l'intento di affrontare con questa sanatoria il tema della stabilizzazione sul territorio dei quasi 500.000 cittadini stranieri che, dal 2015 al 2020, hanno presentato domanda di pro-

¹⁵ Il Marocco, la Tunisia, il Senegal, El Salvador, ma anche il Perù e l'Albania sono oggi tra i paesi dai quali provengono il maggior numero di richiedenti asilo, dopo il Pakistan, la Nigeria ed il Bangladesh (cf. i dati statistici elaborati dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo e riferiti al 2019 in http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allagati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf).

tezione ottenendo, in circa metà dei casi, risposta negativa¹⁶, occorre verificare se lo strumento adottato sia stato idoneo a conseguire tale obiettivo e se la sua attuazione sia stata corretta e coerente con la finalità per ipotesi perseguita.

Anzitutto il testo normativo. La procedura prevista dal primo comma dell'articolo 103 (quella azionata dal datore di lavoro, che fa emergere un rapporto irregolare già in corso o che dichiara la volontà di assumere un cittadino straniero) consentiva sicuramente l'accesso alla procedura del richiedente asilo, con o senza permesso di soggiorno, non essendo sicuramente in questa ipotesi l'attuale irregolarità del soggiorno una condizione preliminare al suo perfezionarsi.

Tale conclusione è condivisa dal Ministero dell'Interno che, con propria circolare del 19 giugno 2020¹⁷, nel ribadirlo ha anche chiarito in che modo le due procedure (di regolarizzazione e di asilo) possano coesistere, con possibilità per l'interessato di optare all'esito positivo della seconda per il titolo di soggiorno preferito.

Quali tuttavia le difficoltà che ha dovuto affrontare il richiedente asilo nell'accesso a tale procedura (o, meglio, il datore di lavoro che intendesse presentare per lui la domanda)? L'ostacolo più grande è stato sicuramente quello costituito dalla necessità, per l'avvio della relativa procedura amministrativa, che questi *iniziasse* un nuovo rapporto di lavoro. La procedura non può infatti in alcun modo condurre al rilascio del permesso di soggiorno per lavoro in forza di un rapporto regolare già in essere, essendo invece necessario che il datore di lavoro abbia dichiarato un rapporto irregolare o ne abbia proposto uno nuovo. Un regolare rapporto di lavoro già esistente può tuttalpiù coesistere con quello nuovo¹⁸, ma non può condurre di per sé solo (per quanto magari a tempo pieno ed indeterminato) alla regolarizzazione del cittadino straniero.

Si è giunti così al paradosso di favorire, nell'accesso al permesso per lavoro, il richiedente asilo disoccupato o occupato irregolarmente o solo parzialmente rispetto a quello occupato stabilmente e a tempo pieno (magari in settori, quali ad esempio il turismo o l'industria, diversi da quelli privilegiati dalla sanatoria). Il richiedente asilo occupato regolarmente a tempo pieno, per poter accedere

¹⁶ Cf. per il periodo 2015 – 2019: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf e per il 2020: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>.

¹⁷ MINISTERO DELL'INTERNO, circolare 19 giugno 2020, p.2 (http://www.immigrazione.biz/upload/circ_n_44360_del_19_06_2020_emersione_min_interno.pdf).

¹⁸ Cf. sul punto: Ministero dell'Interno – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, circolare 24 luglio 2020, p.8 (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/circolare_congiunta_min_interno_min_lavoro_n._2399_del_24.07.2020.pdf).

alla sanatoria ed aspirare così ad una stabilizzazione del proprio soggiorno, ha dovuto così considerare anche l'eventualità di rinunciare al proprio rapporto di lavoro per cercarne un altro (nei settori agricolo o domestico) confacente alle condizioni previste dal decreto legge. L'incoerenza di tale ultima ipotesi rispetto alle finalità dell'intero sistema di accoglienza ed integrazione dei richiedenti asilo è di tale evidenza da non richiedere commenti: il Paese ha investito sull'integrazione di un richiedente asilo, tale richiedente si è effettivamente integrato trovando un'occupazione lavorativa piena e soddisfacente, ma il rilascio di un permesso per lavoro in suo favore deve passare per l'abbandono di tale lavoro per un'occupazione (anche precaria e parziale) nei settori agricolo e domestico, che il legislatore ha ritenuto di privilegiare.

Più difficile stabilire quali richiedenti asilo potessero invece accedere alla procedura di regolarizzazione prevista dal comma 2 dell'articolo 103 (quella azionabile direttamente dal cittadino straniero che abbia lavorato in passato in uno dei settori elencati). La norma riserva infatti tale possibilità, come anticipato, a chi fosse titolare di un "permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito". Il dato letterale vorrebbe quindi che chiunque sia stato titolare di un permesso di soggiorno scaduto dopo la data indicata e che non ne avesse ottenuto il rinnovo o la conversione potesse presentare domanda di regolarizzazione, ricorrendo le altre condizioni. I ministeri dell'Interno e del Lavoro, con circolare congiunta del 24 luglio 2020¹⁹, hanno tuttavia diversamente interpretato la norma, escludendo dalla possibilità di accedere alla procedura in questione i richiedenti asilo i quali, benché privi di permesso di soggiorno (non rinnovato o convertito dopo la scadenza), sono a tutti gli effetti regolari sul territorio nazionale in forza della norma generale che autorizza i richiedenti asilo a soggiornare sul territorio nelle more della procedura di riconoscimento della protezione internazionale²⁰.

A prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza dell'interpretazione della norma fornita dai due ministeri, è interessante rilevare come l'impalcatura di questa sanatoria (come interpretata ed applicata dagli uffici competenti) abbia imposto al richiedente asilo il ruolo di *oggetto* della regolarizzazione (destinatario del rilascio di un permesso per lavoro in caso di impulso del procedimento da parte di un datore di lavoro) e non, in quanto richiedente asilo e fintantoché non rinunci alla propria domanda di protezione, di *soggetto* della stessa (la con-

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Cf. articoli 7 e 35 bis, comma 3, d.lgs. 25/2008.

dizione di richiedente asilo impediva infatti di richiedere autonomamente al lavoratore il rilascio di un permesso per lavoro).

Anche non considerando la possibilità (concreta, a parere di chi scrive) di una finalità del decreto-legge volta ad affrontare con la recente regolarizzazione la condizione delle migliaia di richiedenti asilo con domande definite negativamente o tuttora pendenti, è quindi un dato di fatto che le due procedure si siano molto spesso sovrapposte²¹, creando criticità e necessità di chiarimenti da parte dei ministeri competenti.

Il ruolo di “destinatario” o “oggetto” che il richiedente asilo ha interpretato nella procedura di regolarizzazione, impossibilitato a farsene parte attiva se non dopo essersi spogliato della propria condizione di richiedente asilo e, quindi, dopo aver rinunciato all’invocata protezione, impone una breve riflessione sul significato di tale protezione (richiesta e “rinunciata” nella procedura di emersione) e sulla possibilità che la relativa esigenza sia soddisfatta non con l’asilo propriamente inteso, bensì con un permesso provvisorio per lavoro.

5. L'esigenza di protezione del richiedente asilo, tra non respingimento e tutela

Per comprendere il significato reale del “dare asilo” e per provare quindi a dare un contenuto all’esigenza manifestata dai richiedenti asilo con la loro domanda, può essere utile citare alcune pietre miliari che, fra le altre, hanno contribuito alla progressiva definizione del concetto di asilo e del suo contenuto.

Nel 753 a.c., con la fondazione di Roma, comincia a prendere in qualche modo forma²² quello che oggi chiamiamo asilo. Secondo la leggenda Romolo,

²¹ Il report finale dell’emersione, elaborato dal Ministero dell’Interno e pubblicato sul suo sito web, elenca i paesi di provenienza dei cittadini stranieri nei confronti dei quali è stata presentata domanda di regolarizzazione e, tra gli stessi, figurano numerosi paesi i cittadini dei quali negli ultimi anni hanno presentato numerose domande di protezione internazionale, quali ad esempio l’Ucraina, il Pakistan, il Bangladesh, il Perù e l’Egitto (cf. il report sull’emersione 2020 in https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf e ancora, per i dati sulla nazionalità dei richiedenti la protezione internazionale: per il periodo 2015 – 2019 http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf e per il 2020 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilolo>).

²² Il diritto di asilo è naturalmente più antico ed una tra le più belle tracce che ha lasciato nella letteratura antica si trova nelle *Supplici* di Eschilo, tragedia che contiene l’annuncio di Danao alle figlie del riconoscimento dell’asilo ad Argo: «gli argivi hanno deciso unanimemente, tanto da farmi sentire risollevalo nel vecchio cuore; l’aria infatti vibrò per le mani destre alzate [a favore]

sul colle capitolino, nella “sella” tra la cima *Arx* ed il *Capitolium*, avrebbe creato una zona franca, ove poi fu eretto il tempio al dio Asilo, in cui diede ospitalità ai fuggitivi delle altre città del Lazio, così da poter popolare la città che aveva fondata. Scrive Plutarco: «Quando la città ebbe il suo primo insediamento, istituirono un luogo sacro per accogliere i fuggitivi e lo posero sotto la protezione del dio Asilo: vi ricevevano tutti, non restituendo lo schiavo ai padroni, né il povero ai creditori, né l’omicida ai giudici; anzi, proclamavano che in seguito a un responso dell’oracolo di Delfi avrebbero concesso a tutti il diritto di asilo. Presto la città si riempì di abitanti»²³.

Molti secoli dopo, nel 511 d.c., il Primo Concilio di Orléans codifica nel diritto ecclesiastico quella che era già una consuetudine canonica: la concessione del diritto di asilo a tutti coloro che si rifugiassero nelle chiese.

Pensava probabilmente a questi principi ed a queste fonti l’onorevole La Pira quando, nella seduta del 24 gennaio 1947 dell’Assemblea Costituente, si oppose all’introduzione, in quello che divenne l’attuale terzo comma dell’articolo 10 della Carta Costituzionale, di limitazioni numeriche ed ideologiche al diritto di asilo. La Pira, infatti, «ricorda l’origine del diritto d’asilo: come anticamente tutte le persone, qualunque fosse il loro colore, appena giungevano in quel tale recinto della chiesa, avevano la vita garantita, così», continua il verbale del suo intervento, “anche ora vi deve essere questo senso di libertà per ogni creatura. Il concetto d’asilo è legato a questo concetto del valore sacro degli uomini»²⁴.

L’immagine del recinto ben descrive l’idea di asilo: la delimitazione di uno spazio (oggi circoscritto dai confini che definiscono il territorio di ogni nazione) dentro al quale la persona ammessa deve ritenersi sicura da chi la vorrebbe perseguitare o, comunque, ne vorrebbe violare i diritti fondamentali.

La traduzione in termini giuridici di tale rappresentazione del diritto di asilo potrebbe essere, secondo un’ipotesi “minimalista”, il principio di *non refoulement* (non respingimento), sancito dall’articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, in forza del quale “nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i con-

in massa di coloro che approvavano questa deliberazione: “che noi si soggiorni liberi in questa terra, senza timore e con la garanzia dell’inviolabilità da parte degli uomini, e che nessuno né dei cittadini né degli stranieri, possa portarci via” (...).

²³ PLUTARCO, “Vite parallele – Vita di Romolo”, cap.9.2 – 3.

²⁴ Il verbale dell’adunanza plenaria del 24 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione è consultabile in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed018/sed018nc.pdf. A pag. 171 l’intervento dell’onorevole La Pira.

fini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”. Il diritto di asilo, quindi, come diritto a permanere nel “recinto”, senza timore di consegna al persecutore.

Il diritto internazionale moderno ha tuttavia da tempo correlato “asilo” e “protezione”, tanto che l'Istituto di Diritto Internazionale, già nel 1950, definiva asilo la “*protezione* garantita da uno Stato sul suo territorio o in altri luoghi, sotto il controllo di propri organi, a chi ne faccia richiesta”²⁵. La protezione è d'altra parte certamente più del diritto al soggiorno ed al non respingimento (che pure ne costituiscono il necessario presupposto). L'asilo non è garantito, infatti, anzitutto se non è reso possibile l'accesso fisico al territorio e se non è autorizzato il soggiorno su di esso senza minaccia di respingimento o espulsione, ma nemmeno se all'asilante non sono garantiti diritti civili e sociali che ne possano rendere possibile una vita dignitosa nel paese ospitante²⁶. Solo così il rifugiato, da spettatore di un conflitto tra Stati (che aspirano alla sua consegna o, dall'altra parte, che oppongono un proprio diritto a non espellere o estradare taluni stranieri), diviene a tutti gli effetti *soggetto* di diritto²⁷.

Il recinto disegnato da Romolo intorno al Colle Capitolino, dal Concilio di Orléans intorno alle chiese e dalla Costituzione italiana lungo i confini dello Stato, non è quindi (solo) la delimitazione dello spazio dentro al quale il rifugiato possa sentirsi libero dal timore di essere consegnato al persecutore, ma anche dello spazio nel quale a questi siano riconosciuti i fondamentali diritti civili e le misure di assistenza, accoglienza ed integrazione necessarie per consentirgli di vivere una vita dignitosa. Deve essere lo spazio, in definitiva, in cui il richiedente asilo è *protetto*.

Chiedere asilo non significa dunque invocare solamente l'autorizzazione all'ingresso ed al soggiorno su un territorio e nemmeno il solo diritto alla “non restituzione” alla condizione di provenienza, ma anche chiedere protezione e, quindi, il riconoscimento di diritti in assenza dei quali la terra di asilo sarebbe terra di negazione del valore e della dignità della persona²⁸.

²⁵ ISTITUTO DI DIRITTO INTERNAZIONALE, *Annuario 1950*, tomo 43, I, ristampa 2000, consultabile in <https://www.idi-iiil.org/app/uploads/2017/05/4025-43A-OCR.pdf>

²⁶ Definisce l'asilo come somma di tali tre elementi FRANZ E. KRENZ, “The Refugee as a Subject of International law”, in «International and Comparative Law Quarterly», vol.15, no.1, 1966, p. 103.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Sulla valorizzazione della soggettività e dignità della persona del richiedente asilo, nonché sulla correlazione tra dignità e titolarità di diritti, si rinvia a: PARESH KATHRAMI, “Object or subject? The ongoing “objectification” of asylum seekers”, in «International Comparative Juri-

6. Conclusioni

Cosa ha significato quindi quest'ultima sanatoria per i richiedenti asilo e quale messaggio ha comunicato, nella sua concreta attuazione, su come il nostro attuale ordinamento intenda il diritto di asilo?

La regolarizzazione del 2020 è stata anzitutto l'ennesima conferma della rigidità del sistema, incapace di affrontare i flussi migratori (forzati e non) per quello che sono, disciplinandoli in modo razionale e rispettoso dei diritti e della soggettività delle persone migranti.

La maggior parte delle condizioni previste dal decreto legge che l'ha introdotta sono infatti irragionevoli o, comunque, prive di qualsivoglia coerenza tanto con i fini dichiarati quanto con quelli che si possono supporre come reali. Non si può infatti immaginare alcun senso nell'aver limitato la sanatoria ai lavoratori che potessero vantare un rapporto di lavoro pregresso, oppure in corso ma irregolare o da instaurare nei soli settori domestico ed agricolo. Tale limitazione (che ha escluso dalla regolarizzazione chi stesse lavorando in regola nei medesimi settori o chi stesse lavorando irregolarmente in settori diversi) non è in alcun modo giustificabile e non si capisce come possa essere correlato né con la necessità di tutela della salute "individuale e collettiva", né con la volontà di "favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolare" (tale ultima finalità avrebbe infatti richiesto un maggior investimento normativo nel canale di emersione del lavoro che tuttavia, come detto, è stato solo residuale nell'attuazione del provvedimento). Incomprensibile è stato poi l'accanimento con il quale è stato contenuto ed ostacolato l'accesso alla sanatoria ad impulso del cittadino straniero (quella prevista dal secondo comma dell'articolo 103 cit.): incomprensibile, ad esempio, l'averla riservata a coloro che fossero divenuti a tutti gli effetti irregolari dopo la data del 31 ottobre 2019. Né la necessità di tutela della salute individuale e pubblica, né quella di favorire l'emersione del lavoro irregolare sono state certamente perseguite grazie a tali bizantine limitazioni, senza le quali sarebbe invece stato certamente più agevole ottenere migliori risultati sotto entrambi i profili.

Nemmeno la più ovvia e naturale finalità del provvedimento di emersione, quella di diminuire il bacino di irregolarità, appare tuttavia razionalmente perseguita: a prescindere infatti dall'esito finale dell'intera procedura e dal numero anche significativo di domande inoltrate²⁹, tale finalità sarebbe stata meglio e

sprudence», n. 3, 2017, pp. 1 – 6.

²⁹ Cf., ancora, il report finale sull'emersione 2020 elaborato dal Ministero dell'Interno e consultabile in https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersio

più ordinatamente perseguita, ad esempio, consentendo in via straordinaria la conversione dei permessi di soggiorno “precarì”, primo fra i quali quello per richiesta di asilo, in permessi per motivi di lavoro (magari senza distinguere tra settori di impiego del lavoratore interessato considerato che, se un posto di lavoro esiste ed è occupato, è il mercato del lavoro che lo offre e non si vede perché lo Stato debba ritenerlo più meritevole di tutela in un settore produttivo piuttosto che in un altro: perché un rapporto di lavoro domestico o agricolo dovrebbe essere regolarizzato o stabilizzato con più urgenza di un analogo rapporto di lavoro nell'industria o nel turismo?).

Merita infine un'attenta riflessione l'interferenza che si è venuta a creare tra le procedure avviate in forza della recente regolarizzazione e le procedure dagli stessi cittadini stranieri avviate al fine di vedersi riconosciuta la protezione internazionale (ciò anche a prescindere dalla qui ipotizzata intenzione del governo di chiudere con la sanatoria la fase apertasi nel 2015, con flussi di migranti forzati più consistenti che in passato).

L'attuazione della regolarizzazione infatti, come visto, ha previsto l'inaccessibilità della procedura ad istanza del cittadino straniero (quella disciplinata dal comma 2 dell'articolo 103 cit.) da parte del richiedente asilo che non avesse previamente rinunciato alla propria domanda di protezione (con implicita rinuncia quindi alle misure di accoglienza) e la possibilità, invece, per quest'ultimo di accedere alla sanatoria solo con domanda presentata dal datore di lavoro (con la procedura prevista dal comma 1 della medesima norma)³⁰, con una significativa riduzione del richiedente asilo ad “oggetto” dell'ordinamento, invece che di portatore di proprie istanze e diritti³¹.

ne_15082020_ore_24.pdf, dal quale risultano essere state presentate 30.694 domande per lavoro subordinato, 176.848 per lavoro domestico e 12.986 domande di rilascio di permesso provvisorio per lavoro ad istanza dei cittadini stranieri, per complessive 220.528 domande. Tale ultimo numero, ampiamente inferiore a quello dei beneficiari dell'emersione del 2002 contenuta nella c.d. legge Bossi – Fini (oltre 600.000), è tuttavia sensibilmente superiore a quello con il quale era stata conclusa l'ultima sanatoria adottata prima di quest'ultima (nel 2012 dai governi Monti e Letta, per circa 105.000 beneficiari) ed è in linea con i numeri di domande delle altre regolarizzazioni (260.000 circa nel 2009, 250.966 nel 1988, 246.000 nel 1995 e 222.000 nel 1990; per un approfondimento di tali dati e delle peculiarità di ognuna delle regolarizzazioni adottate dal 1995 ad oggi si rinvia ancora a SERGIO BRIGUGLIO, “Una regolarizzazione in tempo di pandemia: la lezione del passato”, op. cit.).

³⁰ Cf., ancora: Ministero dell'Interno – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, circolare 24 luglio 2020, p.8 (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/circolare_congiunta_min_interno_min_lavoro_n._2399_del_24.07.2020.pdf)

³¹ Cf. PARESH KATHRAMI, “Object or subject? The ongoing “objectification” of asylum seekers”, op. cit.

La storia della negazione della soggettività del richiedente asilo e della sua titolarità di diritti nei confronti dello Stato ospitante³² è d'altra parte vecchia quanto quella del diritto di asilo. La stessa Convenzione di Ginevra del 1951 è figlia del suo tempo e la protezione che voleva garantire primariamente ai dissidenti dei regimi dell'Europa dell'est era evidentemente funzionale alla politica estera degli Stati che l'hanno inizialmente sottoscritta. Così, anche oggi, i richiedenti asilo ed i rifugiati continuano ad essere uno *strumento* della politica economica e sociale dei governi, ridotti a numeri e fatti meri destinatari di misure di controllo e di regolarizzazione solo se (come accaduto nel 2020) si spogliano della richiesta di protezione e quindi di riconoscimento della propria vulnerabilità e dignità.

Livio Neri

Livio Neri, avvocato. È titolare di uno studio legale a Milano “Studio diritti e lavoro” (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 e membro del consiglio direttivo di ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

³² Cf. FRANZ E. KRENZ, “The Refugee as a Subject of International law”, op. cit.



Un giovane afghano si protegge dal freddo nei pressi del campo informale di Vučjak. Bihac, Bosnia. Dicembre 2019.

L'ACCOGLIENZA AI TEMPI DEL CORONAVIRUS

Elena Rozzi

1. Migranti untori?

Nel corso dell'estate, giornali ed esponenti politici di destra hanno iniziato a gridare al contagio portato dallo "straniero". In più occasioni, i leader della Lega e di Fratelli d'Italia hanno imputato ai migranti la responsabilità dei nuovi casi di Covid-19 in Italia, criticando le misure di prevenzione adottate dal Governo, quali ad esempio la chiusura delle discoteche, e proponendo come efficace alternativa il blocco degli sbarchi, presentati come vera emergenza nazionale.

Il 23 agosto, il Presidente della Regione Siciliana Nello Musumeci firma un'ordinanza che, al fine di tutelare e garantire la salute e l'incolumità pubblica, vieta l'ingresso nel territorio regionale da parte di ogni migrante che raggiunga le coste siciliane e dispone il trasferimento di tutti i migranti presenti negli hotspot e in ogni centro di accoglienza in altre strutture fuori della Sicilia. L'ordinanza viene immediatamente sospesa dal TAR, in quanto da una parte il provvedimento esorbita dall'ambito dei poteri attribuiti alle Regioni e dall'altra l'esistenza di un concreto aggravamento del rischio sanitario quale conseguenza del fenomeno migratorio non appare sorretta da un'adeguata e rigorosa istruttoria. Ma l'idea secondo cui sono i migranti gli "untori" responsabili del contagio acquisisce sempre più credito nell'opinione pubblica.

Persino la Ministra dell'interno, in un'intervista del 28 luglio, parlando degli ultimi arrivi di migranti a Lampedusa, afferma che «si tratta di flussi incontrollati che creano seri problemi legati alla sicurezza sanitaria nazionale»¹ e,

¹ «Corriere della Sera», *Migranti, Lamorgese: «Pericolo sanitario. Dobbiamo fermare i flussi dalla Tunisia»*, 28 luglio 2020.

in seguito al verificarsi di due fughe di richiedenti asilo dai centri di accoglienza di Caltanissetta e di Porto Empedocle, manda l'esercito in Sicilia.

L'attribuzione ai migranti della principale responsabilità dei contagi viene più volte confutata dalle più importanti autorità sanitarie. In un'intervista del 16 agosto, Franco Locatelli, presidente del Consiglio Superiore di Sanità e membro del comitato tecnico scientifico, chiarisce infatti che «il 25-40% dei casi sono stati importati da concittadini tornati da viaggi o da stranieri residenti in Italia. Il contributo dei migranti, intesi come disperati che fuggono, è minimale, non oltre il 3-5% sono positivi e una parte si infettano nei centri di accoglienza dove è più difficile mantenere le misure sanitarie adeguate»². Dunque, la percentuale di positività tra i migranti non solo è marginale ma, come sottolinea Locatelli, capita che una parte di coloro che arrivano in Italia vengano successivamente contagiati all'interno dei centri di accoglienza, quindi su suolo italiano e in strutture in cui dovrebbero essere garantite misure efficaci di prevenzione al contagio.

Anche l'epidemiologo Massimo Galli conferma che i profughi che arrivano con i barconi sono al momento «le persone più controllate», aggiungendo che bisognerebbe invece «controllare meglio i viaggiatori intercontinentali che arrivano dalle zone in cui l'epidemia ancora imperversa»³.

È poi l'Istituto Superiore di Sanità a chiarire con dati scientifici come il peggioramento della situazione epidemiologica sia legato solo in minima parte ai flussi migratori. Nell'aggiornamento nazionale del 2 ottobre sull'epidemia di Covid-19, infatti, si analizza l'andamento del numero assoluto e della proporzione di casi confermati per nazionalità (italiana/non italiana) e luogo (Italia/estero) di acquisizione della malattia, da metà febbraio a fine settembre. Da tali dati risulta come la maggior parte dei casi segnalati sia sempre contratta sul territorio nazionale: nel mese di agosto il 77,1% dei nuovi casi di infezione da SARS-CoV-2 segnalati è stato contratto localmente e questa percentuale è salita al 90,4% nel mese di settembre. Inoltre, anche i casi importati dall'estero risultano in maggioranza connessi non ai flussi migratori, ma al rientro di cittadini italiani dalle vacanze in Paesi con una più elevata circolazione virale: nel mese di agosto, infatti sono stati segnalati 3.046 (13,2%) casi di infezione da virus SARS-CoV-2 in cittadini italiani di ritorno da un viaggio all'estero, rispetto al

² «Corriere della Sera», Locatelli (Cts): «Riaprire la scuola a tutti i costi». I contagi? «Il 25-40% tornati da viaggi, 3-5% dai migranti», 16 agosto 2020.

³ «Avvenire», Coronavirus. Galli: non è sicuro il ritorno del virus. Medici nelle scuole, 26 luglio 2020.

9,6% di casi tra i cittadini stranieri con infezione contratta fuori dall'Italia⁴. Va sottolineato peraltro che tale dato comprende non solo i migranti ma anche i turisti stranieri. Inoltre, sicuramente la percentuale tra i cittadini italiani è sottostimata, in quanto l'obbligo di tampone per i cittadini italiani di ritorno dall'estero è stato introdotto solo da metà agosto ed esclusivamente per i viaggiatori in rientro da Spagna, Grecia, Malta e Croazia, mentre tutti i migranti soccorsi in mare, sbarcati autonomamente o entrati irregolarmente via terra sono stati sottoposti a tampone.

Dai dati del Ministero dell'Interno, risulta che sui 6.371 tamponi effettuati ai migranti sbarcati in Sicilia tra inizio giugno e fine agosto, la percentuale di positivi è stata pari al 3,98%⁵.

Nei prossimi mesi è probabile che acquisti sempre più spazio la propaganda secondo cui sarebbero i migranti la principale causa dell'epidemia da Covid-19. La figura del "migrante untore" è il capro espiatorio perfetto contro cui rivolgere la rabbia, la frustrazione e le paure che vanno crescendo nella popolazione, a causa sia dei contagi in aumento e delle carenze organizzative nell'affrontare l'epidemia, sempre più evidenti ad esempio in un settore cruciale come la scuola, sia della profonda crisi economica, della povertà diffusa in fasce sempre più ampie e del forte aumento della disoccupazione che ci attende con la fine della cassa integrazione e del blocco dei licenziamenti. E imprenditori dell'odio senza scrupoli non attendono altro che di soffiare sul fuoco della xenofobia per capitalizzare tutto ciò in termini di consenso.

Il ruolo dei medici e delle autorità sanitarie nel contrastare con dati scientifici la propaganda dei "migranti untori" è assolutamente cruciale, così come è fondamentale che ad essi sia dato adeguato spazio sui media. Servono messaggi chiari, semplici e comprensibili, come ad esempio l'immediata risposta del Presidente dell'Ordine dei medici di Torino, Guido Giustetto, e di Paolo Vineis, professore ordinario presso l'Imperial College London, al Presidente della Regione Piemonte Cirio che aveva individuato nei migranti la causa principale dell'aumento dei contagi nella Regione. «La realtà – affermano Giustetto e Vineis in una nota congiunta – è che il tasso di positività al Covid tra i migranti è intorno all'1,5%. Ogni migrante che giunge in Italia è sottoposto a tampone e posto in isolamento se positivo e in quarantena se negativo. Prima di essere trasferiti e distribuiti tra le regioni, sono sottopo-

⁴ Istituto Superiore di Sanità, *Epidemia Covid-19 Aggiornamento nazionale 29 settembre 2020*, 2 ottobre 2020, pp. 16-17.

⁵ «La Repubblica», *Viminale: 6.371 tamponi a migranti sbarcati in Sicilia, 3,98 per cento positivi*, 29 agosto 2020.

sti a test sierologico. All'arrivo a Torino sono nuovamente sottoposti a tampone e posti in isolamento fino a quando giunge il risultato. Per tutti questi motivi, i migranti irregolari sono forse le persone più controllate e l'ultimo problema nel contenimento della pandemia. Forse siamo più "pericolosi" noi due, veri piemontesi, che non abbiamo fatto né tampone, né sierologico»⁶.

2. Tra hotspot, navi e pullman quarantena

Ma come avvengono in concreto la quarantena e l'isolamento⁷ dei migranti che arrivano in Italia?

Le circolari del Ministero dell'Interno del 18 marzo e del 1 aprile 2020⁸ prevedono che i migranti in arrivo, dopo lo screening sanitario da parte delle competenti autorità sanitarie, vengano sottoposti alla quarantena per un periodo di 14 giorni, e che solo al termine di tale periodo e sempre che non siano emersi casi di positività al virus, i migranti possano essere trasferiti in altra struttura di accoglienza, previo rilascio di idonea certificazione sanitaria.

Le misure di isolamento fiduciario e di quarantena nei confronti delle persone soccorse in mare o giunte sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi, durante il periodo dell'emergenza sanitaria, sono affidate dal decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 12 aprile 2020⁹, alla responsabilità del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'interno, che deve provvedere all'assistenza alloggiativa e alla sorveglianza sanitaria di tali persone, avvalendosi dell'assistenza operativa della Croce rossa italiana. Il Dipartimento può individuare, sentite le Regioni competenti e le autorità sani-

⁶ <https://portale.fnomceo.it/giustetto-e-vineis-considerazioni-sulla-dichiarazione-del-presidente-cirio/>.

⁷ I due termini non sempre vengono usati con accezioni univoche non solo nella comunicazione mediatica, ma anche nelle norme e negli altri atti istituzionali. Utilizzo qui l'accezione impiegata dall'Istituto Superiore di Sanità, per cui la quarantena si riferisce al periodo di 14 giorni in cui le persone a rischio, negative o non sottoposte a tampone, vengono sottoposte a sorveglianza attiva per il monitoraggio dell'eventuale comparsa di sintomi, mentre l'isolamento fiduciario riguarda i casi positivi.

⁸ Ministero dell'Interno, circolare del 18 marzo 2020, n. 3393 e circolare del 1 aprile 2020, n. 3728.

⁹ Decreto del Capo Dipartimento n. 1287 del 12 aprile 2020, "Nomina del soggetto attuatore per le attività emergenziali connesse all'assistenza e alla sorveglianza sanitaria dei migranti soccorsi in mare ovvero giunti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi nell'ambito dell'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".

tarie locali, aree o strutture da adibire ad alloggi per il periodo di sorveglianza sanitaria previsto dalle disposizioni vigenti, avvalendosi delle Prefetture, che procedono alla stipula di contratti per il trattamento di vitto, alloggio e dei servizi eventualmente necessari.

Da inizio agosto, inoltre, tutti i migranti soccorsi in mare o giunti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi o via terra sono sottoposti a tampone.

Una parte dei migranti, dopo aver effettuato il tampone trascorrono il periodo di quarantena negli hotspot, nei centri governativi di prima accoglienza (ex-CARA) o in altre strutture individuate dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione. Il sovraffollamento che caratterizza molti di questi centri rende sostanzialmente impossibile il rispetto delle misure di isolamento e non consente un'accoglienza in condizioni dignitose. Il caso più grave è quello dell'hotspot di Lampedusa, che a fronte di una capienza consentita di 192 persone, ne ha ospitate mediamente nei mesi estivi oltre mille, come rilevato anche dalla task force istituita ad hoc dalla Regione Siciliana¹⁰. Il 27 luglio, 180 persone fuggono da una tensostruttura della Protezione civile allestita a Porto Empedocle, priva di finestre e con una capienza massima di 100 persone, che ospitava in quel momento 520 migranti: condizioni disumane, in cui le persone rischiavano il soffocamento, come sottolineato dalla stessa Sindaca della città siciliana¹¹.

Inoltre, in alcuni hotspot e centri governativi di prima accoglienza, il periodo di quarantena spesso si allunga molto oltre le due settimane, in quanto il conteggio dei giorni inizia nuovamente da zero ogni volta che entrano nel centro persone giunte da nuovi sbarchi.

Secondo i dati forniti dalla Ministra dell'Interno, a metà settembre risultavano circa 3.000 persone in quarantena o isolamento in strutture sulla terraferma, mentre più di 2.000 erano collocate su cinque "navi quarantena"¹². Si tratta di traghetti privati che, secondo quanto stabilito dal già citato decreto della Protezione civile del 12 aprile, possono essere usati dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione per isolare per il periodo di quarantena o isolamento fiduciario i migranti soccorsi in mare per i quali l'Italia non può essere considerata un "porto sicuro" (ai sensi del decreto del 7 aprile¹³) o giunti sul territorio nazio-

¹⁰ «Askanews», *Migranti, task force della Regione Sicilia in hotspot Lampedusa*, 2 settembre 2020.

¹¹ «Il fatto quotidiano», *Migranti, fuga anche a Porto Empedocle: erano 520 in una struttura che poteva ospitarne 100*, 27 luglio 2020.

¹² Dati riferiti nell'ambito dell'audizione della Ministra dell'Interno al Comitato Schengen del 24 settembre 2020 (<http://webtv.camera.it/evento/16751>).

¹³ Cf. il capitolo di Ulrich Stege nel presente volume, pp. 37-57.

nale a seguito di sbarchi autonomi. La sorveglianza sanitaria a bordo è svolta dagli operatori della Croce rossa italiana. Chi risulta negativo al tampone resta a bordo per 14 giorni, chi risulta positivo rimane sulla nave fino al momento in cui il tampone diventa negativo.

Il primo esperimento è stato svolto a bordo della nave Rubattino, della Tirrenia, che ha ospitato 183 persone tra il 17 aprile e il 5 maggio. Il 19 aprile il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato una procedura per il noleggio di unità navali per l'assistenza e la sorveglianza sanitaria dei migranti in arrivo sulle coste italiane o soccorsi nell'ambito di operazioni di soccorso in mare. La Moby Zazà è stata quindi individuata quale "nave quarantena" in grado di ospitare fino a 250 persone, e successivamente sono state noleggiate a tale scopo ulteriori navi fino ad arrivare alle attuali 5.

Due Avvisi pubblicati a settembre, rispettivamente dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e dalla Protezione Civile della Regione Puglia, hanno previsto l'uso delle navi quarantena non solo per i migranti arrivati via mare, ma anche per i migranti che giungono sul territorio nazionale in modo autonomo attraverso le frontiere terrestri, in particolare in Friuli Venezia Giulia, ove non sia possibile individuare altre aree o strutture da adibire ad alloggi¹⁴, nonché ai cittadini non residenti stanziali in Puglia¹⁵.

Nel mese di ottobre, alcuni richiedenti asilo e titolari di protezione presenti in Italia da lungo tempo, che erano risultati positivi al tampone, sono stati prelevati di notte da un CAS di Roma in cui erano ospitati, senza alcuna previa informazione, e sono trasferiti su una nave quarantena ormeggiata nel porto di Palermo¹⁶.

Le navi quarantena sono state oggetto di critica per diversi motivi. In primo luogo, restare per settimane su una nave, che tra l'altro in molti casi non rimane ferma in rada ma si sposta (ad es. dalle coste siciliane a Lampedusa), può causare un forte disagio psicologico a persone che in gran parte sono state traumatizzate dalla traversata in mare, durante la quale hanno temuto per la propria vita e spesso hanno visto morire altre persone. Scendere a terra per poi risalire a bordo della nave quarantena, inoltre, crea ulteriori incomprensioni e

¹⁴ <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-contratti/-/content-view/view/1326116>

¹⁵ <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-contratti/-/content-view/view/1324171>

¹⁶ «La Repubblica», *Migranti, ragazzi positivi portati via dai centri accoglienza e trasferiti su navi quarantena*, 9 ottobre 2020; ASGI, *Illegali e discriminatori i trasferimenti coercitivi sulle "navi quarantena"*, 9 ottobre 2020.

frustrazioni. Questo disagio psicologico può portare facilmente a gesti disperati, talvolta con esiti fatali: il 20 maggio, un ragazzo tunisino di 28 anni è morto annegato dopo essersi buttato in mare da una nave quarantena per raggiungere a nuoto la costa¹⁷.

In particolare risulta senz'altro illegittimo il collocamento dei minori sulle navi quarantena, dato che la normativa vigente prevede che ogni decisione riguardante i minori sia adottata nel "superiore interesse del minore" e che i minori non accompagnati siano accolti in centri di accoglienza dedicati, escludendo l'accoglienza in strutture in cui siano ospitati anche adulti.

Va inoltre sottolineata una generale mancanza di trasparenza in relazione alle navi quarantena. Tanto le organizzazioni della società civile quanto gli avvocati non possono recarsi a bordo per interloquire con le persone che vi sono trattenute di fatto. Né sono note le procedure adottate a bordo: in particolare non è chiaro se le persone isolate sulle navi quarantena abbiano o meno accesso all'informativa in materia di asilo, di diritti dei minori e di protezione contro la tratta.

Si tratta, inoltre, di una soluzione probabilmente più costosa (la *Moby Zazà*, ad esempio, è costata allo Stato tra 900.000 euro e 1,2 milioni di euro¹⁸) e meno efficiente dal punto di vista della predisposizione delle misure sanitarie rispetto all'impiego di strutture sulla terraferma.

Il vero motivo per cui vengono utilizzate le navi per lo svolgimento della quarantena sembra risiedere nel valore simbolico che tale dispositivo assume nell'ambito del dibattito politico legato all'esternalizzazione e alla condivisione della responsabilità fra gli Stati dell'Unione Europea in materia di migrazioni. Il messaggio che viene comunicato all'opinione pubblica è che i migranti non vengono fatti sbarcare immediatamente, ma restano per almeno 14 giorni in una sorta di limbo galleggiante, utile anche a negoziarne la distribuzione in altri Stati europei.

Come sottolineato da ASGI¹⁹, è fondamentale vigilare affinché le navi quarantena non diventino l'apripista di "navi hotspot", "piattaforme hotspot" o altri sistemi per evitare l'approdo in Italia dei cittadini stranieri soccorsi in mare. L'isolamento strutturale delle navi, il difficile monitoraggio e l'impossibilità di ingresso da parte della società civile, rendono tale formula assolutamente inadeguata per lo svolgimento delle delicate operazioni di accoglienza, informazione

¹⁷ «La Repubblica», *Migrante si getta in mare dalla Moby Zazà: morto*, 28 luglio 2020.

¹⁸ «Internazionale», *Cosa sono e quanto costano le navi da quarantena per i migranti?*, 7 luglio 2020.

¹⁹ ASGI, *Diritti in rotta. Le "navi quarantena" tra rischi e criticità*, 17 giugno 2020.

e definizione della condizione giuridica dei cittadini stranieri. Le politiche di gestione delle migrazioni degli ultimi anni ci insegnano che le maggiori novità sono state introdotte per gestire le emergenze. Gli stessi centri hotspot sono nati nel 2015 come misura straordinaria per far fronte a un momento in cui il numero di persone in arrivo in Italia e in Grecia era estremamente elevato di arrivi. Tale sistema, terminata "l'emergenza", ha tuttavia continuato ad operare ed è entrato a pieno titolo nella gestione ordinaria delle migrazioni, rivoluzionandola e introducendo gravi violazioni dei diritti dei cittadini stranieri. Il rischio è che le "navi quarantena" aprano la strada agli "hotspot galleggianti".

Dopo le "navi quarantena", si è arrivati alla vergogna dei "pullman quarantena". Nel mese di settembre, una trentina di richiedenti asilo giunti a Udine dalla rotta balcanica sono stati costretti per più di una settimana a bordo di un pullman, per effettuare la quarantena, dormendo e mangiando sui sedili, senza avere a disposizione servizi igienici per lavarsi e sotto il costante controllo delle forze dell'ordine che impedivano loro di allontanarsi dal pullman. Come sottolineato da Action Aid, ASGI, INTERSOS e diverse organizzazioni di Udine, tali condizioni risultano lesive della dignità umana e non rispettano gli standard minimi di accoglienza, che la nostra Costituzione e il diritto internazionale, comunitario e italiano impongono di garantire a tutti i richiedenti asilo presenti sul territorio italiano, potendosi configurare come trattamento inumano e degradante vietato dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo²⁰.

Il Prefetto di Udine ha dichiarato in diverse occasioni che tale soluzione d'emergenza è stata adottata a causa dell'impossibilità di reperire posti in centri d'accoglienza ove i richiedenti asilo potessero effettuare il periodo di quarantena, in un contesto di forte aumento degli arrivi di migranti dalla Slovenia. Ora, sul territorio della Regione Friuli Venezia-Giulia vi è un sufficiente numero di strutture che potrebbero essere utilizzate a tale scopo, come peraltro rappresentato da alcuni dei Prefetti del Friuli Venezia-Giulia al Ministro dell'Interno nel corso della sua recente visita a Trieste²¹: tra ex caserme, alberghi vuoti ed edifici che fino al 2018 erano utilizzati per l'accoglienza diffusa, le strutture in questa Regione certamente non mancano. E tuttavia si preferisce tenere le persone sui pullman. Anche qui, la valenza simbolica è un elemento chiave: trattenere le persone in condizioni disumane, su mezzi di trasporto che dovranno poi

²⁰ «Redattore Sociale», *Migranti, il caso dei "bus quarantena" a Udine. "Vergognoso"*, 16 settembre 2020.

²¹ Comunicato stampa della Prefettura di Trieste, *Mancanza di fondamento sulla necessità di avvalersi di navi per far fronte situazione migratoria*, 10 settembre 2020.

portarle via, comunica all'opinione pubblica e agli stessi migranti un preciso messaggio.

È interessante osservare come sempre in Friuli Venezia Giulia, nella città di Trieste, la quarantena per le persone che arrivano dalla rotta balcanica sia stata organizzata garantendo un'accoglienza dignitosa, nel rispetto delle norme previste dal d.lgs. 142/2015, incluso l'accesso all'informativa in materia di protezione internazionale e all'orientamento legale.

Infine, va evidenziato come le misure di quarantena e isolamento siano imposte con mezzi coercitivi ai migranti in arrivo in Italia irregolarmente o a seguito di operazioni di soccorso, diversamente da quanto previsto per i cittadini italiani. Che siano collocati negli hotspot, nei CARA, sulle navi quarantena o sui pullman, di fatto i migranti non possono allontanarsi, essendo presenti dispositivi di vigilanza, e, nel caso in cui riescano a scappare, le forze dell'ordine intervengono per riportarli nel luogo di quarantena.

Tali misure di privazione della libertà personale risultano di assai dubbia legittimità, in quanto non sono rispettate le garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione²². Manca non solo un controllo giurisdizionale, ma anche una base legale (richiesta anche per i trattamenti sanitari obbligatori di cui all'art. 32 Cost.), non essendovi alcuna disposizione di legge che preveda il trattenimento dei cittadini stranieri ai fini della quarantena o dell'isolamento fiduciario. Così come sono completamente assenti le garanzie procedurali (notifica di un provvedimento individuale, possibilità di impugnare il provvedimento ecc.). Ne consegue che, ad esempio, una persona che venga trattenuta per più di 14 giorni per la quarantena, attualmente di fatto non ha accesso ad alcun mezzo legale per far valere l'illegittimità di tale misura.

L'imposizione della quarantena con misure coercitive unicamente ai cittadini stranieri neoarrivati costituisce inoltre una disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani. Come è noto, infatti, per i cittadini italiani che violino gli obblighi di quarantena o addirittura di isolamento (nel caso di positività al virus), sono previste sanzioni amministrative o penali, ma le forze dell'ordine non possono riportarli presso il luogo di isolamento con mezzi coercitivi né impedire loro di allontanarsene nuovamente.

²² Si veda in tal senso la ferma posizione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale: *Il Garante nazionale nei giorni dell'emergenza Covid - Bollettino n. 32*, 15 maggio 2020.

3. La gestione “fai da te” nelle strutture d'accoglienza e il blocco dei nuovi inserimenti²³

Mentre le procedure per la prevenzione Covid-19 adottate dal Ministero dell'Interno riguardo ai migranti in arrivo in Italia – per quanto discutibili e in parte di dubbia legittimità – sono applicate in modo più o meno omogeneo, si riscontrano invece prassi estremamente diversificate e una generale incertezza per quanto riguarda l'accoglienza dei migranti già presenti sul territorio nazionale, soprattutto con riferimento ai nuovi inserimenti nelle strutture d'accoglienza. Mi riferisco qui sia ai centri di accoglienza specifici per migranti (CAS, SIPROIMI, centri per vittime di tratta), sia alle strutture in cui i cittadini stranieri vengono inseriti insieme agli italiani (strutture per persone senza fissa dimora, comunità per minori, centri antiviolenza ecc.)²⁴.

Ad esempio, mentre il richiedente asilo appena sbarcato in Sicilia o entrato in Friuli Venezia Giulia dalla rotta balcanica viene sempre sottoposto a tampone e a isolamento o quarantena per 14 giorni prima di essere inserito in un CAS, invece le procedure applicate per collocare in un CAS un richiedente asilo già presente in Italia variano dalla mera valutazione dei sintomi mediante triage fino alla quarantena di 14 giorni accompagnata dal doppio tampone.

Né il Ministero della Salute né le varie autorità di riferimento per i differenti sistemi di accoglienza (le Prefetture e il Ministero dell'Interno per i CAS, i Comuni e il Servizio Centrale per le strutture afferenti al SIPROIMI, i Comuni per le strutture per senza dimora e per le comunità minori ecc.) hanno fornito indicazioni chiare e complete su quali procedure vadano adottate.

Mancano precise linee guida e procedure a livello nazionale, e perlopiù anche a livello regionale e locale, che stabiliscano chi deve fare cosa e con quali tempistiche, sia rispetto ai nuovi inserimenti nelle strutture d'accoglienza, sia

²³ Le informazioni riportate in questo capitolo sono state raccolte in gran parte nell'ambito della mia attività di Advocacy Officer della Migration Unit di INTERSOS, organizzazione impegnata nelle attività di assistenza sanitaria e prevenzione Covid-19 a Roma, su strada e in alcune strutture d'accoglienza del Comune di Roma, e attraverso la collaborazione con altre organizzazioni attive nell'accoglienza dei migranti a livello locale e nazionale. Ulteriori informazioni sono tratte da un monitoraggio sulla gestione dell'emergenza sanitaria nelle strutture d'accoglienza condotto dal Tavolo Asilo e dal Tavolo Immigrazione e Salute che ha coinvolto quasi 200 enti in tutta Italia, e i cui primi risultati sono stati presentati in diversi eventi pubblici e pubblicati in alcuni articoli («Il fatto quotidiano», *Musumeci, non c'è nulla di vero nella sua invettiva disperata contro i migranti in Sicilia*, 24 agosto 2020).

²⁴ L'analisi riguarda solo i sistemi di accoglienza, mentre non sono incluse le strutture in cui le persone vengono tratteneute o detenute, come i CPR o gli istituti penitenziari.

rispetto alla gestione dei casi sospetti o positivi che emergano tra gli ospiti o gli operatori delle strutture.

Tale mancanza di indicazioni ha prodotto una situazione estremamente disomogenea: si registrano prassi differenti da una città all'altra, così come tra differenti sistemi di accoglienza, o addirittura tra enti gestori nella stessa città e nello stesso sistema. Gli enti gestori di strutture di accoglienza si sono trovati di fatto a doversi organizzare da soli, con soluzioni "fai da te", in base al buon senso e alle risorse disponibili.

I problemi principali si sono posti riguardo ai nuovi inserimenti nelle strutture d'accoglienza. Le procedure adottate sono state e sono attualmente le più disparate e risultano in continua evoluzione. Alcuni enti inseriscono solo le persone risultate negative al tampone, altri considerano sufficiente il test sierologico. Alcuni richiedono il solo tampone/test sierologico, altri solo l'isolamento precauzionale di 14 giorni, altri ancora entrambe le misure. Alcune strutture, probabilmente una minoranza, effettuano solo il triage ed inseriscono direttamente in accoglienza la persona qualora non presenti sintomi e dichiarati di non essere stata a contatto con casi positivi o sospetti.

Va sottolineato che una parte rilevante delle strutture di accoglienza non presentano le caratteristiche strutturali e organizzative tali da consentire l'adozione al proprio interno delle misure necessarie per la quarantena e per l'isolamento fiduciario così come delineate dall'Istituto Superiore di Sanità. Ad esempio spesso non hanno la possibilità di ospitare la persona in una stanza singola con bagno riservato, avendo solo stanze e servizi igienici condivisi tra numerosi ospiti; o non riescono a gestire i flussi di raccolta e smaltimento dei rifiuti e di lavaggio della biancheria secondo le rigorose procedure previste per evitare i contagi; o ancora non hanno sufficiente disponibilità di DPI (mascherine chirurgiche, guanti ecc.), il cui reperimento è stato demandato totalmente agli enti gestori e ha posto molte difficoltà soprattutto nella fase iniziale dell'epidemia.

Nei casi in cui non sia possibile garantire misure di isolamento efficaci presso la struttura in cui la persona è accolta, l'Azienda sanitaria di riferimento deve valutare il trasferimento dell'ospite in una apposita struttura esterna. In alcune città sono state attivate strutture dedicate ai casi positivi, istituite, a seconda dei territori, dall'ASL, dalla Regione, dal Comune o dalla Prefettura.

Vi è tuttavia una grave carenza di strutture per i casi positivi e soprattutto per i casi sospetti che non possano restare in isolamento presso il proprio domicilio. Inoltre, anche ove tali strutture siano presenti, spesso non accettano persone che richiedano interventi specifici (ad es. persone con problemi psichiatrici). Di conseguenza, i casi sospetti e addirittura i casi positivi non di rado

restano in strutture d'accoglienza che non riescono a garantire l'isolamento, con l'elevato rischio che decine di altri ospiti ed operatori vengano contagiati, soprattutto nei grandi centri caratterizzati da una forte promiscuità.

Da un'importante indagine condotta dall'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) alla quale hanno partecipato più del 70% delle strutture di accoglienza per migranti a livello nazionale, con riferimento al periodo che va dall'11 maggio al 12 giugno 2020, risulta che su 512 casi sospetti segnalati alle ASL, nel 51,4% dei casi la quarantena è stata effettuata presso la struttura d'accoglienza stessa, e solo il 44,1% del totale dei sospetti in quarantena presso la struttura è stato isolato in una stanza singola con servizi privati²⁵. Ancora più preoccupanti i dati relativi all'isolamento dei casi positivi, che è stato effettuato presso la struttura d'accoglienza in ben un quarto dei casi e, di questi, solo il 54% è stato eseguito in una stanza singola con servizi esclusivi²⁶.

Inoltre, in molte città le persone che vivono per strada o in insediamenti informali e vengono segnalate alle competenti autorità sanitarie in quanto presentano sintomi da Covid-19 non vengono inserite in alcuna struttura di accoglienza, in attesa dell'effettuazione del tampone e poi dell'esito. Queste persone restano dunque per strada senza essere poste in isolamento e spesso non possono esser rintracciate per l'effettuazione del tampone, con gravi rischi per la salute individuale e collettiva.

In pochissime città, poi, sono state istituite strutture "ponte" dove possano essere collocate le persone asintomatiche che debbano trascorrere i 14 giorni di quarantena con sorveglianza sanitaria e/o attendere i risultati del tampone, ai fini del successivo inserimento in strutture di accoglienza ordinarie.

In mancanza di chiare norme o protocolli che individuino quale istituzione sia competente ad attivare le strutture per la quarantena e l'isolamento, spesso si è assistito a un rimpallo di responsabilità tra Comune, Prefettura, Regione e ASL. L'art. 4, co. 1 del decreto-legge n. 18/2020 (c.d. decreto "Cura Italia") prevede che le Regioni attivino, anche in deroga ai requisiti autorizzativi e di accreditamento, aree sanitarie anche temporanee sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei. Ma, come sopra evidenziato, in genere le Regioni hanno

²⁵ INMP, *Indagine nazionale Covid-19 nelle strutture del sistema di accoglienza per migranti*, Roma, agosto 2020, p. 16.

²⁶ *Ivi*, p. 20.

attivato strutture per i casi positivi, non per i casi sospetti o per la quarantena precauzionale.

Lo stesso decreto all'art. 6, co. 7 stabilisce che, nei casi in cui occorra disporre temporaneamente di beni immobili per far fronte ad improrogabili esigenze connesse con l'emergenza sanitaria, il Prefetto, su proposta del Dipartimento della protezione civile e sentito il Dipartimento di prevenzione dell'ASL territorialmente competente, può disporre, con proprio decreto, la requisizione in uso di strutture alberghiere, ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, per ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario o in permanenza domiciliare, laddove tali misure non possano essere attuate presso il domicilio della persona. In diverse circolari, il Ministero dell'Interno ha richiamato i Prefetti ad intervenire in attuazione di tale norma, con riferimento alle situazioni in cui l'isolamento non possa essere effettuato presso la struttura d'accoglienza. Ad oggi, tuttavia, la Protezione civile e le Prefetture non sono mai intervenute in applicazione di questa disposizione del decreto "Cura Italia".

Oltre alla mancanza di strutture per la quarantena o l'isolamento, si pone poi il problema dell'effettuazione dei tamponi. Soprattutto nei primi mesi dell'epidemia, la capacità generale dei servizi sanitari nell'effettuare i tamponi era molto limitata, e si registravano significativi ritardi anche per le persone sintomatiche. Inoltre, spesso emergono ostacoli burocratici che impediscono o ritardano l'effettuazione dei tamponi: ad esempio, in genere le ASL richiedono che vi sia una segnalazione del medico di medicina generale, ma la maggior parte delle persone che vivono in strada così come una parte degli ospiti delle strutture d'accoglienza non hanno un medico di base.

Molti Comuni e Prefetture, soprattutto nella fase del lockdown ma anche successivamente, hanno sospeso ogni nuovo inserimento, ad eccezione dei minori. Ad esempio il 9 marzo, il Comune di Roma ha sospeso le nuove accoglienze nel circuito ordinario (incluso il SIPROIMI) e in quello del "Piano freddo", riavviando gli inserimenti in SIPROIMI solo il 4 agosto.

Altri Comuni e Prefetture non hanno formalmente sospeso i nuovi ingressi nelle strutture d'accoglienza, ma hanno condizionato l'inserimento alla dimostrazione che la persona avesse trascorso il periodo di 14 giorni di quarantena precauzionale senza sviluppare sintomi. Alcuni Enti locali hanno predisposto soluzioni flessibili come ad esempio collocare in albergo per 14 giorni con sorveglianza sanitaria i titolari di protezione internazionale da inserire in SIPROI-

MI²⁷. In molte altre situazioni, invece, non sono state attivati interventi per consentire la quarantena precauzionale e ciò ha significato di fatto un blocco delle nuove accoglienze.

Di conseguenza, molti titolari di protezione internazionale, richiedenti asilo e vittime di tratta che in base alla normativa vigente hanno diritto all'accoglienza e molte persone senza fissa dimora, anche in condizioni estremamente vulnerabili, sono stati lasciati privi di qualsiasi accoglienza: abbandonati per strada, persino nel periodo del lockdown in cui vigeva l'obbligo per tutti di restare presso il proprio domicilio. Il mancato inserimento in strutture di accoglienza comporta un pericolo per la salute degli interessati, nonché un aumento dei rischi di contagio, anche in considerazione delle condizioni di promiscuità e del mancato accesso all'acqua corrente che caratterizzano gli insediamenti informali dove le persone escluse dall'accoglienza si trovano costrette a vivere, con gravi ricadute sull'intera collettività²⁸.

La situazione si è parzialmente risolta con l'aumento della possibilità di effettuare i tamponi, con l'adozione di accordi tra gli Enti locali e le ASL e, in qualche città, con l'apertura di strutture "ponte" per la quarantena delle persone da inserire in accoglienza. Ad esempio, il Comune Roma ha adottato una procedura per l'inserimento in SIPROIMI, in accordo con l'ASL RM2 e INTERSOS, che garantisce un elevato livello di sicurezza per gli ospiti e gli operatori delle strutture. In breve, la persona candidata all'accoglienza viene sottoposta a triage sanitario per la valutazione del rischio Covid-19 e viene accolta in una struttura "intermedia" per un periodo di 14 giorni di isolamento con sorveglianza attiva per il monitoraggio dell'eventuale comparsa di sintomi. La persona è sottoposta a due tamponi, rispettivamente all'inizio e poco prima del termine del periodo di isolamento. Al termine di tale percorso, la persona risultata negativa ai tamponi e che non abbia sviluppato sintomi viene trasferita nel centro SIPROIMI di destinazione, con la relativa certificazione sanitaria di idoneità alla vita comunitaria.

Fin dai primi mesi della pandemia, le principali organizzazioni impegnate nell'accoglienza e nella tutela dei diritti di richiedenti asilo e migranti hanno

²⁷ Il Servizio Centrale SPRAR/SIPROIMI, con nota del 17 marzo, ha sospeso gli inserimenti che comportano il trasferimento della persona da un Comune all'altro, ma ha comunicato a tutti i Comuni la possibilità di procedere con i c.d. "auto-inserimenti", ovvero inserimenti di persone che si trovano sul proprio territorio.

²⁸ INTERSOS, *Un'emergenza nell'emergenza: L'intervento di INTERSOS in Italia contro il Covid-19*, maggio 2020; INTERSOS, *L'altra emergenza di Roma: Il Covid-19 tra i dimenticati della capitale*, giugno 2020; «Avvenire», *Coronavirus. Gli ultimi dimenticati di Roma. «Così bloccano l'accoglienza»*, 15 agosto 2020.

richiesto in più occasioni alle istituzioni competenti l'adozione di linee guida a livello nazionale per le strutture d'accoglienza, in qualche modo analoghe alle indicazioni per le RSA predisposte dall'Istituto Superiore di Sanità: un documento, cioè, che definisse chiaramente le procedure da seguire in relazione ai nuovi inserimenti e alla gestione dei casi confermati e sospetti all'interno delle strutture.

Solo alla fine di luglio viene pubblicato il documento con le "Indicazioni operative *ad interim* per la gestione di strutture con persone ad elevata fragilità e marginalità socio-sanitaria nel quadro dell'epidemia di Covid-19", elaborato dall'INMP su mandato del Ministero della Salute. Il documento contiene importanti indicazioni ed è sicuramente un primo importante passo, ma soddisfa solo parzialmente le esigenze rappresentate dalle organizzazioni, in quanto non definisce in modo sufficientemente chiaro e concreto le procedure da seguire. È possibile che la scelta di non definire più in dettaglio le procedure a livello nazionale derivi dalla volontà di rispettare la competenza regionale. Finora, tuttavia, risulta che solo due Regioni, la Toscana²⁹ e il Piemonte³⁰, hanno adottato linee guida riguardanti le strutture d'accoglienza per migranti, e poche altre (tra cui Lombardia, Lazio, Friuli Venezia-Giulia) hanno emanato indicazioni per le strutture per persone senza dimora, le comunità per minori ecc.

Inoltre, secondo le Indicazioni dell'INMP, per i nuovi inserimenti nelle strutture d'accoglienza aperte è sufficiente che la persona non presenti sintomi di Covid-19 al triage, mentre non viene previsto né il tampone né la quarantena precauzionale di 14 giorni, come invece prevedono le linee guida adottate dalle Regioni sopra citate e le prassi riscontrate su molti territori. Come evidenziato da alcune delle organizzazioni del terzo settore che sono state ascoltate dall'INMP prima della pubblicazione delle Indicazioni, la mera valutazione dei sintomi non garantisce un sufficiente livello di sicurezza per gli ospiti e gli operatori. Ciò a maggior ragione in considerazione del fatto che i migranti inseriti nelle strutture d'accoglienza, per lo più giovani e in buono stato di salute, se positivi al Covid-19 sono presumibilmente in maggioranza asintomatici, dunque il solo triage senza tampone non consente di evitare l'inserimento di persone positive. Far entrare in una struttura d'accoglienza un caso positivo rappresenta

²⁹ Regione Toscana - Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale, *Linee di indirizzo per i centri di accoglienza (CAS e SIPROIMI) in periodo di emergenza sanitaria da Covid-19*, 23 giugno 2020.

³⁰ Regione Piemonte - Direzione Sanità e Welfare - Settore Prevenzione e Veterinaria, *Linee di indirizzo per le strutture di accoglienza, servizi destinati ai minori e per i servizi di prevenzione e contrasto alla violenza*, 30 giugno 2020.

un rischio particolarmente grave dove siano presenti persone con problemi di salute preesistenti ed età più avanzata, anche superiore ai 65 anni, come accade nelle strutture per senza dimora. Il livello di rischio per queste strutture, peraltro caratterizzate da un elevato turnover, è non molto diverso dalle RSA: l'inserimento in una struttura per senza dimora di una persona positiva, non individuata al triage in quanto asintomatica, può provocare contagi multipli con esiti fatali analogamente a quanto accaduto nelle RSA.

A fronte di tutte le criticità evidenziate sopra, va sottolineato il grande sforzo fatto dalla maggior parte degli enti gestori delle strutture d'accoglienza per rispondere al meglio all'emergenza sanitaria. Sono stati attuati processi di riorganizzazione degli spazi (per consentire il distanziamento sociale ed eventualmente l'isolamento, anche trasferendo gli ospiti in strutture dello stesso ente gestore) e del lavoro (per garantire la sorveglianza sanitaria, la distribuzione degli ospiti in più strutture, l'apertura h 24 delle strutture che ordinariamente garantiscono il servizio solo notturno ecc.).

Essenziali nel consentire l'efficace adozione delle misure di prevenzione sono state l'informazione e la sensibilizzazione degli ospiti, con l'ausilio di mediatori culturali, rispetto ai rischi del contagio, alle prescrizioni igienico-sanitarie, alla necessità di rispettare il distanziamento sociale e di limitare gli spostamenti. Dalle testimonianze raccolte dalle principali organizzazioni che gestiscono strutture di accoglienza, sembra che, pur a fronte di momenti di tensione, la maggior parte degli ospiti abbiano compreso la necessità di rispettare le misure di prevenzione, anche nel periodo più difficile del lockdown (le situazioni più complesse da gestire sono state quelle relative a persone con problemi psichiatrici e/o di dipendenza).

Infine, va ricordato che a livello normativo sono stati adottati una serie di importanti provvedimenti finalizzati a ridurre al minimo il numero di persone dimesse dalle strutture d'accoglienza nel periodo dell'emergenza e a rendere i diversi sistemi di accoglienza più permeabili tra loro in modo da ottimizzare l'impiego dei posti disponibili. L'art. 86-bis del decreto-legge n. 18/2020 ha infatti prorogato al 31 dicembre 2020 i progetti SIPROIMI in scadenza al 30 giugno e ha stabilito che i cittadini stranieri possano rimanere nei centri SIPROIMI e nei CAS che li ospitano fino alla fine dello stato di emergenza, anche se sono venute meno le condizioni per la loro permanenza. Si prevede inoltre la possibilità di utilizzare gli eventuali posti disponibili nel SIPROIMI, fino al termine dello stato di emergenza, per l'accoglienza di richiedenti protezione internazionale e titolari di protezione umanitaria sottoposti al periodo di

quarantena o isolamento fiduciario (su disposizione del Prefetto) o di persone in stato di necessità, a prescindere dalla cittadinanza e dallo status giuridico³¹.

In generale, il sistema d'accoglienza per migranti è riuscito a reggere l'impatto dell'emergenza sanitaria, e il numero di casi positivi riscontrati è stato basso. Dalla sopra citata indagine condotta dall'INMP, risulta che tra l'11 maggio e il 12 giugno 2020 sono stati riscontrati solo 239 casi di Covid-19 nelle strutture di accoglienza (CAS, SIPROIMI, CARA), quasi tutti nelle Regioni del Nord³². Particolarmente ridotto (18) il numero di casi riscontrati all'interno del SIPROIMI³³, caratterizzato per lo più dall'accoglienza diffusa e in piccoli numeri, in larga parte all'interno di appartamenti di civile abitazione.

Focolai di dimensioni significative sono scoppiati soprattutto in grandi CAS o strutture per senza dimora, dove è sostanzialmente impossibile garantire l'efficace adozione delle misure di prevenzione. Quanto avvenuto nel CAS istituito all'interno dell'ex caserma Serena, a Treviso, è emblematico: da 2 casi positivi emersi il 12 giugno si è passati a 257 persone infette, tra cui 11 operatori³⁴. Numeri elevatissimi che hanno reso di fatto la caserma trevigiana il più grande focolaio di Covid-19 in Italia nel periodo estivo e che hanno dato fiato alla retorica xenofoba.

L'epidemia ha reso ancora più evidente la necessità di riformare il sistema d'accoglienza, superando le grandi strutture collettive caratterizzate da elevate concentrazioni di persone. In tal senso, risultano estremamente importanti le nuove norme previste dal decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre, che abrogano in parte il primo decreto Sicurezza, stabilendo che i richiedenti asilo possano accedere all'ex-SPRAR/SIPROIMI, rinominato Sistema di Accoglienza e Integrazione³⁵, caratterizzato in gran parte dall'accoglienza diffusa. Oltre al previsto potenziamento del nuovo SAI, è urgente che vengano riviste le disposizioni relative agli appalti per i CAS che hanno di fatto favorito le grandi strutture e ridotto drasticamente i servizi previsti, inclusa l'assistenza sanitaria.

³¹ Servizio centrale del SIPROIMI, *Circolare operativa per la rete SIPROIMI in conseguenza delle disposizioni di cui all'art. 86 bis legge 24 aprile 2020, n. 27*, 4 maggio 2020.

³² INMP, cit. p 17.

³³ *Ivi*, p. 19.

³⁴ «Corriere della Sera», *Coronavirus, Caserma Serena: da 2 a 257 positivi in due mesi. Nessuno ha diviso sani e malati*, 8 agosto 2020.

³⁵ Decreto legge n. 130/2020, art. 4, co. 3.

4. Prepararsi alla seconda ondata dell'epidemia

Con l'inizio dell'autunno si sta assistendo a un nuovo consistente aumento dei contagi. È fondamentale prepararsi alla probabile seconda ondata dell'epidemia, tenendo conto delle criticità emerse finora e valorizzando le esperienze positive sviluppate.

In particolare, ritengo che gli aspetti principali su cui intervenire siano i seguenti:

- a) Vanno adottate al più presto indicazioni chiare sulle procedure e sulle responsabilità delle diverse istituzioni coinvolte, sia rispetto alla gestione dei casi sospetti o positivi che emergano tra gli ospiti o gli operatori delle strutture d'accoglienza, sia rispetto ai nuovi inserimenti nelle strutture, chiarendo chi deve fare cosa e con quali tempistiche.

Risulta particolarmente urgente definire procedure per i nuovi inserimenti, praticabili e in grado di garantire la sicurezza degli ospiti e degli operatori, al fine di superare l'estrema disomogeneità di prassi e il blocco delle nuove accoglienze che permane in alcuni contesti.

Sarebbero utili indicazioni valide per tutte strutture di accoglienza collettive, che tengano però conto delle specificità dei vari sistemi di accoglienza. Le Indicazioni predisposte a livello nazionale dall'INMP sono senz'altro un passo importante in questa direzione, ma andrebbero integrate con previsioni meno generiche e riviste anche sulla base delle procedure effettivamente adottate, a partire da un confronto tra le autorità sanitarie, le Regioni, le istituzioni competenti in materia di accoglienza (Ministero dell'Interno, Servizio Centrale SIPROIMI, ANCI) e le organizzazioni del terzo settore impegnate in tale ambito³⁶.

È inoltre urgente che siano adottate linee guida a livello regionale, tenendo in considerazione le indicazioni nazionali ed eventualmente prendendo spunto dalle procedure già adottate dalle poche Regioni che si sono già attivate in tal senso.

- b) Considerato che molte strutture d'accoglienza non presentano le caratteristiche strutturali e organizzative necessarie per l'effettuazione della quarantena e dell'isolamento fiduciario, è essenziale che siano attivate strutture per accogliere (separatamente) i casi positivi, i casi sospetti e le persone alle quali sia richiesto di trascorrere 14 giorni di quarantena ai fini del successi-

³⁶ In tal senso, rappresenta un contesto importante di confronto il Tavolo tecnico istituito dall'INMP a settembre 2020, con la partecipazione del Ministero della Salute e di rappresentanti del Tavolo Asilo e del Tavolo Immigrazione e Salute.

vo inserimento in strutture di accoglienza ordinarie (c.d. strutture “ponte” per la quarantena precauzionale).

Tali strutture devono garantire condizioni di accoglienza dignitose (vicende come quella dei “pullman quarantena” non devono ripetersi mai più), e andrebbero evitate soluzioni che rischiano di aggravare il disagio psicologico di persone traumatizzate dal viaggio in mare quali le “navi quarantena”.

Nel caso in cui vengano adottate misure di privazione della libertà personale, come accade nei confronti dei migranti in arrivo in Italia sottoposti a quarantena o isolamento, devono essere rispettate le garanzie previste dall’art. 13 della Costituzione, anche per evitare abusi quali il prolungamento della quarantena oltre i 14 giorni.

Andrebbero inoltre evitate concentrazioni di numeri elevati di persone sia nelle strutture per la quarantena e l’isolamento, sia nelle strutture ordinarie (CAS, strutture per senza dimora ecc.), in quanto, come dimostrato dall’esperienza di questi mesi, rendono molto più difficile il contenimento di eventuali contagi, oltre a provocare tensioni sociali. In tal senso, risulta sempre più urgente una riforma del sistema di accoglienza, che preveda il superamento delle grandi strutture a favore dell’accoglienza diffusa.

- c) Infine, è fondamentale contrastare la retorica del “migrante untore”, che in tempi di crescente disagio e tensione sociale può sfociare in comportamenti xenofobi anche violenti. In tal senso, le autorità sanitarie e le istituzioni competenti in materia di accoglienza dovrebbero forse compiere un maggiore sforzo nel comunicare all’opinione pubblica informazioni corrette sul ridotto numero di casi positivi tra i migranti. E vanno evitate in tutti i modi misure dal forte valore simbolico – come ad esempio il trasferimento di cittadini stranieri, anche presenti in Italia da tempo, su “navi quarantena” a centinaia di chilometri dalla struttura d’accoglienza in cui erano ospitati – che comunicano all’opinione pubblica il messaggio secondo cui i migranti sono soggetti pericolosi che vanno trattati in modo differente dai cittadini italiani.

Come ricordato dalla Sottosegretaria alla Salute Sandra Zampa, «l’emergenza Covid ci ha mostrato fino a che punto la salute di tutti dipenda dalla salute di ciascuna persona»³⁷. La mancanza di un’efficace prevenzione nei sistemi di accoglienza rischia di avere un impatto non solo sugli “ultimi”, i migranti e le persone senza dimora, ma sulla salute collettiva. Abbiamo bisogno di una politica lungimirante e responsabile, in grado di affrontare gli enormi problemi

³⁷ INMP, cit. p. 5.

che abbiamo di fronte, tutelando le fasce più deboli e prevenendo l'esplosione di tensioni sociali. È urgente, come ci invita a fare Papa Francesco, cogliere la prova della pandemia «come un'opportunità per preparare il domani di tutti, senza scartare nessuno, di tutti. Perché senza una visione d'insieme non ci sarà futuro per nessuno»³⁸.

Elena Rozzi

Elena Rozzi si occupa di diritti dei migranti, con particolare attenzione ai minori, conducendo attività di advocacy, ricerca, consulenza legale e coordinamento di progetti operativi. Dal 2018 lavora come Advocacy Officer presso la Migration Unit dell'organizzazione umanitaria INTERSOS, che realizza interventi di assistenza sanitaria e protezione rivolti ai migranti più vulnerabili (minori, vittime di violenza e vittime di sfruttamento lavorativo). Dal 2011 fa 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 diversi 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, 2018; "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.

³⁸ «Vatican News», *Francesco: ricostruiamo il mondo senza lasciare nessuno indietro*, 19 aprile 2020.

RIFUGIATI-CITTADINI? PARTECIPAZIONE E RESPONSABILITÀ DURANTE IL COVID E OLTRE

Chiara Marchetti

1. Cittadinanza formale e cittadinanza “pratica”

Tra tutte le diverse categorie in cui i migranti sono più o meno sensatamente suddivisi dagli Stati, i rifugiati sono quelli che allo stesso tempo più si allontanano e più si avvicinano ai cittadini. Vi si allontanano, perché sono i fuori-posto (*dis-placed*), coloro che hanno reciso il legame apparentemente naturale con la propria patria e si presentano inermi a una possibile comunità di accoglienza, l’incarnazione dei “diritti umani” (ovvero dei non-cittadini) per eccellenza. Questa condizione è intrinsecamente collegata al loro “impossibile ritorno”, impossibilità che è al contempo un’imposizione giuridica (rifugiato è proprio colui/colei che non può godere della protezione del suo Paese di origine: se ritornasse a casa, perderebbe contestualmente lo status ottenuto nel Paese di asilo) e un sentimento emotivo e sociale: come constatava amaramente il sociologo algerino Abdelmalek Sayad, «il ritorno è naturalmente il desiderio e il sogno di tutti gli immigrati, per loro è come recuperare la vista, la luce che manca al cieco, ma, come lui, sanno che è un’operazione impossibile. Non resta che rifugiarsi in un’implacabile nostalgia»¹.

D’altra parte, però, i rifugiati si avvicinano ai cittadini, perché - proprio per l’assolutezza della loro perdita originaria - dovrebbero godere di una protezio-

¹ ABDELMALEK SAYAD, *L’immigration ou les paradoxes de l’altérité. 1. L’illusion du provisoire*, Editions Raisons d’Agir, Paris, 2006.

ne particolare da parte delle comunità politiche di accoglienza che, una volta accettato il non-ritorno del rifugiato, si dovrebbero impegnare e a concedergli una nuova cittadinanza o, quantomeno, i diritti che tradizionalmente sono stati ad essa correlati. Possiamo certamente dire, a fronte delle tragiche pratiche attuate negli ultimi anni anche da parte di quei Paesi europei che dovrebbero rappresentare il baluardo dei diritti umani, è più realistico rilevare che gli Stati di asilo tendono piuttosto a tutelarsi dalla presenza di figure che minacciano il loro stesso fondamento socio-politico (sono inquietanti e difficili da assorbire per le nostre comunità politiche, perché «spezzando la continuità tra uomo e cittadino, essi mettono in crisi la finzione originaria della sovranità moderna»²), rifugiandosi nella pavida scappatoia del “rimpatrio”: come affermava profeticamente Hannah Arendt nell'immediato dopoguerra, «il mancato riconoscimento dell'apolidicità significa in ogni caso il rimpatrio, cioè il rinvio a un paese d'origine che si rifiuta di accettare il rimpatriato come cittadino o, al contrario, lo vuole urgentemente al ritorno per punirlo»³. La strategia del “rimpatrio”, evocata da Arendt, ha nel tempo assunto forme più subdole: lo strumentale contrasto dell'“immigrazione irregolare” come alibi per l'esternalizzazione, gli accordi bilaterali con Paesi di origine e di transito, le riammissioni a catena⁴. Ma la sostanza cambia poco.

Sembra tuttavia che questi tentativi di rimuovere un riconoscimento pieno e compiuto del diritto di asilo riveli a contrario proprio la pregnanza del nesso rifugiato-cittadino: si cerca di prenderne le distanze, di ridurne la portata (a monte, non facendo entrare potenziali candidati, o a valle, svuotando di senso l'asilo e abrogando intere fattispecie della protezione, come è avvenuto con i decreti immigrazione e sicurezza nel 2018), proprio perché consapevoli della sacralità di un diritto che – una volta concesso – tende a elevare il migrante a uno status comparabile a quello del cittadino. Non a caso, sono numerosi i casi in cui anche la legislazione nazionale ha precisato che i rifugiati (e per estensione tutti i titolari di protezione internazionale) devono a tutti gli effetti godere del medesimo trattamento previsto per i cittadini italiani: questo vale per esempio in materia di lavoro e occupazione, financo all'accesso al pubblico impiego, e anche in materia di assistenza sanitaria e sociale; a rimanere esclusi sono i diritti politici, in particolare quello di voto. Allo stesso tempo, gli stessi rifugiati sono la categoria tra i migranti che può accedere con particolare “vantaggio” anche

² GIORGIO AGAMBEN, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 1995.

³ HANNAH ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1996.

⁴ Cf. in questo volume i contributi di Maurizio Veglio e Michelangelo Severgnini pp. 123-134 e pp. 59-78, oltre all'approfondimento sulla rotta balcanica.

alla cittadinanza vera e propria, cinque anni dopo il riconoscimento a differenza dei dieci dei lungo soggiornanti per altre ragioni.

Ma il taglio con cui voglio affrontare il nesso tra rifugiati e cittadinanza non si riduce alla sola dimensione formale, in primis dell'acquisizione dello status di rifugiato e successivamente della cittadinanza "di carta". In realtà sono più interessata a leggere le pratiche di cittadinanza messe in atto dai rifugiati (così come certamente da molti altri migranti) a prescindere e al di là del riconoscimento che viene loro dall'alto delle istituzioni. Ciò non significa sminuire l'importanza dei documenti e dei diritti ad essi connessi, ma piuttosto ampliare lo sguardo verso una concezione "pratica" della cittadinanza, che mette al centro una piena ed effettiva partecipazione alla vita sociale, elemento che dovrebbe essere imprescindibile anche per i "vecchi" cittadini. In questo senso, l'invito è a tornare a discutere e praticare la cittadinanza, in particolare quella sociale, riscoprendo il suo significato profondo che non è tanto connesso all'appartenenza alla comunità nazionale, quanto al praticare questo legame. E ciò avviene – per rifugiati e cittadini - non tanto attraverso l'identità comunitaria, ma attraverso l'attività pubblica. Come ci ricordava già diversi anni fa Giovanna Procacci, infatti, «tutta la cittadinanza sociale si è, sì, sviluppata sotto l'egida dello stato nazionale, ma in relativa indipendenza dal legame di nazionalità: i criteri di attribuzione dei diritti sociali sono stati identificati in aggregazioni collettive, pubbliche o private, ma sempre più delimitate dello stato»⁵. L'attivazione degli stessi "rifugiati" in pratiche e rivendicazioni di cittadinanza sociale, così come la partecipazione dei cittadini autoctoni alla rifondazione del sistema di asilo e il loro diretto coinvolgimento in relazioni interculturali significative⁶, sembrano oggi la sfida più ambiziosa, e allo stesso tempo più urgente e necessaria, non solo per dare pieno significato alla protezione dei rifugiati ma anche per rifondare le nostre comunità. Consapevoli che spesso non sono solo i rifugiati a essere e sentirsi esclusi, ma anche i cittadini tutti gli effetti, che si sentono sempre meno di "appartenere": «Milioni di persone sono privati di diritti poiché non possono divenire cittadini nel paese in cui risiedono. Ancora più numerosi, tuttavia, sono coloro che hanno lo status formale di membri dello Stato nazionale ma mancano di molti dei diritti che si è soliti pensare discendano da questa condi-

⁵ GIOVANNA PROCACCI, "Cittadinanza", in «Rassegna italiana di sociologia», Vol. XXXIX, n. 1, 1998, pp. 627-8.

⁶ Si veda a questo proposito il mio contributo nel report dell'anno scorso: CHIARA MARCHETTI, "L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie", in Mariacristina Molffetta – 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

zione. [...] Ci sono sempre più cittadini che non appartengono, e questa circostanza mina a sua volta la base dello Stato nazionale come luogo centrale della democrazia»⁷. Si tratterebbe quindi – per usare le parole di Balibar – di indurre tutti, compresi gli “autoctoni”, a «rimettere in gioco, almeno simbolicamente, la loro identità civica acquisita, ereditata dal passato, e ricostruirla nel presente con tutti gli altri, con tutti coloro – quale ne sia l’origine, l’anzianità, la “legittimità” - che condividono oggi uno stesso “destino” in un angolo della terra. [...] Non esistono “primi occupanti” del territorio inteso come spazio civico».⁸

Se si assume questo sguardo più ampio, si può scoprire che le “pratiche di cittadinanza”⁹ agite e rivendicate dai rifugiati spesso precedono e addirittura superano qualsiasi nesso o dipendenza dal riconoscimento formale, allo stesso modo in cui i giovani di seconda generazione non attendono di acquisire finalmente e dopo mille ostacoli la cittadinanza italiana per “sentirsi” e “fare” gli italiani. Inoltre, come già mostrato ancora una volta in ricerche relative alle seconde generazioni in Italia¹⁰, la dimensione della partecipazione diretta alla vita pubblica e sociale del Paese in cui si vive mette al centro le pratiche quotidiane che si possono svolgere insieme ad altri coabitanti (o diremmo meglio, coerentemente con questa interpretazione: concittadini), riconfigurando il senso stesso della “comunità di appartenenza” in una direzione più trasversale, flessibile, intersezionale. Per sentirsi ed essere cittadini, quindi, non sarebbe necessario – come pretendeva una vecchia concezione monolitica ed esclusiva della cittadinanza nazionale - che i rifugiati scegliessero una volta per tutta di sentirsi solo e veramente italiani, recidendo ogni legame e identificazione con la comunità di origine o altre comunità di elezione; varrebbero molto di più la partecipazione, il senso di appartenenza anche su base locale, la dedizione e la cura per i luoghi che si abitano e frequentano, la costruzione di legami di prossimità e solidarietà con i vicini, già noti o ancora – e solo provvisoriamente – estranei¹¹.

⁷ STEPHEN CASTLES - ALAISTAIR DAVIDSON, *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*, Macmillan, London, 2000, p. VIII.

⁸ ETIENNE BALIBAR, *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, manifestolibri, Roma, 2004, p. 159

⁹ SASKIA SASSEN, *Territory, authority, rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

¹⁰ ENZO COLOMBO - LORENZO DOMANESCHI - CHIARA MARCHETTI, “Citizenship and multiple belonging: representations of inclusion, identification and participation among children of immigrants in Italy”, in «Journal of Modern Italian Studies», vol. 16, 2011, pp. 334-347.

¹¹ In questo, senso diversi autori hanno sottolineato l’importanza di leggere la cittadinanza attraverso le lenti di “processi di cittadinanza”, ovvero la progressiva acquisizione di diritti istituzionalmente garantiti, di riconoscimento nell’ambito delle reti di prossimità e delle società locali, di competenze pratiche nell’accesso ai mercati e ai servizi del territorio (MAURIZIO AMBRO-

2. Volontariato coatto vs. partecipazione

Il fatto di focalizzarsi sulle forme di partecipazione e sulle pratiche di cittadinanza dei rifugiati non ci deve indurre a confonderle con i tanti esempi di volontariato condizionato e talvolta coatto a cui sono stati sottoposti richiedenti asilo e rifugiati negli ultimi anni. Ben diverso infatti è il caso in cui sono le istituzioni pubbliche - e in diverse situazioni anche i soggetti del privato sociale impegnati nel sistema di accoglienza - a proporre in modo pressante o addirittura a imporre ai migranti accolti di “restituire” quanto ricevuto in termini di servizi attraverso azioni, attività e disponibilità a quello che spesso si configura più come lavoro gratuito che come volontariato spontaneo.

Questo costume si è diffuso in modo pervasivo soprattutto in seguito alla cosiddetta “crisi dei rifugiati”, tra il 2015 e il 2018, quando anche in Italia si è particolarmente diffuso un approccio che, se pur con accenti diversi, spostava il tema dell’asilo e dell’accoglienza dal regime del diritto a quello del merito. In questa cornice, perdevano via via rilevanza le ragioni della fuga e la titolarità di diritti connessi, senza ulteriore pregiudizio, alla condizione di richiedente asilo e successivamente di titolare di protezione, mentre si affermavano come condizioni per essere accettati socialmente (e persino giuridicamente) buoni comportamenti, dimostrazioni di buona volontà e gratitudine, accondiscendenza a forme più o meno impegnative e/o umilianti di “volontariato”, intesi come prove di un presunto merito guadagnato sul campo e della volontà di entrare a far parte di una “comunità di valori” più che di una comunità di diritto¹².

SINI - DEBORAH ERMINIO (a cura di), *Volontari inattesi. L'impegno sociale delle persone di origine immigrata*, Erickson, Trento, 2020, p. 22) o di “atti di cittadinanza”, mediante i quali i soggetti si costituiscono come cittadini (ENGIN ISIN - GREG NIELSEN, a cura di, *Acts of citizenship*, London, Zed Books, 2008).

¹² Come ho ricordato altrove, possono essere letti in questo senso sia l’invito alle prefetture, espresso nel Decreto Minniti-Orlando del 2017, a promuovere ogni iniziativa utile all’implementazione dell’impiego di richiedenti protezione internazionale in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, sia la proposta avanzata da Mario Morcone, allora capo del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, a introdurre un meccanismo premiale che avrebbe inciso addirittura sul riconoscimento della protezione (umanitaria). Cf. CHIARA MARCHETTI, “(Un) Deserving refugees. Contested access to the “community of value” in Italy”, in Goździak Elżbieta M., Main Izabella, Suter Brigitte (eds.), *Europe and the Refugee Response. A Crisis of Values?*, Routledge, London, 2020, pp. 236-252. Il nesso tra partecipazione/volontariato e riconoscimento giuridico non è d’altronde una novità nemmeno in altri Paesi: nel Regno Unito è stato proposto di rendere più rapida la naturalizzazione per i richiedenti che diano prova di “cittadinanza attiva” mediante la partecipazione ad attività volontarie. L’impegno sociale delle persone di origine immigrata, p. 17. Si consideri inoltre che il meccanismo premio-punizione non era estraneo al mondo nell’accoglienza nemmeno prima della “crisi dei rifugiati” ed è stato spesso adottato in modo più o meno consapevole anche dagli stessi operatori sociali, come ben testimoniato dalle

Così come l'importanza del documento (attestante lo status di rifugiato e/o l'acquisizione della nuova cittadinanza) non è riducibile alla sola strumentalità – che pure sarebbe comprensibile e legittima – connessa a maggiori vantaggi e diritti, allo stesso modo la scelta della partecipazione e di atteggiamenti solidaristici e prosociali non è quasi mai riconducibile a un mero calcolo del tornaconto personale, ma nemmeno a una sorta di fredda “restituzione” di quanto ricevuto. I comportamenti sociali, e quelli dei rifugiati non fanno eccezione, non sono quasi mai frutto di strategie meramente calcolatorie, in cui si valuta a tavolino quanto si è ricevuto e quanto si dovrebbe dare indietro per pareggiare i conti. Lungi dall'essere attori razionali che cercano un bilancio in pari o addirittura un guadagno, i rifugiati - come tutti gli altri esseri umani del resto - sono mossi da un intreccio di motivazioni, sentimenti, legami, vincoli e aspirazioni che compongono intrecci originali e difficilmente riducibili a dimensioni unidimensionali di causa-effetto che spiegano in modo univoco i singoli comportamenti. Può essere comunque utile presentare brevemente alcune delle diverse forme di partecipazione spontanea, più o meno organizzata, che in questi anni di ricerca e lavoro sociale in Italia mi è capitato di incontrare.

2.1 Protagonismo in associazioni di rifugiati

Si tratta della forma più riconoscibile e allo stesso tempo più recente di attivismo dei rifugiati in Italia. Se in altri contesti (si pensi ad esempio alle diverse Refugee-Led Organisations (RLOS) in numerosi Paesi europei¹³ o alle Refugee Community Organizations nel Regno Unito e al loro ruolo legittimato e persino sostenuto dalle istituzioni nazionali, alla ricerca di interlocutori precisi e in qualche modo rappresentativi della totalità dei rifugiati¹⁴) si sono affermate da tempo, anche grazie a una più lunga storia di migrazioni per asilo e alla presen-

ricerche – tra gli altri- di Pinelli e Biffi. Cf. BARBARA PINELLI, “Attraversando il Mediterraneo. Il «sistema campo» in Italia: violenza e soggettività nelle esperienze delle donne”, in «Lares. Quadrimestrale di studi demotnoantropologici», LXXVII (1), 2011, pp. 159-179; DAVIDE BIFFI, “Fra controllo e abbandono. Etnografia da un centro di accoglienza”, in CHIARA MARCHETTI – BARBARA PINELLI, *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*. Edizioni Libreria Cortina, Milano, 2017, pp. 135-162.

¹³ MASOOMA TORFA, *Refugee-Led Organisations (Rlos) in Europe: Policy Contributions, Opportunities and Challenges*, «ECRE Working Paper», 1/2019, Brussels, ECRE.

¹⁴ ROGER ZETTER - MARTYN PEARL, “The minority within the minority: Refugee community-based organisations in the UK and the impact of restrictionism on asylum seekers”, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», Vol. 26:4, 2000, pp.675-697; DAVID GRIFFITHS - NANDO SIGONA - ROGER ZETTER, *Refugee Community Organizations and dispersal. Networks, resources and social capital*, The Policy Press, Bristol, 2005.

za di un numero più circoscritto di comunità nazionali di rifugiati ad elevata numerosità, in Italia la presenza di associazioni o altri attori composti in modo esclusivo o prevalente da rifugiati è assai più nuova. In alcuni casi singoli gruppi nazionali si sono associati già da tempo, ma senza un esplicito riferimento alla questione dell'asilo e senza una volontà dichiarata di diventare interlocutori pubblici in quanto portatori di specifici interessi o necessità. Oltretutto si è trattato in molti casi di realtà informali, per lo più su base locale: non per questo meno forti o significative ma certamente destinate (per scelta propria o altrui) a rimanere ai margini del dibattito pubblico e delle sedi istituzionali in cui pure si prendevano decisioni con un forte impatto sulle stesse esistenze, presenti o future, dei loro membri e degli altri rifugiati.

Più recentemente anche in Italia realtà di questo tipo si stanno moltiplicando. Come rilevato da un recente rapporto sulle organizzazioni di rifugiati in Italia¹⁵, si tratta nella maggioranza dei casi di associazioni e soggetti fondati e guidati da rifugiati che sono in Italia da più di 5 anni e che di solito hanno un forte legame con la comunità locale. Tra le attività di queste associazioni, spesso ci sono azioni di advocacy in materia di asilo, iniziative per l'inclusione sociale e la partecipazione dei rifugiati, tutte attività che mostrano un attivismo "dei rifugiati per i rifugiati". Ma numerose sono anche le nuove realtà, promosse da rifugiati che sono in Italia da meno di 5 anni. Si tratta in questo secondo caso di associazioni che nascono su impulso di esperienza particolarmente virtuose di accoglienza diffusa e/o grazie al supporto di programmi dedicati.

Si pensi in particolare a PartecipAzione, promosso da UNHCR e INTER-SOS, un programma che si fonda sulla promozione dei diritti umani, incluso il diritto di tutte le persone a partecipare nei processi e nelle decisioni che hanno un impatto sulle loro vite, famiglie e comunità. In linea con l'approccio AGD (Age, Gender and Diversity – Età, Genere e Diversità) e con l'approccio di protezione incentrato sulle comunità (Community based protection - CBP), UNHCR e INTERSOS lavorano con le persone rifugiate e le comunità per rafforzare il loro coinvolgimento ed empowerment, riconoscendo le loro capacità e risorse e costruendo insieme risposte di protezione che mettano al centro le persone e i loro diritti. Il programma – giunto nel 2020 alla sua terza annualità – è interessante anche perché funge indirettamente da monitoraggio sul numero di realtà che, chiedendo di accedere ai finanziamenti, si riconoscono in

¹⁵ LEILA GIANNETTO - DEBORA BOAGLIO - YAGOUB KIBEIDA, *Training Kit for Empowering Refugee-Led Community Organisations, National report – ITALY. Refugee-led community organisations in Italy*, 2020.

qualche modo nella definizione di “associazioni di rifugiati”: nelle tre edizioni sono state avanzate ben 270 proposte; di queste 34 sono state complessivamente finanziate: 10 nel 2018 (Generazione Ponte e Mosaico – Piemonte, World in progress e Il grande colibrì – Emilia Romagna, Archivio delle memorie migranti e Laboratorio 53 – Lazio, Arci di Djiguya e Panafrica – Calabria, Niofar e Zabbara – Sicilia), 16 nel 2019 (Lesbiche senza frontiere e Pettiroso – Lombardia, Donne Africa subsahariana e II generazione – Piemonte, Cresci con noi e Next generation Italy – Emilia Romagna, Coop. Siamo e Unire – Lazio, Carovana SMI – Sardegna, Aims e Berberè – Puglia, Kalifod Ground, Irpinia Altruista e Tobili – Campania, Arci di Djiguya – Calabria, Africa Unita e Blitz – Sicilia) e 8 nel 2020 (Cambio Passo -Lombardia, Terra e pace – Piemonte, Pro Loco di Camini – Calabria, Amad – Marche, Cygnus – Lazio, Ospiti in arrivo - Friuli-Venezia Giulia, Terra nostra – Puglia, Ikenga - Sicilia)¹⁶.

Tra tutte queste realtà, di particolare interesse è l'Unione Nazionale Italiana per Rifugiati ed Esuli (UNIRE). Come si legge dal sito, nasce da un gruppo di rifugiati con lo scopo di diventare la prima rete nazionale dei rifugiati che vivono in Italia e si configura come uno spazio condiviso per costruire e potenziare la rete delle associazioni promosse dai rifugiati e dei singoli attivisti: «UNIRE è la cassa di risonanza delle nostre voci dai territori. L'obiettivo finale è quello di restituire protagonismo, autorappresentazione e auto-narrazione. Vogliamo che tutte le persone come noi, rifugiate, donne e uomini, con diversi profili, paesi d'origine, esperienze e competenze, siano soggetti attivi nella società italiana, inclusi anche nei tavoli di discussione dove vengono prese le decisioni politiche che hanno un impatto diretto o indiretto su di noi, sulle nostre vite»¹⁷.

2.2 Protagonismo in associazioni miste e/o pro-migranti/rifugiati

Un'altra forma di partecipazione dei rifugiati all'interno di organizzazioni stabili si realizza in contesti misti, quindi con italiani, impegnati comunque sui temi delle migrazioni e dell'asilo. In questi casi i rifugiati si sperimentano (in quanto volontari o anche come operatori e/o mediatori) in contesti già al loro interno interculturali, dove portano il loro contributo e il loro punto

¹⁶ Cf. UNHCR - INTERSOS, *PartecipAzione. Azioni per la protezione e la partecipazione dei rifugiati*, novembre 2019, e UNHCR, “PartecipAzione 2020: ecco i nomi delle organizzazioni di rifugiati selezionate per la terza edizione del programma di Intersos e UNHCR”, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/partecipazione-2020-ecco-i-nomi-delle-organizzazioni-di-rifugiati-selezionate-per-la-terza-edizione-del-programma-di-intersos-e-unhcr/>. Si veda anche <https://partecipazione.intersos.org/associazioni/>.

¹⁷ Sito dell'associazione: <https://www.unirerifugiati.org/>.

di vista culturalmente sensibile e situato, ricco dell'esperienza personale nella procedura di asilo e nell'accoglienza, ma anche di un percorso di radicamento e di specializzazione avvenuto in Italia, a seguito del loro riconoscimento. Come testimonia ancora una volta il già citato rapporto sulle organizzazioni di rifugiati in Italia, in alcuni casi i rifugiati hanno persino contribuito a ridefinire la mission delle organizzazioni di cui sono entrati a far parte, fino ad assumere ruoli di responsabilità all'interno dei direttivi o di altri organi rappresentativi. Interessante notare che in alcuni casi queste organizzazioni riescono a tenere insieme e affrontare – con un approccio che potremo definire intersezionale – questioni tra loro intrecciate ma anche distinte, come è avvenuto per esempio nel caso di Lesbiche Senza Frontiere a Milano¹⁸ e di Boramosa a Padova¹⁹ che sono state istituite grazie al supporto di ARCI e nello specifico di ARCIGAY, rete di associazioni culturali a sostegno dei diritti della comunità LBTQI.

Il protagonismo dei rifugiati all'interno di realtà miste è particolarmente interessante perché permette al contempo di trasformare gli approcci e le metodologie di lavoro delle associazioni che offrono servizi a migranti e rifugiati e di dare l'opportunità agli stessi rifugiati di uscire da possibili "gabbie" che li riconsegnerebbero reiteratamente alla loro identità nazionale e/o all'etichetta burocratica e giuridica di rifugiato. La consapevolezza di questi rischi è particolarmente evidente nel caso dei mediatori linguistici e culturali: come ha evidenziato già tempo fa Vincenza Pellegrino,^s e da un lato è fondamentale valorizzare l'esperienza e le competenze di persone con background migratorio, d'altra parte è utile evitare due rischi, tra loro correlati: da un lato, quello di una "deriva culturalista", per cui solo il migrante/rifugiato con la stessa lingua, lo stesso dialetto, la stessa cultura, lo stesso genere, la stessa esperienza migratoria dell'utente, sarebbe adatto a comprendere-tradurre-mediare con la società di destinazione; d'altro lato, il rischio connesso di un'eccessiva parcellizzazione delle figure professionali a scapito di una loro maturazione e formazione che vada oltre il sapere dell'esperienza diretta, con la conseguenza ulteriore di non permettere una reale trasformazione dei contesti sociali e organizzativi, un cambiamento delle regole del gioco²⁰.

Diverso è immaginare che i rifugiati possano essere operatori qualificati nell'ambito dei servizi presso cui lavorano e diventino parte integrante dell'equipe di lavoro, con un ruolo stabile e definito, che non si limita alla mediazio-

¹⁸ <http://www.lesbichesenzafrontiere.org/>.

¹⁹ <https://www.facebook.com/boramosa/>.

²⁰ VINCENZA PELLEGRINO (a cura di), *Mediare tra chi e che cosa? Riflessioni di studiosi e operatori sanitari sull'incontro con il paziente migrante*, Edizioni Unicopli, Milano, 2007, pp. 13-25.

ne linguistica e culturale, ma che riguarda gli aspetti sostanziali di un'operatività multidisciplinare, a contatto con l'utenza – italiana e straniera – ma anche con gli altri servizi pubblici e del privato sociale. La presenza fissa e strutturata di persone rifugiate e di origine straniera - ma più in generale potremmo dire, secondo un approccio intersezionale, il più possibile rappresentative delle tante differenze che attraversano le nostre comunità – contribuisce a guardare ai servizi “dal di dentro” con occhi nuovi, portando domande e sfide che non possono essere relegate a sporadici momenti di confronto tra utenza e professionisti. Nell'associazione CIAC di Parma, ad esempio, si è ritenuto prioritario valorizzare la presenza nel proprio organico di dipendenti con background migratorio: molti hanno alle spalle un periodo più o meno lungo di irregolarità e di forte precarietà (giuridica, sociale, sanitaria, lavorativa, abitativa...). Quelli che sono arrivati in Italia da più tempo hanno attualmente (anche) la cittadinanza italiana, quelli giunti più recentemente – durante le primavere arabe – hanno comunque uno status stabile; altri ancora sono seconde generazioni o comunque arrivati nella primissima infanzia attraverso ricongiungimento familiare²¹. Negli anni questa prospettiva si è rivelata particolarmente proficua nel rendere l'associazione flessibile e resiliente, potenzialmente capace - per usare le parole di Weick e Sutcliffe – di “governare l'inatteso”, così come accade per le organizzazioni ad alta affidabilità (HRO, High Reliability Organization),²² in cui la consapevolezza collettiva è tale da riuscire a correggere gli errori per tempo e a impegnarsi in un continuo sforzo di innovazione sociale²³. Cruciale il fatto che abbiano ruoli di visibilità e strategicamente importanti: avere ad esempio un operatore dell'area socio-sanitaria - rifugiato di origine nigeriana - che è anche responsabile del progetto SIPROIMI per vulnerabili, vuol dire offrire la sua competenza e il suo sapere riflessivo – al contempo – ai beneficiari del progetto, ai colleghi suoi pari, ai responsabili dell'organizzazione interna di CIAC, ai referenti dei servizi sociali e sanitari, ai funzionari degli enti locali capofila del progetto SIPROIMI, agli operatori di servizi simili in altri territori con cui si è in rete (per esempio altri SIPROIMI per vulnerabili).

²¹ CHIARA MARCHETTI - GAZMIR CELA, “La riorganizzazione dei servizi di tutela e accoglienza alla prova dell'emergenza sanitaria: il ruolo degli operatori con background migratorio”, Paper presentato nel Panel «Welfare partecipativo: saperi dell'esperienza e reframing delle politiche sociali», Conferenza Espanet 2020, 17-19 settembre 2020.

²² K. E. WEICK - K. M. SUTCLIFFE, *Governare l'inatteso. Organizzazioni capaci di affrontare le crisi con successo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2010.

²³ FRANCESCA CAMPOMORI - MARCELLO FERACO, “Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative”, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», Fascicolo 1, aprile 2018, pp. 127-157.

2.3 Volontariato “per gli altri”

Non si deve tuttavia fare l'errore di credere che i rifugiati si impegnino solamente in associazioni ed enti che hanno come mission principale i diritti di migranti e rifugiati. Benché più difficili da individuare e monitorare, moltissimi sono in realtà gli esempi di rifugiati che si offrono spontaneamente per attività di volontariato all'interno di associazioni attive negli ambiti più diversi. Come è stato osservato anche più in generale per i cittadini italiani, il volontariato rappresenta uno degli ambiti più significativi in cui si formano relazioni fiduciarie, si impara a cooperare per scopi condivisi, si adottano atteggiamenti pro-attivi nei confronti delle diverse esigenze sociali, si sviluppano nuove idee e risposte originali alle sfide dei contesti locali²⁴. Recentemente un'importante ricerca promossa da CSVnet – Associazione centri di servizio per il volontariato e coordinata da Maurizio Ambrosini e Deborah Erminio, benché non dedicata in modo specifico ai rifugiati bensì in modo più ampio e generalizzato all'impegno sociale delle persone di origine immigrata, ha ben messo in luce le dimensioni di una partecipazione che troppo a lungo è stata sottovalutata e quasi misconosciuta²⁵. Il contributo di questi “volontari inattesi” a tantissime realtà distribuite lungo tutta la penisola è davvero significativo e diversificato: se si volesse tracciare un identikit del volontario di origine immigrata, questi potrebbe essere definito come una persona arrivata in Italia da molto tempo (in media da 15 anni), pienamente inserita nel tessuto sociale e con un buon livello di istruzione. Spesso si tratta di persone che lavorano, in modo più o meno stabile, e che nel loro tempo libero dedicano uno spazio all'impegno civile, non necessariamente spendendosi in attività rivolte ad altri immigrati, ma in un'ottica più a tutto tondo, partecipando attivamente al contesto di cui si sentono parte. Nel complesso dei migranti intercettati dalla ricerca, rifugiati e richiedenti asilo costituiscono una componente non trascurabile, pari a circa l'8%. Se si volesse poi descrivere i principali settori di attività in cui si inseriscono i volontari di origine straniera, troveremmo soprattutto le attività culturali, nei servizi di assistenza sociale e di aiuto nelle emergenze umanitarie, nella cooperazione internazionale e nelle iniziative volte a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale.

In ogni caso le precedenti esperienze di contatto interculturale e di partecipazione (più o meno diretta) all'humus sociale in cui proliferano le associazioni

²⁴ UGO ASCOLI - EMANUELE PAVOLINI (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna, 2017.

²⁵ MAURIZIO AMBROSINI - DEBORAH ERMINIO (a cura di), *Volontari inattesi...*, op. cit.

di volontariato rappresentano un canale di accesso privilegiato per la partecipazione in prima persona da parte degli stessi migranti: il 17,5% del campione è arrivato al volontariato perché è stato «invitato dai membri dell'associazione/delle persone che non conoscevo prima», il 16,8% è stato «invitato da amici italiani» e, con un'uguale percentuale, un altro 16,8% è stato invitato da «amici connazionali (o di altre nazionalità)». È interessante notare inoltre che, allo stesso modo di quanto avviene per gli italiani, anche il volontariato di migranti e rifugiati può assumere declinazioni e gradi di partecipazione molto diversi: non c'è infatti da stupirsi se il volontariato si modifica al modificarsi della società nel suo complesso. Così, se da un lato sono presenti numerosi casi di attivismo stabile e strutturato, a cadenze fisse, con impegni settimanali o mensili, continuativo nel tempo e con un'adesione forte a un'associazione, d'altro lato sono ricorrenti anche esempi di volontariato «una tantum», a intermittenza, legato a un'iniziativa o a un progetto specifico²⁶. È altresì evidente che tutti le esperienze di volontariato per gli altri si traducono anche in ricadute positive in termini di “volontariato per sé”: certamente la maggioranza dei volontari intercettati dalla ricerca legge nell'impegno sociale un'occasione utile e ammirevole per migliorare la vita di altre persone e della società nel suo complesso; quindi si fa volontariato anzitutto per migliorare l'ambiente e dare un contributo alla comunità in cui si vive. Ciò tuttavia non è in contraddizione con l'aspettativa di uscire da eventuali situazioni di solitudine e isolamento sociale: attraverso il volontariato si opera insieme ad altri, si vivono momenti di convivialità, si ampliano le proprie reti amicali. Per le persone di origine immigrata la socialità guadagnata attraverso queste esperienze ha anche una valenza ulteriore: permette di sentirsi accolti e accettati in un gruppo, al di là della propria origine (diversi intervistati hanno sottolineato il fatto di «non sentirsi stranieri all'interno dell'associazione»)²⁷.

2.4 Impegno diffuso nelle comunità

Quelli riportati finora sono tutti casi in cui i rifugiati si sono impegnati in modo visibile e riconoscibile – se per in contesti tra loro molto differenti. La

²⁶ La letteratura li ha chiamati gli altruisti senza divisa: CRISTIANO CALTABIANO, *Altruisti senza divisa. Storie di italiani impegnati nel volontariato informale*, Carocci, Roma, 2006. Alternativamente si è parlato di volontariato post-moderno: MAURIZIO AMBROSINI (a cura di), *Volontariato post-moderno. Da Expo Milano 2015 alle nuove forme di impegno sociale*, Franco Angeli, Milano, 2016. Su questo punto si tornerà anche nel paragrafo dedicato all'esperienze riscontrate durante la pandemia di Covid-19.

²⁷ MAURIZIO AMBROSINI - DEBORAH ERMINIO, op. cit., p. 52.

partecipazione e l'impegno dei rifugiati nelle comunità non si riducono tuttavia a questo. Altrettanto interessante (benché più difficile) è osservare la propensione ad atteggiamenti prosociali e solidali che si manifestano nella quotidianità, e potremmo dire nell'invisibilità, delle relazioni di prossimità. Si scende qui sul piano della spontaneità e della diffusione di micropratiche che sfuggono necessariamente alle statistiche e alle analisi delle politiche, ma che danno importanti indicatori sul grado e le potenzialità della coesione sociale. In questo senso si rivelano molto utili le ricerche che ascoltano le voci dirette dei rifugiati, le loro motivazioni.

Interrogati sulle attività di prossimità e vicinato, oltre che di sensibilizzazione, portate avanti in un progetto di co-housing con rifugiati e italiani, i protagonisti diretti hanno mostrato una certa resistenza a ricorrere al concetto di "restituzione": non perché rifiutassero di riconoscere di aver ricevuto qualcosa di importante nel loro percorso di accoglienza e nel progetto stesso, ma perché volevano prendere le distanze dall'idea che il loro impegno andasse ricondotto a una logica quasi aritmetica – "tanto ho ricevuto, tanto dò indietro" – mentre la loro esperienza rimandava di più a un'idea di condivisione, il mettere a disposizione degli altri una buona pratica più che un modo di sdebitarsi, il fare politica attraverso l'esempio positivo invece che una forma di obbligo (implicito o esplicito)²⁸.

Anche in altri casi a contare di più sembra essere una visione circolare piuttosto che lineare delle relazioni e della coesione sociale. A motivare i rifugiati alla partecipazione e all'impegno è la percezione di far parte di un tessuto sociale, di una comunità solidale in cui al contempo si dà e si riceve. La spinta a comportamenti pienamente pro-sociali si connette al superamento della condizione di *displacement* e all'acquisizione di un nuovo *emplacement*, una nuova appartenenza²⁹. Da questo punto di vista, ancor più che l'accoglienza istituzionale, sembrano essere centrali le esperienze di contatto diretto e significativo con cittadini italiani, con cui si sviluppa un vero legame, una autentica "affezione": «Perché loro mi hanno dato un'affezione che avevo perso; l'affezione di una mamma, l'affezione di un padre, l'affezione di una sorella e anche di un fratello

²⁸ ELEONORA BONARIVA, *Dare ricevere convivere. L'obbligatorietà del dono decostruita all'interno del progetto Tandem*, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dip. Scienze Umane per la Formazione "Riccardo Massa", Corso di Laurea Magistrale in Scienze Antropologiche ed Etnologiche, Tesi di laurea A.A. 2015/2016.

²⁹ Queste riflessioni e le citazioni che seguono sono tratte da MARTINA GIUFFRÈ - CHIARA MARCHETTI, "Vivere insieme. Intimità e quotidianità nelle convivenze interculturali tra rifugiati e italiani a Parma", in «Antropologia Pubblica», 2/2020 (in corso di stampa).

e l'affezione che mi hanno dato... quando mi hanno detto “guarda che qua non sei straniero!” È una cosa che mi dà più forza e che mi dà sempre la voglia di andare avanti. Loro mi hanno fatto capire tante cose nella vita, mi hanno fatto conoscere tutti i loro amici e per me è la mia famiglia adesso!»

Nelle parole di questo rifugiato camerunense che ha vissuto un'esperienza di accoglienza in una famiglia italiana, l'affetto – “affezione” – che ha ricevuto ha smantellato il senso di estraneità e stimolato la partecipazione e la proiezione verso il futuro: non sentirsi più straniero vuol dire far parte di una comunità più estesa della famiglia e proprio questa consapevolezza permette finalmente di “guardare avanti”. Quello che si vive all'interno della famiglia è infatti molto importante per stimolare un atteggiamento pro-sociale che esce dai confini delle appartenenze e delle ristrette identità etniche: l'aver ricevuto cura, affetto e fiducia incondizionati da qualcuno che non è un tuo “compaesano”, induce a riprodurre o a impegnarsi ad adottare lo stesso atteggiamento verso terzi, anche sconosciuti. Un altro rifugiato usa le seguenti parole per descrivere questo processo: «Trovi gente che non sono un tuo parente, un tuo compaesano, non hanno la tua mentalità, la tua opinione, però ti vogliono bene, non ti giudicano, cercano sempre di sostenerti. È bello quello, veramente. Spero che un giorno riuscirò... la stessa cosa lo trasmetto pure io, soprattutto per persone che appena arrivano hanno bisogno».

Quando ci si sente oggetto di fiducia e investimento incondizionato, così come avviene nei veri rapporti significativi, diventa quasi scontato reinvestirsi in un impegno verso il bene comune, riconoscendosi una responsabilità che va al di là del proprio benessere e della propria soddisfazione individuale, interpretando un'accezione di cittadinanza ben più ampia nei confini nazionali, che potremmo definire cosmopolita: «Come immagino il mio futuro in Italia non te lo so dire. Ma se mi chiedi qual è il mio desiderio ora qui, ti risponderò semplicemente che vorrei costruirmi una nuova vita in pace con tutti e farmi una famiglia, contribuire in maniera positiva nella società in cui abito e dimostrare che ogni terra può essere la tua terra quando ti dà amore e tu lo ridai».

3. Nel lungo tempo del Covid: ripensare i legami e la responsabilità sociale

Le riflessioni e gli esempi sopra condivisi, riguardanti i comportamenti e gli atteggiamenti dei rifugiati nei confronti delle proprie comunità di appartenenza e di elezione, possono essere utili anche per analizzare quanto accaduto durante gli ultimi mesi, ovvero durante l'emergenza sanitaria connessa alla pandemia

di Covid-19. Certamente le diverse condizioni di accoglienza e di vita in cui si sono trovati a vivere richiedenti asilo e rifugiati hanno comportato conseguenze assai diverse sulle loro esistenze, sui rischi per la loro incolumità (e di chi è entrato in contatto con loro, per lavoro o per altre ragioni) e anche sui vissuti nei confronti del Paese in cui si sono trovati a vivere un'esperienza così pesante come quella di una pandemia e di un protratto lockdown³⁰.

In realtà però si può dire che l'osservazione sul campo da parte di molti attori conferma una disposizione a prodigarsi per gli altri, riconoscendo di far parte di una medesima comunità già interculturale: sembra anzi che tale disposizione si sia moltiplicata durante l'emergenza sanitaria. L'impressione condivisa di molti operatori e operatrici interpellati durante i mesi del lockdown è che i rifugiati – in particolare quando accolti in piccoli centri o appartamenti del sistema di accoglienza diffusa – abbiano agito con grande responsabilità, non solo rispettando i comportamenti imposti dalle autorità per ragioni di salute pubblica, ma dimostrando nella maggior parte dei casi una sincera preoccupazione e partecipazione verso la comunità di cui si sentivano già parte. Per altro si può ipotizzare dalle evidenze emerse dal campo che a promuovere questo spirito di com-partecipazione sia stata la consapevolezza di una maggiore, anche se mai assoluta, parità di condizioni, una simmetria che è derivata da una comune vulnerabilità e dalla paradossale riduzione delle distanze avvenuta durante l'isolamento.

Gli operatori ad esempio non si sono più mostrati solamente come professionisti da incontrare in ufficio e da cui sembra dipendere l'attivazione di un tirocinio o persino il successo in Commissione, ma si sono a loro volta svelati come individui a 360° con famiglie, bambini, piatti da lavare che si intravedevano sullo sfondo di una videochiamata, genitori anziani malati o addirittura scomparsi a causa dal Covid. Si sono così moltiplicate a detta di molti le chiamate dei rifugiati non con atteggiamento richiestivo o rivendicativo, ma volte a sincerarsi che andasse tutto bene: “ti chiamo solo per sapere come stai, come state”.

Parallelamente, molti rifugiati si sono fatti avanti chiedendo di rendersi utili per la comunità nel suo complesso. In un periodo in cui si sono impennate le disponibilità anche da parte dei cittadini italiani, i rifugiati – esattamente allo stesso modo e con le stesse motivazioni – si sono voluti mettere a disposizione e si sono prodigati in azioni di solidarietà e supporto: da quelle più classiche e materiali, persino attraverso la raccolta di donazioni economiche, a quelle con

³⁰ Si veda a questo proposito in contributo di Elena Rozzi nel presente volume pp. 219-238.

un alto contenuto emotivo e relazionale, come la preparazione e la consegna ai familiari degli effetti personali delle vittime del Covid, mostrando – a detta degli organizzatori – una sensibilità e una familiarità al dolore e alle catastrofi che nel drammatico contesto dell'emergenza sanitaria si sono rivelate una preziosa risorsa, da condividere con la comunità allargata.

Il tempo sospeso della pandemia ha pesato fortemente sui percorsi di inserimento sociale ed economico dei rifugiati, così come la crisi economica ha impattato e continua a farlo sui destini di tanti italiani, ben oltre la fine di un'emergenza sanitaria che a oggi ancora nemmeno intravediamo. Tuttavia, ha anche aperto uno spazio per un reciproco riconoscimento, basato sull'appartenenza alla medesima "comunità di destino". Nella primavera del 2020, durante il lockdown e le fasi più dure del Covid, le forme di generosità e di solidarietà autorganizzata, le iniziative informali, spontanee e dal basso, hanno avuto un peso e un ruolo cruciale per affrontare l'impatto della pandemia e del blocco economico³¹. Ciò è avvenuto in molti contesti locali in Italia, come in altri Paesi, dal Medio Oriente al sud ed est Asia, all'Africa del Sud, all'Europa, al Nord America e al Sud America. Esperienze nate nello spirito del muto appoggio e della solidarietà dal basso, spesso sfidando la diffidenza e talvolta l'aperta ostilità delle autorità. Come ha scritto Marina Sitrin nel volume *Pandemic Solidarity*, queste storie e queste esperienze «manifestano il tipo di società che potremmo avere e, di fatto, già abbiamo. [...] Questa pandemia sta creando piccole e grandi fessure, cosa fare con queste aperture dipende da noi»³². Allo stesso modo in Italia si è reso evidente che la partecipazione dei rifugiati alla vita sociale e pubblica delle comunità in cui vivono non è solo possibile, ma esiste già, a condizione di lasciare lo spazio e la libertà affinché la soggettività di questi nuovi cittadini possa esprimersi a pieno. Nel riconoscimento reciproco della vulnerabilità che ci accomuna e nella consapevolezza che le relazioni ci salvano, tutti insieme: poco importa se agite a distanza o nella prossimità di un contatto ravvicinato.

³¹ Per una riflessione sulla "indicibile solidarietà" a cui abbiamo assistito durante la pandemia, seppure oscurata da un immaginario catastrofista che ha preferito in molti casi dare risalto a episodi e atteggiamenti riconducibili a una sorta di "lotta per la sopravvivenza" in cui dominano l'antropocentrismo, l'individualismo, l'ossessione per la competizione e la sopraffazione, il senso continuo di sospetto e minaccia fino alla paranoia, cf. MARCO DERIU, "Nutrire il desiderio di cambiamento", in «#ViaDogana3», 15 ottobre 2020.

³² MARINA SITRIN - COLECTIVA SEMBRAR, *Pandemic Solidarity*, Pluto Press, London, 2020, p. xxiv.

Chiara Marchetti

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



Migranti si riscaldano con il fuoco all'interno di una fabbrica abbandonata a Velika Kladusa. Dicembre 2019.

Un gruppo di migranti trova rifugio in una fabbrica abbandonata. Velika Kladusa, Bosnia. Dicembre 2019.



a cura di Giovanni Godio

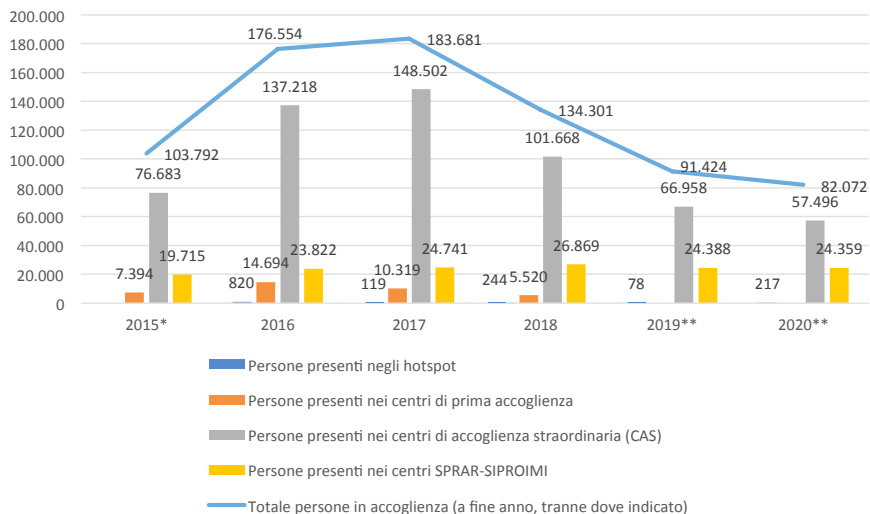
Un'accoglienza ai minimi (con succursali *offshore*)

A COLPO D'OCCHIO

- A fine settembre 2020 il totale di migranti, richiedenti asilo e rifugiati nei servizi di **accoglienza** italiani, circa **82.100 persone**, ha toccato il **minimo dell'ultimo periodo**: per trovare un valore più basso occorre risalire al 2014 (66.066 persone accolte a fine anno), subito prima della grande "emergenza migranti" europea del 2015. Rispetto al valore massimo di fine 2017, oggi l'accoglienza si è più che dimezzata.
- Quelli che dovevano essere i **centri di accoglienza "straordinaria"** (CAS) sono rimasti il tipo di struttura di gran lunga più adoperato: nell'autunno del 2019 accoglievano quasi 70 mila persone, contro le appena 25 mila nei progetti della rete di enti locali del SIPROIMI (l'ex SPRAR).
- Le cifre di fine periodo sulle **presenze negli hotspot** (oggi a Lampedusa, Messina, Pozzallo e Taranto) sono molto ridotte. Ma nell'agosto 2020, ad esempio, l'*hotspot* di **Lampedusa** è arrivato a stipare un **migliaio di persone**, anche se dovrebbe ospitarne non più di 100.
- In contrazione anche le dimensioni della **rete del SIPROIMI**: dagli 877 progetti con quasi 27 mila ospiti di fine '18 ai 795 progetti con 24 mila ospiti di oggi. La rete, sembra, continua a coinvolgere circa **1.800 Comuni** (come titolari di progetto o anche solo come sede di una struttura), in realtà meno di un quarto del totale nazionale. Ma in un solo anno, fra l'estate 2019 e l'estate 2020, ha **perso una trentina di enti titolari**.
- Fra i "luoghi di accoglienza" nel 2020 si potrebbero anche inserire le **navi quarantena** anti-Covid-19 per i migranti soccorsi in mare e, se

necessario, anche per quelli arrivati in modo autonomo, previste dal decreto di Protezione civile n. 1287 del 12 aprile. La prima è entrata in servizio pochi giorni dopo, mentre verso la fine di settembre erano già **cinque**, con oltre **2.200** migranti a bordo. Una **scelta discussa**: c'è chi nelle navi quarantena vede l'ennesimo ambiente isolato, lontano dalle possibilità di controllo della società civile (e anzi, avverte sul rischio che da eccezionali diventino l'apripista di "navi hotspot" e "piattaforme hotspot" istituzionalizzate). E chi le giudica accettabili, soprattutto a confronto con la situazione degli hotspot superaffollati a terra.

Presenze di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza in Italia. Valori assoluti. Anni 2015-2020



Presenze al 31 dicembre tranne che per il 2020, al 30 settembre.

* Per l'anno, la voce "Centri di accoglienza straordinaria" comprende gli "hub-centri governativi di prima accoglienza" regionali, mentre la voce "Prima accoglienza" comprende gli hotspot di Lampedusa e Trapani.

** Per il 2019 e il 2020 la colonna in grigio comprende sia le presenze nei CAS che nei centri di prima accoglienza, non disaggregate. Per il 2019 le presenze disaggregate sono disponibili alla data del 30 ottobre: 2.454 presenti nei centri di prima accoglienza e 69.827 nei CAS. Alla stessa data le presenze nel SIPROIMI-ex SPRAR erano 24.577.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2016, Comitato Parlamentare Schengen 2019 e Relazioni al Parlamento sul sistema di accoglienza 2017-2019.

Le presenze di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza nelle regioni. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020

	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
Totali	217	57.496	24.359	82.072	100,0
Lombardia		9.034	1.927	10.961	13,4
Emilia-Romagna		6.519	2.240	8.759	10,7
Lazio		5.350	2.344	7.694	9,4
Piemonte		5.928	1.714	7.642	9,3
Sicilia	217	2.909	3.442	6.568	8,0
Campania		4.236	1.807	6.043	7,4
Toscana		3.932	1.282	5.214	6,4
Veneto		4.368	630	4.998	6,1
Puglia	0	1.413	2.513	3.926	4,8
Calabria		1.684	2.069	3.753	4,6
Liguria		2.626	690	3.316	4,0
Friuli-Venezia Giulia		2.618	309	2.927	3,6
Marche		1.068	987	2.055	2,5
Abruzzo		1.194	496	1.690	2,1
Trentino-Alto Adige		1.293	351	1.644	2,0
Basilicata		876	450	1.326	1,6
Sardegna		1.108	177	1.285	1,6
Umbria		982	262	1.244	1,5
Molise		275	646	921	1,1
Valle d'Aosta		83	23	106	0,1

Presenze al 30 settembre 2020.

Fonte: Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2020.

La rete SIPROIMI (ex SPRAR). Valori assoluti. Anni 2019-2020

	Luglio 2020	Agosto 2019
I progetti	795 , di cui 602 ordinari, 149 per minori non accompagnati (compresi 11 progetti FAMI) e 44 per persone con disagio mentale o disabilità.	844 , di cui 631 ordinari, 166 per minori non accompagnati (compresi 18 progetti FAMI) e 47 per persone con disagio mentale o disabilità.
Gli enti locali titolari di progetto	681 , di cui 588 Comuni, 18 Province, 25 Unioni di Comuni (comprese Comunità montane e Unioni montane di Comuni) e 50 altri enti.	712 , di cui 617 Comuni, 17 Province, 26 Unioni di Comuni (comprese Comunità montane e Unioni montane di Comuni) e 52 altri enti.
I Comuni coinvolti nei progetti in totale	Oltre 1.800 (ma rispetto al totale nazionale, meno di uno su quattro).	Oltre 1.800 (ma rispetto al totale nazionale, meno di uno su quattro).
I posti finanziati*	30.682 , di cui 26.234 ordinari, 3.795 per minori non accompagnati (compresi 212 posti FAMI**) e 653 per persone con disagio mentale o disabilità.	33.625 , di cui 28.686 ordinari, 4.255 per minori non accompagnati (compresi 353 posti FAMI**) e 684 per persone con disagio mentale o disabilità.

* Nel 2018 i posti finanziati erano stati 35.881 (con 877 progetti e 1850 Comuni coinvolti), nel 2017 31.340, nel 2016 26.012, nel 2015 21.613 e nel 2014 20.752.

** Fondo asilo migrazione e integrazione (regol. UE 516/2014).

Fonte: SIPROIMI 2019-2020.

La rete SIPROIMI (ex SPRAR) nelle regioni. Valori assoluti. Anno 2020*

	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	Numero progetti
Abruzzo	637	0	92	14	17
Basilicata	596	0	127	18	20
Calabria	2.959	87	204	98	108
Campania	2.677	0	307	76	80
Emilia- Romagna	2.576	73	522	23	35
Friuli-V. Giulia	320	20	0	9	9
Lazio	2.838	20	68	38	43
Liguria	831	0	87	22	23
Lombardia	2.302	13	292	54	63
Marche	1.281	13	116	21	26

(segue)

Molise	823	0	91	26	27
Piemonte	1.986	26	102	38	41
Puglia	3.084	159	343	84	101
Sardegna	293	0	42	15	15
Sicilia	4.493	193	1.094	75	104
Toscana	1.427	43	167	30	36
Trentino-Alto Adige	372	0	17	7	8
Umbria	407	6	53	12	15
Valle d'Aosta	25	0	0	1	1
Veneto	755	0	71	20	23
Totali	30.682	653	3.795	681	795

* Dati aggiornati al luglio 2020.

** Comprensivi di 212 posti finanziati dal FAMI in 11 progetti.

Fonte: SIPROIMI 2020.

Le strutture di accoglienza per migranti, richiedenti asilo e rifugiati. Valori assoluti. Anni 2015-2020

	Gli hotspot	I centri di prima accoglienza	I CAS	II SIPROIMI-SPRAR
2020*	4 (Lampedusa, Pozzallo, Messina, Taranto, per un totale di 650 posti)	10 strutture	4.963 strutture	795 progetti
2019**	4 (Lampedusa con 96 posti, Pozzallo con 234, Messina con 160 e Taranto con 400, per un totale di 890 posti)	10 strutture	6.000 strutture ca.	844 progetti
2018***	5 (Lampedusa, 96 posti, Pozzallo, 300, Messina, 250, Taranto, 400, e Trapani-Milo, 400, attivo fino al 23 settembre e poi trasformato in CPR, Centro di permanenza per il rimpatrio).	13 strutture	8.102 strutture	877 progetti

2017***	5 (Lampedusa, 500 posti, Pozzallo, 300, Messina, 250, Taranto, 400, e Trapani-Milo, 400, per un totale di 1850 posti).	15 strutture	9.132 strutture	776 progetti
2016***	4 (Lampedusa, 500 posti, Pozzallo, 300, Taranto, 400, Trapani-Milo, 400, per un totale di 1.600 posti).	15 strutture	7.572 strutture****	652 progetti
2015	2 (Lampedusa e Trapani-Milo)	10 strutture	3.643 strutture	430 progetti

* Dati a giugno (hotspot, centri di prima accoglienza e CAS) e luglio (progetti SIPROIMI). Fra i "luoghi" di accoglienza nel 2020 si potrebbero anche aggiungere le "navi quarantena" anti-Covid-19 per i migranti arrivati via mare, a partire da aprile. Il 22 settembre le "navi quarantena" erano ormai cinque, con oltre 2.238 migranti a bordo (fonte Ministero dell'Interno).

** Dati a ottobre.

*** Dati al 31 dicembre.

**** Così nella relazione al Parlamento sul sistema di accoglienza per il 2017 (pubbl. 2018). Quella per il 2016 (pubbl. 2017) indica 7.557 strutture.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2016-2020, Comitato Parlamentare Schengen 2019-2020 e SIPROIMI-SPRAR 2016-2020.

Ma che integrazione offriamo in Italia e in Europa?

Rifugiati e integrazione fra 2017 e 2019: l'Italia e altri 13 Paesi a confronto nel monitoraggio 2020 del progetto NIEM

14 Paesi a confronto	Il progetto europeo "National Integration Evaluation Mechanism" (NIEM), co-finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione dell'UE e che per l'Italia vede fra i suoi partner l'ISMU, ha pubblicato nel luglio 2020 il secondo rapporto comparativo di monitoraggio (<i>The European benchmark for refugee integration. Evaluation 1: comprehensive report</i>) sui livelli di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale in 14 Paesi: Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia.
-----------------------------	--

<p>Se la prima chance di rientro sarà fra 17 anni...</p>	<p>Il progetto NIEM ha l'obiettivo di aiutare gli attori-chiave europei a migliorare l'integrazione da loro offerta e si fonda sulla constatazione che «occorrono in media 17 anni prima che i rifugiati in fuga da guerre civili possano avere la chance di rientrare in patria. Quindi, l'integrazione a lungo termine dei nuovi beneficiari di protezione internazionale è senza alternative e rappresenta una sfida immediata per le società europee».</p>
<p>Le 12 dimensioni</p>	<p>La valutazione dell'integrazione in ogni Paese si fonda su 12 indicatori in 12 dimensioni, in rapporto alle "<i>best practices</i>" sancite dalla normativa dell'UE e internazionale. Le 12 dimensioni sono: mainstreaming (cioè lo sviluppo, il coordinamento e la messa in atto delle risposte dell'amministrazione pubblica al compito di integrare i beneficiari di protezione), titoli di soggiorno, ricongiungimento familiare, accesso alla cittadinanza, diritto alla casa, lavoro, formazione professionale e formazione al lavoro, salute, sicurezza sociale, istruzione, apprendimento della lingua e orientamento sociale, e infine la "costruzione di ponti" fra società ospitante e beneficiari di protezione. Per la raccolta di dati il progetto si fonda su questionari standard, interviste a operatori istituzionali e della società civile e su azioni di ricerca e analisi documentale, anche facendo ricorso a <i>focus group</i> e sondaggi con esperti. Il rapporto è corredato dalla presentazione di decine di "buone pratiche".</p>
<p>I risultati: chi migliora...</p>	<p>In generale, nei 14 Paesi studiati «i rifugiati sperimentano di rado condizioni pienamente favorevoli alla loro integrazione». «Pochi Paesi agiscono, alcuni perdono posizioni, la maggior parte rimane inattiva». Il Paese con la più forte tendenza al miglioramento nel periodo 2017-2019 è la Francia, migliorata in 10 delle 12 dimensioni. La seguono la Lituania (progresso in otto dimensioni), la Lettonia (sei) e la Slovenia (cinque).</p>
<p>... e chi peggiora</p>	<p>I Paesi che non hanno registrato miglioramenti sono l'Italia, l'Olanda e la Svezia. Quelli che hanno registrato più peggioramenti la Romania (peggiolata in cinque dimensioni) e quindi l'Italia e l'Ungheria (peggiorate ciascuna in tre dimensioni). Non hanno registrato peggioramenti la Spagna, l'Olanda e la Svezia.</p>
<p>Meglio il welfare, peggio permessi, casa e lavoro</p>	<p>La dimensione che ha registrato il miglioramento "più diffuso" è quella della sicurezza sociale, migliorata in otto Paesi. Seguono quelle del lavoro, della salute e dell'istruzione, migliorate in cinque Paesi. Invece le dimensioni con il peggioramento più marcato sono quelle dei titoli di soggiorno, del diritto alla casa e della salute, che si sono deteriorate ognuna in tre Paesi.</p>

<p>L'Italia in tutte le 12 dimensioni</p>	<p>Le variazioni delle "performance" in integrazione dell'Italia nelle 12 dimensioni fra 2017 e 2019: mainstreaming, invariata; permessi di soggiorno, peggiorata (con il peggioramento più marcato fra tutti i Paesi: -15 punti su 100); ricongiungimento, peggiorata (unico Paese, -14 punti); cittadinanza, peggiorata (peggioremento più elevato: -16 punti); diritto alla casa, invariata; lavoro, invariata; formazione professionale e formazione al lavoro, invariata; salute, invariata; sicurezza sociale, invariata; istruzione, invariata; apprendimento della lingua e "orientamento sociale", invariata; "costruzione di ponti", invariata.</p>
<p>Focus richiedenti asilo</p>	<p>Il rapporto <i>The European benchmark for refugee integration</i> prende in esame anche le prospettive d'integrazione dei richiedenti asilo nei 14 Paesi, sotto 31 indicatori. «Nel complesso - vi si legge - i vari Paesi non offrono ai richiedenti un ampio 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» dei richiedenti asilo.</p>

Fonte: elaborazione su dati NIEM 2020.

Irregolari

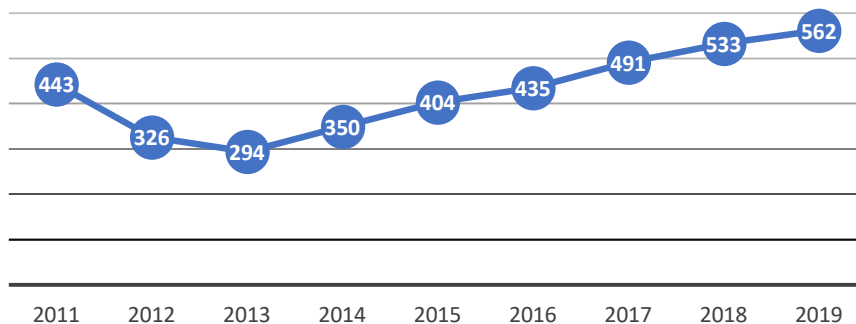
A COLPO D'OCCHIO

- Il grafico nella pagina successiva contiene le stime più complete e autorevoli sulla presenza di immigrati irregolari in Italia, quelle dell'ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità) di Milano. «[L'irregolarità] è **tornata [...] a salire** negli ultimissimi anni, per effetto soprattutto delle domande di protezione internazionale che hanno avuto esito negativo (i cosiddetti "**dinieghi**") o dei **permessi di soggiorno** per protezione umanitaria che sono giunti a scadenza e che **non sono stati rinnovati**, nonché dei **pochi rimpatri** di fatto realizzati»¹. Nel 2019 la stima è arrivata a **562 mila** persone.

¹ FONDAZIONE ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 18.

- Ma si occupa di irregolarità anche l'ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale), che ha stimato il numero di **"nuovi irregolari"** prodotti dal primo "decreto sicurezza" (il n. 113 del 4 ottobre 2018) fino al luglio 2020. Secondo l'ISPI, questi nuovi irregolari sono oltre **37 mila**. E si sommano ai nuovi irregolari che si sarebbero comunque prodotti in Italia anche se il decreto non fosse stato emesso. In pratica, fra il giugno 2018 e il luglio 2020 sarebbero caduti in situazione di irregolarità quasi **120 mila** immigrati, di cui i 37 mila del decreto sono solo una parte.

L'andamento dell'irregolarità fra gli stranieri in Italia. Valori assoluti (migliaia di persone). Anni 2011-2019



Stime.

Elaborazione su dati ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità) 2020.

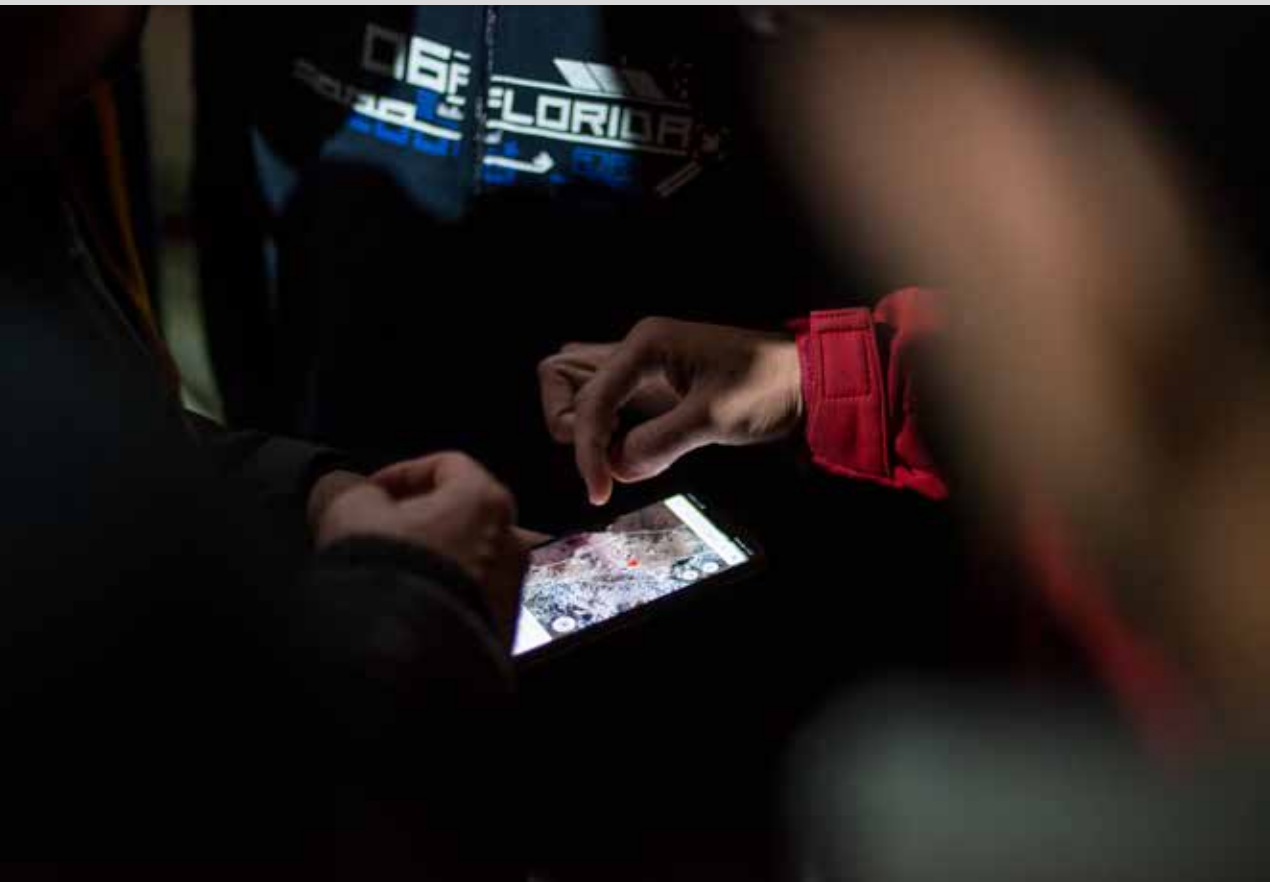


Un gruppo di ragazzi pakistani si scalda all'interno di un edificio abbandonato a Velika Kladusa. Dicembre 2019.



QUARTA PARTE

**APPROFONDIMENTO
LA ROTTA
BALCANICA**



Un gruppo di ragazzi controlla sul cellulare le mappe dei passaggi per riuscire ad arrivare alla frontiera.
Dicembre 2019

LA ROTTA BALCANICA: UN SISTEMA DI VIOLENZA NEL CUORE DELL'EUROPA

Gianfranco Schiavone

Scenderemo nel gorgo muti

in Cesare Pavese, Verrà la morte e avrà i tuoi occhi, 22 marzo 1950

Che cos'è la rotta balcanica? Possiamo, con questa espressione, indicare quel lungo corridoio di fuga che parte dai confini turco-greci (e simbolicamente dalle isole di Lesbo e Samos, territorio dell'Unione europea a pochi chilometri di mare dalla costa turca) e giunge fino a Trieste; una rotta che, come vedremo, è percorsa da un elevato numero di richiedenti asilo, nonché da altri migranti¹. In questo capitolo, per evidenti ragioni, non potrò trattare in maniera dettagliata la situazione della protezione (o della sua mancanza) dei rifugiati in tutti i paesi dell'area e mi concentrerò pertanto su tre aspetti: il quadro generale delle migrazioni e della protezione ai rifugiati lungo tutta la rotta, tra paesi UE e non UE; il drammatico fenomeno dei respingimenti e delle riammissioni a catena dei richiedenti asilo lungo tutta la rotta ed in particolare al confine

¹ Scelgo di utilizzare - al posto del più comune ed abusato termine "migrante economico" - il termine "migrante" per indicare in generale chi non è in cerca di protezione internazionale per sottolineare come la fuga da una condizione di vita nel Paese di origine ritenuta non accettabile non sia affatto estranea a gran parte delle migrazioni di cui qui trattiamo. Per ciò che corrisponde anche alla mia esperienza sul campo si tratta di condizioni che, anche quando sono esterne alla nozione di protezione internazionale, non possono essere semplicisticamente ricondotte all'etichetta di migrante economico, ma in larga parte andrebbero ricondotte alla necessità di godere di forme di protezione complementari per ragioni umanitarie.

croato-bosniaco; l'inatteso ed inquietante ingresso dell'Italia nello scenario dei respingimenti a catena a partire dalla primavera 2020.

1. La drastica diminuzione dei flussi misti e la (non) protezione dei rifugiati lungo la rotta balcanica

Secondo la Commissione europea, nel 2019 gli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'Unione sarebbero stati 141.700, con una diminuzione del 5% rispetto al 2018; gli attraversamenti irregolari delle frontiere terrestri sono stati solo 35.500, livello simile al 2018, mentre quelli marittimi hanno raggiunto i 106.000, con una diminuzione del 7% rispetto all'anno precedente. Si tratta del livello più basso degli ultimi sei anni durante i quali è avvenuto un vero e proprio crollo degli arrivi, come si può vedere dalla tabella sotto riportata. Nel periodo gennaio-luglio 2020 detti attraversamenti irregolari sono stati 51.600, con una ulteriore netta decrescita rispetto al 2019, e si stima che il 2020 segnerà una ulteriore netta diminuzione del 12% rispetto al 2019.

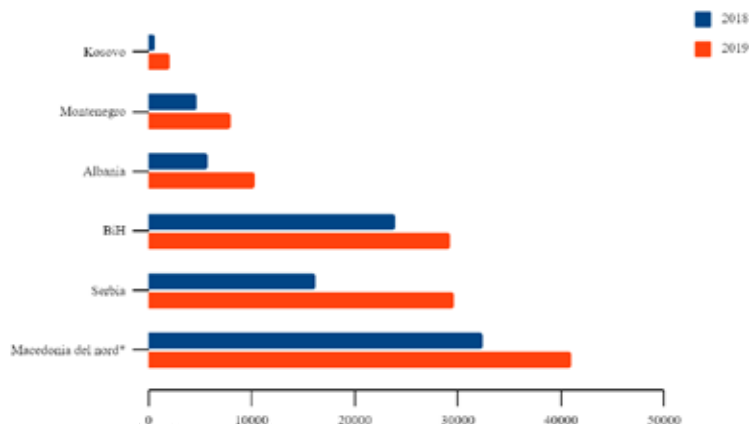
Attraversamenti illegali delle frontiere UE (via mare e terrestri).



Fonte: rielavorazione su dati Commissione UE

Non c'è quindi nell'Unione europea alcuna situazione emergenziale rispetto agli arrivi irregolari dei migranti (forzati e non) ed è sorprendente come il dibattito sociale e politico, più o meno ovunque, sia invece interamente ipnotizzato dal tema del controllo degli ingressi irregolari, distogliendo l'attenzione dai ben più pressanti temi legati alla mancata armonizzazione del sistema d'asilo nell'Unione e all'assenza di una politica comune in materia di regolamentazione degli ingressi e soggiorno per motivi di lavoro. I movimenti di rifugiati, richiedenti asilo e di altri migranti non in cerca di protezione nei Balcani occidentali rappresentano parte rilevante degli ingressi irregolari nell'Unione, come emerge chiaramente dai dati delle varie agenzie internazionali e da quelli dell'UNHCR in particolare ai quali, per il loro maggior grado di dettaglio, scelgo di fare riferimento². A fine dicembre 2019 UNHCR stimava in circa 53.000 il numero complessivo di migranti presenti nei Balcani occidentali, ovvero in Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia e Bosnia-Erzegovina, comprendendo in tale numero sia richiedenti asilo e rifugiati, sia migranti non in cerca di protezione. Il flusso maggiore di ingresso nell'area è quello proveniente dalla Grecia verso la Macedonia, stimato in oltre 40.000 unità. Nel grafico sotto riportato si può vedere la distribuzione delle presenze nei diversi paesi e la crescita abbastanza pronunciata avvenuta tra il 2018 e il 2019.

Flusso migratorio misto - "nuovi arrivi" confronto dati 2019-2018.

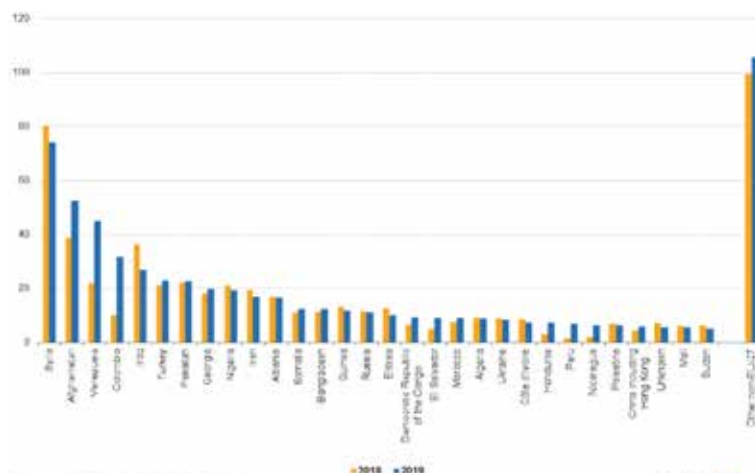


Fonte: UNHCR - western balkans - asylum seekers and other mixed movements.

² UNHCR, *Western Balkans- Refugees, asylum seekers and other mixed movements as the end December 2019, 2020*, <https://reliefweb.int/report/world/western-balkans-refugees-asylum-seekers-and-other-mixed-movements-end-december-2019>.

Se esaminiamo i dati pubblicati da Eurostat sulle domande di asilo presentate nella UE nel 2018 e nel 2019, vediamo che tra le prime dieci nazionalità il 32,72% dei richiedenti asilo proviene dall'Afghanistan, il 25,91% dal Pakistan, l'8,03% dalla Siria, il 6,56% dall'Iraq e infine il 4,61% dall'Iran³.

Cittadinanza dei richiedenti asilo in prima istanza nell'UE-27, 2018-2019



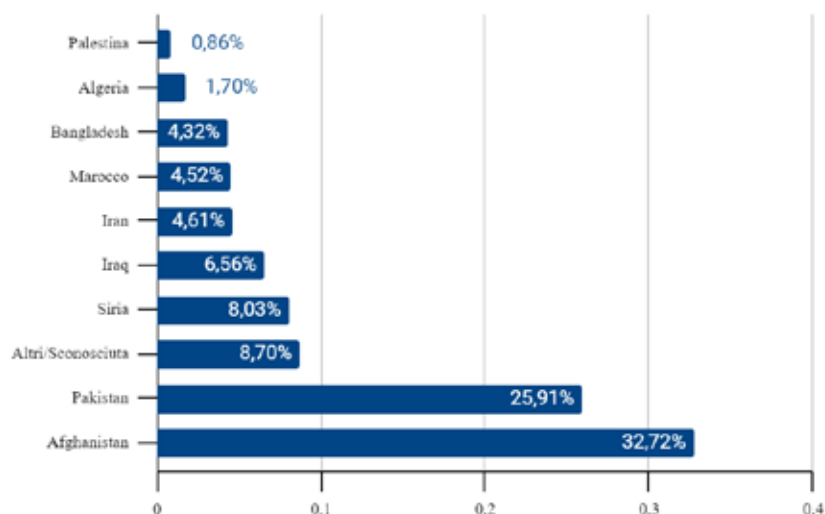
Fonte: Eurostat

Si tratta delle medesime nazionalità che ritroviamo presenti con assoluta prevalenza tra i migranti lungo la rotta balcanica, come si può vedere dalla seguente tabella contenente una rielaborazione dei dati di UNHCR sulle presenze nell'area a fine 2019.

La rotta balcanica è dunque una ineludibile e prioritaria via di fuga dei richiedenti asilo che giungono in Europa da aree del mondo ad alta instabilità e caratterizzate da conflitti bellici pluridecennali; la percezione di tale centralità è tuttavia in Italia assai poco avvertita in ragione della sua maggiore esposizione agli arrivi che interessano la rotta del Mediterraneo centrale.

³ EUROSTAT, *Citizenships of first-time asylum applicants (non-EU-27 citizens), EU-27, 2018 and 2019 (thousands)*, 2020, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Citizenships_of_first-time_asylum_applicants_\(non-EU-27_citizens\),_EU-27,_2018_and_2019_\(thousands\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Citizenships_of_first-time_asylum_applicants_(non-EU-27_citizens),_EU-27,_2018_and_2019_(thousands).png).

Nazionalità dei migranti nei Balcani occidentali - dati espressi in %.



Viene prestata spesso un'attenzione non adeguata a un aspetto cruciale della dinamica delle migrazioni attraverso la rotta balcanica, ovvero il fatto che i flussi misti che attraversano quest'area sono composti da persone che entrano per la prima volta nell'Unione Europea (Grecia e Bulgaria) dalla Turchia per poi decidere di uscire dall'Unione ed entrare in quello spazio geografico e politico frammentato e complesso non UE che chiamiamo dei Balcani occidentali per infine riprendere il viaggio da questi Paesi e tentare di entrare nuovamente nell'Unione europea più a nord, in Croazia e Slovenia (l'Ungheria, la cui peculiare situazione non verrà trattata in questa sede, ha livelli irrisori di ingressi a seguito delle sue politiche di totale chiusura). Si tratta tuttavia di Paesi che sono nuovamente considerati dalla assoluta maggioranza dei migranti solamente come Paesi di transito attraverso i quali giungere nella Europa considerata "vera".

Come si vede con chiarezza dalla ripartizione delle presenze dei richiedenti asilo tra i diversi paesi della UE nel biennio 2019 -2019, la Grecia ha comunque un numero significativo di richiedenti asilo, pari al 12,2% del totale della UE (anche se la situazione è ben lontana dall'essere critica), mentre l'altro paese di primo ingresso, la Bulgaria, di cui qui non ci occupiamo, ha continuato a registrare un bassissimo numero di domande, come altresì assolutamente esiguo rimane il numero delle domande di protezione internazionale registrate nello stesso biennio in Croazia e Slovenia.

Nei primi due mesi del 2020 la Grecia ha visto un aumento degli arrivi dovuto al peggioramento della situazione geopolitica nell'area mediorientale, Siria in primis, ma anche al cambiamento della politica migratoria turca, che, come nel 2016, ha nuovamente utilizzato i richiedenti asilo presenti sul proprio territorio come forma di pressione sull'Unione europea⁴. Ed è proprio a quell'anno, il 2016, e alle scelte condotte dalla UE che dobbiamo guardare per comprendere la situazione odierna. Il 18 marzo 2016 dagli uffici stampa dell'Unione e da quelli dei diversi governi coinvolti fu diffusa una cosiddetta Dichiarazione tra l'Unione Europea e la Turchia in base alla quale «tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia»; detto programma sarebbe avvenuto «nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva». La giustificazione politica di una intesa così radicale fu la asserita necessità di salvaguardare vite umane e contrastare il traffico criminale di esseri umani. Infatti, si dichiarò che «una volta terminati, o per lo meno drasticamente e sostenibilmente ridotti, gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'UE, verrà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria. Gli Stati membri dell'UE contribuiranno al programma su base volontaria»⁵.

La Dichiarazione UE-Turchia fu presentata come un accordo siglato tra l'Unione e uno Stato terzo, ma non fu affatto così in realtà. Nel dichiararsi incompetente a valutare sulle violazioni del diritto dell'Unione sollevate in giudizio da N.S. residente nell'isola di Lesbo, la Corte di Giustizia dell'Unione⁶ evidenziò infatti come il controverso accordo europeo non poteva essere inteso, in senso giuridico, quale accordo dell'Unione in quanto nessun iter in tale direzione era mai stato né avviato, né concluso. Anche se abilmente presentato come un accordo della UE, in realtà si trattò di una intesa con la Turchia attuata in contemporanea da parte di tutti gli Stati membri consapevoli che l'Unione non avrebbe mai potuto sottoscrivere un simile accordo. La realtà dei fatti fu molto diversa dalle promesse chiaramente fittizie contenute nel non-accordo UE/Turchia: non venne infatti attuato alcun piano di reinsediamento dei rifugiati dalla Turchia verso l'Europa, mentre nel frattempo il numero dei rifugiati

⁴ Cf. contributo di Derossi nel presente volume, pp. 319-335.

⁵ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, «Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016», comunicato stampa 144/16.

⁶ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Ordinanza del Tribunale, 28 febbraio 2017 nella causa T- 257/16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016TO0257&from=FR>.

in Turchia, per la stragrande maggioranza siriani, arrivò alla sbalorditiva cifra di tre milioni e ottocentomila persone. In parallelo si realizzò però l'obiettivo reale ma rimasto celato del non-accordo, ovvero il crollo degli arrivi dalla Turchia verso la Grecia: solo 161.431 persone nel triennio 2017-2019, secondo i dati UNHCR. Nonostante la presenza di richiedenti asilo in Grecia sia al momento significativa, il numero complessivo degli arrivi nel triennio indicato non consente affatto di parlare di una reale situazione di emergenza che giustifichi per ragioni di forza maggiore quanto è avvenuto negli ultimi anni in Grecia con la segregazione forzata dei rifugiati in un ampio complesso di campi. A giugno 2020 in Grecia erano registrate 121.000 persone, di cui 82.700 nella parte continentale, distribuite nei 28 campi governativi dislocati in tutto il Paese, e 38.300 sulle isole. Di queste, circa il 50% erano afgani, il 20% siriani, il 6% somali e palestinesi e il 5% congolesi. Circa un terzo del totale erano minori, di cui più della metà al di sotto dei 12 anni.

Come è noto, ai richiedenti asilo giunti via mare in Grecia viene permesso il trasferimento nell'area continentale solo dopo che sia stato effettuato l'esame della richiesta di protezione internazionale; questa sorta di inedita restrizione geografica ha causato un enorme ritardo nell'iter di esame delle domande bloccando i richiedenti nei campi profughi sulle isole, per anni, come è avvenuto nel tristemente famoso campo di Moria sull'isola di Lesbo andato a fuoco nel settembre 2020. Delle spaventose condizioni di vita in questo campo, come in altri, della Grecia è stato scritto molto e non ha senso qui altro aggiungere se non rinviare ai molti e crudi rapporti che hanno descritto questo ed altri gironi infernali nei quali sono state segregate diverse migliaia di persone, compresi minori e persone con situazioni di elevata vulnerabilità⁷. Ciò che invece può essere utile qui mettere in luce è che la scelta di istituire in Grecia, come in altri luoghi della rotta balcanica, come si metterà in evidenza più avanti, enormi campi profughi in cui segregare i richiedenti asilo, non è conseguenza di una situazione straordinaria ed imprevedibile dovuta ad arrivi massicci e ravvicinati nel tempo, bensì risponde a una pianificata ed inquietante strategia politica finalizzata proprio alla creazione, sia nei Paesi UE che non UE, di campi di

⁷ Ex multis, ALESSANDRO PIROVANO, *Campo profughi di Moria: brucia il centro per migranti più grande d'Europa*, 10 settembre 2020 <https://www.osservatoriodiritti.it/2020/09/10/campo-profughi-moria-grecia-lesbo/>; ROBERTA AIELLO, *Moria, il campo profughi in Grecia dove i piccoli migranti tentano di togliersi la vita*, 6 ottobre 2018, <https://www.valigiablue.it/grecia-lesbo-campo-migranti-suicidi/>; «Internazionale», ANNALISA CAMILLI, *Dentro il centro di detenzione di Moria, nell'isola di Lesbo*, 2 luglio 2017 <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2017/07/02/lesbo-migranti-hotspot-moria>.

confinamento/internamento (da non confondersi con i campi di sterminio con i quali tuttavia i campi di confinamento condividono alcune caratteristiche). Sono ben consapevole che la tesi che propongo è destinata a far discutere e forse a scandalizzare qualcuno, ma ritengo di dovere richiamare l'attenzione su quanto segue:

- 1) non c'è da anni alle frontiere esterne dell'Unione nessuna situazione di emergenza collegata a grandi spostamenti di popolazione che giustifichi la creazione di campi di confinamento nei quali collocare i migranti. Il campo di Moria, come altri analoghi o come quelli finanziati dalla UE in Bosnia, non nascono in ragione di una dura realtà che impone scelte dolorose, ma sono frutto della volontà di aprire specifiche strutture per isolare a lungo i richiedenti asilo e i rifugiati e scoraggiare gli arrivi;
- 2) i trattamenti degradanti e violenti inflitti alle persone confinate non rappresentano un riprovevole evento occasionale cui porre presto rimedio, ma sono una caratteristica peculiare e permanente della vita di tutte le strutture;
- 3) le agenzie internazionali quali UNHCR e OIM (e quest'ultima in particolare) svolgono in tali contesti preminenti ruoli logistici e di organizzazione della vita dei campi, mentre risulta assai indebolito il ruolo fondamentale che esse dovrebbero ricoprire, ovvero quello di monitorare la situazione sul campo e attivare ove necessario proprie azioni indipendenti di tutela dei diritti dei rifugiati. Il monitoraggio indipendente sul rispetto dei diritti dei rifugiati, lungo tutta la rotta balcanica, e in modo lampante in Bosnia, è invece svolto sempre più frequentemente da enti ed organizzazioni di società civile, spesso piccole o persino piccolissime, che vengono fortemente ostacolate e addirittura criminalizzate⁸;
- 4) il ricorso a misure di limitazione della libertà personale dei migranti e dei richiedenti asilo, quando non di una loro effettiva detenzione, è affatto straordinario, come pure imporrebbero le normative europee, e la limitazione della libertà avviene anche de facto, ovvero senza l'assunzione di provvedimenti formali, mentre la collocazione geografica dei campi in luoghi estremamente periferici, insieme alla mancanza di ogni forma di interazione con il territorio, che talvolta viene persino espressamente proibita, producono sulla psiche delle persone effetti assai vicini a quelli che caratterizzano le persone soggette a una lunga detenzione senza colpa.

⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, *Criminalizzazione della solidarietà in Europa: "Chi aiuta rifugiati e migranti rischia il carcere"*, 3 marzo 2020, <https://www.amnesty.it/criminalizzazione-della-solidarieta-in-europa-chi-aiuta-rifugiati-e-migranti-rischia-il-carcere/>.

Una situazione di crisi che va almeno accennata è quella che si è prodotta in Grecia quando il 28 febbraio 2020 il governo della Turchia ha annunciato che non avrebbe più impedito le partenze; nei giorni successivi migliaia di persone si sono ammassate lungo il confine terrestre e marittimo tra Turchia e Grecia. La mossa realizzata dalla Turchia è indubbiamente espressione spregiudicata di una politica che dal non-accordo del 2016 usa i migranti (in gran parte rifugiati) per condizionare le scelte della politica della UE e creare delle situazioni di difficilissima gestione⁹. Ciò tuttavia non giustifica, come evidenziato da Amnesty International¹⁰ e da molte altre fonti, le operazioni messe in atto dalla polizia greca, che, nel cercare di respingere i migranti che cercavano di entrare nel territorio greco, ha fatto un ricorso eccessivo all'uso della forza con utilizzo di gas lacrimogeni in mezzo alla folla e di proiettili di gomma, nonché respingimento di gommoni che cercavano di raggiungere le coste della Grecia¹¹. Il 1° marzo, dopo una riunione del Consiglio per la sicurezza nazionale, le autorità greche hanno altresì deciso la sospensione temporanea della registrazione delle domande d'asilo delle persone che entrano irregolarmente nel paese, in flagrante violazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951 e del diritto dell'Unione in materia di asilo. Uno strappo alla legalità senza precedenti e che non sarebbe stato neppure concepibile solo pochi anni fa in Europa.¹² Anche a seguito degli avvenimenti di cui sopra, l'8 maggio 2020 la Grecia ha approvato una riforma della normativa in materia di immigrazione e asilo che ha destato forti preoccupazioni tra le associazioni di tutela dei diritti dei rifugiati e dei diritti umani. La nuova norma segna una restrizione generalizzata delle garanzie procedurali sia in fase di accesso alla procedura che in fase di esame delle domande di asilo e prevede altresì un uso estremamente ampio della

⁹ ISPI, "Grecia: Le vite degli altri", 2 marzo 2020, <https://www.ispionline.it/it/>.

¹⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, *Violenze e uccisioni contro i migranti al confine greco-turco*, 12 giugno 2020, <https://www.amnesty.it/violenze-e-uccisioni-contro-i-migranti-al-confine-greco-turco/>.

¹¹ Anche al di là della citata situazione di crisi, durissime operazioni di respingimenti via mare vengono realizzate dalla Grecia persino prelevando migranti già giunti nel territorio greco e caricandoli su barconi fatti andare alla deriva verso la costa turca. Secondo l'inchiesta pubblicata dal New York Times il 14 agosto 2020, 1.072 richiedenti asilo sono stati espulsi da marzo 2020 in 31 operazioni segrete, perlopiù notturne. Cf. «New York Times», *Taking Hard Line, Greece Turns Back Migrants by Abandoning Them at Sea*, 14 agosto 2020.

¹² AMNESTY INTERNATIONAL, *Caught in a political games. Asylum seekers and Migrants on the Greece/Turkey border pay the price for Europe's failures*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0120772020ENGLISH.PDF>.

nozione di domanda infondata e delle nozioni di paese terzo sicuro e di paese di origine sicuro, inserendo criteri non conformi con il diritto dell'Unione¹³.

Una particolare preoccupazione suscita il fatto che, nella nuova legislazione greca il solo transito del richiedente attraverso un Paese terzo rappresenta, unitamente all'esistenza di alcune circostanze personali (che però non sembrano conformi al diritto UE secondo l'interpretazione data dalla Corte di Giustizia dell'Unione¹⁴), il criterio per ritenere il Paese terzo attraversato quello verso il quale si può rinviare il richiedente stesso. Appare evidente il tentativo della Grecia, al pari di altri Paesi come l'Ungheria, di forzare il diritto dell'Unione al fine di scaricare su Paesi terzi il maggior numero possibile di domande di asilo. Il fatto che tutti i paesi dei Balcani occidentali sono ritenuti dai migranti quali meri luoghi di transito è un dato indiscutibile a partire dal caso forse più emblematico tra tutti, quello della Macedonia del Nord, dove nel 2019 si è registrato l'ingresso di oltre 40.000 persone dalla Grecia. Le domande di asilo realmente incardinate all'interno di una procedura formale erano però solo 490 a fine 2019 e infine il numero di domande pendenti ad agosto 2020 giungeva al risibile numero di 28 casi¹⁵. Un effettivo sistema di asilo nella Macedonia del Nord deve pertanto ancora nascere e nel frattempo la piccola repubblica concentra di fatto tutti i suoi sforzi sui respingimenti verso la Grecia dei migranti che tentano la strada verso il nord. Nello svolgimento di tali operazioni sono stati documentati casi di violenza da parte della polizia di frontiera nell'area di Gevgelija¹⁶.

La situazione in Serbia per ciò che riguarda il diritto d'asilo e l'organizzazione del sistema di accoglienza dei richiedenti si può dividere in due fasi fondamentali: quella che va dalla crisi del 2015 fino a fine 2016 e quella che va dal 2017 ad oggi, fine 2020. Nella prima fase la Serbia, paese privo di un effettivo sistema di asilo e di un programma di accoglienza, fu interessato da un transito molto elevato di persone lungo il suo territorio dirette verso l'Ungheria e di seguito verso gli altri paesi dell'Unione europea; la gestione di questi flussi avvenne principalmente attraverso la gestione da parte delle autorità serbe del passaggio attraverso l'Ungheria, quota che il governo ungherese ridusse progressivamente da 500 persone a settimana a 50, per calare ulteriormente nel 2017

¹³ Per una breve ma chiara analisi della nuova normativa greca cf. «Melting Pot», *Grecia - Il Parlamento approva la riforma del quadro normativo sulla protezione internazionale*, <https://www.meltingpot.org/Grecia-Il-Parlamento-approva-la-riforma-del-quadro.html#nb36>.

¹⁴ C.G.U.E, causa C-564/18 LH contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 19 marzo 2020.

¹⁵ UNHCR, op. cit.

¹⁶ BORDER VIOLENCE MONITORING NETWORK, "They want to kill us. They want to kill us", 22 aprile 2020, <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/april-22-2020-0200-gevgelija/>.

tra i 20 e i 10 passaggi a settimana, per poi esaurirsi del tutto. Nell'inverno 2016-2017 esplose la drammatica situazione di migliaia di migranti senza alcuna assistenza nonostante le condizioni climatiche avverse e ciò costrinse la Serbia ad allestire un sistema di campi governativi per dare accoglienza temporanea ai migranti che, pur non essendo interessati a rimanere in Serbia, sono bloccati in questo Paese o quantomeno rallentati nel loro viaggio. È il 2017 l'anno in cui i flussi inizieranno ad orientarsi dalla Serbia verso la Bosnia-Erzegovina in ragione sia del blocco ungherese che dei respingimenti dalla Croazia, ma l'aprirsi della via bosniaca non comportò per la Serbia un ritorno alla situazione ex ante, ovvero una sostanziale assenza di migranti; dal numero stimato di 8.000 presenze nel 2017, solo due anni dopo, a fine 2019, in Serbia si registrano infatti quasi 30mila presenze (dati UNHCR)¹⁷. In Serbia, dove - come in Bosnia Erzegovina - le procedure di legge distinguono da un lato coloro che intendono presentare la domanda di protezione e che nel frattempo hanno fatto ingresso nel territorio e possono essere accolti in apposite strutture, e dall'altro i richiedenti in senso stretto, ovvero coloro che hanno formalizzato la domanda, nel 2019 gli stranieri che hanno manifestato l'intenzione di chiedere asilo sono stati 12.935, a fronte di solo 263 persone (il 2%) che hanno effettivamente formalizzato la domanda di protezione.

Nel corso del 2017 la Bosnia-Erzegovina, che prima era un'area periferica appena lambita dai flussi migratori, inizia a divenire ciò che è attualmente, ovvero lo snodo principale della rotta balcanica. Trattandosi di flussi non interamente registrabili, né in entrata, né in uscita, nonché di situazioni di permanenza sul territorio bosniaco non sempre censite, non è possibile disporre di dati precisi sulle effettive presenze e sui transiti in questa zona; tuttavia i dati forniti da UNHCR¹⁸, che danno, a fine 2019, una presenza complessiva di circa 30mila persone, appaiono abbastanza vicini alla situazione reale. Le domande di asilo effettivamente presentate in Bosnia-Erzegovina a fine 2019 erano però solamente 784, ma, anche tenendo presente che gran parte dei richiedenti non prosegue la procedura perché lascia il Paese, ciò che più colpisce sono gli esiti delle esigue domande di protezione: sia nel 2018 che nel 2019 non è stato riconosciuto alcuno status di rifugiato, mentre nel 2018 i titolari di protezione sussidiaria (in prevalenza siriani) sono stati 16, rispetto ai 33 del 2019. Non è infine prevista nel Paese alcuna forma ulteriore di protezione per motivi umanitari. Si tratta di dati che evidenziano come vi sia totale chiusura

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

verso la possibilità di riconoscere a cittadini di paesi terzi uno status di protezione internazionale in Bosnia-Erzegovina. Il messaggio ostile ai temerari che hanno tentato di rimanere sul terreno della Bosnia ambendo al riconoscimento di una forma di protezione non lascia dubbi¹⁹. Come sinteticamente illustrato nel Report *La rotta balcanica*²⁰: «Sin dall'inizio del 2018 la Repubblica Serba di Bosnia, per voce del presidente Mirolad Dodik, aveva chiarito di non volersi prestare ad alcuna forma di accoglienza, pertanto solo nei territori della Federazione di Bosnia ed Erzegovina si svilupperanno accampamenti informali e campi per migranti e richiedenti asilo gestiti dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e finanziati dall'Unione europea. In particolare, il quadrilatero Tuzla, Sarajevo, Bihać e Velika Kladuša sarà crocevia di tutte le vicende legate alle migrazioni all'interno del Paese. Se Tuzla e Sarajevo rappresentano fundamentalmente due snodi di passaggio per chi arriva dalla Serbia e dal Montenegro - anche se nell'area della capitale verranno istituiti i campi di Ušivak, Delijaš e Blažuj - la maggior parte dei transitanti mira al Cantone Una-Sana, confinante con la Croazia e punto più favorevole per raggiungere in breve tempo la Slovenia».

Nel cantone di Una-Sana tra la seconda metà del 2018 e l'inizio del 2020 vengono costituiti i campi di Borići, Sedra e Bira (a Bihać) e Miral (a Velika Kladuša) e per ultimo Lipa in un'area assolutamente isolata, che a partire da settembre 2020, con la chiusura del campo "Bira"²¹ è divenuto il luogo di confinamento principale dei migranti nell'area²². Ad eccezione della struttura "Borići", ex casa dello studente ristrutturata che si trova nell'area urbana di Bihać, e, parzialmente, dell'ex albergo "Sedra", tutte le altre realtà presentano caratteristiche riconducibili alla natura di campi di confinamento in quanto:

¹⁹ Per un'analisi di quanto avvenuto in Bosnia-Erzegovina a seguito del modificarsi delle rotte migratorie cf. anche NIDŽARA AHMETAŠEVIĆ, GORANA MLINAREVIĆ, *People on the Move in Bosnia and Herzegovina in 2018: Stuck in the corridors to the EU*, Heinrich Boll Stiftung Sarajevo, febbraio 2019, https://ba.boell.org/sites/default/files/people_on_the_move_in_bosnia_and_herzegovina_-_21-02-2019_-_web.pdf.

²⁰AA.VV., *La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, luglio 2020, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti_ai_Balcani.pdf. Il report è frutto della rete "RiVolti ai Balcani", composta da oltre 36 realtà italiane nata a fine 2019 per aumentare l'attenzione dell'opinione pubblica su quanto accade alle porte dell'Italia. Il citato report è la prima selezione ed analisi ragionata delle principali fonti internazionali sulle violenze nei Balcani che viene pubblicata in Italia.

²¹ «Altraeconomia», STEFANO CORTESE, *Rotta balcanica senza diritti per i migranti: in Bosnia sgomberato il campo di Bira*, ottobre 2020.

²² Cf. anche il contributo di Gallinaro in questo volume, pp. 297-317.



Immagine del nuovo campo di Lipa - fonte: Transbalkanska solidarnost.

- a) si tratta di strutture di grandi o grandissime dimensioni, allestite ex novo con tende o container, o aperte riutilizzando ex spazi industriali in stato di avanzato degrado;
- b) le strutture, specie quelle appositamente create, sono volutamente ubicate in aree isolate;
- c) le condizioni di abitabilità e di rispetto degli standard igienici, anche in ragione del sovraffollamento, sono molto carenti e talvolta estreme. Il loro degrado non è frutto di uno sfortunato corso degli eventi ma è strutturale, fin dal momento dell'apertura;
- d) è assente ogni programma, anche minimo, di integrazione sociale. Nelle strutture il tempo è come sospeso e nulla muta in ragione della durata della permanenza delle persone che vi abitano;
- e) è fortemente ostacolata, fino a divenire di fatto impedita, ogni forma di accoglienza non imperniata sui campi bensì basata su strutture piccole o in case di civile abitazione e ogni programma di interazione con il territorio è inibito.

Qualcuno potrebbe obiettare che la cupa situazione sopra illustrata non è voluta ma è solo conseguenza del fatto che nessuno dei migranti e dei rifugiati ha alcuna intenzione di rimanere nel citato paese balcanico un attimo più del necessario. Ciò è ben vero, ma è l'intero sistema di asilo, sia sul piano della procedura giuridica del riconoscimento di una forma di protezione che sul piano dell'accoglienza e del supporto all'integrazione sociale, a rendere semplicemente impraticabile ogni diverso scenario. Non ha senso infatti interrogarsi sull'eventualità che possa nascere o meno un piccolissimo sistema di asilo degno

di questo nome in un contesto talmente scarnificato e ostile. Isolare i migranti, infliggere loro trattamenti violenti e degradanti, evitare che si realizzi qualsiasi percorso di inclusione e spingerli a lasciare il territorio sono i tratti distintivi della situazione in Bosnia, e nel cantone di Una-Sana in particolare²³.

2. Il gorgo nel quale siamo scesi: le violenze “necessarie” al confine croato-bosniaco

Secondo i dati di UNHCR solamente tra gennaio e settembre 2019 circa 4.868 persone sono state respinte dalla Croazia in Bosnia o in Serbia, ma i numeri potrebbero essere molto più alti considerato che il Ministro dell'Interno croato non ha negato di aver impedito l'accesso al territorio nello stesso arco di tempo ad almeno 9.487 persone e che nei primi sei mesi del 2019 il Ministro degli Interni sloveno ha riferito di aver trasferito 3.459 stranieri in Croazia. Molto preciso è il quadro ricostruito dalla nota organizzazione internazionale Danish Refugee Council (DRC) ben presente nei campi profughi in Bosnia-Erzegovina che stima 21.422 riammissioni/respingimenti verso la Bosnia nel periodo maggio 2019-ottobre 2020 con una tendenza netta all'aumento a partire da maggio 2020 (lo stesso mese nel quale, come si dirà più avanti, iniziano le riammissioni anche dall'Italia). Ottobre 2020 risulterebbe il mese con il maggior numero di respingimenti mai registrati (1.934 persone)²⁴. Non si tratta di respingimenti attuati attraverso procedure di legge, ovvero effettuati tramite l'adozione di provvedimenti motivati in fatto e in diritto e notificati (pertanto impugnabili di fronte a un'autorità giudiziaria). Organizzazioni internazionali quali Amnesty International²⁵ e molte altre associazioni e realtà europee operanti sul campo, come Border Violence Monitoring Network (BVMN), in dettagliati

²³ Un casoconcertante di confinamento, che ha assunto persino dei tratti rispondenti a una logica concentrationaria, è quello del campo di Vuciak, una tendopoli sorta su una ex discarica nelle colline fuori Bihac a un paio di chilometri con il confine croato. Il campo è stato creato dal consiglio comunale di Bihac quando la popolazione locale si è mostrata insofferente verso la crescente presenza di immigrati. Il campo, che nel corso del 2019 era arrivato ad oltre mille presenze, era altresì privo di alcun requisito abitativo e persino di servizi igienici; le condizioni di vita sono stati atroci fino a quando, a dicembre 2019, il campo è stato sgomberato, evitando solo all'ultimo minuto la morte per stenti di coloro che vi sostavano.

²⁴ DRC, *Bosnia and Herzegovina, Border Monitoring Monthly Snapshot*, October 2020 https://drc.ngo/media/kbyjrc2v/border_monitoring_monthly_snapshot_october2020_final.pdf.

²⁵ AMNESTY INTERNATIONAL, *Pushed to the Edge: violence and abuse against refugees and migrants along Balkans route*, marzo 2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EU-R0599642019ENGLISH.PDF>.

rapporti mensili²⁶ hanno evidenziato con circostanziate prove documentali le brutalità e le violenze efferate e sistematiche compiute dalle autorità croate a danno dei migranti. Comunemente la polizia croata usa manganelli, bastoni, pugni e schiaffi, ma anche coltelli e armi da fuoco. Tra le fonti di stampa più autorevoli a livello internazionale il quotidiano *The Guardian*²⁷ ha denunciato una terribile umiliazione perpetrata dalla polizia croata nei confronti dei migranti, marchiati con croci rosse e arancioni sulle loro teste, mentre altre comprovate testimonianze raccontano di ripetute confische di soldi e telefoni, di colpi intimidatori di pistola, di bastonate, di scariche elettriche, di ferite, di ustioni con oggetti incandescenti. Sempre *The Guardian*, a fine ottobre 2020, ha pubblicato uno sconvolgente articolo frutto del rapporto che ha ricevuto in via esclusiva dal Danish Refugee Council²⁸.

Il 19 giugno 2020 il relatore speciale delle Nazioni Unite Felipe Gonzales Morales ha presentato una dura denuncia contro la Croazia nella quale evidenziava come «Il violento respingimento dei migranti senza passare attraverso alcuna procedura ufficiale, valutazione individuale o altre garanzie di giusto processo costituisce una violazione del divieto di espulsioni collettive e del principio di non respingimento». Lo stesso Morales giungeva a conclusioni molto dure di fronte alle prove documentali raccolte sottolineando come «la Croazia deve garantire che tutte le misure di gestione delle frontiere, comprese quelle volte ad affrontare la migrazione irregolare, siano in linea con il diritto e gli standard internazionali sui diritti umani, in particolare, la non discriminazione, il divieto di tortura e maltrattamenti, il principio di non respingimento e il divieto di espulsioni arbitrarie o collettive»²⁹.

Di fronte a un simile scenario la domanda che richiede una risposta non è dunque se esistono violenze efferate e sistematiche ad opera delle forze di polizia croate verso i migranti, posto che si tratta di un dato inconfutabile, bensì come sia possibile che un fenomeno di tale entità e notorietà possa avere luogo

²⁶ «MeltingPot», *Respingimenti illegali e violenze ai confini: un rapporto di Border Violence Monitoring Network*, giugno 2020, traduzione italiana, <https://www.meltingpot.org/Respingimenti-illegali-e-violenze-ai-confini-un-rapporto-di-25440.html#.X5mjoFhKiUl>.

²⁷ «The Guardian», *Croatian police accused of spray-painting heads of asylum seekers*, 12 maggio 2020.

²⁸ «The Guardian», *Croatian police accused of 'sickening' assaults on migrants on Balkans trail*, 21 ottobre 2020, traduzione dell'autore.

²⁹ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – OFFICE OF HIGH COMMISSIONER, *Croatia: Police brutality in migrant pushback operations must be investigated and sanctioned – UN Special Reporters*, 19 giugno 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976&LangID=E>

nel territorio dell'Unione europea in forma strutturata e duratura. Indubbiamente tale situazione illumina lo stato incerto della giovane democrazia croata e la sua difficoltà nel tenere sotto controllo apparati di polizia orientati verso tenaci ideologie autoritarie incompatibili con l'ordinamento democratico; è necessario tuttavia andare più a fondo nella ricerca delle ragioni: attribuire solo a tali fattori la spiegazione di uno scenario così allarmante non permette infatti di comprendere come la violenza verso i migranti in fuga sia frutto di una lucida scelta di ottenere con ogni mezzo un contenimento della pressione migratoria verso la UE anche quando essa è, come si è visto, eccezionalmente modesta. Come evidenzia il BVMN nei suoi rapporti, «Al di là degli incidenti, le profonde lacerazioni lasciate nella carne servono anche come mezzo per far passare un messaggio pubblico e duraturo alla comunità di migranti in relazione alla violenza che devono aspettarsi quando attraversano il confine croato»³⁰.

Respingere le persone, anche con modi duri, non è dunque sufficiente, poiché si sa che le persone che tentano di attraversare la Croazia, appena respinti, ritenteranno il viaggio di nuovo e subito. Derubarli, ferirli, sottoporli a torture e trattamenti disumani e degradanti diviene pertanto necessario affinché la manovra di “alleggerimento” (come se si trattasse di una operazione militare) sia minimamente efficace, ovvero affinché “the game” sia almeno rallentato e che coloro che si trovano più indietro nella rotta ricevano il messaggio feroce di non provarci. Viene spontaneo rifiutare questa lettura dei fatti perché solo pensarla desta orrore, ma dobbiamo invece guardare la realtà di ciò che sta avvenendo nel territorio europeo per quella che realmente è, nella sua brutalità³¹. La situazione slovena merita in questa sede solo un breve cenno, non perché quanto avviene in questo piccolo paese non sia importante, ma perché ai fini dell'analisi qui condotta è sufficiente evidenziare come la Slovenia sia, come gli altri, un luogo di transito e che, per quanto più strutturato rispetto agli Stati vicini, il suo sistema d'asilo sia ancora oggi assai gracile. Nel corso del 2019 le domande di asilo presentate in Slovenia sono state 3.821, di cui ben 668 da parte di minori non accompagnati. Si tratta di un numero già di per sé assai modesto, ma le domande di asilo realmente pendenti a fine anno erano 329, con un tasso di dispersione del 93%. Il sistema di accoglienza è strutturato su

³⁰ UNHCR, op. cit.

³¹ Per un'interessante analisi condotta da studiosi serbi, bosniaci e sloveni sulle politiche dell'Unione Europea in relazione ai flussi migratori e ai controlli delle frontiere nei Balcani cf. MARTA STOJIC MITROVIĆ, NIDŽARA AHMETAŠEVIĆ, BARBARA BEZNEC, ANDREJ KURNIK, *The dark sides of Europeanisation. Serbia, Bosnia and Hercegovina, and the European border regime*, Rosa Luxemburg Stiftung, 2020.

centri collettivi piuttosto isolati, le condizioni igieniche e sanitarie sono precarie e i richiedenti subiscono nette limitazioni alla libertà di circolazione; il sistema di accoglienza risulta comunque sottodimensionato e nel corso del 2019 si sono verificati numerosi trattenimenti de facto dei richiedenti³². Il rintraccio (anche in prossimità del confine italiano) dei migranti e la loro riammissione in Croazia è prassi sistematica adottata da anni da questo piccolo Paese cuscinetto, terrorizzato dalla prospettiva di dovere accogliere un numero elevato di richiedenti asilo; dall'inizio del 2018 sono state respinte in Croazia almeno 20mila persone³³, un numero sbalorditivo.

Secondo un recente rapporto di Amnesty International³⁴ la Slovenia in molte occasioni non ha rispettato i diritti dei rifugiati e dei migranti. In particolare l'organizzazione ha evidenziato come a molti potenziali richiedenti asilo che entrano irregolarmente in Slovenia venga negato l'accesso all'asilo e si verifichino rimpatri forzati avvenuti in forma di espulsioni collettive e senza alcuna garanzia procedurale. Va segnalata per il suo particolare rilievo una sentenza del Tribunale amministrativo sloveno che il 16 luglio 2020 ha riconosciuto l'illegittimità della riammissione dalla Slovenia alla Croazia e poi dalla Croazia alla Bosnia di un richiedente asilo. Il giudice sloveno ha stabilito che la polizia non ha informato l'interessato del suo diritto a presentare domanda di protezione internazionale, in chiara violazione del diritto nazionale e del diritto UE. La riammissione ha anche violato il divieto di espulsione collettiva perché al richiedente non è stato notificato un ordine di allontanamento, né gli è stata fornita assistenza legale e linguistica prima della sua riammissione in Croazia. Per quanto riguarda il respingimento a catena, la sentenza ha trovato «rapporti sufficientemente affidabili sui possibili rischi dal punto di vista dell'articolo 3 della CEDU» sia in Croazia, dove il richiedente è stato inizialmente allontanato, sia in Bosnia-Erzegovina, dove è stato successivamente respinto³⁵.

³² AIDA, *Country Report: Slovenia*, 2019, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/slovenia>.

³³ INFOKOLPA, *Report on illegal practice of collective expulsion on Slovene-Croatian border*, Lubiana, agosto 2018, <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Report-on-illegal-practice-of-collective-expulsion-on-Slovene1.pdf>.

³⁴ AMNESTY INTERNATIONAL, *Country Report Slovenia 2019*, 2019. https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/slovenia/report-slovenia/#_edn1

³⁵ BORDER VIOLENCE MONITORING NETWORK, *Slovenia riconosciuta colpevole di respingimenti a catena verso la Bosnia-Erzegovina*, 20 luglio 2020.

3. La parabola dell'Italia: dal rispetto della legalità al pieno coinvolgimento nella catena dei respingimenti

Il territorio del Friuli Venezia Giulia ed in particolare la provincia di Trieste è l'unica area italiana interessata direttamente dagli ingressi dalla rotta balcanica ed è nota per le innovative esperienze di accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo sviluppate da molti anni e che rappresentano uno dei modelli di riferimento per il contesto italiano³⁶. Per la maggior parte di coloro che vi giungono si tratta di un'area di transito più o meno veloce in direzione di altri paesi della UE le cui dinamiche si sono modificate sulla base dei cambiamenti storico-politici dell'ultimo quinquennio; in particolare per quest'area dell'Italia è stata dirimente la modifica dei flussi che si è verificata tra il 2017 e il 2018 con l'apertura del corridoio bosniaco divenendo da allora un accesso obbligato verso l'Europa occidentale.

L'aumento degli arrivi dei richiedenti asilo nel biennio 2018-19 è ben visibile nel Report statistico sul sistema di accoglienza 2019³⁷ redatto da I.C.S. e Fondazione Caritas di Trieste e nel Report sulla struttura di prima accoglienza di "Casa Malala", posta proprio sul confine italo-sloveno di Ferneti. Entrambi tali Report evidenziano le provate condizioni psico-fisiche dei richiedenti asilo provenienti dalla rotta balcanica. Nelle conclusioni dell'analisi condotta sulle 1.451 visite mediche effettuate a Casa Malala nel solo 2019 viene messo in luce come «Dalle testimonianze rilasciate spontaneamente dagli ospiti del sistema di accoglienza emerge che pressoché la totalità di loro ha subito diversi respingimenti da parte della Slovenia verso la Croazia e dalla Croazia verso la Bosnia, con uso, in quest'ultimo caso, di un uso sistematico della violenza, talvolta efferata. Nel sistema triestino di accoglienza sono presenti rifugiati che riportano serie lesioni fisiche a seguito di episodi di violenza e tortura accaduti in tali contesti». Come in tutte le aree di frontiera, anche sul confine terrestre del Friuli Venezia Giulia si sono sempre registrate delle problematiche in relazione al pieno rispetto del diritto di accesso alla procedura di asilo e le cosiddette "riammissioni" verso la Slovenia non sono un tema nuovo. Già nell'autunno 2018 infatti si erano verificati a Trieste numerosi casi che avevano destato allarme e rispetto ai quali diversi organi di stampa nazionali erano intervenuti con alcuni reportage³⁸. La rilevante differenza con la situazione verificatasi da

³⁶ Cf. il contributo di Magda Bolzoni et al. nel presente volume, pp. 165-200.

³⁷ I.C.S. e Fondazione Caritas, Il sistema dell'accoglienza di Trieste. Report statistico 2019 e prime anticipazioni 2020.

³⁸ «La Stampa», *«Caricati a forza nei furgoni». Così la polizia italiana riporta i migranti nei*

maggio 2020 è che si trattava allora di situazioni relativamente episodiche che le autorità avevano cercato di smentire o almeno ridimensionare, sostenendo che le riammissioni sarebbero avvenute solamente a carico di stranieri che non avevano manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale³⁹.

L'utilizzo dell'istituto giuridico delle cosiddette "riammissioni" dei cittadini stranieri non regolari tra i Paesi europei è un tema tanto sconosciuto ai più quanto controverso sul piano giuridico e che si è imposto recentemente all'attenzione in ragione di un utilizzo crescente di questo strumento al fine di gestire i flussi migratori alle frontiere interne dell'Unione aggirando le garanzie che lo stesso diritto europeo pone in materia di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri⁴⁰. Ad una prima analisi la riammissione tra due stati dell'Unione di cittadini stranieri in condizioni di irregolarità di soggiorno appare possibile ai sensi dell'art. 6, par. 3 della Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri che consente ad ogni Stato di non adottare una specifica decisione di rimpatrio nei confronti di colui che sia entrato illegalmente nel territorio, bensì di riammettere lo straniero nello Stato confinante da cui proviene se sussistano accordi bilaterali tra gli Stati interessati, purché già vigenti alla data di entrata in vigore della direttiva stessa. La ratio della citata normativa è quella di sollevare uno dei due Stati dalla responsabilità di agire, attribuendo allo Stato che riprende lo straniero l'onere di attuarne il rimpatrio o di regolarizzarne il soggiorno per motivi umanitari o altre ragioni. L'utilizzo, comunque residuale, degli accordi di riammissione, non più adottabili ex novo dopo l'entrata in vigore della citata direttiva, non può però costituire un escamotage per eludere le garanzie previste dalla stessa Direttiva 2008/115/CE sui limiti, le garanzie e le condizioni necessarie per effettuare i rimpatri, né può, attraverso un meccanismo di riammissioni "a catena", rappresentare un mezzo per eludere le norme sui respingimenti alle frontiere esterne dell'Unione di cui al Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un

Balcani, 2 novembre 2018. Cf. anche dello stesso autore, NICCOLÒ ZANCAN, *Dove finisce l'Italia*, Feltrinelli, Milano, 2020.

³⁹ «la Repubblica», *Caso migranti a Trieste: "Qui come Claviere, riconsegnati alla Slovenia". La Polizia: "Tutto regolare"*, 2 novembre 2018.

⁴⁰ASGI. *Le riammissioni di cittadini stranieri alla frontiera di Chiasso: profili di illegittimità*, agosto 2016, e *Le riammissioni di cittadini stranieri alla frontiera di Ventimiglia: profili di illegittimità*, giugno 2016. Più recentemente vedasi anche Amnesty International ed altri, le violazioni da parte delle autorità francesi dei doveri elementari in relazione al rispetto, tutela e attuazione dei diritti dei minori. Stranieri isolati in pericolo alle frontiere terrestri interne della Francia (frontiera franco-italiana, franco-spagnola e franco-britannica), in <https://www.asgi.it/notizie/francia-violazioni-diritti-dei-minori/> nonché ASGI, *Frontiera franco-italiana: violazioni del diritto di asilo*, 10 luglio 2020 in <https://www.asgi.it/notizie/asilo-diritto-frontiera-francia-italia-violazione/>.

codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). In sintesi, non è possibile considerare l'istituto delle riammissioni come un campo a sé, bensì l'ambito di una loro eventuale applicazione va sempre esaminato alla luce dell'intera evoluzione del diritto dell'Unione negli ultimi vent'anni. Non v'è la possibilità, nello spazio di questo capitolo, di trattare tutte le problematiche giuridiche relative alle riammissioni, ma ciò che va sottolineato con chiarezza è che tale incerto e residuale istituto non è comunque applicabile, in nessuna circostanza, agli stranieri che, alla frontiera o nel territorio degli stati dell'Unione, manifestano l'intenzione di chiedere protezione internazionale.

A fugare ogni dubbio sul punto provvede il succitato codice unionale che all'art. 3 dispone che: «Il presente regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio: a) dei diritti dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale; b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento». Il Regolamento (UE) n. 604/2013 noto come Regolamento Dublino III all'art. 3 prevede altresì che «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», mentre l'art. 4 stabilisce il diritto del richiedente protezione internazionale all'informazione sulle norme previste dal Regolamento stesso.

L'attento lettore potrebbe far osservare che proprio il citato Regolamento, all'art. 13 stabilisce che «Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale». Si faccia attenzione che da tale norma non discende affatto un diritto degli Stati a riammettere nel paese confinante i richiedenti asilo, bensì, all'opposto, tale eventualità è tassativamente esclusa in quanto il Regolamento prevede che la domanda di asilo sia sempre e comunque registrata nel Paese nel quale lo straniero manifesta la volontà di chiedere protezione, la persona sia temporaneamente accolta nel territorio mentre è attivata la procedura prevista dal Regolamento per verificare quale sia il Paese competente ad esaminare la domanda, ovvero se sia il Paese in cui si trova o un altro nel quale il richiedente appunto dovrà essere inviato a seguito di una complessa procedu-

ra che prevede precise garanzie. Le profonde disfunzionalità del Regolamento sono notissime, ma esse non possono costituire una ragione da parte degli Stati per violare o disapplicare la norma, per quanto essa sia deficitaria.

Cosa è dunque successo al confine terrestre del Friuli Venezia Giulia, a partire da maggio 2020, nel pieno dell'emergenza sanitaria connessa alla pandemia di Covid-19? A metà maggio 2020 il Prefetto di Trieste Valerio Valenti annuncia il rinforzo dei controlli di frontiera con l'invio di militari e forze di polizia, con lo scopo dichiarato di contrastare l'immigrazione irregolare e ridare nuova vita agli accordi di riammissioni italo-sloveni. Il 28 maggio 2020 lo stesso Valenti rilascia dichiarazioni alquanto sorprendenti affermando che «il migrante riammesso non viene privato della possibilità di fare richiesta d'asilo, in quanto la Slovenia fa parte dell'ambito europeo»⁴¹ ed infine, il 2 giugno 2020, replicando alle accuse avanzate dalle locali associazioni di tutela dei richiedenti asilo che evidenziavano l'esistenza di numerose illegittime riammissioni di richiedenti asilo, sostiene sulla stampa locale di avere ricevuto precise direttive dal Governo italiano nel dare nuovo impulso alle riammissioni e che le stesse vengono attuate ad "integrazione" del Regolamento Dublino⁴². Di fronte a una situazione che appariva subito acquisire contorni di particolare gravità ASGI inviava a metà maggio 2020 al Ministero dell'Interno, alla Questura e Prefettura di Trieste, oltre che alla sede per l'Italia dell'UNHCR, una lettera aperta, con allegato documento di analisi giuridica⁴³ (la lettera rimarrà senza risposta da parte di tutti i destinatari) nella quale evidenziava, in relazione alle riammissioni in Slovenia di stranieri che intendevano chiedere asilo, la sussistenza di serie violazioni delle normative interne ed internazionali. Le riammissioni generalizzate degli stranieri vengono usualmente giustificate invocando l'applicazione dell'Accordo bilaterale fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996, come se si trattasse di una autonoma fonte di diritto che persino sovrasta o si sostituisce, ovvero integra, altre norme interne o di diritto europeo. Il citato Accordo è in primo luogo di assai dubbia legittimità in quanto, nonostante abbia una chiara natura politica, non è mai

⁴¹ «Triesteprema», *Migranti rintracciati e rispediti indietro, come la Rotta Balcanica diventa un'Odissea*, 28 maggio 2020.

⁴² «Il Piccolo», «*Le realtà dell'accoglienza contro i rimpatri informali: pratiche inaccettabili che calpestano i diritti*», 2 giugno 2020.

⁴³ 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 giugno 2020, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/documento-riammissioni-Italia-Slovenia-_5_giugno_2020.pdf.

stato ratificato dal Parlamento con legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 della Costituzione e comunque, in quanto accordo intergovernativo stipulato in forma semplificata, in ogni caso non può prevedere modifiche alle leggi vigenti in Italia o prevedere disposizioni che vadano persino ad introdurre deroghe o modifiche alle norme dell'Unione o derivanti da fonti di diritto internazionale. Come sopra evidenziato, l'individuazione del Paese competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale presentata nel territorio di uno Stato o alla frontiera è dunque disciplinata dal Regolamento che esclude in modo tassativo che possano trovare applicazione altri principi e procedure contenute in semplici accordi di riammissione inter-statali.

Uno degli aspetti più inquietanti collegati al rinnovato utilizzo delle procedure di riammissione al confine orientale è che esse vengono attuate "senza formalità" (art. 6) intendendo con ciò, da parte della pubblica amministrazione, che la riammissione possa avvenire senza l'emanazione e la notifica di alcun provvedimento amministrativo. Si tratta di una tesi totalmente priva di fondamento, in quanto è indiscutibile che l'azione posta in essere dalla pubblica sicurezza attraverso l'accompagnamento forzato in Slovenia produce effetti sulla situazione giuridica dei soggetti interessati. Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni specifiche di cui alla L. 241/90 e successive modifiche, il provvedimento di riammissione va pertanto adottato, va motivato in fatto e in diritto, seppure succintamente, e va notificato all'interessato ed esso, anche se immediatamente esecutivo, deve essere impugnabile di fronte all'autorità giudiziaria. A stretto rigore, ritengo altresì che, trattandosi di un provvedimento che si sostanzia in un accompagnamento alla frontiera, rientri tra quei provvedimenti che la Corte costituzionale nella sent. n. 105/2001 ha qualificato come restrittivi della libertà personale per i quali è necessaria una preventiva convalida giudiziaria, ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, così come del resto già previsto dagli artt. 10, comma 2-bis, e 13, comma 5-bis d.lgs. n. 286/1998, rispettivamente per lo straniero respinto dal questore e per lo straniero espulso. Anche senza bisogno di approfondire ulteriormente i profili giuridici, chiunque ben comprende comunque l'eccezionale gravità della situazione sopra descritta dal momento che, in assenza di provvedimenti, viene impedito allo straniero di esercitare il diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 13 della CEDU che stabilisce che «ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

Il 24 luglio 2020, rispondendo a una interpellanza urgente dell'on. Riccardo Magi, il Governo italiano ha sostenuto in Aula alla Camera che «le procedure informali di riammissione in Slovenia vengono applicate nei confronti dei migranti rintracciati a ridosso dell'area confinaria italo-slovena, quando risulti la provenienza dal territorio sloveno, anche qualora sia manifestata l'intenzione di richiedere protezione internazionale». Nella stessa risposta si precisa che «si provvede alla registrazione delle istanze nei casi in cui sia manifestata la volontà di richiedere asilo nel corso delle interviste», precisando tuttavia che «Qualora ricorrano i presupposti per la richiesta di riammissione e la stessa venga accolta dalle autorità slovene non si provvede all'invito in Questura per la formalizzazione dell'istanza di protezione». In merito infine a quali siano i provvedimenti che vengono adottati e notificati ogni qualvolta sia effettuata una riammissione e quale sia la base legale di detti provvedimenti, la risposta fornita è la pacifica ammissione che non viene redatto alcun provvedimento, neppure in forma semplificata, per “prassi consolidata” delle stese “speditive procedure” di riammissione.

Come ha evidenziato ASGI nella seconda lettera aperta al Governo e all'UNHCR il 3 agosto 2020, «nell'affermare che le riammissioni si applicano anche a coloro che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale, [il Ministero dell'interno] non incorre unicamente in un gravissimo errore giuridico, ma sostiene una tesi che nega e scardina principi fondanti del diritto dell'Unione Europea. [...Alla] manifestazione di volontà effettuata alle autorità italiane non pare comportare per esse alcun obbligo poiché in caso di accoglimento, da parte della Slovenia, della domanda di riammissione “mediante la compilazione e l'invio di un apposito modulo nel quale sono indicati gli elementi a supporto dell'istanza”, il cittadino straniero viene riammesso nel territorio sloveno al pari di coloro che non hanno chiesto protezione. Si richiama l'attenzione sul fatto che l'Amministrazione non sostiene affatto che in tale ipotesi lo straniero verrebbe riammesso in Slovenia come richiedente protezione: si tratterebbe di una interpretazione errata delle procedure del Regolamento (UE) n. 604/2013 ma che farebbe almeno salva la condizione giuridica di richiedente asilo. Nulla di tutto ciò, in quanto il Ministero sostiene qualcosa di molto diverso e sorprendente ovvero che il richiedente protezione internazionale fermato e identificato in Italia viene riammesso in Slovenia non con tale qualificazione giuridica, ma quale straniero in condizioni di irregolarità rintracciato in prossimità della linea confinaria». Ed infine: «la risposta fornita dal Ministero è null'altro che la sconcertante ammissione che nessun provvedimento viene redatto, neppure in forma semplificata, per “prassi consolidata”

delle stesse “speditive procedure” di riammissione. A sostegno di tali prassi nessuna fonte normativa è citata e nessuna interpretazione giuridica viene fornita per spiegare la radicale assenza di alcun provvedimento motivato in fatto e in diritto e notificato all’interessato»⁴⁴.

Le risposte fornite dal Governo sono di eccezionale gravità e a parere di chi scrive non hanno un precedente nella storia politica e parlamentare italiana, in quanto si tratta di una sorta di manifesto ideologico di rivendicazione dell’illegalità, declamato nell’Aula della Camera dei Deputati.

Se le riammissioni sono state dunque persino oggetto di rivendicazione ideologica, l’accesso agli atti e alle direttive che hanno dato impulso a queste stesse riammissioni vengono invece negate. Rispondendo alla richiesta di accesso civico presentata dal noto mensile *Altraeconomia*, il Ministero dell’Interno ha infatti negato l’accesso «anche per evitare il concreto pregiudizio» alla «integrità dei rapporti internazionali con la Slovenia»⁴⁵. Sostenere che rendere note delle semplici direttive operative su come vengono effettuate delle riammissioni che si ritengono legali potrebbe addirittura compromettere le relazioni internazionali dell’Italia con la Slovenia è chiaramente paradossale. Qual’è dunque il reale contenuto degli accordi con la Slovenia, e indirettamente la Croazia, che debbono rimanere celati?

Quante sono state le riammissioni degli stranieri al confine terrestre del Friuli Venezia Giulia a seguito delle prassi sopra descritte? I dati forniti dal Ministero dell’Interno ad ASGI a seguito di istanza di accesso civico, relativamente al periodo 1 gennaio – 31 agosto, sono riportati nella seguente tabella

Riammissioni attive	1 gennaio-9 giugno 2020	1 giugno – 31 agosto 2020 <?>
Settore polizia terrestre di Gorizia	67	143
Settore di polizia terrestre di Trieste	206	491
Totale parziale	273	634

Sono dunque oltre novecento gli stranieri riammessi alla frontiera italo-slovena nei primi otto mesi del 2020, con una eccezionale impennata nel trimestre estivo, periodo nel quale il fenomeno era già noto al mondo politico che è però rimasto del tutto inerte. Tra le cittadinanze degli stranieri riammessi il primo

⁴⁴ ASGI, *Riammissioni informali” dei cittadini stranieri alla frontiera terrestre italo-slovena. Lettera aperta dell’ASGI al Governo e ad UNHCR*, 3 agosto 2020.

⁴⁵ «Altraeconomia», *Le carte negate dei respingimenti*, n. 229, settembre 2020.

posto va agli afghani (811 persone), seguiti da pakistani, iracheni, iraniani, siriani e altre nazionalità, la maggior parte delle quali relative a Paesi da cui provengono persone in chiaro bisogno di protezione. Per comprendere con immediatezza il drastico cambiamento avvenuto nel 2020, basti esaminare i dati relativi al secondo semestre del 2019 (1 luglio -31 dicembre 2019), quando le riammissioni attive verso la Slovenia sono state 39 a Gorizia e 78 a Trieste, per un complesso di 107 casi.

La situazione di emergenza sanitaria connessa alla pandemia da Covid-19 ha rappresentato il contesto ideale nel quale mettere in atto le prassi illegittime sopra descritte, le quali erano rimaste in precedenza contenute e persino smentite, come si è illustrato in precedenza. Quattro sono stati in particolare i fattori agevolanti: a) un'attenzione politica, sociale e mediatica nettamente inferiore a quanto sarebbe avvenuto in contesti ordinari (la sottovalutazione della gravità dei fatti è stato particolarmente evidente nei media del FVG); b) una forte militarizzazione del territorio triestino (situazione che anch'essa sarebbe stata percepita come non del tutto accettabile in periodi ordinari) tramite l'invio di ingenti rinforzi di polizia e ricorrendo persino all'uso dell'esercito con compiti di pattugliamento attivo, rintraccio dei migranti e loro consegna alla polizia di frontiera; c) le forti difficoltà, da parte delle organizzazioni di tutela, dentro un quadro di limitazioni alla libertà di movimento, nel realizzare azioni transnazionali di monitoraggio su quanto accade nelle aree di confine e in generale nell'attivare efficaci iniziative di documentazione e denuncia pubblica; d) un uso spregiudicato delle necessarie misure di sorveglianza sanitaria sui migranti in ingresso nel territorio nazionale, finalizzato ad alimentare nell'immaginario sociale la pericolosità, in termini epidemiologici, di ingressi presentati come crescenti ed incontrollabili, con conseguente mancanza di posti di accoglienza sufficienti, mentre la realtà degli ingressi effettivi è totalmente diversa come si può ben vedere dai dati del Ministero dell'Interno dai quali risulta che i rintracci dei cittadini stranieri nella provincia di Trieste avvenuti tra il 1 gennaio e il 31 agosto 2020 (periodo disponibile al momento della stesura di questo studio) sono stati di 2.792 unità mentre nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2019 erano stati di 3.546 unità. Balza agli occhi come le differenze tra le due annualità (pur nella non piena sovrapposibilità dei periodi considerati) sono assai modeste e soprattutto come in nessun caso, né nel 2019, né nel 2020 si può parlare di una reale situazione di emergenza trattandosi di numeri oltremodo contenuti. Le riammissioni non sono dunque collegate ad alcun contesto di particolare difficoltà bensì sembrano frutto di una strategia pianificata volta ad instaurare una nuova procedura extra legem.

Quale è stata la sorte delle persone riammesse in Slovenia⁴⁶? Dalle diverse decine di testimonianze raccolte da IPSIA-ACLI presente a Bihac, dall'ICS e da BVMN pressoché la totalità ha fatto rientro forzato in Bosnia-Erzegovina, ricevendo lungo l'intero percorso trattamenti violenti e degradanti, come nel caso della storia del signor F., testimonianza raccolta da BVMN che si riporta come esemplificativa di molte altre:

«Come gli altri stranieri con lui presenti, il sig. F. veniva sottoposto a screening sanitario e, successivamente, fotosegnalato e invitato a fornire i propri dati personali. Durante un'intervista di circa un'ora e mezza nella quale gli veniva chiesto di spiegare quali problemi avrebbe fronteggiato in caso di ritorno in Afghanistan il sig. F. tentava a più riprese di esplicitare la propria intenzione di chiedere protezione internazionale ma, da quanto poteva comprendere, la richiesta non veniva registrata o, comunque, ad ogni sua richiesta seguivano solo risa degli agenti coinvolti. Al termine del colloquio, il sig. F. riceveva 5 pagine scritte in italiano che veniva costretto a firmare velocemente, sebbene non ne comprendesse il significato. Una volta sottoscritti gli atti, il sig. F. riceveva su insistente sua richiesta spiegazioni dal mediatore presente che si trattava della attestazione della sua domanda di asilo e della elezione di domicilio per ingresso irregolare. Terminata la procedura, l'intero gruppo veniva riunito nel pomeriggio in una grande tenda situata nella parte posteriore alla stazione di polizia. Intorno alle ore 20:00, il sig. F. veniva consegnato alla polizia slovena insieme agli altri del suo gruppo, veniva fatto salire su una autovettura e senza conoscere la destinazione del viaggio, portato presso la stazione di polizia slovena. Lì il sig. F. veniva sottoposto insieme ad altre due persone del gruppo dei respinti alla sorveglianza di due ufficiali. In presenza di un traduttore di lingua pashto il sig. F. veniva nuovamente invitato ad indicare le tappe del viaggio percorso per giungere in Slovenia e i propri dati personali. Anche in questa occasione il sig. F. chiedeva di poter domandare asilo, affermando "please give me stay", ma non riceveva alcun riscontro. Dopo il fotosegnalamento veniva invitato a firmare 4 documenti scritti in lingua a lui incomprendibile, quindi veniva intimato di svestirsi e completamente nudo, perquisito dall'ufficiale maschile per 5 minuti. Insieme all'intero gruppo delle persone riammesse trascorreva la notte presso la stazione di polizia dormendo in una cella maleodorante e fredda senza letti né lenzuola. Non avendo ricevuto acqua si vedeva costretto a bere l'acqua della toilette presente all'interno della cella.

⁴⁶ In merito alla raccolta di testimonianze di richiedenti asilo che hanno subito le riammissioni e da richiedenti che facevano parte di gruppi di migranti che, alla frontiera, sono stati senza ragione divisi tra respinti ed accolti vedasi anche l'inchiesta de «L'Espresso», *Trieste. Dove si ferma l'Europa*, 2 agosto 2020.

La polizia slovena tratteneva i documenti rilasciati dalle autorità italiane al sig F. e intorno alle 7:00 del mattino trasferiva i trattenuti in 2 furgoni senza dare loro alcuna informazione sul loro destino. Dopo alcune ore di viaggio il furgone raggiungeva il confine con la Croazia. Il 18 luglio il sig F. veniva così consegnato insieme agli altri membri del gruppo a 7 ufficiali croati tra cui una donna intorno alle 11.00 del mattino. In una stazione della polizia di frontiera croata gli ufficiali sequestravano soldi, telefoni e sigarette al sig F. e agli altri riammessi. L'intero gruppo veniva dunque caricato dentro un furgone oscurato e dopo un viaggio di circa sei ore giungeva al confine con la Bosnia Erzegovina. Tutti i trasportati venivano intimati a proseguire a piedi verso la Bosnia e alcuni compagni di viaggio del sig. F. venivano picchiati con dei bastoni. Verso le 19:00, il gruppo si vedeva costretto ad oltrepassare il confine e tornare in Bosnia. Dopo circa 10 km percorsi sotto la pioggia, il gruppo raggiungeva la cittadina di Velika Kladusa».

Dalla cruda testimonianza di F., analoga a quella di molti altri testimoni, sembra emergere l'esistenza di una collaudata catena di riammissioni caratterizzata da elementi comuni, quali il rifiuto da parte delle diverse autorità a registrare la domanda di asilo, l'assenza radicale di ogni provvedimento notificato all'interessato che evidenzia la base giuridica della riammissione, e ovviamente l'esistenza di riammissioni multiple nei confronti degli stessi destinatari, trasportati attraverso ben tre Paesi europei coinvolti, fino all'allontanamento forzato dall'Unione europea. Quanto avviene nell'ultimo anello della catena delle riammissioni è particolarmente significativo: l'uscita dei migranti dall'Europa verso uno Stato terzo, la Bosnia-Erzegovina, uno dei più poveri e instabili del continente, avviene non attraverso una consegna dei cittadini stranieri alla polizia bosniaca. A che titolo infatti tale operazione verrebbe fatta? Per attuarla bisognerebbe in ogni caso adottare un provvedimento di respingimento alla frontiera o di espulsione verso un paese, di asserita provenienza, la Bosnia, che sia almeno conforme alle previsioni della Direttiva 115/CE/2008; bisognerebbe, in tale provvedimento, dare atto che gli stranieri che si riconsegnano alla Bosnia sono stati fermati in altri stati della UE e che sono "passati" di mano in mano tra le diverse polizie secondo procedure tracciabili e, beninteso, senza mai avere mai manifestato ad alcuno la volontà di chiedere protezione internazionale. Si tratterebbe in buona sostanza di dovere documentare qualcosa di impossibile e pertanto la soluzione che viene adottata è quella più radicale: saranno gli stranieri stessi a passare "volontariamente" il limes dell'Unione e a sparire nel nulla, anche solo temporaneamente. Come se, nella UE, non ci fossero mai stati.

Ogni riammissione, al pari del respingimento alla frontiera, oltre a poter essere attuata solo nell'ambito di precise procedure e garanzie che, come è stato illustrato, sono al momento platealmente violate dalle autorità italiane, deve ritenersi sempre tassativamente vietata in caso di manifestazione di volontà di chiedere asilo (art. 10, comma 4 d. lgs. n. 286/1998) e in generale qualora la persona nello Stato di rinvio non sia coperta dal rischio di essere nuovamente inviata verso altro Stato in cui potrebbe subire persecuzioni o torture (art. 19, commi 1 e 1-bis d.lgs. n. 286/1998). Il Governo italiano non può pertanto limitarsi a rispondere che i due citati Paesi dell'Unione sono di per sé Paesi sicuri (vedasi nuovamente in tal senso la risposta all'interrogazione parlamentare sopra commentata), fingendo di ignorare che i migranti riammessi dall'Italia verso la Slovenia e poi dalla Slovenia verso la Croazia vengono successivamente trasferiti coattivamente in Serbia o in Bosnia-Erzegovina e che tali operazioni avvengono in modo sistematico, impedendo l'accesso alla procedura di asilo, mentre l'espulsione de facto dalla Croazia verso la Bosnia avviene con modalità del tutto estranee ad uno stato di diritto. Né può ignorare l'esistenza di violenze gravi e sistematiche che si verificano tra Slovenia, Croazia e Bosnia. Ed infine non può ignorare le condizioni inumane e degradanti nelle quali si trovano i migranti in Bosnia e l'assenza di fatto in quel paese di un sistema di protezione adeguata dei rifugiati.

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.

LA ROTTA BALCANICA NELLO SNODO DELLA BOSNIA ERZEGOVINA

Damiano Gallinaro

1. Introduzione

Negli ultimi anni ho viaggiato a lungo nei Balcani fino a raggiungere il considerevole traguardo di 26 viaggi. Mi sono occupato, inizialmente, di quanto accaduto nei primi anni novanta in quella che un tempo chiamavamo Jugoslavia e che alcuni analisti chiamano *Jugosfera*¹, soffermandomi in particolare sulle conseguenze che la guerra che ha sconvolto l'intera regione nei primi anni novanta, ha portato in alcune regioni della Federazione di Bosnia ed Erzegovina.

Nel tentativo, ancora in corso, di redigere un Atlante delle stragi perpetrate nelle ultime guerre in ex Jugoslavia, i cui segni sono ben presenti in quelli che Pollack² ha definito "paesaggi contaminati", mi sono trovato a raccogliere alcune storie di vita di coloro che, soprattutto donne, nel 1995, a seguito dell'assedio e la presa di Srebrenica tentarono, spesso non riuscendoci, di mettersi

¹ Il neologismo è stato coniato da Tim Judah nel 2009 esperto sui Balcani dell'*Economist*, ed è quindi una definizione prevalentemente di natura economica. Seppure criticata, è un tentativo di ridurre ad uno sia livello geografico che economico una regione che pur tra mille difficoltà ha molti più tratti culturali in comune di quanto i singoli stati siano disposti ad ammettere. Seppure non legato direttamente al concetto di *Jugosfera*, la creazione del *Consiglio di Cooperazione Regionale* (CCR) costituito nel 2008 va proprio verso questa direzione. Per un approfondimento sui temi legati alla Jugosfera si consiglia il seguente link: <http://www.lse.ac.uk/europeaninstitute/research/lsee/pdfs/publications/yugosphere.pdf>.

² Martin Pollack, eminente storico e giornalista tedesco, definisce così i "paesaggi contaminati": «quei luoghi apparentemente idilliaci che invece nascondono i resti di migliaia di vittime senza nome e messe a tacere. Nomi e luoghi che rivelano segreti inconfessabili e che contribuiscono alla costruzione di una memoria collettiva». MARTIN POLLACK, *Paesaggi contaminati*, Keller editore, Rovereto, 2016.

in salvo da quello che la comunità internazionale avrebbe riconosciuto, solo tardivamente e non unanimemente, come genocidio.

La *Marcia della Morte*, come venne allora definita, vide migliaia di persone cercare la salvezza nei boschi, a piedi o con mezzi di fortuna, in una fuga disperata verso la città di Tuzla, divenuta città simbolo dell'accoglienza di chi fuggiva dal massacro e punto di snodo cruciale anche nella storia recente del paese.

Figura 1. Una ricostruzione della "Marcia della Morte"



Fonte: militarycaveats.com.

Proprio la città di Tuzla, infatti, diviene, oggi, il trait d'union tra due diverse carovane, la prima che ho appena introdotto, e una nuova, imprevedibile e impensabile che dal 2018 percorre drammaticamente la Bosnia e che ha come destino finale le città di Bihac e Velika Kladusa, poste al confine con la Croazia, nuovo confine delle politiche di "esternalizzazione" dell'Unione Europea. Una marcia di uomini, donne, bambini, disperati, in fuga da guerre, fame, povertà e sottoposti a violazioni continue dei diritti umani lungo la "seconda rotta balcanica"³.

³ La prima, quella che potremmo definire "storica" si dipanava, e ancora di dipana seppur con numeri differenti, dalla Turchia attraverso la Bulgaria o la Grecia per poi proseguire in Mace-

In uno dei miei ultimi viaggi ho iniziato a seguire le tracce di quest'altra drammatica carovana di disperati, che attraversando un paese ancora in costruzione cercano, partendo dal confine con il Montenegro o la Serbia, la salvezza verso l'Europa Unita, trovandosi davanti un vero e proprio muro umano: quello rappresentato dai poliziotti di frontiera di un paese - la Croazia - che cerca il suo posto tra i grandi anche a scapito degli ultimi.

Figura 2. Le rotte balcaniche



Fonte: UNHCR.

A pochi mesi dall'ultimo viaggio nella Jugosfera, avvenuto a gennaio 2020, qualcosa di terribile, i cui effetti abbiamo imparato, purtroppo, a vivere sulla nostra pelle, ha sconvolto le vite di tanti paesi e ha anche influito direttamente sulla ricerca che stavo conducendo, rendendo difficile la raccolta "de visu" delle storie di vita dei migranti di ieri e di oggi.

donia fino alla Serbia e poi l'Ungheria, con alcune varianti. La rotta bosniaca, comunque, non può essere considerata del tutto una nuova rotta perché in realtà segue la vecchia rotta usata dai trafficanti di armi e di droga fin dagli anni novanta. Spesso sono proprio questi trafficanti che si propongono come *passseurs*. Cambia solo il "genere" da trasportare, in un triste contrabbando di anime umane.

La diffusione del Covid-19, infatti, ha inevitabilmente influito sul modo di fare etnografia. Un gruppo di ricerca dell'Università di Sidney, coordinato da Deborah Lupton, ha presentato un documento in cui vengono proposti metodi alternativi di fare etnografia al tempo della Pandemia⁴, alcuni dei quali sono stati oggetto di applicazione nella ricerca che qui viene presentata. Le riflessioni di carattere antropologico che inevitabilmente porta con sé l'avanzare del contagio da Covid-19 portano a ripensare a quanto Ernesto De Martino ha scritto nel suo libro più bello e complicato "La Fine del Mondo"⁵, e che è stato il punto di partenza di una mia personale riflessione sugli effetti del lockdown e sul conseguente senso di spaesamento⁶.

Quella sensazione di *perdita della presenza* al mondo (*dasein*) che ora noi stessi stiamo drammaticamente vivendo, e che ci era finora estranea, è invece qualcosa che in altri momenti storici e in altri contesti altre comunità hanno già vissuto. Nelle storie migranti l'apocalisse culturale si affianca e si compenetra con l'apocalisse personale, portando alla perdita di senso, altro tratto, oltre ai luoghi condivisi e ai crocevia attraversati, che hanno in comune le due carovane.

Chi fuggiva da Srebrenica nel 1995, lasciava un mondo lacerato, per avviarsi verso un nuovo mondo senza radici e senza prospettive, fuggendo da un'apocalisse personale e comunitaria. A essere violati furono l'essenza stessa che teneva insieme una comunità, la fine di un mondo che non si sarebbe più ricostituito.

I migranti di oggi portano già con loro i segni di questa doppia apocalisse, quella personale, e quella storica, sono anime senza più un'identità certa che si trovano ad attraversare un paese che da un'apocalisse deve ancora emergere e che ancora deve costruire la sua struttura, culturale, umana e sociale, e che finiscono per incontrarsi e scontrarsi con le storie di vita di chi prima di loro ha perso il proprio posto nel mondo.

Condividono, i migranti di ieri e di oggi, inevitabilmente, la medesima geografia delle emozioni, la perdita seppur temporanea di ciò che era casa e lo

⁴ DEBORAH LUPTON (ed.), *Doing fieldwork in a pandemic (crowd-sourced document)*, 2020, consultabile al seguente link: https://docs.google.com/document/d/1c1GjGABB2h2qbduTgf-qribHmog9B6P0NvMgVuiHZCl8/preview?fbclid=IwAR13KrDqoRxAs6ZQr7wEmPK4kF4e-bEUbG7MI17EHLnNB50JzrQ1UR_g9GgY#.

⁵ Da pochi mesi è stata pubblicata una nuova edizione con una nuova e più razionale disposizione del materiale raccolto dall'antropologo, a cura di Giordana Charuty, Daniel Fabre e Marcello Massenzio che rende ancor di più l'attualità della ricerca del grande antropologo. ERNESTO DE MARTINO, *La Fine del Mondo. contributo all'analisi delle apocalissi culturali*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2019.

⁶ <http://anpia.it/la-fine-del-mondo-come-lo-conosciamo/>.

spiazzamento iniziale nel luogo di arrivo. Uno spostamento di significati nel viaggio che porta a sentirsi continuamente fuori posto, in un equilibrio precario mai definito⁷.

Gabriele Proglia in un suo recentissimo libro⁸ che affronta, grazie all'apporto di vari studiosi, le problematiche legate alla nuova rotta bosniaca, parla di una *sovraposizione di tempi verbali*. Si dimentica per non ricordare che c'è qualcosa di simile tra l'essere stati profughi dal 1992 al 1995, e l'essere profughi oggi. Questo meccanismo di rimozione o repressione influisce, quindi, anche sulla capacità di provare empatia nei confronti dei migranti di oggi.

La gente di Bihac il confine ce l'ha nel sangue, quel muro è ovunque sulle case, sugli animi e i segni del passato sono ovunque, ma non se ne può parlare. Muri reali o solo percepiti, confini visibili e permeabili, invisibili eppure invalicabili come montagne che sono frutto della costruzione dello stesso Stato di Bosnia Erzegovina.

2. “Bosnia est omnis divisa in partes tres”

Per comprendere appieno cosa accade in Bosnia Erzegovina e quali siano le conseguenze sul sistema di accoglienza e la vita quotidiana dei migranti e residenti, bisogna partire dall'analisi del processo di *nation building* nel paese. Il titolo del paragrafo è una riformulazione di una famosa citazione del *De Bello Gallico* che ben si attaglia alla situazione bosniaca. Per comprendere appieno, infatti, come funziona (o meglio come non funziona) il processo di accoglienza dello “straniero” è importante comprendere il paese nelle sue contraddizioni, e nelle sue innumerevoli frammentazioni.

In un recente saggio Laura Montanari⁹ affronta una serie di problematiche attuali riguardanti l'evoluzione costituzionale in Bosnia, ponendo l'attenzione principalmente su come una soluzione giuridica, introdotta in un momento storico al fine di conseguire un determinato risultato, decorso un certo lasso di

⁷ JELENA TOSIC, “From a transit route to the back yard of Europe? Tracking the past, present and future of the Balkan route”, in G. FARTACEK, & S. B. (HRSG.), *Facetten von Flucht aus dem Nahen und Mittleren Osten*. Facultas Universitätsverlag, 2017, pp.150-166.

⁸ GABRIELE PROGLIA (a cura di), *Bosnia: L'ultima frontiera. Racconti dalla rotta balcanica*, Eris, 2020.

⁹ LAURA MONTANARI, *La complessa situazione istituzionale adottata in Bosnia Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, «European Diversity and Autonomy Papers», EDAP 02/19 http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/EDAP_2019_02_Montanari.pdf.

tempo possa assumere un significato profondamente diverso, addirittura opposto a quello che aveva all'origine.

Un esempio è proprio la Costituzione del 1995, uno dei “frutti avvelenati” dall'albero fondante gli Accordi di Pace di Dayton, che nasce provvisoria e che finora non è stata ancora emendata. La scelta effettuata allora non ha portato alla creazione di un nuovo “stato nazione”, ma ad uno stallo da cui le istituzioni bosniache non riescono ad uscire, di fatto cristallizzando il paese.

Il perché di questo fallimento si evince dall'analisi della struttura istituzionale del paese stesso. La Costituzione della Bosnia Erzegovina è un esperimento di ingegneria istituzionale in cui sono stati coinvolti anche i *Kin States*¹⁰ di Serbia e Croazia, benché formalmente non coinvolti nel conflitto, ed è contenuta in un allegato (Allegato 4) degli Accordi di Pace. Una costituzione, quindi, approvata a livello internazionale senza alcuna forma di partecipazione popolare.

Si rilevano, a causa di questa natura ibrida, diversi spazi di intersezione tra livello nazionale e internazionale e la costituzione stessa si presenta come una sorta di catalogo di soluzioni organizzative finalizzate ad assicurare una posizione dominante ai tre popoli costituenti (di fatto escludendo “gli altri” popoli¹¹), dando vita in questo modo a un *sistema debole asimmetrico*¹².

Nelle intenzioni, si voleva creare un modello di democrazia consociativa con meccanismi di *power - sharing*, poteri di veto e autonomia dei gruppi, che aveva la finalità di svolgere una funzione di *rassicurazione*, ma così non è stato. Il vero obiettivo della costituzione, infatti, era quello di fermare la guerra e non stabilire uno stato costituzionale.

La Bosnia Erzegovina avrebbe, in teoria, una forma di governo *semi-presidenziale*, con elezione diretta del presidente da parte del popolo e basato sul rapporto di fiducia tra governo e parlamento, ma si tratta in realtà di un sistema sui generis difficilmente paragonabile ad altre esperienze. Il *Parlamento bicamerale* è formato dalla *Camera dei Rappresentanti* in proporzione di 1/3 e 2/3 in corrispondenza della distribuzione dei popoli costitutivi (14 deputati della RS e 28 della FBiH), con decisioni prese a maggioranza dei componenti, e la *Camera*

¹⁰Viene definito *Kin State* uno stato o una nazione che ha una connessione con parte della sua diaspora che vive in stati differenti (*Host State*).

¹¹L'esclusione degli “altri” dal processo decisionale è stata più volte oggetto di pronuncia da parte della Corte di Strasburgo (casi *Sejdić e Finci* del 22.12. 2009, *Zornić* del 27.07.2014 e *Pilav* del 2016). Le tre sentenze non pongono l'accento solo sul riconoscimento delle diverse appartenenze (*Sejdić e Finci*), ma anche alla tutela dei membri dei popoli costitutivi in tutto il territorio dello Stato (*Pilav*).

¹²Laura Montanari, Roberto Toniatti, Jens Woelk (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università degli studi di Trento, Trento, 2010.

dei Popoli formata da 15 delegati: 2/3 della FBiH (pari a 10, di cui 5 bosgnacchi e 5 croati) e 1/3 della RS (5 serbi). Perché si possano prendere decisioni è necessario il numero legale di 9, ovvero almeno 3 per ogni popolo costitutivo. La fiducia al Governo viene data dalla sola camera dei Rappresentanti.

La tutela degli interessi vitali dei popoli costitutivi è un altro dei nodi problematici ed è divenuto lo strumento (attraverso il diritto di veto) per bloccare l'azione delle istituzioni bosniache, anche per questo si è parlato, in questo caso di un esempio di *Ethnic Sovereignty*.

La *Presidenza*, collegiale, è formata da tre membri rappresentanti i popoli costitutivi e con presidenza a rotazione. Le decisioni vengono prese per consenso e quando non possibile a maggioranza dei 2/3. Se non si raggiunge un accordo la decisione viene rinviata all'attenzione dell'Assemblea delle singole Entità per una valutazione di merito. La Presidenza nomina il Presidente del Consiglio, che deve ottenere l'approvazione della Camera dei Rappresentanti. La stessa procedura è prevista per l'approvazione della squadra di governo.

In un quadro già così complicato e frammentario, un altro importante attore istituzionale viene a turbare i già fragili equilibri, spesso intervenendo di fronte all'inevitabile inerzia delle istituzioni bosniache. Si tratta della figura dell'*Alto rappresentante delle Nazioni Unite* (Allegato 10 degli Accordi di Dayton), uno degli esempi più chiari di intersezione tra livello nazionale e internazionale. Per fare un esempio della rilevanza del ruolo dell'Alto rappresentante, è stato solo grazie al suo intervento che sono state promulgate le leggi fondamentali sulla cittadinanza e sul funzionamento delle Corti federali.

Un ulteriore elemento di peculiarità dell'ordinamento statale bosniaco è, poi, rappresentato dal *Distretto di Brcko* che, di fatto, è una sorta di zona franca visto che, a seguito di un arbitrato interno del 1999, è stato elevato ad un grado di autonomia, come poi confermato nel 2000 da una decisione dell'Alto rappresentante.

Non aiuta poi la suddivisione territoriale interna alle due Entità riconosciute, separate dalla *Linea di Confine Inter-Entità* (IEBL) che corre essenzialmente lungo le linee militari che esistevano alla fine della guerra bosniaca, con alcuni aggiustamenti (soprattutto nella parte occidentale del paese e intorno a Sarajevo), come definito dall'accordo di Dayton. La lunghezza totale della IEBL è approssimativamente di 1.080 km, e seppure sia solo una demarcazione amministrativa non controllata da militari o polizia e vi sia libertà di movimento, viene percepita come un vero e proprio confine.

La *FIBH* è suddivisa in 10 cantoni (a loro volta suddivisi in municipalità). Cinque dei cantoni (*Una-Sana, Tuzla, Zenica-Doboj, Bosniaco Podrinje e Saraje-*

vo) sono cantoni a maggioranza bosniaca, tre (*Posavina, Erzegovina occidentale e Cantone 10*) a maggioranza croata e due (*Bosnia centrale ed Erzegovina-Neretva*) sono *etnicamente misti*, nel senso che esistono procedure legislative speciali per la protezione dei gruppi etnici costituenti. È governata da un *Parlamento Bicamerale* formato dalla *Camera dei rappresentanti* (140) e dalla *Camera dei Popoli* (80), eletti dai consiglieri dei 10 cantoni, pariteticamente tra bosgnacchi e croati.

La *Republika Sprska* (Repubblica Serba di Bosnia) è più omogenea sia a livello etnico che organizzativo ed è governata da una sola *Assemblea Monocamerale* formata da 83 membri, dal 2002 affiancata dal *Consiglio dei Popoli* (28) nell'esercizio del potere legislativo, con funzione di controllo e tutela dei diritti delle minoranze. È suddivisa in 7 regioni a loro volta suddivise 63 municipalità, delle quali, 57 hanno lo status di "Comune", mentre 6 lo status di "Città".

3. La difficile accoglienza

La parcellizzazione del potere e delle funzioni finisce inevitabilmente per influire sulla gestione dell'intero *sistema* d'accoglienza dei migranti che risulta ancora adesso del tutto insufficiente e dipendente quasi completamente dalle capacità organizzative dell'OIM, a cui è demandata la gestione dei *Centri di Accoglienza Temporanea* (RTC).

La maggior pressione migratoria insiste sui territori della *Federazione di Bosnia ed Erzegovina*, mentre è quasi completamente assente nella *Republika Sprska*, che è riuscita a rimanere ai margini della rotta grazie alla maggiore compattezza interna e ad una politica di esclusione che coinvolge anche le stesse minoranze interne dell'Entità.

Negli ultimi giorni di agosto del 2020, a fronte di una chiusura all'ingresso dei migranti anche da parte delle autorità del Cantone Una-Sava, si è venuta a creare una terra di nessuno in cui sopravvivono una decina di disperati senza alcuna possibilità di poter accedere ai servizi essenziali¹³.

Ma cosa accade a chi entra irregolarmente nel paese? Quali sono gli attori - istituzionali e non - che si occupano della presa in carico dello straniero?

Chiunque entra irregolarmente nel territorio del paese per prima cosa viene segnalato dagli agenti della Polizia di Frontiera all'*Unità Speciale del Ministero*

¹³ Fonte: Ansamed, <http://ansamed.info/ansamed/it/notizie/stati/bosnia/2020/08/25/migranti-bosnia-imposto-divieto-di-ingresso-a-nordoves>.

degli Affari Esteri (S.F.A.) che li invia ad uno dei 16 centri regionali (*Regional Terrain Center - RTC*), gestiti dal Ministero per la Sicurezza, in collaborazione con l'OIM.

Il migrante che non intende avanzare la domanda di asilo politico viene, in teoria, riammesso¹⁴ nei paesi frontalieri (Serbia e Montenegro in primis). Il Servizio Immigrazione (SI), costituito presso il Ministero degli Affari Esteri, può decidere ex officio l'espulsione di migranti irregolari.

Gli stranieri che fanno richiesta di asilo politico devono registrarsi presso il Servizio Immigrazione dove, dopo aver fornito i propri dati personali e i contatti, vengono sottoposti a rilievi foto dattiloscopici e vengono dotati di un'attestazione chiamata *White paper* (*Attestation of Expressed Intent to Seek Asylum*) che consente il diritto di restare nel paese per 14 giorni.

Al momento della registrazione lo straniero deve dichiarare se fa parte di una delle categorie vulnerabili, in questo caso si vede riconosciuto la priorità nella procedura di riconoscimento dello stato di rifugiato. Il richiedente asilo ha diritto ad essere assistito da un interprete e ad avere assistenza legale gratuita: il riferimento è il Desk della Ong *Vasa Prava* presso l'Info Center dell'UNHCR a Sarajevo che lo guiderà nella scelta tra soggiornare presso uno dei centri ufficiali gestiti dallo OIM o cercare, a proprie spese, un alloggio privato. Se il richiedente asilo lascia il centro senza informare il management del campo, perde il diritto a vedere riconosciuto lo stato di rifugiato e a restare legalmente nel paese, rischiando di essere posto in detenzione. Anche nel caso in cui si riesca a trovare un alloggio privato l'indirizzo deve essere comunicato al SFA, che emette un documento chiamato *White card*. Ogni cambiamento di domicilio deve essere comunicato entro 3 giorni. È importante che l'indirizzo sia aggiornato costantemente per evitare di perdere la convocazione da parte del Ministero per la Sicurezza per l'intervista atta alla concessione dello status di rifugiato. Nel caso in cui il richiedente asilo non si presenti per l'intervista, la procedura verrà anche in questo caso interrotta e il migrante sarà considerato irregolare e costretto a lasciare il paese.

¹⁴ La tecnica delle riammissioni attuata anche dal governo italiano, consiste dopo la verifica della mancanza dei requisiti, nella riammissione del migrante nel paese confinante da cui proviene e in cui avrebbe dovuto avanzare la richiesta d'asilo. Questa procedura che sarà oggetto di analisi più approfonditamente in seguito, ha dato inizio ad una serie di respingimenti a catena che riportano il più delle volte il migrante al punto di partenza, il confine tra Croazia e Bosnia nel Cantone Una-Sava, e quindi ad un nuovo tentativo di riprendere la marcia (*the game*).

L'SFA può convocare il richiedente asilo o direttamente come visto con notifica della convocazione presso il domicilio oppure attraverso il legale o i rappresentanti del centro in cui si è accolti.

In teoria l'intervista dovrebbe avvenire entro 14 giorni dall'espressa intenzione di chiedere asilo, in realtà possono passare quasi due mesi.

I richiedenti asilo possono risiedere nel paese fino alla decisione finale, accedendo a una serie di servizi predeterminati. Se in possesso di un documento del paese di provenienza, quest'ultimo viene confiscato e riconsegnato dopo la decisione finale. A seguito della richiesta d'asilo il SFA dota il richiedente asilo di una carta (*Yellow card* - ASYLUM SEEKER CARD), valida 3 mesi e rinnovabile entro 15 giorni dalla scadenza, quando ricorrano i requisiti. Le autorità bosniache hanno di regola, seguendo lo standard comunitario, 6 mesi per rispondere alla richiesta d'asilo che eccezionalmente possono essere portati a 18 con una procedura accelerata si può arrivare al rigetto della decisione in 30 giorni.

Il richiedente asilo può restare legalmente sul territorio bosniaco per tutto il tempo necessario alla decisione finale, al termine del quale sono possibili tre conseguenze:

- Riconoscimento dello Stato di Rifugiato (asilo totale), in caso ci sia la fondata paura di una persecuzione nel proprio paese di provenienza a causa della razza, religione, nazionalità e opinioni politiche, se lo stato a cui si appartiene non è in grado di assicurare la protezione.
- Protezione sussidiaria (asilo parziale), nel caso in cui non si abbiano i requisiti per il riconoscimento dello stato di rifugiato, ma ci siano serie possibilità che il ritorno nel paese di origine o di normale residenza possa portare a serie conseguenze incluse la pena di morte, tortura o trattamenti inumani;
- Rigetto, con unica possibilità di appello entro 15 giorni dalla decisione, che diventano 8 nel caso di procedura accelerata.

I migranti che non hanno presentato, o non intendono presentare, domanda di asilo (e che sono la maggioranza nel paese) vengono considerati illegali dal sistema giuridico bosniaco. Se si trovano, però, in regime di sorveglianza e detenzione presso uno dei centri, hanno comunque diritto a quello che potremmo chiamare un pacchetto "minimo" di assistenza che si sostanzia nella corresponsione del vitto, assistenza legale e sanitaria di base e frequentazione di alcuni corsi scolastici.

I migranti che sono esclusi anche dal sistema di sorveglianza e di detenzione, e che al momento della ricerca risultano essere quasi la metà dei transitanti nel territorio bosniaco, sono esclusi anche da questo "pacchetto minimo", e

come si vedrà in seguito entrano in una sorta di limbo senza speranza che li porta in poco tempo ad essere considerati degli homeless.

4. Il Crocevia del Cantone Una-Sava

Il gioco (*the game*), l'attraversamento del difficile confine tra Bosnia e Croazia, è il fine ultimo della carovana che attraversa la Bosnia, una sorta di flusso costante che neanche la Pandemia da Covid -19 è riuscita a fermare, e le storie di vita raccolte nel percorso cozzano con la ricostruzione del sistema di protezione per i richiedenti asilo che si è delineato¹⁵.

Le cifre presentate nei Report dell'UNHCR¹⁶ nel luglio scorso fotografano perfettamente la dimensione del fenomeno. Nell'intera regione della *Jugosfera* in totale sono 14.962 i richiedenti asilo, di cui il 60,1% in Bosnia Erzegovina, 37% in Serbia, mentre solo il 2% in Nord Macedonia, ma quest'ultimo paese negli ultimi mesi è stato oggetto di un notevole flusso in entrata, con un incremento rispetto al 2019 del 56%, per cui anche le richieste di asilo sono destinate a crescere.

Anche la Bosnia è stata interessata da un massiccio arrivo di *nuovi migranti*, il 31,1% in più rispetto al 2019 e si tratta chiaramente solo di un dato parziale. In Bosnia Erzegovina sono state 8.478 le richieste d'asilo presentate ed appena 173 quelle riconosciute (85 nel 2018, 51 nel 2019 e 13 nei primi mesi del 2020), gli unici mesi in cui non sono state presentate richieste di asilo sono i mesi di aprile e maggio a causa del lockdown che ha interessato l'intero paese che ha provocato a cascata restrizioni all'accesso dei diritti essenziali da parte dei richiedenti asilo. A causa, ufficialmente, della posizione in smart working dei dipendenti statali, infatti, nei mesi di aprile e maggio non sono state accolte né lavorate le domande di asilo, mentre le misure di contenimento del virus poste in essere nei campi si sono rivelate in alcuni casi vere e misure di polizia. Il

¹⁵ Per una dettagliata analisi mensile delle pratiche di respingimento e le violazioni dei diritti umani subite dai migranti nel tentativo di superare il confine tra Bosnia e Croazia (*the game*), e sulle notizie di violenze e vessazioni subite dai richiedenti asilo nei centri allestiti e gestiti dallo IOM in collaborazione con il Servizio Affari esteri (SFA) del governo bosniaco si possono leggere i report dettagliati del *Border Violence Monitoring Network*. (BVMN) <https://www.borderviolence.eu/>

¹⁶ UNHCR, *South eastern Europe- Refugee asylum seekers and other migratory movements (as of end July 2020)* e UNHCR RBE, *South Eastern Europe - Asylum Statistic - Summary of key trends observed (as of 31 July 2020)*, <https://www.unhcr.org>.

Border Violence Monitoring Network (BVMN) riporta 21 casi di respingimenti illegali e 389 violazioni di diritti umani nel solo mese di luglio.

Se si guarda, comunque, all'evoluzione dei movimenti complessivi e le intenzioni di richiesta d'asilo, negli ultimi 12 mesi in Bosnia c'è stato un incremento del 2% delle intenzioni di richiesta d'asilo, ma soltanto il 13% si è poi tradotto in una richiesta formale, segno che gran parte dei migranti non vede la Bosnia Erzegovina come paese in cui cercare un nuovo futuro, ma solo l'ennesimo luogo di transito verso la meta finale.

Nella macroregione dei Balcani del Sud Est, la maggior parte dei richiedenti asilo proviene dall'Afghanistan (33%), seguito dal Pakistan (19,4%) e dalla Siria (10,5%), mentre in Bosnia i paesi da cui proviene maggiormente il flusso migratorio sono al momento la Siria, l'Iraq e il Marocco, a cui si aggiungono i migranti *storici*, verrebbe da dire *stanziali*, provenienti da Afghanistan e Pakistan.

Questa la situazione nel Cantone Una-Sava ad aprile del 2020.

Tabella 1. Regione di Bihac e Cantone Una/Sava

Centro	Località	Apertura	Capacità	Maggiori Nazionalità Presenti	Ospiti
Lipa Temporary Tent Center (Oim/Sfa)	BIHAC	aprile 2020	1000 (1172 aprile 2020)	57% Pakistan - 28% Afghanistan	100% uomini single
Borici Temporary Reception Center (Oim/Sfa)	BIHAC (centro città) Ex studentato	14.01.2019	400 301 presenze (2878 dall'apertura)	34% Afghanistan - 22% Iraq - 20% Iran	52% coppie senza figli 37% minori accompagnati 5% minori non accompagnati
Bira Temporary Reception Center (Oim/Sfa)	BIHAC (prima periferia) Ex fabbrica di elettrodomestici	26.10.2018	1515 unità 539 presenze (11.325 dall'apertura)	64% Pakistan - 19% Afghanistan	68% uomini single 21% minori non accompagnati

Sedra Temporary Reception Center (Oim/Sfa)	BIHAC (fuori città) Ex albergo	25.07.2018	400 401 presenza (2.209 dall'apertura)	Afghanistan 63% - Iran 23%	43% nuclei familiari 40% bambini accompagnati 14% minori non accompagnati
Miral Temporary Reception Center (Iom/Sfa)	VELIKA KLADUSA (centro città)	01.11.2018	1000 1122 presenze (4575 dall'apertura)	Pakistan 50% - Bangladesh 28%	96% uomini single 4% minori non accompagnati

Fonte: Elaborazione da fonti OIM e UNHCR.

Se si leggono queste cifre in riferimento al peso demografico della città di Bihac e ancor più di Velika Kladusa, è comprensibile come l'arrivo nell'area di un notevole e costante gruppo di migranti sia stato percepito gradualmente come un'*invasione*, anche se all'inizio la gente del luogo ha tentato di riconoscere nell'altro quel dolore che ancora molti portano inscritto nelle loro anime, segnato nei palazzi e nei monumenti violati, e in alcuni casi ancora adesso si prende carico della cura anche fisica dei migranti respinti con violenza nei *pushbacks* (espulsioni informali senza giusto processo) posti in essere dalla polizia frontiera croata.

Il fatto che Bihac sia una città che ancora è in cerca di una pacificazione rispetto al suo recente passato è un fattore importante che incide non poco sulla percezione *dell'invasione di migranti* e sulle politiche attuate o che si tentano di attuare a livello regionale, e il lockdown non ha fatto altro che esasperare gli animi.

Seguendo la classificazione di UN-HABITAT (l'agenzia dell'ONU per una migliore qualità della vita nel mondo urbanizzato), Bihac può essere considerata una *Transit city* o meglio un *Transit Hub*. Vengono, quindi, considerati *migranti in transito* tutti quegli stranieri che risiedono in un certo paese per un certo periodo di tempo in attesa di emigrare in un altro che considerano la loro meta finale. Le normative, la lentezza delle istituzioni e i controlli da effettuare, come visto, comportano spesso un prolungamento della transizione nel paese intermedio, tendendo a limitare la mobilità quando non addirittura a rendere

quasi impossibile l'ulteriore passo nella storia di migrazione, costringendo i migranti in una *eterna temporaneità* della permanenza¹⁷.

Nei *transit hubs*, zone fragili, interstiziali e quindi soggette a continui mutamenti, viene esercitata una forte pressione sui network locali, spesso impreparati, come nel caso bosniaco, e vengono a crearsi quei fenomeni che di *iper-visibilità*¹⁸, che ben conosciamo nell'esperienza del nostro paese. La presenza di migranti irregolari porta ad una conseguente trasformazione dello spazio urbano, con l'occupazione di spazi che i cittadini non utilizzano spesso o non utilizzano più. Attraverso processi di de-territorializzazione e appropriazione si arriva alla produzione dei cosiddetti "*luoghi terzi*", che divengono i luoghi in cui si alimenta il pregiudizio.

Ci sono confini ben tracciati nella città, anche se non visibili, c'è una frontiera anche tra gli stessi tavoli dei bar, tra l'abbigliamento dei cittadini e quello dei profughi, una frontiera tra gli stessi sguardi. Le due parti si possono muovere fluidamente all'interno di un unico spazio, ma ognuno sa che ci sono luoghi dove è più o meno opportuno andare.

Il fenomeno dell'*iper-visibilità*, infatti, raggiunge livelli estremi quando la popolazione autoctona associa uno o più di questi luoghi ai migranti e attraverso quest'associazione arriva a creare pregiudizi razziali. L'aspirazione dell'*iper-visibilità* porta, nel tempo al "*panico morale*", un forte senso d'insicurezza e di conseguenza il prodursi di sentimenti di rabbia, impotenza, e conflitto sociale.

La presenza nel territorio della città di Bihac di luoghi divenuti "terzi", e quindi destinati ad un uso differente da quello per cui erano stati pensati (la fabbrica di elettrodomestici Bira e l'hotel Sedra, a cui si può aggiungere da aprile la tendopoli di Lipa), ha portato nel tempo proprio al prodursi di una situazione di *iper-visibilità*, acuita dagli effetti legati al lockdown.

5. Ai confini della di-speranza

Sulla scorta delle riflessioni proposte si è portato avanti un lavoro di ricerca che ha vissuto due fasi inevitabilmente influenzate dalla difficile mobilità seguita alle misure di contenimento del virus Covid-19 in Europa.

¹⁷ ARMINA GALIYAS, "Permanently in transit. Middle eastern migrants and refugees in Serbia", in «Südosteuropa Journal of Politics and Society», 67, n. 1, 2019, pp. 75-109

¹⁸ ELENA OSTANEL – ANDREA CANCELLIERI, "Ri-pubblicizzare la città: pratiche spaziali, culture e istituzioni", in «Territorio», 68, 2014, pp.46-49.

La prima fase della ricerca sul campo si è svolta nei mesi di luglio – settembre del 2019, mentre la seconda fase che era prevista nei mesi di maggio – luglio 2020 è stata condotta attraverso la somministrazione di domande a risposta aperta ad alcuni operatori sociali che svolgono il loro lavoro quotidiano nei centri di Borici, Bira e Lipa. A questo si è affiancato un lavoro quotidiano di analisi delle news provenienti dalla Bosnia attraverso sia canali istituzionali che siti delle ONG maggiormente impegnate sul territorio.

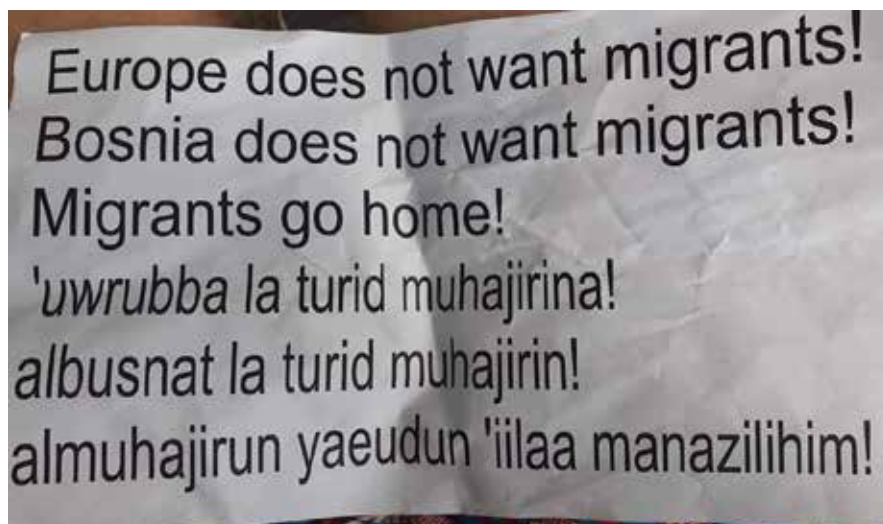
L’elaborazione dei dati raccolti ha confermato in parte quanto proposto nella riflessione teorica, ma ha anche portato alla luce nuovi motivi di riflessione, facendo emergere una situazione ben più complessa di quanto prevedibile in linea teorica.

Una delle maggiori criticità rilevate riguarda la vita quotidiana e il destino di chi non ha voluto, non può o si è visto rigettare la richiesta di protezione internazionale e si trova però di fatto “recluso” in un paese da cui non è più possibile uscire.

migranti non ospitati nei centri, infatti, diventano per lo più gradualmente degli *homeless*, abbandonati nella ricerca di un rifugio. Per questo motivo non sono rari i casi di occupazioni illegali di edifici. Per la sua peculiarità, essendo un paese che, come si è accennato, deve ancora superare il periodo post-bellico, la Bosnia ha molte proprietà non occupate perché abbandonate dalle persone fuggite a causa della guerra e della pulizia etnica, spesso non più ritornate. Il fenomeno dello *squatting by housing* esiste, quindi, anche tra gli stessi cittadini bosniaci e ha risvolti spesso drammatici. Non sono pochi i casi, infatti, di case occupate dai carnefici e poi successivamente reclamate dai legittimi proprietari, che causano spesso grossi problemi legali e morali. Queste occupazioni si sovrappongono e/o confliggono con le occupazioni da parte dei migranti, creando una situazione esplosiva. A Bihac in particolare, a causa delle forti tensioni, si sono verificati raid molto violenti da parte della polizia al fine di liberare le case occupate. Per quel che concerne le case affittate in nero ai migranti è difficile stabilire, secondo gli intervistati, quanto vasto sia il fenomeno visto che chiaramente nessuno ne parla apertamente, ma ci sono stati alcuni casi documentati, come mi ha confessato un operatore della Mezzaluna Rossa, Elvis.

Per quanto riguarda il rapporto con la popolazione, ci sono molte tensioni tra i locali e i migranti, a volte latenti, in altri casi piuttosto violente almeno nei toni, a Bihac in misura maggiore rispetto a Velika Kladusa. La popolazione ha chiesto più volte la chiusura del centro Bira e più recentemente della tendopoli di Lipa, allestita in fretta e furia per l’emergenza Covid-19, sulla base del fatto che, anche secondo il parere delle autorità cantonali, Bihac non può accogliere

così tante persone. La concentrazione di stranieri presenti sul territorio, infatti, sarebbe sproporzionata rispetto al numero di abitanti residenti, da qui l'exasperazione degli animi. Negli ultimi mesi la tensione ha raggiunto livelli altissimi ed è facile trovare in strada cartelli di questo tenore.



Fonte: sito Meltingpot.org.

All'astio nei confronti dei migranti si affianca una crescente avversione anche verso coloro che a vario titolo operano presso i Centri e che si sostanzia spesso nel rifiuto di affittare ai *social workers* le case sfitte, anche per timore degli eventuali legami che si possano sviluppare tra i volontari e gli ospiti dei centri, come mi hanno confermato Elvis e Amila.

Una domanda su cui non è stato facile avere risposta è quella riguardante l'influenza della condivisione dello stesso credo religioso sul rapporto tra migranti e popolazione locale. Quanto, quindi, la condivisione della fede islamica influisca sul modello di accoglienza/rifiuto¹⁹.

L'antropologa Deni Markova, per alcuni mesi nello staff dell'Obudsman di Sarajevo, a tal riguardo ha evidenziato come trattandosi di un modello di ricezione politico e non religioso, che cerca di seguire gli standard europei, l'appar-

¹⁹ A tal riguardo si segnala l'interessante saggio di PIRO REXHEPI, "Arabs and others at European Borders: racializing religion and refugees along Balkan route", in «Ethnic and Racial Studies», 41:12, 2018, pp. 2215-2234.

tenenza religiosa ufficialmente poco influisce sulla gestione e la visione del problema. L'operatore della Mezzaluna Rossa Elvis ha approfondito maggiormente la questione sottolineando come la comunità islamica della città e del cantone sostanzialmente non sia coinvolta in modo diretto nel processo di accoglienza e integrazione. L'interazione della comunità cittadina si limita all'invio di saltuari aiuti umanitari e, nel caso delle maggiori feste islamiche, nella celebrazione di funzioni e attività spirituali da parte di alcuni dei leader spirituali. Se di più viene fatto, non viene percepito, forse perché alcune persone preferiscono non apparire e mantenere un basso profilo.

Le stesse domande sono state poste a cinque rappresentanti di quella che potremmo identificare come *l'intelligenza bosniaca*, persone che hanno avuto e hanno un ruolo fondamentale nel tentativo di dare un futuro a un paese ancora lacerato e che hanno vissuto in prima persona il dramma della guerra e della migrazione. Pur condividendo molte delle posizioni espresse da chi lavora giorno per giorno con e per i migranti, emerge nei discorsi la paura strisciante che si possa veicolare in Europa un'idea sbagliata dell'islam bosniaco. Una paura sempre più presente soprattutto per via dell'arresto nel 2019 in Siria di alcuni *foreign fighters* con passaporto bosniaco tra le file dei combattenti per lo Stato Islamico.

La maggior parte dei *foreign fighters*, spiegano gli intervistati, hanno sì passaporto bosniaco, ma lo hanno ottenuto perché residenti da tempo nel paese e tra di loro si trovano tanti che hanno operato nelle forze paramilitari nelle guerre degli anni novanta in Bosnia. La paura è che questa massa di disperati che attraversa il paese possa essere un forte bacino di utenza per l'indottrinamento e il successivo arruolamento nelle milizie dello Stato Islamico, e che vengano identificati in futuro come "*foreign fighters bosniaci*", in questo modo veicolando l'immagine di un islam radicale che non rappresenta l'islam bosniaco, che si caratterizzerebbe nell'essere tollerante e pacifico.

In un paese che drammaticamente si svuota sempre di più e che rimane comunque un paese di forte emigrazione, però c'è anche chi come Enisa, un passato nella cooperazione anche in Italia, propone, in maniera provocatoria, di dare la cittadinanza ai nuovi migranti per riempire i vuoti lasciati dalla guerra e dall'abbandono.

Le due carovane, le loro traiettorie, quindi, anche involontariamente si incontrano e si scontrano sul difficile cammino di una doppia integrazione, quella interna e quella esterna, e in questo gioco di rimandi spazio-temporali si gioca il futuro di un paese ancora una volta lasciato troppo solo.

6. Tuzla la città dell'accoglienza

In questo panorama denso di dubbi e di tensioni non solo verbali, sono le nuove generazioni, i ragazzi nati subito dopo la guerra e che non hanno legami diretti con la devastazione fisica e umana che la guerra ha portato, quelli che tentano nuove strade verso la riconciliazione dei migranti di ieri con i migranti di oggi.

A Sarajevo un collettivo teatrale di cui fa parte integrante l'antropologa Amra Hasanovic sta cercando di portare l'attualità delle migrazioni nelle scuole, provando a spiegare ai ragazzi di oggi le migrazioni di ieri e come siano forti i legami tra le due storie.

Ancora una volta, però, è la città di Tuzla a distinguersi per la sua sensibilità nei confronti di chi fugge dalla miseria e dalle violazioni dei diritti. Tutte le storie portano a Tuzla, si potrebbe dire.

La città è divenuta negli ultimi mesi uno dei luoghi in cui le storie della *desesperanza*²⁰ si incontrano, questo nonostante non sia una città di confine in senso stretto. Ma Tuzla, la città del sale, è da sempre un crocevia fondamentale nella storia della Bosnia Erzegovina.

La stazione ferroviaria, nonostante sia in stato di abbandono da anni, ospita centinaia di migranti sulla strada che li porterà verso il gioco (*the game*), il pericoloso e spesso drammatico attraversamento di un confine che non rappresenta la salvezza ma in alcuni casi, come in un drammatico *Monopoli*, un *ritorna al via*.

Nella stazione in alcune giornate del lungo "inverno del Covid", le tende improvvisate sono arrivate ad ospitare fino a 300 persone, mentre altre 200 hanno trovato rifugio in alcune zone periferiche della città in piccoli accampamenti o in ruderi abbandonati.

C'è però una luce in tanto buio, un vero rifugio in questa tempesta che sembra non finire, quello che è stato chiamato il *Motel Solidale* (il vero nome è Man Motel di proprietà della famiglia del posto Sulijc che ha consentito l'utilizzo a titolo gratuito), gestito dall'Associazione *Pomozi.ba*, in collaborazione con il *Danish Refugee Council*, e destinato ad ospitare migranti con gravi problemi di salute.

²⁰ Alvaro Mutis definisce la *desesperanza* un sentimento dettato da lucidità, incomunicabilità, solitudine e vicinanza alla morte. Cf. ALVARO MUTIS, *Storie della disperanza*, Giulio Einaudi editore, Torino, 2015.



Fonte: dalla pagina facebook Pomozi.ba.

Come affermato dai volontari dell'associazione il loro obiettivo è voler far parte della soluzione e non parte del problema. Tuttavia, a causa di questo gesto umanitario, paradossalmente, l'associazione ha perso e potrebbe perdere una buona parte delle future donazioni ricorrenti e questo è evidente dai messaggi ricevuti da alcuni donatori storici che hanno dichiarato espressamente di non voler continuare a sostenere Pomozi perché l'associazione starebbe aiutando "coloro che stanno distruggendo il nostro paese".

Sulla scorta di quanto fatto da Pomozi, però, grazie all'utilizzo di fondi dell'OIM, recentemente è stata aperta una Safe House, una casa sicura per persone in estrema difficoltà psico-fisica, mentre allo stato attuale è ancora in corso l'allestimento di uno spazio per minorenni.

La solidarietà non muore mai a Tuzla.

7. Conclusioni. Rotta balcanica o rotta europea?

Quel che emerge è un quadro di difficile lettura che, aggravato dall'emergenza Covid -19, potrebbe divenire sempre più drammatico, e sembra quasi irrispettoso concludere questo lavoro con quella che a prima vista può sembrare una questione semantica.

Rotta balcanica o rotta europea? «Non esiste una rotta balcanica o una rotta bosniaca», afferma Nizdara Ahmetasevic in un colloquio che abbiamo avuto

recentemente sulla piattaforma Messenger, «è errato chiamarla così, è troppo facile individuare una zona e poi marchiare i popoli con dei pregiudizi». Come afferma anche Azra Nuhufedic in un'altra chiacchierata virtuale, «i bosniaci non hanno la memoria corta», come in parte emerge dall'analisi etnografica, «anzi, forse si sono comportati meglio di altri». «Il problema - continua - è che la UE nel suo processo di esternalizzazione sta usando la Federazione di Bosnia ed Erzegovina come serbatoio, concentrando i migranti soprattutto nei luoghi a maggioranza bosgnacca, perché nei territori a maggioranza serba e croata non viene consentito neppure il transito dei migranti».

Alla luce di quanto detto sopra, secondo Nidzara Ahmetasevic si dovrebbe quindi parlare di Rotta europea, più che di rotta balcanica o bosniaca, “perché è nell'Europa Unita che gli “altri” che lasciano le loro case per affrontare un viaggio in condizioni insopportabili, che noi europei (non i balcanici) abbiamo creato nei loro paesi, vogliono andare, vivere e crearsi un futuro. E sono costretti a passare per la Bosnia perché tutte le altre rotte sono state chiuse con la complicità della UE”.

Questa che emerge non è solo una sterile polemica giornalistica, ma una riflessione che va diritta al cuore del problema, la costruzione dell'altro in contrapposizione alla UE. Attraverso un'asimmetria di poteri, infatti, l'Unione Europea autocostruisce la sua identità stigmatizzando la differenza con i Balcani (intesi in questo caso come “altri”)²¹.

Con i processi di esternalizzazione l'Europa Unita ha trovato il modo, costoso, di spostare il problema dei migranti sulle spalle di paesi che si trovano in difficili transizioni democratiche, credendo così di poter nascondere la polvere sotto il letto. L'emergenza da Covid-19 ha fatto invece emergere quanto questa politica abbia ormai i giorni contati e che i serbatoi in cui abbiamo concentrato migliaia di vite umane potrebbero esplodere.

²¹ Sulla questione si propone la lettura dell'interessante saggio di DEJANA VUKASOVIC, “European Union and otherness. The case of Balkans”, in «Sprawy Narodowoscone Serie Nova/Nationalities Affairs New Series», 50/2018.

Damiano Gallinaro

Antropologo, è socio e ricercatore per l'Associazione Nazionale Professionale Italiana Antropologi (ANPIA). Nel 1996 si laurea in Giurisprudenza e nel 2004 in Teorie e Pratiche dell'Antropologia. Nel 2011, dopo un percorso di ricerca di tre anni ottiene un PhD in Etnologia e Etnoantropologia presso l'Università "La Sapienza" di Roma. Nel corso degli anni ha partecipato a numerosi convegni etnologici presentando paper strettamente legati ai campi di ricerca afferenti all'antropologia della memoria, dello spazio, del turismo e della violenza. Le regioni geografiche in cui ha effettuato le ricerche più importanti sono la Bosnia Erzegovina e in particolare le città di Sarajevo, Bihac, Srebrenica e Prijedor, e Capo Verde dove si è svolta la ricerca legata alla tesi di dottorato sulle conseguenze del turismo di massa in alcune delle isole dell'arcipelago.



La vista con il drone di un ponte sul fiume che separa la Bosnia e la Croazia. Tutti i passaggi sono stati recintati e militarizzati per evitare alle persone di passare. Dicembre 2019.

IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE È NAUFRAGATO AL CONFINE TRA UNIONE EUROPEA E TURCHIA?¹

Pietro Derossi

1. Premessa

Dall'inizio della guerra in Siria, scoppiata nel 2011, più di 5,6 milioni di persone hanno cercato un rifugio in altri Paesi e più di 6,6 milioni sono sfollate all'interno del proprio paese².

Nel 2015, il flusso di rifugiati e migranti verso l'Unione Europea ha raggiunto un'intensità senza precedenti³. Ciò può essere ricondotto, in gran parte, alla particolare gravità raggiunta dal conflitto in Siria e al fatto che molti siriani in quell'anno persero la speranza⁴ di una vicina fine della guerra. I dati raccolti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) in merito alla nazionalità delle persone arrivate in Grecia nel 2015 confermano questa tesi, evidenziando come si sia trattato per il 56,1 % di siriani, per il 24,4

¹ A Greta Albertari, compagna di avventure a Chio nella tarda estate del 2019.

² UNHCR, Syria emergency, 19 aprile 2018, <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html>.

³ UNHCR, 'Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase,' *UNHCR*, 18 giugno 2015, <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html>.

⁴ «The Guardian», PATRICK KINGSLEY, 'What caused the refugee crisis? You asked Google- here's the answer,' 9 dicembre 2015, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/09/what-caused-the-refugee-crisis-google>.

% di afghani e per il 10,3 % di iracheni⁵. I medesimi Paesi di provenienza primeggiano in termini di arrivi in Grecia ancora secondo le statistiche del 2019⁶.

Già nel 2014, si scorgevano chiare avvisaglie di una nuova crisi di rifugiati in Europa, con circa 43.500 persone entrate nell'UE, e più precisamente in Grecia, attraverso il confine terrestre, segnato dal fiume Evros, o lo stretto confine marino che separa la Turchia dalle isole dell'Ellade orientale⁷. Nel 2015 i numeri salirono senza controllo con 856.423 persone che raggiunsero le isole greche dalla Turchia⁸. Nel frattempo la Grecia era immersa in una delle peggiori crisi politiche e finanziarie già iniziata nel 2009⁹ e caratterizzata da una grave crisi dell'occupazione e da una forte crescita della povertà tra la popolazione greca. Inoltre, occorre sottolineare che il paese aveva solo nel 2013 costituito un Servizio di Asilo nazionale¹⁰ con un apparato burocratico ancora sicuramente inadeguato per strutture e scarsità di personale. Prima di allora le richieste di protezione internazionale erano esaminate dal dipartimento stranieri del corpo di Polizia di Atene, secondo un sistema di Asilo per il quale la Grecia fu condannata dalla Corte Europea dei Diritti Umani, per trattamenti disumani e degradanti dei richiedenti asilo – in violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani – e per mancanza di rispetto del diritto ad un rimedio effettivo a tali trattamenti, in violazione dell'art. 13 della medesima Convenzione¹¹.

L'inefficacia strutturale del sistema d'accoglienza e di esame delle domande di asilo in Grecia, nonché l'instabilità finanziaria e politica, in un primo momento, rese il Paese una mera tappa per i richiedenti asilo, diretti verso l'Europa centrale e settentrionale attraverso la rotta balcanica.

⁵ UNHCR, 'Europe Refugees & Migrants Emergency Response, Nationality of Arrivals to Greece, Italy and Spain', gennaio - dicembre 2015, p. 3, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/46811>.

⁶ UNHCR, 'Refugee and Migrant Arrivals to Europe in 2019', <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/74670>.

⁷ UNHCR, 'Mediterranean Situation: Greece', aggiornamento del 2 agosto 2020, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

⁸ *Ibidem*.

⁹ «The New York Times», LIZ ALDERMAN, et al, 'Explaining Greece's Debt Crisis,' 17 giugno 2016, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/business/international/greece-debt-crisis-euro.html>.

¹⁰ Grecia: L. 3907/2011 on the establishment of the Asylum and Service Agency First Sub-acceptance, adaptation of Greek legislation to the provisions of Directive 2008/115 / EC 'on common rules and procedures in the states- members for the return of illegal-third-country nationals 'and other provisions, Official Gazette of the Hellenic Republic, 26 gennaio 2011. La legge citata fu attuata solo nel 2013.

¹¹ Corte Europea dei Diritti Umani, M.S.S. c. Belgio e Grecia, Ricorso n. 30696/09, 21 gennaio 2011.

Questa situazione espose l'Unione Europea ad una profonda frattura dovuta alla mancanza di cooperazione da parte di molti Stati membri nell'individuazione di soluzioni conformi agli standard europei in materia di diritto d'asilo, secondo un principio di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati dell'Unione. A questo proposito è opportuno ricordare che, in virtù del "sistema" Dublino, in vigore dal 1990, il criterio del Paese di primo ingresso nel territorio dell'Unione rimane il più applicato e applicabile nella determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale¹², accogliere la persona in strutture adeguate¹³ ed integrare la persona nel proprio mercato del lavoro¹⁴. Queste regole gravano i paesi di confine dell'Europa meridionale di un onere sproporzionato rispetto al resto d'Europa.

Nel 2015 la frattura tra i membri dell'Unione rispetto alle politiche migratorie da attuare a fronte dell'aumento esponenziale dei flussi fu tanto severa da pregiudicare il funzionamento dello Spazio Schengen per la libera circolazione sul territorio europeo. Nello stesso anno accadde che alcuni Stati membri reimposero i controlli alle frontiere interne, giustificandosi con l'incapacità della Grecia di controllare i flussi migratori provenienti da aree extra-UE¹⁵.

Queste azioni unilaterali da parte di alcuni Stati, nonché il rifiuto da parte di molti Paesi di aderire ad una politica di redistribuzione delle responsabilità, portò la Germania a rivedere l'intenzione di farsi promotrice di una cultura di accoglienza in Europa¹⁶. Pochi mesi dopo il lancio dello slogan della Cancelliera

¹² Regolamento N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Per rigore giuridico, deve osservarsi che il Regolamento, ai fini dell'attribuzione di competenza a prendere in carico la domanda di asilo, stabilisce il criterio del paese di primo ingresso come quarto nella gerarchia dei criteri. Tuttavia, di fatto, esso rimane il criterio di gran lunga più applicato e applicabile. In proposito, si vedano gli articoli 8-15 del Regolamento. Prima del 2013, questa stessa regola era prevista nella Convenzione di Dublino nel 1990 e poi nel Regolamento di Dublino II del 2003.

¹³ Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

¹⁴ Direttiva 2011/95 UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, artt. 20-26.

¹⁵ Parlamento Europeo, 'Tanja Fajon: If we lose Schengen, we will lose the European project', 23 novembre 2018, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20181116STO19210/schengen-suspension-how-long-should-internal-border-checks-last>

¹⁶ WULF REINERS & FUNDA TEKIN, 'Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis', «German Politics», 17 gennaio 2019, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2019.1566457?scroll=top&needAccess=true>

Merkel “we can make it”¹⁷, l’Unione Europea tutta virò verso una politica di de-responsabilizzazione¹⁸, suggellata con la firma del 18 marzo 2016 del famigerato accordo con la Turchia.

2. I termini dell’accordo UE – Turchia

Nel marzo del 2016, dopo un intenso processo di negoziazione iniziato nell’ottobre 2015, i leader degli Stati membri e la Turchia firmarono la dichiarazione congiunta contenente i termini dell’accordo. L’accordo si dichiara volto a contrastare il business del favoreggiamento dell’immigrazione clandestina e ad offrire ai migranti un’alternativa ai rischi connessi all’attraversamento illegale del breve tratto di mare che separa la Turchia dalle isole greche.

L’accordo prevedeva la seguente serie di controprestazioni tra Turchia e UE¹⁹.

Da una parte, Erdogan si impegnava ad accettare il ritorno volontario, o il rimpatrio forzato sul proprio territorio, di tutti i migranti giunti in Grecia attraverso la Turchia. Regola valida per coloro che fossero stati ritenuti non meritevoli di protezione internazionale e per coloro la cui richiesta di asilo fosse stata giudicata inammissibile, in applicazione dei concetti di ‘Paese terzo sicuro’ e ‘Paese di primo asilo’, come previsto dalla Direttiva UE²⁰.

In virtù di queste nozioni uno Stato dell’Unione può considerare inammissibile – e dunque rigettare a priori – la domanda di protezione del migrante che abbia già ricevuto protezione internazionale da parte di un Paese extra-europeo o che possa efficacemente chiedere protezione ad un Paese extra-europeo, con il quale ha un qualche legame.

Erdogan si impegnava inoltre a rafforzare i controlli alla frontiera con la Grecia per ostacolare il passaggio illegale dei migranti verso l’Europa, accettando a tal fine la cooperazione dell’UE.

¹⁷ «Politico», EMMET LIVINGSTONE, ‘Angela Merkel drops the ‘we can do it’ slogan’, 17 settembre 2016, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-drops-the-we-can-do-it-slogan-catchphrase-migration-refugees/>

¹⁸ MICHELLE MCEWEN, “Refugee Resettlement in Crisis: The Failure of the EU-Turkey Deal and the Case for Burden-Sharing”, in «Swarthmore International Relations Journal 2», 2017, p. 23.

¹⁹ EU-Turkey Statement, 18 marzo 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

²⁰ Direttiva 2013/32/EU, Artt. 33 (2)(b)(C), 35, 38.

Dall'altra, gli Stati membri si impegnavano a ricollocare nel territorio dell'UE un cittadino siriano per ogni siriano ritornato o riportato in Turchia dalla Grecia, fino ad un limite di 72.000 persone. Significativa, come si vedrà nel prosieguo, fu la clausola per cui si sarebbe data precedenza al ricollocamento in Europa delle categorie di siriani vulnerabili²¹ che non avessero attraversato o tentato di attraversare la Grecia illegalmente.

L'accordo prevedeva un graduale esborso di 6 miliardi di euro da parte della UE per progetti di accoglienza, istruzione e tutela della salute, a beneficio dei migranti residenti in Turchia e ivi beneficiari di protezione; Allo stesso tempo gli Stati Membri si impegnarono a portare avanti il processo di liberalizzazione dei visti nei confronti dei cittadini turchi. Va osservato che l'accordo subordinava tale processo al rispetto da parte della Turchia di molteplici condizioni inerenti la qualità dei documenti di identità, la cooperazione giudiziaria, la lotta al terrorismo e la protezione dei diritti umani²².

Questa dunque la logica ispiratrice dell'accordo: una politica di deterrenza, non ingresso ed esternalizzazione della responsabilità.

Con l'accordo, gli Stati membri hanno messo in campo tre strategie tra loro strettamente correlate, volte a ostacolare e disincentivare il più possibile l'arrivo di migranti richiedenti asilo in Europa, indipendentemente dal fatto che provenissero o meno da paesi in guerra. Le strategie sono le seguenti:

- a) *Impegnare la guardia costiera e la polizia di frontiera turca in un massiccio pattugliamento del confine al fine di riportare in Turchia chiunque tenti di raggiungere la Grecia.* Questa prima strategia è espressione della politica europea definita di "non-entrée", in base alla quale le autorità europee, decise a rispettare formalmente il divieto di refoulement²³ e il divieto dei respingimenti collettivi²⁴, si astengono formalmente dal porre in essere re-

²¹ Secondo i criteri di vulnerabilità individuali dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite.

²² COMMISSIONE EUROPEA, 'Commission assesses progress by Turkey in visa dialogue', 20 ottobre 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_14_1173.

²³ Il divieto di non refoulement, oggi considerato norma di diritto internazionale consuetudinaria, trae origine dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani e dall'art. 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. In virtù di questo principio è illegale la deportazione di una persona verso un Paese ove la stessa rischi di subire persecuzioni, torture, o altri trattamenti disumani o degradanti.

²⁴ In forza dell'art. 14 del Codice frontiere Schengen, l'obbligo dello Stato membro di negare l'ingresso irregolare nel proprio territorio non deve pregiudicare l'applicazione del diritto alla protezione internazionale, senza dubbio trascurato ogni qual volta i migranti sono collettivamente respinti senza dar loro modo di presentare domanda di protezione. Inoltre, l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti umani vieta espressamente le espulsioni e i

spingimenti alla frontiera, ingaggiando però uno Stato straniero affinché intervenga nelle proprie acque territoriali per impedire alle persone di raggiungere l'Europa e ivi chiedere protezione internazionale²⁵. Viene ribaltata la regola per la quale ciascuno Stato è responsabile dei propri confini, di fatto incaricando un altro Stato (extra-europeo) della difesa dei confini comunitari. In questo modo l'Unione tenta di riconciliare il duplice intento di astenersi dal compiere in prima persona respingimenti collettivi illegali e al contempo negare ai migranti la possibilità di richiedere asilo in uno Stato europeo.

- b) *Porre in capo alla Turchia l'onere di fornire protezione internazionale ai migranti che ne abbiano diritto.* Questa seconda strategia è consistita in un trasferimento dalla Grecia alla Turchia della responsabilità di garantire il diritto alla protezione internazionale. L'accordo tra UE e Turchia ha reso operative le clausole della Direttiva europea sulla procedura di asilo, che consentono ad uno Stato membro di rigettare come inammissibile la domanda di coloro che abbiano già ricevuto protezione internazionale da parte di altro Stato extra europeo²⁶, o che ivi possano efficacemente chiederla²⁷. Anche su questo punto l'UE mira ad apparire formalmente rispettosa del diritto applicabile, rendendosi tuttavia responsabile di sostanziali violazioni dello stesso. Invero, nell'applicazione dell'accordo con la Turchia scarsa attenzione si è prestata alle disposizioni del diritto europeo che subordinano l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro al rispetto, da parte di quest'ultimo, di standard di protezione analoghi alla Convenzione di Ginevra e del principio di "non refoulement"²⁸. In merito a ciò si esaminerà più approfonditamente nel prosieguo²⁹ in che misura e in che termini diversi attori statali ed Europei hanno contribuito alla sostanziale violazioni di diritto in nome dell'applicazione dell'accordo con Erdogan.
- c) *Scoraggiare i tentativi di attraversamento clandestino della frontiera,* da un lato "punendo" i migranti che tentano di passare il confine con una decisione di inammissibilità della loro domanda di protezione e un rimpatrio in

respingimenti collettivi degli stranieri.

²⁵ JAMES C. HATHAWAY - THOMAS GAMMELTOFT-HANSEN, "Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence", in «Colum. J. Transnat'l L.», no. 2, 2015, p. 235, <https://repository.law.umich.edu/articles/1485/>.

²⁶ Direttiva 2013/32/EU, Artt. 33 (2)(b), 35.

²⁷ Ivi, Artt. 33 (2)(C), 38.

²⁸ Ivi, Artt. 35, 38.

²⁹ Si veda il sotto capitolo 'Attuazione della strategia di esternalizzazione della responsabilità', sezioni 2(b1), 2(b2) e 2(b3).

Turchia, dall'altro "premiando" i siriani "più disciplinati", ossia coloro che non hanno tentato di passare il confine, con un possibile ricollocamento dalla Turchia in Europa. Si tratta della classica strategia 'del bastone e della carota': premiare il siriano che non tenti di giungere in Europa autonomamente, prospettandogli un ricollocamento in uno degli Stati Membri; punire il siriano che tenti di raggiungere l'Europa, rigettando la sua domanda di protezione in Grecia e riaccompagnandolo in Turchia e negandogli la possibilità di un ricollocamento in Unione europea.

Di seguito si analizzano ulteriormente le tre strategie sopraelencate.

3. Attuazione della strategia di "non-entrée"

La strategia dello sbarramento all'ingresso è stata quella di maggior successo nell'ottica degli obiettivi perseguiti dall'Unione. Gli arrivi in Grecia via confine terrestre e marino hanno subito una drastica caduta, passando dal dato di 861.630 registrato nel 2015 a 177.234 nel 2016 e poi 36.310 nel 2017.

Al netto calo registrato nel 2016 e poi nel 2017 ha contribuito il rinnovato impegno da parte delle autorità di frontiera turche nell'intercettare e riportate indietro le persone che tentavano di attraversare il confine terrestre o di affrontare il breve tratto di mare che separa le coste del continente asiatico dalle isole della Grecia orientale.

Ascoltando i racconti di molti rifugiati e richiedenti asilo, si apprende che molte persone, dal 2016 in avanti, hanno tentato di raggiungere la Grecia anche una decina di volte prima di riuscire a sfuggire ai pattugliamenti. Ad ogni tentativo fallito solitamente corrisponde la carcerazione in Turchia per qualche giorno³⁰.

Le imbarcazioni usate sono gommoni di medie-piccole dimensioni, poco sicuri e con motori poco potenti. Poiché il mezzo di navigazione viene pressoché sempre sequestrato dalla guardia costiera turca o greca a seguito del primo utilizzo, sarebbe troppo costoso utilizzare imbarcazioni migliori. Ai rischi derivanti dall'uso di imbarcazioni di fortuna si somma il fatto che alla guida del mezzo di navigazione è sempre posta una persona individuata tra i passeggeri, solitamente inesperta di navigazione, e costretta a partire di notte, unica circostanza in cui è possibile evitare di essere intercettati. I trafficanti non lasciano

³⁰ Testimonianze raccolte tra giugno e settembre 2019 in qualità di consulente legale per ASSIST, ONG con sede a Chio impegnata nel fornire assistenza legale gratuita ai richiedenti asilo, <https://www.assistchios.info/>.

mai le coste turche e non conducono mai l'imbarcazione per evitare di essere arrestati dalla guardia costiera turca o greca per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina³¹.

4. Attuazione della strategia di esternalizzazione della responsabilità

Come illustrato in precedenza, un punto fondamentale dell'accordo è consistito nell'ufficializzare la Turchia come Paese terzo sicuro, rimettendo a questo Stato la responsabilità di garantire protezione internazionale ai profughi che raggiungano la Grecia passando per la Turchia, senza porre distinzione di nazionalità.

Il fondamento normativo di questa politica risiede nella Direttiva europea sulla procedura di asilo, che prevede la possibilità di ritenere inammissibili domande di protezione internazionale da parte di chi abbia ricevuto protezione da altro Stato (in applicazione del concetto di Paese di primo asilo), o abbia un qualche "legame" con uno Stato al quale può efficacemente chiedere protezione (in applicazione del concetto di Paese terzo sicuro)³².

4.1. La nuova legge greca in materia di procedura di asilo in attuazione dell'Accordo UE-Turchia

Dal 2016 la Grecia ha adottato una serie di atti legislativi per rendere il proprio sistema di asilo adatto all'implementazione dell'accordo. Si è creato un sistema di asilo binario caratterizzato da due distinte procedure: una prima regolare, in base alla quale le domande di asilo vengono esaminate esclusivamente nel merito³³, e una seconda denominata di 'confine velocizzata'³⁴. Solamente nel corso della seconda procedura le domande di protezione sono scrutinate in via preliminare circa la loro ammissibilità, e dunque circa la possibilità di

³¹ *Ibidem.*

³² Il presente paragrafo sarà principalmente dedicato all'applicazione pratica della nozione di Paese terzo sicuro. In secondo piano verrà lasciata la prassi inerente il concetto di Paese di primo di asilo giacché, dal 2016 ad oggi, non sono state documentate decisioni di inammissibilità fondate esclusivamente su questa nozione, che ha pertanto avuto scarsa rilevanza pratica. Cf. ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornamento del 2016 p. 82; aggiornamento del 2017, p. 105; aggiornamento del 2018 p. 110; aggiornamento del 2019 p. 135, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>

³³ Grecia: L. 4636/2019 (International Protection Act), artt. 65 e ss.

³⁴ *Ivi*, Art. 90.3.

ritenere la Turchia Paese terzo sicuro o di primo asilo per il richiedente (con conseguente rigetto della domanda di protezione presentata in Grecia). La procedura di confine è stata ideata per dare esecuzione all'Accordo UE-Turchia rispetto al trasferimento di responsabilità nel fornire protezione internazionale. Alle persone sottoposte a quest'ultima procedura è applicata anche una restrizione geografica che le confina sull'isola in cui si trovano, senza possibilità di spostarsi sino a conclusione dell'iter procedurale³⁵. La restrizione è funzionale a consentire la deportazione o il facile ritorno 'volontario' in Turchia delle persone la cui domanda di asilo sia stata rigettata.

Dal 2016 al 2019 per legge erano sottoposte alla procedura di confine tutte le persone che raggiungevano la Grecia via mare e approdavano sulle isole, fatta eccezione per alcune categorie considerate vulnerabili³⁶.

Queste ultime erano individuate secondo un giudizio di vulnerabilità condotto, a norma di legge, da un'unità medica e psicologica del Servizio di Identificazione e Ricezione dei nuovi arrivati³⁷ e dal personale di EASO, secondo le proprie linee guida interne, che non costituiscono fonte normativa³⁸. È doveroso sottolineare che mentre alcune ragioni di vulnerabilità previste dalla legge sono auto evidenti – come ad esempio l'essere minore non accompagnato di anni 13 o ancora più giovani, l'essere invalidi, affetti da grave malattia o in stato di gravidanza avanzato –, altre forme di vulnerabilità sono più complesse da appurare e, per via di insufficienza di personale adeguatamente qualificato³⁹, potevano e possono non essere identificate. Ad esempio la condizione del minore di anni 16 o 17 in assenza di documenti comprovanti l'età⁴⁰, così come della persona vittima di tortura o violenza sessuale durante il viaggio o della persona affetta da disturbo psichico, pur essendo astrattamente riconducibile ad una ragione di vulnerabilità prevista dalla legge, poteva e può non essere debitamente individuata⁴¹. Queste disfunzioni procedurali sottoponevano persone vulnera-

³⁵ Questa misura è stata imposta con una serie di Decisioni che si sono succedute nell'ordine che segue nel corso degli anni: Asylum Service Director Decision 10464, Gov. Gazette B 1977/7.06.2017; Asylum Service Director Decision 8269, Gov. Gazette B 1366/20.04.2018; Asylum Service Director Decision 18984, Gov. Gazette B 4427/05.10.2018; Ministerial Decision 13411/2019, Gov. Gazette 2399/B/19.6.2019.

³⁶ Grecia: L. 4375/2016, Art. 60(4)(f).

³⁷ Ivi, Art. 9. La legge è stata abrogata con L. 4636/2019.

³⁸ ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornato nel giugno 2020, pp. 110 & 111 <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>.

³⁹ Ivi, pp. 106, 107.

⁴⁰ Ivi, pp. 112 – 116.

⁴¹ Ivi, p. 108, 110, 111, 120, 121.

bili al rischio di veder considerata inammissibile la propria domanda di asilo e quindi forzate al ritorno in Turchia.

Da gennaio 2020, con l'entrata in vigore della legge n. 4636/2019, l'individuazione della vulnerabilità non comporta più l'automatica esenzione dalla procedura di confine per chi raggiunga l'Ellade via mare. Al contrario l'esenzione oggi costituisce un'eccezione decisa, in via straordinaria, dal dirigente del competente ufficio del Servizio di Accoglienza e Ricezione ove "adeguato supporto" non possa essere offerto sulle isole⁴². Solo i minori non accompagnati di età inferiore ai 15 anni, pur se giunti in Grecia via mare, sono di regola esentati dalla procedura di confine e quindi dal giudizio di ammissibilità⁴³. Tutte le altre categorie di persone che giungano in Grecia attraversando il confine marino rischiano dunque di vedersi rigettata la domanda in ragione della valutazione della Turchia quale Paese sicuro verso cui debbono rivolgere istanza di protezione.

4.2. La prassi del Servizio di asilo greco nell'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro

In virtù della Direttiva europea in materia di procedura d'asilo, l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro e il connesso giudizio di inammissibilità della domanda di protezione è subordinata alla verifica, caso per caso, della sicurezza per il richiedente⁴⁴ nel Paese terzo interessato. In virtù del medesimo testo normativo un Paese si qualifica come sicuro a condizione che la persona non rischi di subire persecuzioni, danni gravi alla vita, all'incolumità o alla libertà, sia rispettato il principio di "non-refoulement" ed esista la possibilità di ottenere protezione internazionale in conformità alla convenzione di Ginevra⁴⁵.

Infine, la norma richiede che il migrante abbia un qualche legame con il Paese terzo in questione, secondo criteri stabiliti da normativa nazionale⁴⁶ e solo recentemente specificati dall'ordinamento greco attraverso la riforma sistematica del diritto di asilo apportata dalla L. 4636/2019. In virtù di quest'ultima legge, un "legame" può essere individuato nell'attraversamento del Paese terzo da parte del richiedente prima di giungere in Grecia, *in congiunzione* con altre specifiche circostanze, come ad esempio la durata della permanenza in quello Stato, l'esistenza di legami familiari o professionali, il possesso di proprietà

⁴² Grecia, L. 4636/2019, Art. 67(3).

⁴³ Ivi, Artt. 75(7), 83(10), 90(4).

⁴⁴ Direttiva 2013/32/EU, Art. 38(2)(b).

⁴⁵ Ivi, Art. 38(1).

⁴⁶ Ivi, Art. 38(2)(a).

immobiliari, la conoscenza della lingua ivi parlata e la prossimità geografica al paese di origine⁴⁷.

Nonostante le stringenti condizioni normative all'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro, il Servizio di asilo greco, dal 2016 ad oggi, nella maggior parte dei casi, emette decisioni di inammissibilità delle domande di protezione presentate da siriani sottoposti alla procedura di confine⁴⁸. Le argomentazioni usate a sostegno di tali decisioni altro non sono che l'identica ripetizione di un modello argomentativo. Nella prassi non viene eseguito un esame della situazione personale del singolo richiedente, come prescritto dalla legge, e vengono riportate informazioni obsolete e parziali inerenti il diritto e la prassi in materia di protezione internazionale in Turchia⁴⁹. In particolare, si fa riferimento generico al sistema di protezione temporanea previsto dalla legge turca per cittadini siriani e apolidi palestinesi sempre vissuti in Siria⁵⁰; oltre a riferirsi ad una serie di corrispondenze diplomatiche tra la Commissione Europea, autorità turche e greche con rassicurazioni sul fatto che sarebbe stata garantita protezione temporanea a qualunque siriano deportato o ritornato in Turchia dalla Grecia⁵¹. Vengono invece omissi gli aspetti critici di prassi applicative e diritto applicabile.

Ad esempio, non si fa mai menzione del fatto che, nonostante l'esistenza di una regolamentazione sui permessi di lavoro per detentori di protezione temporanea, meno del 1% dei siriani detentori di protezione temporanea aveva ottenuto questo permesso alla fine del 2018⁵². In conseguenza di ciò, un severo sfruttamento lavorativo ai danni della popolazione straniera in Turchia, costretta a lavorare illegalmente, è un fenomeno endemico⁵³. La Convenzione

⁴⁷ Grecia, L. 4636/2019, Art. 86(1)(f).

⁴⁸ ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornamento del 2019, p. 128 - 130; aggiornamento del 2018, p. 104; aggiornamento del 2017, pp. 95, 96, 99, 100; aggiornamento del 2016, p. 79.

⁴⁹ ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornato a giugno 2020, p. 128 - 130; ECRE, 'The Role of Easo Operations in National Asylum Systems', 31 dicembre 2019, pp. 33,36, <https://bit.ly/2RVALRt>; UNHCR, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece, 24 aprile 2017, para 81.

⁵⁰ Turchia: Temporary Protection Regulation, 22 October 2014, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/11/EASO-Operations_Report.pdf.

⁵¹ Letters between the European Commission and the Turkish and Greek authorities, <https://bit.ly/2ygrz32>.

⁵² ECRE, 'AIDA Country Report: Turkey', Aggiornato del Marzo 2019, pp. 133-138, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey>.

⁵³ Testimonianze raccolte tra giugno e settembre 2019 in qualità di consulente legale per ASSIST, ONG con sede a Chio impegnata nel fornire assistenza legale gratuita ai richiedenti asilo, <https://www.assistchios.info/>; ECRE, 'AIDA Country Report: Turkey', aggiornato del marzo 2019, p. 136.

di Ginevra prevede il diritto del rifugiato di lavorare⁵⁴. Nonostante l'effettiva protezione garantita ai siriani in Turchia si risolva, nella grande maggioranza dei casi, in un diniego di questo diritto, l'assenza della possibilità di lavorare legalmente non viene mai considerata motivo di frustrazione degli standard della Convenzione di Ginevra. E mai si contesta, su questa base, la qualificazione della Turchia come "Paese terzo sicuro", anche a fronte del racconto da parte del richiedente asilo circa l'impossibilità d'essere titolare di un contratto di lavoro regolare in Turchia e circa l'esperienza, in prima persona, di grave sfruttamento.

Il caso dei curdi siriani costituisce un altro emblema dell'assenza di una verifica reale della presenza dei requisiti richiesti nell'applicazione del concetto di Paese terzo. I curdi sono un popolo senza Stato, giacché, successivamente alla caduta dell'impero Ottomano, non si videro riconosciuto alcun territorio proprio e rimasero minoranza all'interno di vari Paesi, tra cui la Turchia, l'Iran, l'Iraq e la Siria. Si stima che nel 2008, in Turchia vivessero circa 14 milioni di curdi, circa il 18% della popolazione. In anni recenti diversi parlamentari, sindaci, esponenti politici e giornalisti filo-curdi sono stati incarcerati o uccisi; molti ufficiali pubblici e insegnanti curdi sono stati dimessi dall'incarico, e ulteriori gravi violazioni dei diritti umani tra cui uccisioni e torture sono state perpetrate nell'area Sud-Est della Turchia nei confronti di migliaia di curdi, sommariamente accusati di essere affiliati al Partito per i Lavoratori del Kurdistan, un gruppo indipendentista che ha sposato la lotta armata⁵⁵. Nonostante questo, la valutazione della Turchia come Paese sicuro per i curdi costituisce linea guida generale del Servizio di asilo greco⁵⁶. Desta ancora maggiori preoccupazioni il fatto che si registrino decisioni di inammissibilità nei confronti di curdi siriani in fuga da territori della Siria settentrionale, territori che tra il 2018 e il 2019 sono stati invasi militarmente dalla Turchia.

L'intervento militare turco in Siria è stato attuato al fine specifico di sottrarre queste terre al controllo della comunità curda⁵⁷, anche inducendo un drastico cambio demografico di queste aree a favore di siriani di etnia araba sfollati da

⁵⁴ Convenzione relativa allo Stato di Rifugiato, 28 luglio 1951, Artt. 17 – 19.

⁵⁵ OHCHR, 'Report on the human rights situation in South-East Turkey: July 2015 to December 2016', febbraio 2017, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/OHCHR_South-East_TurkeyReport_10March2017.pdf.

⁵⁶ Testimonianza anonima di un dipendente di EASO a Lesbo responsabile per l'esame delle domande di protezione internazionale, colloquio telefonico del 4 settembre 2020.

⁵⁷ In particolare si è trattato delle operazioni 'Ramoscello di Ulivo' iniziata nel gennaio 2018 nel distretto siriano di Afrin e nell'area di Tel Rifaat, facenti parte del governatorato di Aleppo; e dell'operazione 'Sorgente di Pace' iniziata nell'ottobre 2019 nel distretto di Tell Abyad facente parte del governatorato di Raqqa.

altre parti della Siria, o temporaneamente accolti in Turchia. In particolare, nel 2018 e nel 2020 sono stati documentati quattro casi complessivi in cui il Servizio di Asilo greco ha rigettato come inammissibili curdi di nazionalità siriana richiedenti protezione internazionale, pretendendo che rivolgersero la loro richiesta di aiuto alla Turchia, il Paese che li aveva appena invasi, espropriati delle loro case e terre e in molti casi mietuto vittime all'interno della loro comunità familiare o sociale. Queste decisioni sono poi state riformate in sede di Appello a seguito di ricorsi presentati dai diretti interessati con l'assistenza del Consiglio greco per i rifugiati⁵⁸.

4.3. La prassi delle Commissioni d'appello nell'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro

Interessante è esaminare la posizione interpretativa assunta dalle Commissioni di appello circa la qualificazione della Turchia come Paese terzo sicuro.

Le commissioni di appello nelle procedure di asilo furono istituite con decreto presidenziale del 2010, norma che prevedeva per le stesse la seguente composizione: un esperto designato da UNHCR e due esperti selezionati dal ministero (scegliendo da un'apposita lista compilata dalla Commissione Nazionale per i diritti Umani⁵⁹).

Nel 2016, tra luglio e dicembre, dette Commissioni di appello riformarono quasi 400 decisioni di inammissibilità, smentendo la valutazione del Sistema di asilo greco circa la sicurezza della Turchia per il richiedente asilo. La possibilità di ritenere la Turchia un Paese sicuro fu, nel medesimo arco temporale, confermata solo per 17 richiedenti asilo⁶⁰. Un rapporto delle Nazioni Unite espresse encomio per l'indipendenza di giudizio dimostrata dalle Commissioni d'appello; d'altra parte, a fronte di una tale percentuale di appelli accolti, l'inviato speciali delle Nazioni Unite raccomandò al Servizio di asilo greco di "esaminare propriamente" la presenza dei requisiti dettati dalla direttiva europea per poter ritenere la Turchia paese terzo sicuro⁶¹.

Non fu tuttavia questa la strada intrapresa per riconciliare il lavoro del Servizio di asilo greco con quello delle Commissioni di appello. Nello stesso 2016,

⁵⁸ ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornato a giugno 2020, p. 131.

⁵⁹ Grecia: Decreto Presidenziale 114/2010, Art 26 (1).

⁶⁰ The United Nations Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission in Greece, 24 aprile 2017, para 85, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/098/43/PDF/G1709843.pdf?OpenElement>.

⁶¹ *Ibidem*.

anche a seguito di pressioni dell'UE sul governo greco affinché quest'ultimo intervenisse a proteggere il funzionamento dell'accordo con la Turchia⁶², fu istituita una nuova Commissione d'appello. Il rinnovato organo venne posto sotto il controllo del ministero dell'interno e in seguito sotto il ministero dell'immigrazione⁶³. Anche la composizione cambiò, con due giudici amministrativi e un membro specializzato con esperienza in campo di diritti umani, protezione internazionale o diritti amministrativo⁶⁴.

Nel 2017 la percentuale di accoglimenti in appello calò drasticamente con il 98.2 % di decisioni di rigetto a conferma dell'inammissibilità della domanda già decisa in prima istanza del Servizio di asilo greco⁶⁵.

5. Implementazione della strategia del “bastone e la carota”

Chi è stato premiato e chi è stato punito in attuazione dell'accordo con la Turchia? I ‘puniti’ per aver tentato di raggiungere la Grecia, e con essa l'Unione Europea, sono di due tipologie. Da marzo 2016 fino a marzo 2020 ci sono state persone deportate in Turchia e ci sono stati ritorni volontari. Entrambe queste modalità di ritorno hanno riguardato siriani valutati come ‘inammissibili’, così come persone di altra nazionalità la cui domanda di protezione è stata valutata infondata nel merito. Il numero di deportati, ossia di persone forzatamente trasportate in Turchia, si è fermato ad un totale di 2.735 persone⁶⁶. Nel medesimo arco temporale, 4.030 persone hanno aderito ad un programma di ritorno volontario in Turchia gestito dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM)⁶⁷. Deve evidenziarsi che si tratta di numeri esigui rispetto al totale delle persone destinatarie di un rigetto della domanda di protezione nel medesimo arco temporale, corrispondente a 63.006 rigetti nel merito e 3.267 decisioni di inammissibilità per valutazione della Turchia come Paese terzo sicuro⁶⁸.

⁶² «New Europe», ‘EU Council: Why Greece should consider Turkey safe for Syrian refugees’, 9 giugno 2016, <http://bit.ly/2lWDYOa>; «Keep Talking Greece», ‘EU presses Greece to change asylum appeal committees that consider ‘Turkey is not a safe country’’, 11 giugno 2016, <http://bit.ly/2kNWR5D>.

⁶³ Grecia: L. 4375/2016, Art 4.

⁶⁴ Ivi, Art 5 (3).

⁶⁵ ECRE, ‘AIDA Country Report: Greece’, aggiornamento del 2017, p. 96, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>.

⁶⁶ European Commission, ‘EU-Turkey Statement: Four Years on’, marzo 2020, p. 3.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Servizio di Asilo Greco, ‘Statistical Data of the Greek Asylum Service’, febbraio 2020, p. 3, http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2020/03/Greek_Asylum_Service_data_February_2020_en.pdf.

I 'premiati', ossia coloro che hanno potuto beneficiare di un ricollocamento dalla Turchia verso un paese dell'UE, dal 2016 al marzo 2020, sono invece stati 26.135 siriani, selezionati tra il totale dei beneficiari di protezione temporanea in Turchia⁶⁹. Queste persone sono state identificate come maggiormente bisognose di ricollocamento da UNHCR, accettate dal paese europeo ospitante e supportate da IOM nell'organizzazione del viaggio.

È dunque evidente che la proporzione del 1:1 (per ogni siriano riportato i Turchia, un siriano verrà ricollocato in Europa), prevista dall'accordo con la Turchia, non è stata rispettata. Gli Stati membri hanno infatti permesso il ricollocamento dalla Turchia verso suolo europeo di 26.135 siriani a fronte di sole 6.735 persone (non solo di nazionalità siriana) riportate, volontariamente o involontariamente, dalla Grecia alla Turchia. Per quanto nell'esecuzione dell'accordo l'Unione sia stata pertanto più 'generosa' di quanto inizialmente promesso, non si può fare a meno di ricordare che la Turchia, un unico Stato, ospita ad oggi circa 3 milioni e mezzo di siriani⁷⁰, un numero di gran lunga più consistente rispetto a qualche migliaio di persone ricollocate dalla Turchia nei 27 Stati dell'Unione e alle circa 682.690 persone siriane arrivate in Grecia dal 2014 al 2019⁷¹.

6. La rottura dell'Accordo infrangibile: conseguenze immediate e l'assenza di un futuro

Il patto tra UE e Turchia è parso frantumarsi insieme al loro confine il 28 febbraio 2020, giorno in cui Erdogan pose fine al proprio ruolo di guardiano dei suoi confini verso l'Europa.

La scelta fu motivata dal Governo di Ankara con l'impossibilità di far fronte al nuovo flusso di rifugiati generato dall'ultima offensiva militare di Assad sulla città di Idlib, ormai roccaforte delle forze antiregime. Inoltre, Erdogan lamentava, da una parte, il lento versamento dei fondi promessi dall'Unione Europea, con un esborso agli enti attuatori dei servizi assistenziali più che direttamente al Governo turco; e dall'altra il tradito impegno da parte dell'UE di liberalizzare i visti nei confronti dei cittadini turchi. È ad ogni modo evidente l'intenzione del

⁶⁹ ECRE: 'AIDA Country Report: Turkey', aggiornano del Marzo 2019, pp. 141, 142.

⁷⁰ UNDP & UNHCR, 'Regional Strategic Overview: 2020 - 2021', p. 22, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73116>.

⁷¹ Il numero delle persone siriane giunte in Grecia dal 2014 al 2019 si ottiene dall'aggregazione dei dati annuali pubblicati da UNHCR.

‘Sultano’ di sfruttare i migranti come arma di ricatto per ottenere dalla UE un appoggio sul campo di battaglia siriano, nonché maggiori concessioni in campo finanziario, commerciale e doganale.

All’apertura dei confini corrispose, da un lato, un immediato e straordinario flusso di persone intenzionate a raggiungere l’Europa; e dall’altro l’interruzione dei ritorni in Turchia in applicazione dell’Accordo per la cessata disponibilità del Governo di Ankara. A fronte di ciò, l’esecutivo di Atene ha iniziato una massiccia attività di respingimenti collettivi alla frontiera e deportazioni in acque territoriali turche, nonostante la palese illegalità di queste azioni.

Al faccia a faccia sul terreno del diritto di asilo, in agosto, si è aggiunta nuova tensione tra Grecia e Turchia circa i diritti sullo sfruttamento commerciale fondali marini. Una nave turca, impegnata a esortare un’altra nave in cerca di giacimenti petroliferi in acque contese tra i due Stati, è entrata in collisione con una nave greca. Infine, da mesi si ripetono provocatorie invasioni dei cieli greci da parte di caccia turchi.

In questo scenario la Commissione europea pare inerte, in un precario equilibrio tra complicità e omertà nei confronti delle azioni illegali commesse dalla Governo greco a ‘protezione’ dei confini Europei. Rassicurazione circa la continua vigenza dell’Accordo e i numerosi appelli alla mediazione politica con Erdogan non sembrano prospettare un cambio di strategia nella gestione dei flussi migratori. Non pare emergere l’intenzione di sottrarsi al giogo della Turchia, la quale, forte del ricatto dei profughi, quasi indisturbata, invade i territori curdi in Siria, così come le acque e lo spazio aereo rivendicati dalla Grecia.

L’Unione appare ingessata nel medesimo immobilismo che nel 2015 la rese incapace di farsi autonomamente carico delle proprie responsabilità in materia di protezione internazionale, costringendola a chiedere soccorso ad Erdogan. Tanto che, ancora oggi, l’Europa non sembra voler rinunciare al suo peggior amico.

Pietro Derossi

Laureatosi in Giurisprudenza all'Università di Torino nel 2016, inizia a lavorare come assistente legale per il Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE) nel campo della ricerca e raccolta giurisprudenziale in materia di protezione internazionale.

Tra la fine del 2016 e il 2018 lavora come assistente legale del Presidente della Corte di Assise di Torino.

Nello stesso 2018 consegue il titolo di avvocato e a partire dal 2019 si trasferisce sulle isole greche, dove fornisce assistenza legale ai richiedenti asilo in qualità di esperto giurista di ASsIST, una ONG con sede a Chio.

Dal 2020 lavora prima a Lesbo e successivamente a Cipro per l'Agenzia Europea per il Supporto all'Asilo (EASO) come esperto legale per l'esame delle domande di protezione internazionale. Nello stesso anno, in qualità di ricercatore sul campo, contribuisce all'avvio di un osservatorio sulla condizione dei richiedenti asilo in Grecia per il canale di informazione on line 'Vie di Fuga'.



Un avamposto di frontiera al confine tra Bosnia e Croazia.
Dicembre 2019.

a cura di Giovanni Godio

La Grecia e il suo “compito”

A COLPO D'OCCHIO

- Malgrado le dichiarazioni del governo turco, a fine febbraio 2020, sulla “**frontiera aperta**” ai migranti desiderosi di entrare in Grecia, in ritorsione nei confronti dell’Unione Europea, e malgrado i disordini e l’incertezza delle settimane successive, gli arrivi in Grecia via terra e via mare si avviano a toccare nell’anno il **minimo dell’ultimo periodo**, anche in seguito alle restrizioni per la “prima ondata” della pandemia di coronavirus in Europa.
- Su questo “risultato”, a parte l’uso delle migrazioni come strumento di politica internazionale, si allungano le ombre di due dati inquietanti, probabilmente sottostimati rispetto ai fenomeni reali: le **vittime in mare** sulla “rotta” del Mediterraneo orientale, che a fine settembre hanno già superato quelle registrate in tutto il 2019: **91 fra morti e dispersi** contro 71; e i **respingimenti illegali** in mare attuati dalle forze dell’ordine greche (circa **1.100** i casi denunciati in un’ampia inchiesta indipendente, mentre il fenomeno trova conferme anche da altre fonti).
- In ogni caso la Grecia, Paese in precaria situazione socio-economica a cui l’Unione Europea dal 2016 ha assegnato il ruolo di “**contenitore di migranti**”, rimane uno degli Stati membri dell’UE con la maggiore **incidenza di rifugiati**, trovandosi a fine 2019 in **sesta posizione** (l’Italia in questa lista occupa solo il 13° posto).

La rotta del Mediterraneo orientale verso Grecia e Cipro: arrivi di rifugiati e migranti via mare, morti e dispersi e arrivi via terra. Valori assoluti e percentuali. Anni 2015-2020

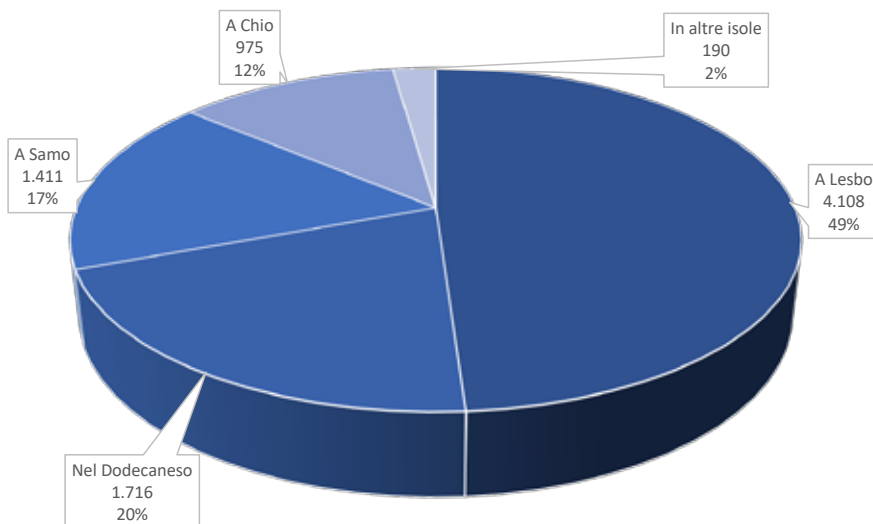
	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Arrivi via mare (e via terra a Cipro)**	853.919	173.959	32.163	37.537	70.266	8.718
Migranti e rifugiati intercettati dalla Guardia costiera turca	:	37.130	19.084	25.398	60.543	16.431
Morti e dispersi in mare	803	434	62	174	71	91
Morti e dispersi in mare in rapporto ai tentativi di traversata (%)	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,4
Arrivi via terra in Grecia	3.713	3.292	5.551	17.473	8.941	2.284

* Dati gennaio-settembre; non disponibili quelli di Cipro.

** La voce comprende, oltre agli arrivi via mare in Grecia e a Cipro, gli attraversamenti della "linea verde" da Cipro Nord a Cipro. Per il 2019 si contano 62.445 arrivi via mare in Grecia e 7.821 via mare e via terra a Cipro.

Fonte: elaborazione su dati OIM e Guardia Costiera Turca 2020.

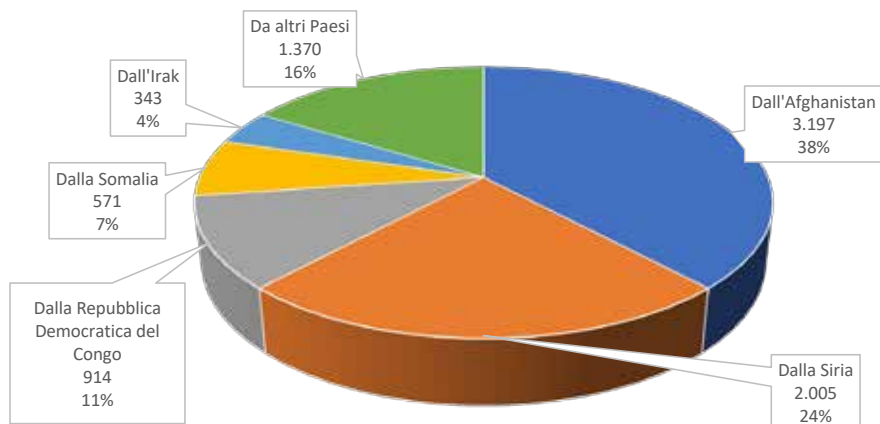
Gli arrivi di rifugiati e migranti via mare in Grecia Valori assoluti e percentuali. Anno 2020*



* Dati gennaio-luglio. **Totale 8.400 persone** (- 53% rispetto allo stesso periodo del 2019).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020.

Le provenienze dei rifugiati e migranti arrivati via mare in Grecia. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020*



* Dati gennaio-luglio. Totale 8.400 persone.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020.

Rifugiati e richiedenti asilo fermi sulle isole dell'Egeo. Valori assoluti e percentuali. Anni 2018-2020

A fine 2018	A fine 2019	A metà settembre 2020*	
14.680	41.100	25.400	
Provenienze principali	Provenienze principali	Provenienze principali	Sistemazioni
Afghanistan	Afghanistan	Afghanistan	"Centri di accoglienza" ufficiali: 9.913 persone (39%). Sito di emergenza dopo l'incendio che l'8-10 settembre ha distrutto il campo di Moria, a Lesbo: 9.100 (36%). Ancora senz'altro dopo l'incendio di Moria: 1.643 (6%). Siti vari: 1.001 (4%). ESTIA (il programma Emergency Support to Integration and Accommodation): 1.388 (5%). Presso altri servizi o domicilia indipendenti: 2.383 (9%).
Irak	Siria	Siria	
Siria	Palestina	Rep. Dem. del Congo	
Palestina	Somalia	Palestina	
Rep. Dem. del Congo	Rep. Dem. del Congo	Somalia	

Nota: nel 2015 nella sola isola di Lesbo sono arrivati 500.000 rifugiati e migranti e in quella di Chio 121.000.

* Verso la fine di gennaio il totale di rifugiati e migranti è arrivato a 41.500.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2020.

Richiedenti asilo per la prima volta ed esiti in Grecia. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2020

	Richiedenti asilo registrati nell'anno		Esiti		
			Decisioni	Di cui decisioni positive (riconoscimento di uno status di protezione)	Tasso di riconoscimento (%)
2019*	74.910	<i>In prima istanza</i>	32.700	17.350	53
		<i>In istanza finale su ricorso</i>	12.315	1.245	10
2020**	24.070	<i>In prima istanza</i>	29.485	20.305	69

Dati approssimati alla cinquina.

* Nell'anno la Grecia è stata quarto Paese nell'UE per richiedenti asilo, collocandosi subito prima dell'Italia (43.783 richiedenti).

** Dati al primo semestre (di nuovo quarto Paese nell'UE a 27 Paesi). Nel primo semestre 2019 si erano registrati in Grecia 29.260 richiedenti.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

Fra accoglienza, precarietà e rifiuto

I rifugiati nel Paese	80.500	Dati aggiornati a fine 2019 (rifugiati in senso stretto, persone con altre forme di protezione e persone in situazione analoga). A fine 2018 erano 61.500, a fine 2017 39.000, a fine 2016 46.400 e a fine 2015 30.200. Sempre a fine 2019, la Grecia si trovava in sesta posizione fra i Paesi UE per incidenza di rifugiati rispetto al numero di abitanti (l'Italia in 13 ^a). Sempre nel 2019 è stata il quarto Paese dell'Unione per richiedenti asilo (74.910 richiedenti; l'Italia il quinto, con 43.783). E anche nel primo semestre 2020, meno colpita di altri Paesi dalla pandemia di Covid-19, ha registrato 24.070 richiedenti asilo (l'Italia solo 9.350, stando ai dati Eurostat).
I rifugiati e migranti in Grecia	121.000	A fine luglio 2020 (si trattava di 90.600 persone sulla terraferma e 30.400 sulle Isole).
Rifugiati e richiedenti asilo sulle Isole dell'Egeo	25.400 in strutture realizzate per 5.500 persone	Dati aggiornati a metà settembre 2020. «La maggior parte dei richiedenti asilo si trovano ad affrontare condizioni di vita disastrose e sono esposti a vari rischi per la loro sicurezza» (UNHCR). Appena prima di andare a fuoco l'8 settembre 2020, il "Centro di accoglienza e identificazione" di Moria (Lesbo) conteneva 12.000 persone, mentre la sua capienza era di appena 3.000; entrando nel nuovo sito di emergenza di Kara Tepe, vicino a Mitilene, 245 richiedenti asilo fuggiti dal disastro sono risultati positivi al Covid-19.

<p>I beneficiari del programma di alloggio ESTIA II</p> <p>21.800</p>	<p>Dati al 21 settembre 2020: 14.900 richiedenti asilo e 6.900 rifugiati su tutto il territorio del Paese. Questo l'accesso dei beneficiari alle misure di inclusione nei servizi pubblici correlate: il 57% dispone del "Numero di sicurezza sociale" (l'AMKA), il 57% degli over 18 del codice fiscale (l'AFM), il 22% degli over 15 è registrato presso i servizi per l'impiego e il 68% dei bambini e ragazzi di 4-17 anni è iscritto a scuola. La componente alloggio del programma è oggi co-gestita dall'UNHCR e dal Ministero della Migrazione e dell'Asilo: in questa nuova fase del programma (ESTIA "II", appunto), si prevede il graduale passaggio di tutta la componente alloggio al Ministero, anche se l'UNHCR si è già detto «preoccupato per la significativa riduzione dei finanziamenti, che potrebbe avere delle ricadute sulla qualità dei servizi offerti» (luglio 2020). ESTIA è stato guidato fino all'estate 2020 dall'UNHCR, in collaborazione con Comuni e ONG e con fondi UE.</p>
<p>I migranti trasferiti in Turchia</p> <p>2.140</p>	<p>Dall'aprile 2016 al 31 marzo 2020: si tratta dei migranti ricondotti in Turchia secondo quanto previsto dalla dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016. Sono quasi tutti uomini, 91%, ma c'è anche un 5% di minori e un 4% di donne. Si tratta soprattutto di pakistani (751 persone, 35% del totale), siriani (404 persone, 19%), algerini, afgani e iracheni. Le motivazioni: avevano ricevuto diniego alla loro domanda d'asilo in appello ma anche in prima istanza, avevano ritirato la loro domanda d'asilo o la loro intenzione di presentarla, oppure non avevano manifestato la volontà di presentarla.</p>
<p>Le persone respinte illegalmente in mare</p> <p>1.072</p>	<p>Questi respingimenti sono avvenuti ad opera delle autorità greche, secondo un'approfondita inchiesta del <i>New York Times</i>, fra marzo e la metà di agosto 2020 nelle acque dell'Egeo in almeno 31 episodi. Molti dei respinti sono stati messi a bordo di zattere gonfiabili e abbandonati a se stessi al limite delle acque territoriali elleniche.</p>

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, Eurostat e New York Times 2020.

Sulla rotta dei Balcani (e dei soprusi)

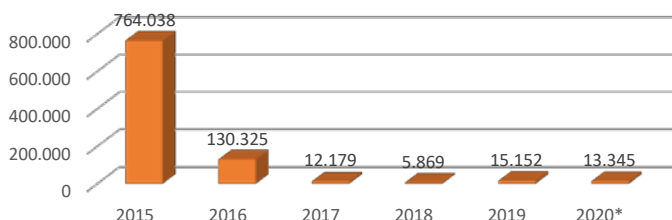
A COLPO D'OCCHIO

- Gli **attraversamenti delle frontiere** esterne dell'UE dai Paesi dei "Balcani occidentali" registrano nel **2020** un forte aumento (nei primi otto mesi dell'anno gli arrivi sono stati quasi il doppio rispetto allo stesso periodo del 2019), ma il dato rimane comunque molto inferiore a quelli registrati nel **2015**, l'anno della grande "emergenza migranti", e nel **2016**.
- In misura minore, risente dei flussi accresciuti anche la **frontiera orientale italiana**, che però non va confusa con le frontiere esterne dell'Unione Europea, perché separa la Penisola da un altro Paese UE, la Slovenia.
- A fine agosto 2020 i Paesi extra-UE dei Balcani occidentali (Bosnia-Erzegovina, Serbia, Macedonia del Nord, Kosovo, Montenegro e Albania) contavano in totale una presenza in "**movimenti misti**" (quelli che, in sostanza, comprendono rifugiati e migranti "economici") stimabile in circa **16 mila persone**.
- Ben più numerosi, invece, i "**nuovi arrivi**" registrati complessivamente nei primi otto mesi dell'anno nei vari Paesi, in particolare in **Macedonia del Nord** dalla Grecia (**28 mila** persone, ma ben 41 mila in tutto il 2019). Qui, trattandosi di *passaggi nel tempo*, non avrebbe senso sommare un totale complessivo, perché numerosi migranti possono essere stati fermati/registrati in più Paesi nel periodo (come del resto altri possono non essere stati affatto fermati/registrati). Così anche queste cifre devono essere lette come stime per descrivere *la tendenza* in un dato territorio.
- Nei grafici e nelle tabelle che seguono, i piccoli e a volte piccolissimi numeri che rendono conto delle **procedure d'asilo** nei vari Paesi dell'area rivelano la **scarsa capacità (o volontà, o attrattività)** di questi ultimi nel rispondere alla "domanda" di protezione dei "flussi misti" che transitano nella regione. Anche in **Croazia** e **Slovenia**, membri dell'UE, il 2019 ha visto in totale la concessione di **appena 160 status di protezione** fra prima istanza e istanza finale.
- L'ultima scheda di questa sezione tenta un quadro di sintesi della vera e propria "**emergenza diritti umani**" che caratterizza oggi la rotta balcanica: dalle **violenze** lungo i confini della **Croazia** ai "**respingimenti a catena**", alle "**riammissioni**" dall'Italia alla Slovenia.

Gli attraversamenti "illegali" da parte di rifugiati e migranti delle frontiere UE dai Balcani occidentali e dall'Albania (attraversamenti segnalati). Valori assoluti. Anni 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Rotta dei Balcani occidentali	764.038	130.325	12.179	5.869	15.152	13.345
Rotta "circolare" dall'Albania alla Grecia	8.932	5.121	6.396	4.550	1.944	:

Gli attraversamenti dai Balcani occidentali



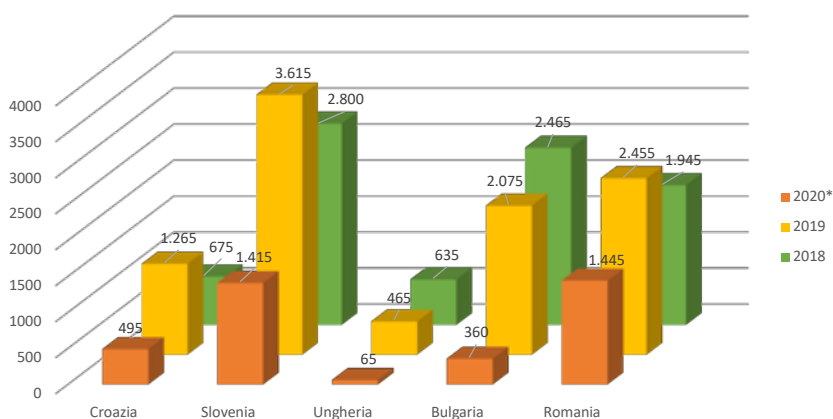
Nota: nel 2019 sono arrivati dalla rotta balcanica soprattutto cittadini afgani (5.338 persone), siriani (4.643) e irakeni (1.498); dalla rotta circolare, quasi soltanto cittadini albanesi.

": " = dato non disponibile.

* Dato provvisorio gennaio-agosto (+ 95% rispetto allo stesso periodo del 2019): per la metà si tratta di persone che hanno lasciato la Siria e per un quarto l'Afghanistan. Il dato di 13.345 unità è pari al 22% di tutti gli attraversamenti "illegali" registrati nel periodo sulle frontiere esterne dell'UE.

Fonte: elaborazione su dati Frontex 2018-2020.

Sulla frontiera UE dei Balcani: richiedenti asilo per la prima volta in Croazia, Slovenia, Ungheria, Bulgaria e Romania. Valori assoluti. Anni 2018-2020



Valori approssimati alla cinquina.

* Nel primo semestre.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

Sulla frontiera UE dei Balcani: gli esiti delle richieste d'asilo in Croazia, Slovenia, Ungheria, Bulgaria e Romania. Valori assoluti e percentuali. Anno 2019

	In prima istanza		In istanza finale su appello	
	Esiti positivi (riconoscimento di uno status di protezione)	Tasso di riconoscimento sul totale dei richiedenti esaminati (%)	Esiti positivi (riconoscimento di uno status di protezione)	Tasso di riconoscimento sul totale dei richiedenti esaminati (%)
Croazia	55	18	5	12
Slovenia	85	40	15	16
Ungheria	60	8	0	0
Bulgaria	400	32	480	30
Romania	585	44	50	24

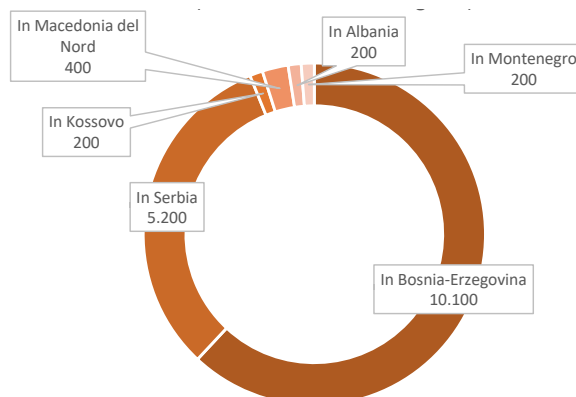
Valori assoluti approssimati alla cinquina.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2020.

Le persone in viaggio nei "movimenti misti"* in Europa sudorientale. Valori assoluti e percentuali. Anni 2019-2020

	Bosnia-Erzegovina	Serbia	Kosovo	Macedonia del Nord	Albania	Montenegro	Totale
2020**	10.100	5.200	200	400	200	200	16.300
%	62,0	31,9	1,2	2,5	1,2	1,2	100,0
2019***	7.200	5.800	200	400	100	300	14.000
%	51,4	41,4	1,4	2,9	0,7	2,1	100,0

Le persone in viaggio nei "movimenti misti"* nel 2020 (situazione alla fine di agosto)



La somma degli addendi delle percentuali può essere diversa da 100 per via degli arrotondamenti.

* I movimenti migratori che comprendono richiedenti asilo, rifugiati, vittime di traffico, minori non accompagnati e migranti "economici".

** Persone presenti al 31 agosto (stime). Si tratta soprattutto di afgani, pakistani, siriani, bangladesi, marocchini e iraniani.

*** Presenti al 31 dicembre (stime).

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2019-2020.

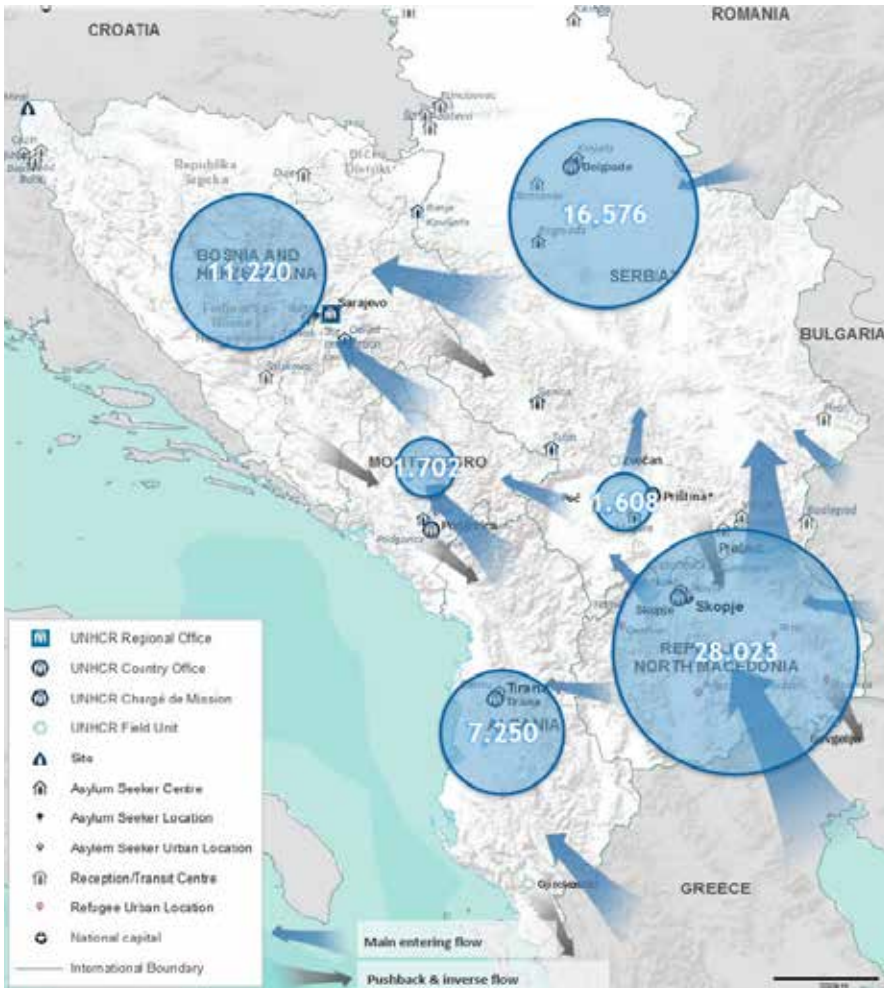
“Movimenti misti”: i nuovi arrivi nell’Europa sudorientale. Valori assoluti. Anni 2019-2020

	Bosnia-Erzegovina	Serbia	Kosovo	Macedonia del Nord	Albania	Montenegro
2020*	11.220	16.576	1.608	28.023	7.250	1.702
2019**	29.196	30.419	2.081	40.887	10.561	7.975

* Nel periodo gennaio-agosto.

** Nel periodo gennaio-dicembre; in questo anno i valori sono stati molto più elevati rispetto al 2018 in tutti i Paesi.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2019-2020.



La cartina (di fonte UNHCR), oltre alla presenza dell’Agenzia ONU per i Rifugiati in Europa sudorientale, illustra i nuovi ingressi di persone in “flussi misti” registrati nei singoli Paesi nel periodo gennaio-agosto 2020, le principali direzioni dei flussi d’ingresso (freccie azzurre) e quelle di respingimento/percorso inverso (freccie grigie).

L'asilo nell'Europa sudorientale*. Richieste d'asilo ed esiti. Valori assoluti. Anni 2018-2020

	2018	2019	2020**
Nuove richieste d'asilo nell'anno	10.000 ca.	12.000 ca.	3.927
Rifugiati riconosciuti nell'anno	85	51	16
Protezioni sussidiarie riconosciute nell'anno	:	83	33
Dinieghi nell'anno	:	148	121
Casi chiusi	:	3.567	2.035

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

** Dati al 31 agosto.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2019-2020.

Rotta balcanica: i numeri e i fatti

Di nuovo in crescita gli attraversamenti ai confini esterni dell'UE

Dopo il massimo storico toccato nel 2015 (764.038 attraversamenti) e dopo tre anni di drastica diminuzione fino al minimo di 5.869 nel 2018, il numero di **attraversamenti irregolari** registrati alle frontiere esterne dell'UE dai "Balcani occidentali" ha ripreso a salire: 15.152 nel 2019 e 13.345 nel solo periodo gennaio-agosto 2020 (**il doppio** rispetto allo stesso periodo del '19), sia pure a livelli minimi rispetto al biennio 2015-2016.

"Contro i diritti delle persone"

Dopo essere stata per pochi mesi del 2015 un ampio "corridoio" monitorato e di fatto legalizzato per rifugiati e migranti, la rotta balcanica si è "chiusa" in seguito alla **Dichiarazione UE-Turchia** del marzo 2016. «Il viaggio verso l'Europa torna [così] a essere più **pericoloso**. Si pongono le basi per ciò che si verificherà più avanti: un'ulteriore esternalizzazione della gestione dei flussi migratori e del controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea, nuovi provvedimenti interni attuati dai diversi Stati membri dell'UE e accordi con i Paesi dei Balcani. Contro i diritti delle persone» (*Dossier Balcani della rete RiVolti ai Balcani, 2020*).

I respingimenti alla frontiera ufficiali

Secondo dati Eurostat, nel solo 2019 la **Croazia** dichiara di aver rifiutato l'ingresso a 13.025 migranti alle frontiere esterne, la **Slovenia** a 3.875, l'**Ungheria** a 14.240, la **Romania** a 7.640, la **Bulgaria** a 4.245 e la **Grecia** a 7.015.

Emergenza diritti umani ai confini della Croazia

Nel 2019, l'anno della "chiusura" della rotta del Mediterraneo centrale, quella orientale verso la Grecia e Cipro è tornata ad essere la principale, con più di 70.000 arrivi di rifugiati e migranti via mare, oltre a 9.000 via terra in Grecia. Ne è derivato, fra l'altro, il nuovo **aumento di passaggi sulla rotta balcanica**. Su di essa oggi la direttrice principale passa attraverso la **Bosnia-Erzegovina, la Croazia e la Slovenia**: è la più breve verso i Paesi dell'Europa centro-settentrionale e, per un certo numero di persone, verso l'**Italia**. Nel 2019 si contano oltre 29.000 arrivi di rifugiati e migranti in Bosnia, contro i 24.000 del 2018 (per l'80% uomini, il 10% donne e un altro 10% minori) e gli appena 1.100 del 2017. Ma è la **Croazia** il territorio più preoccupante per le violazioni dei diritti umani nei confronti di questo flusso migratorio fragile e "misto" (rifugiati e migranti "economici"), tra soprusi, violenze e respingimenti "informali" (i *pushback*) effettuati in violazione del principio di **non refoulement** e/o del divieto di effettuare **respingimenti collettivi**.

Respingimenti "informali": le segnalazioni dell'UNHCR nel 2019

Alla fine di settembre 2019 l'UNHCR e le ONG partner in **Serbia** hanno ricevuto segnalazione di 384 eventi nei quali **2.674** persone hanno dichiarato di essere state **respinte dalla Croazia** nel corso dell'anno. Nello stesso periodo, sono stati segnalati 289 incidenti riguardanti **2.194** persone respinte dalla Croazia in **Bosnia-Erzegovina**.

Respingimenti "informali", un anno dopo: "In Serbia mai così tanti"

Un anno dopo, sempre in Serbia l'UNHCR conta **3.115 persone respinte** dai Paesi confinanti nel solo **settembre 2020**: una cifra che non solo supera il numero di nuovi arrivi nel mese (2.730), ma è anche il dato mensile di respingimenti informali più elevato da quando l'UNHCR-Serbia ha iniziato a monitorarlo, nel 2016. Il **21%** di questi respinti dai Paesi vicini hanno riferito che è stato loro **impedito di chiedere asilo** e il 19% di aver subito violenze fisiche, maltrattamenti, estorsioni e altri abusi. Per l'UNHCR, **«arrivi più ridotti e un numero elevato di respingimenti** possono anche voler dire che una parte significativa di nuovi arrivi non viene scoperta: si tratta di persone che, poco dopo essere arrivate in Serbia, proseguono il loro viaggio verso il confine occidentale» (UNHCR, *Serbia monthly update, september 2020*).

Respingimenti "informali": il database della vergogna

Il Border Violence Monitoring Network (BVMN), una rete di ONG e associazioni che hanno sede perlopiù nei Balcani e in Grecia, monitora dal 2017 i casi di respingimenti informali da un Paese all'altro della regione. Alla fine di settembre 2020 il suo database contiene più di 800 testimonianze sul **respingimento informale** di oltre **10.000 persone**. Il 63% dei respingimenti illegali hanno avuto luogo soprattutto dalla Croazia, seguita dalla Slovenia (14%) e dall'Ungheria (7%). I Paesi immediatamente destinatari sono soprattutto la Bosnia (45% dei casi) e quindi la Serbia (31%) e la stessa Croazia (7%). Quasi tutte le testimonianze di respingimenti (nove su 10) riferiscono che questi sono stati

accompagnati da abusi e violenze: botte (sette testimonianze su 10), furti (sei su 10), distruzione di effetti personali (quattro su 10), calci (quattro su 10), insulti (tre su 10) ecc. Nel 2020, almeno quattro testimonianze su 10 attestano respingimenti anche di **minori**. Infine, il 13% delle testimonianze riferisce di una prassi particolarmente vessatoria, quella dei **respingimenti "a catena"**, cioè attraverso più Paesi uno dopo l'altro, di seguito. Per il BVMN, «negli ultimi cinque anni i *pushback* sono divenuti uno strumento importante, per quanto ufficioso, della gestione delle migrazioni nei Paesi UE e altrove».

"Riammissioni informali", il caso Italia/1

Al termine della rotta balcanica c'è anche l'**Italia**, dove il Friuli-Venezia Giulia è il principale territorio per ingressi via terra di rifugiati e migranti. Dal 1° gennaio al 21 settembre 2020 al confine con la Slovenia sono stati "rintracciati" dalle forze dell'ordine italiane 3.369 migranti irregolari a fronte dei 2.745 dello stesso periodo del 2019 (+ 23%). E sempre fra 1° gennaio e 21 settembre 2020 sono state effettuate **962 "riammissioni" in Slovenia**, contro le 250 del medesimo periodo 2019: quasi il quadruplo.

"Riammissioni informali", il caso Italia/2

Il fenomeno delle "riammissioni" italiane in Slovenia di per sé non è nuovo. Alla metà di maggio di quest'anno però, nell'allentarsi del *lockdown* per la prima ondata della pandemia di Covid-19, il ministero dell'Interno ha comunicato l'intenzione di dare «nuovo impulso» alle «riammissioni informali» verso il piccolo Paese confinante, in base a un accordo bilaterale Roma-Lubiana del 1996. «Nei giorni successivi le riammissioni si sono susseguite con effettiva intensità e hanno riguardato molti cittadini **afghani e pakistani** – ha accertato l'ASGI (Associazione studi giuridici sull'immigrazione), che ai primi di giugno ha indirizzato una lettera aperta al Viminale e all'UNHCR –. Secondo le testimonianze raccolte i destinatari della misura, ignari di tutto, si sono ritrovati **respinti in Slovenia**, quindi **in Croazia** e infine **in Serbia o in Bosnia** sebbene fossero **intenzionati a domandare protezione**». Per l'ASGI, che ha chiesto di interrompere le riammissioni, «la situazione al confine italo-sloveno e immediatamente oltre il confine è di estrema gravità. La autorità italiane non possono infatti prescindere dal fatto che le persone riammesse in Slovenia sono poi soggette a una successiva riammissione dalla Slovenia alla Croazia e da qui, troppo spesso dopo **inaudite violenze** perpetrate di fatto dalle autorità di **polizia croata**, sono ulteriormente riammesse in Serbia o in Bosnia, e dunque lasciate in **condizioni di abbandono**». In una seconda lettera aperta, ad agosto, l'associazione affermava: «Nella controversa e per molti tratti oscura politica dell'asilo in Italia, ci si trova così di fronte a una macroscopica **violazione della legalità**, tale da porre alle istituzioni italiane ed europee i più seri interrogativi sulle violazioni dei diritti fondamentali in atto al confine terrestre con la Slovenia».

Anche verso la Grecia

Fra le oltre 800 testimonianze raccolte dalla rete del Border Violence Monitoring Network a fine settembre 2020, **11** si riferiscono a **“riammissioni” Italia-Slovenia**: tutte si sono poi tradotte in *pushback a catena* Slovenia-Croazia-Bosnia. Però in totale gli episodi testimoniati dal database che hanno avuto origine in Italia sono **15**. Oltre agli 11 verso la Slovenia, **quattro** si sono svolti verso la **Grecia** dai porti di Venezia, Ancona (due episodi) e Bari.

La testimonianza dell'Accoglienza di Trieste

«Molto preoccupante appare la condizione di stress psicofisico subito dai richiedenti asilo che giungono a Trieste attraverso la cosiddetta rotta balcanica, sulla quale sono sottoposti (specie nell'area di confine tra Bosnia-Erzegovina e Croazia) a **vessazioni e violenze di ogni tipo**. Dalle **testimonianze rilasciate** spontaneamente dagli ospiti del sistema di accoglienza, pressoché la totalità di loro ha subito diversi respingimenti da parte della Slovenia verso la Croazia e dalla Croazia verso la Bosnia, con il ricorso, in quest'ultimo caso, a un uso sistematico della violenza, talvolta efferata. Nel sistema triestino di accoglienza sono presenti rifugiati che riportano serie **lesioni fisiche** a seguito di episodi di violenza e **tortura** accaduti in tali contesti» (dal *Report statistico 2019* del Sistema di accoglienza di Trieste). Nel 2019 l'Accoglienza triestina ha registrato dalla rotta balcanica un incremento generale di ingressi. Sono 2.980 in totale i nuovi accolti dal Sistema nell'anno, contro i 1.541 del '18 e gli 840 del '17.

Fonte: elaborazione su dati Frontex, RiVolto ai Balcani, Eurostat, UNHCR, OIM, Ministero dell'Interno, BVMN, ASGI e Sistema dell'accoglienza di Trieste 2019-2020.



Un giovane egiziano mostra i segni delle violenze subite nel tentativo di attraversare la frontiera con la Croazia. Campo di Bira, Bihac, Bosnia. Dicembre 2019.



QUINTA PARTE

APPROFONDIMENTO TEOLOGICO



Dopo essere stati fermati dalla polizia durante un controllo sui treni, i migranti vengono caricati su piccoli furgoni. Dicembre 2019.

SVILUPPO UMANO INTEGRALE E CONDIVISIONE. IL PRINCIPIO DI DESTINAZIONE UNIVERSALE DEI BENI PER UN APPROCCIO INTEGRALE ALLE MIGRAZIONI

Giuseppe Laterza

1. Crescere per condividere

Nel messaggio per la Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato del 2020 Papa Francesco invita ad una particolare riflessione sulla questione degli sfollati interni, un dramma definito «spesso invisibile»¹, reso ancora più problematico dalla pandemia mondiale di Covid-19. L'attenzione del pontefice è rivolta, oltre che agli sfollati, anche a tutti coloro che, in questo anno, si trovano in condizioni di precarietà, abbandono ed emarginazione a causa delle conseguenze economiche e sociali del virus. Richiamando esplicitamente la Costituzione apostolica di Pio XII *Exsul familia*, Francesco propone la fuga in Egitto della famiglia di Nazareth come l'icona biblica che può aiutarci a comprendere la condizione di incertezza, disagio e smarrimento che accompagna tutte le famiglie migranti. Infatti, un aspetto poco considerato da chi studia e da chi cerca di governare le migrazioni è che spesso a mettersi in viaggio sono interi nuclei familiari, per cui è necessario considerare anche questa dimensione del fenome-

¹ FRANCESCO, *Messaggio per la 106ma Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2020* (13.05.2020): http://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/migration/documents/Pa-pa-francesco_20200513_world-migrants-day-2020.html (accesso: 21.08.2020).

no, i legami parentali, la presenza di donne e minori come portatori di specifici diritti. Queste persone, con le loro storie e i loro volti, ci offrono l'opportunità di incontrare il Signore: «Nei loro volti siamo chiamati a riconoscere il volto del Cristo affamato, assetato, nudo, malato, forestiero, carcerato»².

Inoltre Francesco propone un ampliamento dei quattro verbi indicati nel 2018 per affrontare la sfida pastorale delle migrazioni (accogliere, proteggere, promuovere, integrare)³, elencando altre sei coppie di azioni molto concrete: conoscere per comprendere; farsi prossimo per servire; riconciliarsi per ascoltare; crescere per condividere; coinvolgere per promuovere; collaborare per costruire. La conoscenza è la premessa indispensabile per poter comprendere non solo l'altro, ma qualsiasi fenomeno, evento, fatto sociale che si verifichi sotto i nostri occhi. Spesso si parla di migrazioni esclusivamente in termini numerici, senza considerare che oltre le cifre ci sono le persone, le quali possono essere accolte e comprese solo mediante l'incontro personale, la prossimità e il dialogo. In questa congiuntura il senso di vulnerabilità, che la pandemia ha riconsegnato a tutti, dovrebbe indurci a riflettere ed essere più solidali con gli immigrati per i quali la precarietà rappresenta una costante di vita.

Nella quarta coppia di verbi Francesco mette in correlazione la crescita con la condivisione, intesa come il presupposto per uno sviluppo umano integrale e solidale. Come vedremo, la generosità nel mettere in comune le cose è stato il tratto distintivo delle primitive comunità cristiane e il segno concreto della comunione radicata nella fede in Cristo. La questione della giustizia globale quindi si intreccia con quella della distribuzione delle risorse del pianeta, perché senza condivisione non può esserci neanche un vero sviluppo per tutti. Nell'esortazione apostolica *Evangelii gaudium* il Papa ha da tempo denunciato la perversione dell'attuale modello di sviluppo, basato su una competitività senza regole, i cui risultati sono l'«inequità» e l'esclusione di una moltitudine di persone dal benessere⁴. La ragione ultima della opportunità di condividere i beni va ricercata nell'intenzione originaria del Creatore, il quale «non ha voluto che le risorse del nostro pianeta fossero a beneficio solo di alcuni»⁵, ma le ha donate all'intera famiglia umana.

² *Ivi*.

³ Cf. *Id.*, *Messaggio per la 104ma Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2018* (14.01.2018): *Acta Apostolicae Sedis* (= *AAS*) 109 (2017) 9, pp. 918-923. Cf. anche il volume MARIACRISTINA MOLFETTA - CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2018. Accogliere proteggere promuovere integrare*, Tau Editrice, Todi (PG), 2018.

⁴ Cf. *Id.*, *Esortazione apostolica Evangelii gaudium* (24.11.2013), n. 53: *AAS* 105 (2013) 12, p. 1042.

⁵ *Id.*, *Messaggio per la 106ma Giornata Mondiale del migrante...*, cit.

In questo passaggio è implicito un richiamo al principio di destinazione universale dei beni, principio tipico⁶ dell'insegnamento sociale della Chiesa, che oggi può contribuire a ricollocare la riflessione etica sulle migrazioni nel quadro della giustizia sociale e del rispetto dei diritti dei migranti. Chi decide di migrare ha la consapevolezza che le risorse di cui ha bisogno, e che scarseggiano nella propria terra, possono essere trovate in un altro luogo. Chi si mette in cammino, accettando un viaggio estenuante e pericoloso, spesso fugge da violenze, da persecuzioni, dalle conseguenze dei cambiamenti climatici, in cerca di protezione, sicurezza, dignità, insieme alla possibilità di una vita migliore. «Per crescere davvero dobbiamo crescere insieme, condividendo quello che abbiamo»⁷. La Chiesa, col suo immenso patrimonio di fede vissuta nella carità e con il suo magistero sociale, può apportare un valido contributo al dibattito pubblico sulle migrazioni, vero segno dei tempi⁸ della nostra epoca, restituendo la centralità alla dignità della persona umana.

2. Destinazione dei beni e condivisione nella Bibbia

Sviluppatosi nel contesto della Chiesa antica, il principio di destinazione universale dei beni è stato consolidato e alimentato da un autentico spirito cristiano di carità e solidarietà. Il suo fondamento è unanimemente individuato nelle Scritture, nel comando di Dio alla coppia umana di riempire la terra e soggiogarla, a conclusione del primo racconto della creazione⁹. In questo modo l'uomo riceve dal Creatore la possibilità di trarre dal pianeta il proprio sostentamento, di coltivarlo e custodirlo, esercitando su di esso una signoria sapiente, ispirata dalla bontà divina. Per tale ragione il messaggio anticotestamentario condanna e considera riprovevole la corsa all'accumulo di ricchezze, che esclude il povero dalla fruizione dei beni creati e destinati da Dio a tutti¹⁰. Anche l'anno sabbatico e il giubileo vanno considerati istituzioni religiose e sociali finalizzate a regolare il rapporto dell'uomo con la terra, ricordando all'israelita che l'unico Signore è Dio. Il giubileo, previsto dalla legislazione ebraica ogni 50 anni come ricordo della liberazione dalla schiavitù d'Egitto, comprendeva la cancellazione

⁶ Cf. GIOVANNI PAOLO II, Lettera enciclica *Sollicitudo rei socialis* (30.12.1987), n. 42: AAS 80 (1988) 5, pp. 572-574.

⁷ FRANCESCO, *Messaggio per la 106ma Giornata Mondiale del migrante...*, cit.

⁸ Cf. BENEDETTO XVI, *Messaggio per la 92ma Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2006* (18.10.2005): AAS 97 (2005) 11, p. 982.

⁹ Cf. Gen 1,28.

¹⁰ Cf. Sal 72,12.

dei debiti, l'affrancamento degli schiavi e il ritorno delle terre che erano state vendute per debiti agli antichi proprietari¹¹. Inoltre, nell'Antico Testamento, l'amore preferenziale di Dio per i poveri prende forma nella denuncia dei profeti, che si scagliano contro le disuguaglianze sociali e tutte le forme di sopraffazione nei confronti delle categorie più fragili della società, cioè gli orfani, le vedove e gli stranieri¹².

Nel Nuovo Testamento l'invito al distacco dalla ricchezza e al buon uso del denaro si radicalizza in relazione all'annuncio del Regno di Dio. Nella predicazione di Gesù c'è un richiamo continuo all'essenzialità e alla condivisione dei propri averi con i poveri, come condizione indispensabile per diventare suoi discepoli¹³. La letteratura neotestamentaria conferma l'incompatibilità tra l'attaccamento ai beni terreni e la fraternità cristiana, che si manifesta nella condivisione¹⁴. Questa esigenza evangelica si esplicita nell'esperienza delle primitive comunità, nelle quali, come riportato dagli Atti degli Apostoli¹⁵, i cristiani praticavano la condivisione dei beni, esprimendo concretamente l'unità spirituale e di fede. Nonostante già verso la metà del III secolo, secondo Cipriano, la comunione dei beni tra i credenti rappresentasse ormai un ideale lontano, è possibile evincere da questa esperienza di solidarietà alcune indicazioni etiche valide ancora nel presente.

3. Le migrazioni alla luce del principio di destinazione universale dei beni

La destinazione universale dei beni fa parte di quell'insieme di principi che l'insegnamento sociale della Chiesa propone come «i cardini», i riferimenti essenziali per l'edificazione di una società degna della persona umana. Essi scaturiscono dall'incontro del vangelo con le questioni della società e rappresentano non solo i punti fermi per la riflessione, ma anche le vie di azione e di impegno che indirizzano l'agire personale e sociale del cristiano nella storia. Pur appartenendo alla tradizione più antica della Chiesa, questo principio ha ricevuto una formulazione esplicita nel magistero sociale in tempi abbastanza recenti, prima

¹¹ Cf. Lv 25,8ss; Dt 15,1-4.

¹² Cf. Is 1,22ss; Am 2,6-16; 4,1-2; 5,11-12. 21-24; 8,4-14.

¹³ Cf. Mt 19,16-22; Mc 10,17-22; Lc 16,19-31; 18,18-23.

¹⁴ Cf. 1Tm 6,17-19; 1Gv 3,17; Gc 5,1-6.

¹⁵ Cf. At 2,42-45; 4,32.

nell'enciclica *Quadragesimo anno*¹⁶ di Pio XI e, successivamente, nella costituzione pastorale *Gaudium et spes* del Concilio Ecumenico Vaticano II: «Dio ha destinato la terra e tutto quello che essa contiene all'uso di tutti gli uomini e di tutti i popoli, e pertanto i beni creati devono equamente essere partecipati a tutti, secondo la regola della giustizia, inseparabile dalla carità»¹⁷.

Il principio di destinazione universale dei beni ha quindi un fondamento diretto nella teologia della creazione, che considera il creato espressione della gratuità di Dio offerta a tutti gli uomini, e un fondamento indiretto nella natura corporea e spirituale dell'uomo, il quale è portatore di bisogni non solo materiali, ma anche culturali, sociali e spirituali. La destinazione del creato all'intera famiglia umana, oltre a esprimere un dato essenziale della Rivelazione, comporta un'esigenza concreta, una responsabilità, un compito universale da eseguire: dal dono gratuito di Dio deriva la necessità che tutti abbiano accesso ai beni creati, indispensabili alla propria vita. È evidente pertanto la natura al tempo stesso teologica, etica, politica ed economica di questo principio, che, inscrivendo nella natura umana il diritto all'uso dei beni vitali, offre allo stesso tempo un criterio di valutazione della politica e del modello di sviluppo mondiale. In altri termini l'uomo ha il compito inderogabile di far sì che alla destinazione universale del creato, racchiusa nel progetto di Dio, corrisponda un'effettiva possibilità di accesso e di fruizione dei beni per tutti.

Il magistero di Pio XII ha contribuito in maniera interessante non solo all'elaborazione di questo principio, ma anche alla sua connessione col tema delle migrazioni in un orizzonte egualitario. Per il Papa un nodo fondamentale della questione sociale, oltre che un'esigenza inderogabile, è il fatto che i beni creati da Dio per gli uomini affluiscano equamente a tutti, secondo i principi della giustizia e della carità¹⁸. Malgrado risenta del modello coloniale, la riflessione del pontefice individua nel diritto della famiglia ad uno «spazio vitale» la base giustificativa delle migrazioni. «Dove questo accadrà, l'emigrazione raggiungerà il suo scopo naturale [...], vogliamo dire la distribuzione più favorevole degli uomini sulla superficie terrestre, [...] superficie che Dio creò e preparò per uso di tutti»¹⁹. Pio XII, in maniera originale, conferisce al principio

¹⁶ Cf. PIO XI, Lettera enciclica *Quadragesimo anno* (15.05.1931), n. 60: AAS 23 (1931) 6, p. 197.

¹⁷ CONCILIO VATICANO II, Costituzione pastorale *Gaudium et spes* (07.12.1965), n. 69: AAS 58 (1966) 15, p. 1090.

¹⁸ Cf. PIO XII, Lettera enciclica *Sertum Laetitiae* (01.11.1939): AAS 31 (1939) 6, p. 665.

¹⁹ ID., *Radiomessaggio di Pentecoste nel 50° anniversario della Rerum Novarum* (01.06.1941): AAS 33 (1941) 8, p. 203.

di destinazione universale dei beni una dimensione geografica, ammettendo che i popoli possano migrare verso quei luoghi dove vi sia prosperità, al fine di conseguire un'equa ripartizione delle risorse. Tuttavia la distribuzione della popolazione sulla superficie terrestre è realizzabile solo se tra gli Stati di partenza e quelli di accoglienza si instaura una fiduciosa cooperazione nel rimuovere gli ostacoli alle migrazioni, al fine di contribuire al progresso dell'umanità. Infatti sia gli uni che gli altri possono ottenere dalle migrazioni notevoli benefici: il ripopolamento di terre desolate e l'acquisizione di cittadini operosi per i paesi di arrivo, il sollievo dalla pressione demografica e dalla penuria di risorse per i paesi di partenza. Emigrare è quindi un diritto naturale della famiglia che lo Stato può tuttavia limitare, ma solo per ragioni di pubblica utilità da ponderare con scrupolosità²⁰. La preoccupazione fondamentale di Papa Pacelli è assicurare alle famiglie migranti il possesso della terra, proprietà fondamentale per l'auto-sostentamento, e la disponibilità di beni alimentari.

Successivamente la dottrina sociale della Chiesa ha collocato il diritto di migrazione nella sfera dei diritti politici della persona, che nel pontificato di Giovanni XXIII conobbero una fase di notevole espansione e di progressiva ricezione nei documenti sociali. Secondo Papa Roncalli la ragion d'essere del potere pubblico è l'attuazione del bene comune, oltre che il riconoscimento delle libertà della persona e la tutela della sua incolumità. «Fra i diritti inerenti alla persona vi è pure quello di inserirsi nella comunità politica in cui si ritiene di potersi creare un avvenire per sé e per la propria famiglia; di conseguenza quella comunità politica, nei limiti consentiti dal bene comune rettamente inteso, ha il dovere di permettere quell'inserimento, come pure di favorire l'integrazione in se stessa delle nuove membra»²¹. Il Papa incoraggia le iniziative di solidarietà in favore dei migranti, promosse dalla carità cristiana al fine di assisterli nel processo di inserimento, ed esprime la sua personale approvazione nei confronti delle istituzioni internazionali specializzate nella protezione e nel sostegno ai rifugiati.

Più tardi San Giovanni Paolo II ha esaminato il fenomeno migratorio con una certa frequenza nel suo lungo pontificato, sostenendo che la soluzione vada cercata nell'orizzonte del bene comune universale della famiglia umana. Egli rileva che all'origine di questi movimenti di popoli ci sono le gravi disuguaglianze tra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo. Per questa ragione, in occasio-

²⁰ Cf. Pio XII, Costituzione apostolica *Exsul familia nazarethana* (01.08.1952), n. 79: AAS 44 (1952) 13, p. 683.

²¹ GIOVANNI XXIII, Lettera enciclica *Pacem in terris* (11.04.1963), n. 57: AAS 55 (1963) 5, p. 286.

ne del Giubileo del 2000, ha esortato il mondo sviluppato a vivere un gesto concreto di solidarietà verso i popoli indebitati del Sud del mondo, attraverso la riduzione o la totale cancellazione dei debiti, appello che purtroppo è stato quasi del tutto disatteso. La Chiesa riconosce il diritto a emigrare che prevede sia la possibilità di allontanarsi dalla propria terra, nella ricerca di condizioni di vita migliori, sia l'ingresso in un nuovo Paese. In continuità con il magistero dei pontefici precedenti, il Papa polacco considera il principio di destinazione universale dei beni il fondamento di questo diritto, che può essere regolato dai governi dei Paesi di arrivo nel pieno rispetto della dignità delle persone, dei bisogni delle famiglie e delle esigenze del bene comune. Tuttavia per San Giovanni Paolo II è altrettanto importante salvaguardare il diritto a non emigrare: «ogni Paese deve essere posto in grado di assicurare ai propri abitanti, oltre alla libertà di espressione e di movimento, la possibilità di soddisfare necessità fondamentali quali il cibo, la salute, il lavoro, l'alloggio, l'educazione la cui frustrazione pone molta gente nella condizione di migrare per forza»²². Papa Wojtyła rilegge e attualizza il principio di destinazione universale, sostenendo che, tra i beni da condividere con l'intera umanità, bisogna considerare ormai anche i frutti della conoscenza umana e del progresso tecnologico. Infatti nel modello di sviluppo attuale il fattore produttivo determinante è sempre più l'uomo con le sue conoscenze, la tecnica, il sapere scientifico, le invenzioni e le scoperte. La conoscenza diventa sempre più un patrimonio che non può essere trattenuto gelosamente da chi lo detiene, escludendo gli altri popoli dai suoi benefici, al fine di conservare la propria supremazia. «Per i poveri alla mancanza di beni materiali si è aggiunta quella del sapere e della conoscenza, che impedisce loro di uscire dallo stato di umiliante subordinazione»²³. È ormai evidente che la conoscenza tecnica e scientifica deve essere messa a servizio dell'umanità intera rimuovendo le limitazioni che costringono molte nazioni in una condizione di marginalità e sottosviluppo.

In tempi più recenti, nel *Messaggio per la Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato del 2011*, Benedetto XVI ha analizzato il fenomeno migratorio alla luce del tema della fraternità umana universale realizzata da Cristo, nel quale tutti gli uomini sono chiamati a riconoscersi fratelli. All'interno di società sempre più caratterizzate dal pluralismo religioso e culturale è possibile realizzare una convivenza pacifica e feconda, costruita sul dialogo e sul rispetto delle dif-

²² GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio per la 90ma Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2004* (15.12.2003), n. 3: http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_20031223_world-migration-day-2004.html (accesso: 21.08.2020).

²³ ID., Lettera enciclica *Centesimus annus* (01.05.1991), n. 33: *AAS* 83 (1991) 10, p. 835.

ferenze. Il legame profondo tra gli esseri umani nasce dalla consapevolezza che tutti i popoli appartengono alla medesima comunità, la famiglia umana, nella quale gli uomini e le donne condividono lo stesso cammino. Il Papa osserva che la maggiore interconnessione dell'umanità, resa possibile dalla globalizzazione, ha fatto aumentare rapidamente il numero di coloro che sono costretti ad affrontare la difficile esperienza della migrazione interna o internazionale, stagionale o permanente, volontaria o forzata, economica o politica. Dal momento che varcare i confini non è mai solo un fatto geografico, ma anche culturale, sociale, economico, il senso profondo di questo processo epocale, e il suo criterio fondamentale, va individuato nell'unità della famiglia umana e nel suo sviluppo nel bene²⁴. «Tutti, dunque, fanno parte di una sola famiglia, migranti e popolazioni locali che li accolgono, e tutti hanno lo stesso diritto ad usufruire dei beni della terra, la cui destinazione è universale, come insegna la dottrina sociale della Chiesa»²⁵. La solidarietà si manifesta quindi nella condivisione, nella partecipazione, nel mettere in comune ciò che, nel disegno divino, appartiene a tutti. In questa prospettiva il principio di destinazione universale dei beni viene assunto quale criterio di riferimento nello studio e nella comprensione delle migrazioni mondiali. Per Benedetto XVI su di esse ha inciso, finora in maniera rilevante, la mancanza del senso di fraternità da parte del mondo sviluppato, col prevalere di logiche egoistiche di chiusura e di esclusione nei confronti dei popoli sottosviluppati.

L'idea dell'unità della famiglia umana, che presuppone un legame profondo tra gli uomini, valorizza la fraternità come relazione fondamentale, che ci lega agli altri in quanto persone, e fa sì che nessuno possa essere emarginato. Il Papa osserva che occorre evitare il rischio dell'assistenzialismo e favorire al contrario una vera integrazione dei migranti nella comunità politica, dove tutti possono diventare membri attivi e responsabili ciascuno del benessere dell'altro²⁶. Di fronte ad un fenomeno epocale di tale portata la politica deve farsi lungimirante e capace di promuovere la cooperazione internazionale, con assetti legislativi tesi ad armonizzare i diritti dei migranti con le esigenze dei Paesi di accoglienza. Sarebbe auspicabile una gestione regolata dei flussi migratori, senza le chiusure

²⁴ Cf. BENEDETTO XVI, Lettera enciclica *Caritas in veritate* (29.06.2009), n. 42: AAS 101 (2009) 8, p. 677.

²⁵ ID., *Messaggio per la 97ma Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2011* (27.09.2010): http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/messages/migration/documents/hf_ben-xvi_mes_20100927_world-migrants-day.html (accesso: 21.08.2020).

²⁶ Cf. ID., *Messaggio per la 99ma Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2013* (12.10.2012): AAS 104 (2012) 11, p. 907.

totali delle frontiere, l'inasprimento delle sanzioni per gli irregolari, o l'introduzione di misure tese a scoraggiare le partenze.

Per Papa Ratzinger la destinazione universale dei beni include e abbraccia anche le generazioni future, nei confronti delle quali l'umanità di oggi ha degli obblighi di giustizia imprescindibili. Infatti se Dio ha destinato la terra e le sue risorse a tutti gli uomini, non è possibile escludere coloro che abiteranno il nostro pianeta nel futuro. L'uomo ha pertanto il diritto di utilizzare la natura per soddisfare i suoi legittimi bisogni, materiali e spirituali, ma è chiamato ad un uso responsabile e non arbitrario del creato, nel rispetto dei suoi equilibri interni. Benedetto XVI afferma che dobbiamo avvertire il dovere gravissimo di consegnare la terra alle nuove generazioni, perché possano degnamente abitarla e ulteriormente coltivarla. Il governo responsabile dell'uomo sulla natura inciderà positivamente sulle migrazioni, spesso causate dai cambiamenti climatici o dall'impovertimento delle risorse naturali. «C'è spazio per tutti su questa terra: su di essa l'intera famiglia umana deve trovare le risorse necessarie per vivere dignitosamente, con l'aiuto della natura stessa, dono di Dio ai suoi figli, e con l'impegno del proprio lavoro e della propria inventiva»²⁷.

In questa direzione il Papa auspica l'istituzione di un'autorità politica mondiale che si impegni nella promozione dello sviluppo integrale umano, ispirato ai valori della carità e della verità. Tale autorità mondiale, già invocata da Giovanni XXIII, tra le sue molteplici funzioni, quali il governo dell'economia mondiale, il disarmo, la sicurezza alimentare e la salvaguardia dell'ambiente, dovrebbe occuparsi anche della regolamentazione dei flussi migratori²⁸. Il suo operato dovrà ispirarsi ai principi della solidarietà e della sussidiarietà ed essere orientato alla realizzazione del bene comune.

Fin dall'inizio del suo pontificato l'attuale successore di Pietro ha mostrato di avere una particolare sensibilità per le problematiche sociali e in particolare per le condizioni dei rifugiati e dei migranti. Nella visita a Lampedusa del 2013, il suo primo viaggio fuori Roma, il Papa ha richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica sulla tragedia di tanti uomini e donne che tentano la traversata del Mediterraneo, in condizioni disumane, per raggiungere l'Europa. Questi viaggi della speranza, che ormai fanno parte della nostra cronaca quotidiana, molto spesso si tramutano in disastri del mare. Al largo dell'isola il Santo Padre ha lanciato una corona di fiori da una nave della Guardia Costiera Italiana, gesto col quale ha voluto provocare le coscienze dei popoli europei, intorpidite

²⁷ BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate* ..., cit., n. 50, p. 686.

²⁸ Cf. *Ivi*, n. 67, p. 700.

dall'indifferenza e dalla diffidenza verso lo straniero. Il Papa non ha nascosto le paure, spesso alimentate dai movimenti xenofobi, che si diffondono tra le popolazioni nei Paesi di arrivo, ma ha chiesto una conversione di atteggiamenti che consenta di vedere nel migrante non un problema da risolvere, ma un fratello da accogliere. Per Francesco la sfida delle migrazioni va affrontata «con saggezza e compassione, così che i diritti e i bisogni di tutti vengano rispettati e sostenuti. [...] Se incomprensione e paura prevalgono, qualcosa di noi stessi è danneggiato, le nostre culture, la storia e le tradizioni vengono indebolite, e la pace stessa è compromessa»²⁹. È necessario invece passare dalla cultura dello scarto a quella del dialogo e dell'accoglienza. Il Papa non si ferma a semplici affermazioni di principio, ma offre una guida molto concreta e ben strutturata perché la compassione si trasformi in azione. La risposta umana e cristiana a questa emergenza deve articolarsi in quattro verbi che definiscono un percorso valido non solo per le comunità cristiane, ma anche per le istituzioni: accogliere, proteggere, promuovere, integrare. Queste azioni basilari costituiscono un progetto di inclusione e integrazione, una vera strategia di solidarietà. L'accoglienza implica innanzitutto l'ampliamento delle possibilità legali di ingresso, l'apertura di corridoi umanitari per i richiedenti asilo, il non respingimento di quanti potrebbero subire violenze e persecuzioni, l'assegnazione di una prima sistemazione dignitosa ai nuovi arrivati, per garantire successivamente la sicurezza personale e l'accesso ai servizi di base. Francesco è consapevole che l'accoglienza non potrà essere illimitata, ma «praticando la virtù della prudenza, i governanti sapranno accogliere, promuovere, proteggere e integrare, stabilendo misure pratiche, "nei limiti consentiti dal bene comune rettamente inteso, [per] permettere quell'inserimento"»³⁰.

La protezione dei migranti dovrebbe iniziare già in patria con l'offerta di informazioni certe per poi proseguire nel Paese di destinazione con un'assistenza consolare adeguata, l'accesso alla tutela giuridica, il diritto di avere con sé i propri documenti. La promozione, si concretizza nel sostegno da offrire allo sviluppo umano integrale dei migranti, dando la possibilità di accedere a tutti i livelli di istruzione, favorendone l'inserimento socio-lavorativo e la libertà religiosa. Integrare, infine, significa consentire la partecipazione piena e attiva

²⁹ FRANCESCO, *Discorso per la presentazione delle lettere credenziali degli ambasciatori di Seychelles, Tailandia, Estonia, Malawi, Zambia, Namibia* (19.05.2016): http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/may/documents/Papa-francesco_20160519_ambasciatori.html (accesso: 21.08.2020).

³⁰ ID., *Messaggio per la 51ma Giornata Mondiale della pace* (13.11.2017), n. 1: AAS 109 (2017) 12, p. 1327.

dei migranti alla vita della società, il loro inserimento nella cultura del Paese ospitante, l'avvio di iniziative di scambio interculturale.

Nell'enciclica sull'ecologia integrale *Laudato si'*, la riflessione sulle migrazioni è sviluppata nel quadro della sfida più urgente che l'umanità ha davanti a sé, quella ambientale. Francesco sostiene che nell'attuale situazione di «inequità» mondiale la ricerca del bene comune globale si concretizza nella solidarietà e nell'opzione preferenziale per i poveri. Questa esigenza etica fondamentale «richiede di trarre le conseguenze della destinazione comune dei beni della terra»³¹ e di contemplare la dignità del povero con lo sguardo della fede cristiana. È importante evidenziare che uno dei pilastri dell'enciclica è la scelta di un approccio integrale alle gravi questioni dell'umanità, che porta a considerare la crisi ecologica non disgiuntamente da quella socio-economica, ma al contrario le valuta nell'insieme come un'unica questione sociale, economica, ambientale: «[...] un vero approccio ecologico diventa sempre un approccio sociale, che deve integrare la giustizia nelle discussioni sull'ambiente, per ascoltare tanto il grido della terra quanto il grido dei poveri»³².

In continuità con il magistero dei suoi predecessori, Francesco considera l'ambiente un bene collettivo che tutti abbiamo la responsabilità di amministrare a beneficio dell'intera umanità: «Se non lo facciamo, ci carichiamo sulla coscienza il peso di negare l'esistenza degli altri»³³. L'enciclica, operando un'ulteriore estensione del principio di destinazione dei beni, include tra i *global commons* che devono essere salvaguardati dagli accordi internazionali, come gli oceani, le foreste e i fiumi, anche il clima, «un bene comune di tutti e per tutti»³⁴. La subordinazione della proprietà privata alla destinazione universale dei beni, da cui deriva il diritto universale al loro uso, offre dunque una chiave di lettura non solo della questione ambientale, ma anche del fenomeno delle migrazioni. Il Papa osserva infatti che si registra un tragico aumento dei migranti climatici, messi in fuga dal deterioramento ambientale e dal depauperamento delle risorse delle proprie terre³⁵, i quali restano del tutto privi di tutela normativa, perché la loro condizione spesso non è riconosciuta dalle convenzioni internazionali. L'impegno di contenere il riscaldamento globale, insieme a quello di assicurare un'equa distribuzione dei beni, sono i presupposti essenziali per una vera custodia del creato che consenta al tempo stesso una gestione prudente

³¹ FRANCESCO, Lettera enciclica *Laudato si'* (24.05.2015), n. 158: AAS 107 (2015) 9, p. 910.

³² *Ivi*, n. 49, p. 866.

³³ *Ivi*, n. 95, p. 885.

³⁴ *Ivi*, n. 23, p. 856.

³⁵ Cf. *Ivi*, n. 25, p. 857.

te dei flussi migratori mondiali. Non è giusto precludere ai poveri l'accesso ai beni indispensabili all'esistenza, perché significa negare loro il diritto alla vita. La tradizione cristiana ha da sempre riconosciuto il diritto di proprietà privata, ma al tempo stesso ha anche mostrato come su qualsiasi forma di proprietà grava sempre un'ipoteca sociale³⁶, perché nel disegno di Dio il creato è dato per tutti, senza esclusioni. L'aspirazione dei popoli a vivere nella pace e nel rispetto reciproco può essere attuata solo mediante l'accoglienza e l'ospitalità che favoriscono l'equa distribuzione dei beni della terra³⁷.

Questo concetto è riproposto nella lettera enciclica *Fratelli tutti*, dove viene sviluppato il tema della fraternità universale che permette di apprezzare, riconoscere e amare qualsiasi persona al di là della vicinanza o del luogo di provenienza: «Certo, l'ideale sarebbe evitare le migrazioni non necessarie [...] Ma, finché non ci sono seri progressi in questa direzione, è nostro dovere rispettare il diritto di ogni essere umano di trovare un luogo dove poter non solo soddisfare i suoi bisogni primari e quelli della sua famiglia, ma anche realizzarsi pienamente come persona»³⁸.

4. Migrazioni e condivisione: considerazioni etiche

Si può, a buona ragione, affermare che le migrazioni rappresentano una delle questioni più dibattute del nostro tempo dal punto di vista etico, un vero dilemma per la coscienza, un terreno di confronto tra opinioni diverse. Tuttavia, come suggerisce Francesco nella *Evangelii gaudium*, il conflitto non va dissimulato o peggio ancora ignorato, bensì occorre «risolverlo e trasformarlo in un anello di collegamento di un nuovo processo»³⁹. Affinché ciò sia possibile occorre partire dal presupposto che le migrazioni non vanno considerate nella logica dell'emergenza temporanea ma, nella loro realtà, come un processo

³⁶ Cf. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso agli indigeni e ai campesinos del Messico* (29.01.1979), n. 6: AAS 71 (1979), 209. Vedi anche il *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2404: «L'uomo, usando dei beni creati, deve considerare le cose esteriori che legittimamente possiede, non solo come proprie, ma anche come comuni, nel senso che possano giovare non unicamente a lui, ma anche agli altri».

³⁷ Cf. FRANCESCO, *Messaggio per la 100ma Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato 2014*: AAS 105 (2013) 10, p. 926.

³⁸ Id., Lettera enciclica *Fratelli tutti* (03.10.2020), n. 129: http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/Papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html (accesso: 13.10.2020).

³⁹ Id., *Evangelii gaudium* ..., cit., n. 227, p. 1112.

strutturale del mondo odierno, al quale la globalizzazione ha impresso una forte accelerazione.

È lecito dunque chiedersi: nel dibattito sulle migrazioni, tra le tante opinioni che si contrappongono, da che parte si colloca il cattolico? Dalla parte di chi invoca una chiusura totale delle civiltà del benessere, condannando i migranti alla propria disperazione e restando del tutto indifferenti al loro grido di dolore? Oppure dalla parte di chi auspicherebbe un'accoglienza senza criteri, che potrebbe compromettere la pace e l'ordine sociale delle comunità politiche ospitali? La posizione della dottrina sociale della Chiesa non coincide né con l'una né con l'altra idea, ma esprime una visione molto equilibrata e realistica sull'argomento, che mette in correlazione la giustizia, il valore fondamentale della vita sociale, con la carità cristiana, nell'orizzonte del bene comune della famiglia umana. Il fenomeno migratorio infatti va compreso e analizzato nel quadro del tema più vasto del modello di sviluppo che l'uomo contemporaneo intende perseguire e realizzare. La Chiesa da tempo incoraggia i popoli a intraprendere la via dello sviluppo umano integrale e solidale, un modello che valorizza la centralità della persona, intesa nella totalità e integralità della sua esistenza quale essere corporeo e spirituale, e nella partecipazione di tutti gli uomini, senza esclusioni, ai benefici dello sviluppo⁴⁰.

Un autentico progresso umano non potrà prescindere dalla solidarietà, dalla giustizia e dalla condivisione dei beni con i poveri, gli scartati e gli esclusi. Infatti nell'etica sociale cristiana tra giustizia e carità esiste una circolarità indissolubile: la carità senza la giustizia diventerebbe astratta, mentre la giustizia senza la carità si trasformerebbe in formalismo, mancando della dovuta attenzione alle esigenze della persona. Anche se la carità eccede la giustizia, perché amare l'altro consiste nell'offrirgli più di quel che gli compete, non può fare a meno di essa. La giustizia è «la prima via della carità»⁴¹, perché chi ama gli altri non può essere ingiusto nei loro confronti.

Alla luce di queste affermazioni, le migrazioni sono il segnale inequivocabile delle abissali disuguaglianze del mondo moderno, che ci provocano a riformulare non solo la nostra idea di giustizia⁴², ma anche i nostri stili di vita e l'attuale modello economico e finanziario. Il principio di destinazione uni-

⁴⁰ Cf. PAOLO VI, Lettera enciclica *Populorum progressio* (26.03.1967), n. 14: AAS 59 (1967) 4, p. 264.

⁴¹ BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate* ..., cit., n. 6, p. 644.

⁴² Cf. MARTIN MCKEEVER, "Migrazione e giustizia tra retorica e teoria etica", in *Migrazioni. Questioni etiche* (Quaderni SIMI, 6), a cura di Graziano Battistella, Urbaniana University Press, Città del Vaticano 2008, p. 62.

versale dei beni ci sprona a ripensare la giustizia nell'ordine della solidarietà e della fraternità umana. «Da questo principio discende il diritto di ogni uomo ad attingere dalle risorse della terra quanto è necessario per la soddisfazione dei propri bisogni in un confronto costante con le esigenze dell'intera umanità»⁴³. Questo criterio essenziale per la vita sociale ed economica pone un limite all'accaparramento delle risorse del pianeta e impedisce che esse diventino diritto esclusivo di una ristretta cerchia di privilegiati. Inoltre il principio esige che i beni della terra siano messi al servizio di tutti gli uomini e di tutti i popoli, nel rispetto della dignità umana di ognuno, secondo una logica di giustizia non disgiunta dalla carità.

Accanto al diritto di accesso ai beni indispensabili per la vita, in piena conformità con la tradizione cristiana, la destinazione universale prevede anche il dovere morale di devolvere il superfluo in favore dei bisognosi, come forma di restituzione di ciò che originariamente era finalizzato all'uso comune. È significativo, al riguardo, un passo di S. Ambrogio riportato nel n. 23 dell'enciclica *Populorum progressio* di Paolo VI: «Non è del tuo avere che tu fai dono al povero; tu non fai che rendergli ciò che gli appartiene. Poiché quel che è dato in comune per l'uso di tutti, è ciò che tu ti annetti. La terra è data a tutti, e non solamente ai ricchi»⁴⁴. In questo modo è possibile porre le basi per una giustizia distributiva globale, nell'ambito della quale l'accesso al necessario è considerato un diritto universale inalienabile, che nemmeno la sovranità territoriale degli Stati può limitare. Nel confronto tra il diritto alla sopravvivenza delle persone e il diritto delle nazioni alla regolazione dei flussi migratori in ingresso, la priorità va riconosciuta al diritto ad una vita degna. Infatti il potere degli Stati di limitare la libertà di movimento degli individui va assoggettato a obblighi di giustizia che non possono essere circoscritti ai confini nazionali, ma che devono avere un orizzonte globale. È necessario pertanto elaborare politiche condivise per l'accoglienza, in un quadro di norme internazionali che prevedano anche il coinvolgimento dei Paesi di partenza.

Un ambito di particolare interesse, nel quale il principio di destinazione universale dei beni può trovare una feconda attualizzazione, è l'inclusione dell'accesso al cibo tra i diritti fondamentali della persona. Da tempo si assiste alla progressiva elaborazione di questo diritto, attualmente riconosciuto in circa 20 costituzioni, che vede nei Paesi del Sud del mondo i protagonisti attivi

⁴³ GIANNINO PIANA, *In novità di vita*, III: Morale socioeconomica e politica, Cittadella Editrice, Assisi 2013, p.135.

⁴⁴ AMBROGIO, «De Nabuthe Jezraelita», cap. 12, in *Patrologiae cursus completus. Series Latina*, PL 14, Jacques-Paul Migne accurate, Parisiis 1845, col. 747, n. 53.

di questo percorso di affermazione. Il diritto al cibo rappresenta un punto di convergenza di molteplici principi giuridici e diritti fondamentali, come il rispetto della dignità umana, il diritto all'esistenza, alla libertà dalla fame. La *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, già nel 1948, aveva introdotto l'alimentazione tra le componenti fondamentali del diritto di ogni individuo ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della famiglia⁴⁵. Le dichiarazioni internazionali successivamente elaborate includono, tra i diritti fondamentali di ogni individuo, innanzitutto la libertà dalla fame⁴⁶ e, in tempi più recenti, l'accesso ad alimenti sani e nutrienti⁴⁷. Nella *Carta di Milano*, redatta in occasione dell'EXPO 2015, si afferma il diritto di accesso «a cibo sano, sufficiente e nutriente, acqua pulita ed energia»⁴⁸. Questo sviluppo mette in luce una novità radicale: mentre in passato i Paesi ricchi si limitavano ad assumere un generico impegno di lotta alla fame, oggi si sta diffondendo, in forma universale, la consapevolezza che l'accesso al necessario è un diritto fondamentale della persona. Stefano Rodotà sosteneva che sta emergendo, con vigore, «la natura politica dell'accesso al cibo»: la sua iscrizione nella sfera dei diritti fondamentali della persona ne fa uno dei pilastri della democrazia e contribuisce alla costituzione di un diritto di cittadinanza globale. «[...] È divenuto sempre più evidente come non sia ammissibile far dipendere un bene essenziale della vita unicamente dalla logica economica. Il nuovo diritto - nelle sue varie specificazioni, quali cibo sicuro, sano, adeguato - si presenta in tal modo come componente della cittadinanza globale, nel senso che accompagna, o dovrebbe accompagnare la persona qualunque sia il luogo del mondo in cui essa si trova»⁴⁹. Di conseguenza sarebbe un controsenso da una parte sostenere il diritto al cibo per tutti e dall'altra impedire a chi lascia la propria terra, per necessità o per sfuggire alle violenze, di ricevere accoglienza lì dove spera di poter trovare un futuro migliore per sé e per la sua famiglia. Se i beni creati sono destinati a tutti, impedirne l'accesso è un'ingiustizia, oltre che un sovvertimento del disegno

⁴⁵ Cf. ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo* (10.12.1948), art. 25.

⁴⁶ Cf. ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali* (16.12.1966): <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660259/201503130000/0.103.1.pdf> (accesso: 13.08.2020).

⁴⁷ Cf. WORLD FOOD SUMMIT, *Rome Declaration on World Food Security* (Rome, 13.11.1996): <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm> (accesso: 13.08.2020).

⁴⁸ *Carta di Milano* (01.05.2015): <http://download.repubblica.it/pdf/2015/locali/milano/carta-milano.pdf> (accesso: 13.08.2020).

⁴⁹ STEFANO RODOTÀ, *Vivere la democrazia* (i Robinson / Letture), Editori Laterza, Roma-Bari 2018, p. 70.

divino. Se si nega il cibo si nega la dignità dell'uomo, e di conseguenza anche la libertà, la fraternità e l'uguaglianza. È necessario, al contrario, difendere e promuovere, oltre alla sicurezza alimentare (*food security*), anche la sovranità (*food sovereignty*) e la democrazia alimentare dei popoli (*food democracy*), perché tutti possano accedere ad un cibo adeguato alla propria cultura.

Un altro ambito di sviluppo del principio di destinazione universale dei beni è la proposta, avanzata da diversi studiosi e recentemente ripresa dal Santo Padre, di una retribuzione universale da assicurare ai lavoratori poveri. Nella *Lettera ai movimenti popolari* del 12 aprile scorso Francesco affermava: «Forse è giunto il momento di pensare a una forma di retribuzione universale di base che riconosca e dia dignità ai nobili e insostituibili compiti che svolgete; un salario che sia in grado di garantire e realizzare quello slogan così umano e cristiano: nessun lavoratore senza diritti»⁵⁰. Il messaggio fa chiaramente riferimento al tema del giusto salario e del riconoscimento della dignità dei lavoratori «invisibili» nel sistema capitalistico odierno. Tuttavia alcuni esperti non escludono che il Papa qui voglia comprendere anche tutte le categorie di persone marginalizzate dalla società, compresi i senzatetto, i rifugiati e i migranti, e che abbia in mente l'ipotesi di un reddito universale incondizionato⁵¹. Questa proposta assume oggi una particolare urgenza per gli effetti economici globali della pandemia in corso, che nei prossimi mesi si riverseranno sulla parte più fragile della popolazione mondiale. Malgrado potrebbe sembrare politicamente impraticabile, una misura del genere sarebbe sostenibile con diversi interventi ispirati alla giustizia globale. Si calcola che, tassando in misura minima i patrimoni miliardari degli uomini più ricchi del mondo nascosti nei paradisi fiscali, o le transazioni che avvengono nei mercati finanziari, si potrebbero reperire risorse utili ad assicurare migliori condizioni di vita per miliardi di persone, che vivono al di sotto della soglia della povertà estrema⁵². Uno strumento del genere contribuirebbe anche a contrastare tutte quelle forme di «lavoro spazzatura» (*bullshit jobs*), spesso svolto dagli immigrati, che stanno provocando la perdita di dignità del lavoro anche nel mondo più sviluppato. Inoltre, sulla base del principio di destinazione universale, si potrebbero tassare i profitti delle multinazionali

⁵⁰ FRANCESCO, *Lettera ai movimenti popolari* (12.04.2020): http://www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2020/documents/Papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html (accesso: 14.08.2020).

⁵¹ Cf. GAËL GIRAUD, *Una retribuzione universale. La proposta di Papa Francesco*, <https://www.laciviltacattolica.it/articolo/una-retribuzione-universale/>, (accesso: 10.08.2020).

⁵² Cf. OXFAM, *Avere cura di noi. Lavoro di cura non retribuito o sottopagato e crisi globale della disuguaglianza*, p. 5: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2020/01/Report-AVERE-CURA-DI-NOI_Summary-in-italiano_final.pdf (accesso: 19.08.2020).

che sfruttano le risorse naturali del pianeta, o le cui attività hanno un impatto ambientale notevole, come forma di compensazione per il deterioramento procurato alla casa comune. Un'iniziativa lodevole è quella dell'Alaska che, dal 1982, distribuisce una parte dei dividendi petroliferi ai suoi cittadini come risarcimento per lo sfruttamento del sottosuolo. Dal momento che l'atmosfera è un bene comune globale, si potrebbe introdurre un'imposta sul carbonio o sulle altre emissioni inquinanti che determinano il riscaldamento globale. Malgrado l'ipotesi di un reddito universale possa sembrare insufficiente rispetto alla questione delle disuguaglianze e delle migrazioni da esse causate, sarebbe comunque un segnale importante e doveroso, un impegno concreto di giustizia per il cammino dell'umanità verso una fraternità più vera.

Conclusione

Il fenomeno migratorio pone una questione etica ineludibile per l'umanità, quella della ricerca di un nuovo ordine economico internazionale per una distribuzione più equa delle risorse del pianeta. Il principio di destinazione universale dei beni apre nuove possibilità di comprensione e di orientamento nell'approccio al tema delle migrazioni, perché mette in luce la necessità di considerare questo fenomeno in stretta correlazione con le più grandi emergenze che l'umanità sta affrontando: la pandemia di Covid-19, l'aumento delle disuguaglianze, la crisi ecologica. Le soluzioni integrali da cercare dovranno coniugare le esigenze della giustizia globale con la cura per l'altro e per la casa comune, affinché l'ambiente, la salute, il cibo siano riconosciuti come diritti universali. Nel mondo esistono risorse sufficienti per tutti, ragion per cui l'insegnamento sociale della Chiesa ci riconsegna la responsabilità di far sì che tutti possano accedervi, senza ingiustizie o discriminazioni. Le migrazioni, se gestite nel rispetto della dignità umana e delle esigenze del bene comune, possono favorire una più equa distribuzione di quanto Dio, nel suo disegno sapiente, ha destinato all'umanità intera. La condivisione ci fa essere più umani, più veri, più fraterni. Imparare a condividere per crescere, senza lasciar fuori nessuno, è la via che siamo chiamati a intraprendere per un mondo di giustizia e di pace.

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.



CONCLUSIONI



Un gruppo di migranti viene fermato e fatto scendere dal treno alla stazione di Bosanska Krupa nel nord ovest della Bosnia. Dicembre 2019.

CONCLUSIONI

Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

Abbiamo chiuso il volume del 2018 constatando un crescente divario tra le affermazioni e i valori su cui si erano costruite l'Unione europea, la Costituzione italiana e la dottrina della Chiesa su temi quali i diritti umani, la Convenzione di Ginevra e sui diritti del fanciullo, e le pratiche sempre più "riottose" a rispettare queste norme. Trend che è addirittura cresciuto nel 2019, quando sia in Unione europea che nel nostro paese siamo arrivati a promuovere norme e prassi volte direttamente a limitare l'accesso alla protezione internazionale e al diritto d'asilo. Abbiamo approfondito come abbiamo perseguito questi fini attraverso pratiche di esternalizzazione, il ripiegamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo alla logica del controllo migratorio e i due decreti sicurezza che il precedente governo aveva varato e che hanno costituito il quadro dei nostri ultimi due anni rispetto a salvataggio in mare, accoglienza e integrazione delle persone che arrivano in cerca di protezione, limitandone fortemente le possibilità e i diritti.

Abbiamo costruito l'indice di questo nuovo volume quando il Covid-19 si stava manifestando nel mondo; la pandemia con i suoi alti e bassi ci ha accompagnato sino alla chiusura del rapporto a fine 2020. Il virus ci ha dimostrato di essere mutevole ed invasivo non solo a livello di contagi ma anche di spazi che si è preso rispetto all'informazione e anche intimamente nei pensieri di ognuno di noi: bisogna fare uno sforzo per non concedergli tutto e conservare una capacità di pensiero e di riflessione che non ruoti solo intorno a lui. Ha messo in ombra nelle notizie l'ossessione per gli sbarchi e la paura dell'invasione che per anni ci hanno accompagnato.

È presto per dire se questo cono d'ombra abbia portato ad abbassare solo i toni, spostando momentaneamente le paure e le preoccupazioni su altro, o sia un reale cambio di rotta. Ma nel frattempo sia in Unione europea che in Italia ci sono stati alcuni piccoli spostamenti rispetto al diritto d'asilo e alla protezione internazionale. Ci riferiamo al "nuovo" patto su asilo e immigrazio-

ne presentato in Unione europea a settembre 2020 e - per quel che riguarda l'Italia - al Decreto-legge n. 130 del 2020 (in vigore dal 22 ottobre). Entrambi strumenti parziali, insufficienti, per molti aspetti deludenti, ma che vanno colti anche come una timida apertura di una fessura di opportunità da cogliere e non lasciarsi sfuggire, continuando a contribuire attivamente – ciascuno con il proprio ruolo - attraverso la ricerca e la proposta politica, accompagnate da forti mobilitazioni che devono necessariamente coinvolgere porzioni crescenti di popolazione. Da questo punto di vista saranno le decisioni dei prossimi mesi a farci comprendere se un'apparente diminuzione dell'attenzione mediatica verso i fenomeni migratori sia un fattore positivo o negativo nel processo di informazione e sensibilizzazione della popolazione.

Per quel riguarda lo specifico del patto sulla migrazione e l'asilo, possiamo già dire che ancora una volta la solidarietà presa in considerazione è quella tra gli Stati, giocata addirittura sui rimpatri, piuttosto che quella verso chi è in difficoltà e in fuga, promuovendo l'accoglienza e l'integrazione. Vero è che il patto rappresenta un tentativo di uscire dallo stallo paludoso in cui si era arenata la precedente Agenda sulle migrazioni e l'asilo, e almeno sul principio del salvataggio in mare si arriva a un punto fermo: non può mai essere considerato un reato. Bisognerà vedere se e quanto il Parlamento europeo saprà dare "anima" a questo patto abbastanza al ribasso e quanto i singoli Paesi capiranno e sapranno agire una politica non solo difensiva ma di visione, di reale costruzione congiunta.

Nel rapporto del 2020 abbiamo dovuto amaramente constatare che le persone in fuga nel mondo continuano a crescere, anche perché poco si agisce sui fattori che le spingono alla fuga. Anzi, spesso le politiche europee e nazionali concorrono a creare le cause che li spingono alla fuga, e d'altra parte, in proporzione, il numero di coloro che riescono a ottenere protezione in Unione europea e in Italia è sempre più basso. Il nuovo patto su asilo e migrazione della Commissione europea continua in questa direzione e spinge ancora di più su alcuni strumenti che sono già in azione e che destano molta preoccupazione. Non solo il regolamento di Dublino non viene superato per quel che riguarda le responsabilità del primo Paese di ingresso, ma addirittura su questo Paese ricade anche la responsabilità di un primo pre-esame, ricorrendo a strumenti quali la lista di paesi sicuri e l'individuazione di zone sicure del Paese di origine e la percentuale media di riconoscimento dei richiedenti asilo di una determinata nazionalità per preselezionare chi potrà o meno accedere a un ricollocamento in un altro Paese europeo. Inoltre, chi non avrà diritto alla protezione rimarrà dove è arrivato e la solidarietà degli altri Stati si manifesterà al massimo nel prendersi carico di parte dei costi di rimpatrio. Un meccanismo contorto e

crudele, che chiama solidarietà quella che invece è una condivisione degli oneri finanziari dei rimpatri.

L'Italia rischia così di trasformarsi sempre di più in un hotspot, come è già successo alla Grecia. Ma le reazioni del nostro Paese per ora stentano ad arrivare. Manca forse la piena comprensione di ciò che comporterebbe l'entrata in vigore di questo "nuovo" modello oppure la necessità accedere al recovery fund legato alla pandemia ci rende particolarmente docili rispetto a un meccanismo che sicuramente ci penalizzerà anziché aiutarci (e aiutare i rifugiati).

Per quel che riguarda invece lo specifico della situazione italiana, come accennato, nel frattempo si sono rivisti i due decreti sicurezza attraverso un nuovo decreto d'urgenza (il Decreto-legge n. 130) che al momento è in vigore e che dovrà essere convertito in legge prima della fine del 2020. Un dato sicuramente positivo, ma con anche aspetti ancora inquietanti: se una parte si ristabilisce la possibilità di concedere la protezione speciale, al posto dell'abrogata protezione umanitaria, e si ritorna all'idea che l'accoglienza decentrata (nel sistema nuovamente rinominato sotto l'acronimo SAI: Sistema di accoglienza e integrazione) sia da preferire al sistema dei grandi centri per richiedenti asilo, con pochi servizi e pochi finanziamenti, d'altra parte anche il nostro decreto fa riferimento alle liste di Paesi sicuri e alle procedure accelerate alle frontiere, il salvataggio rimane un possibile reato e per il momento non sono stanziati fondi ulteriori per garantire quei servizi di accompagnamento sanitario, sociale, professionale e lavorativo indispensabili per tutelare sia chi arriva che le comunità di accoglienza.

Il volume dà conto di come durante i 18 mesi in cui sono stati in vigore i due decreti sicurezza si siano prodotti danni anche nei confronti di operatori, Comuni, territori interi. E mostrando come un sistema che spinge verso pochi servizi e grandi centri si sia rivelato più fragile e meno preparato al sopraggiungere della pandemia di Covid-19, mettendo in pericolo non solo gli ospiti dei centri ma anche i territori in cui si trovano. Per contro, l'accoglienza in appartamenti supportata da servizi e in accordo coi Comuni è stata quella maggiormente in grado di garantire risposte più tutelanti per tutti, confermando che o si è capaci di garantire salute e diritti per tutti, oppure non se ne può privare solo una parte senza che anche tutti gli altri ne patiscano le conseguenze.

La pandemia ha messo in difficoltà tutti a livello economico e molto spesso anche a livello sanitario. Tutti i Paesi hanno chiaro che non ci si salva da soli, ma solo (come minimo) attraverso una piena responsabilità condivisa a livello di Unione europea, cui si chiede di mettere sul piatto risorse reali per le fasce di popolazione maggiormente colpite non solo a livello sanitario ma economico e sociale, risorse che potrebbero addirittura fare da volano per un cambio di

economia in una direzione di maggiore sostenibilità a 360° e per immaginarsi città e stili di vita più “umani”.

Per ora questa visione e questa consapevolezza non sembrano ancora essersi travasate nella discussione rispetto alla gestione dei flussi migratori e delle persone in cerca di protezione. Forse bisognerebbe osare di più e collegare i fondi stanziati per far fronte alla pandemia ai valori reali della solidarietà anche in questo campo: non quindi per favorire i rimpatri, ma per considerare pienamente ogni persona che cerca di protezione in Europa come una “questione europea”, per esempio parlando finalmente di domande di asilo europee, e non nazionali. Anche i rifugiati d'altra parte, come abbiamo mostrato in questo volume, lungi dall'essere un “problema” o un “peso economico”, si rivelano frequentemente essere un volano per trasformare le società in una direzione più dinamica capace di futuro. Ma questo può avvenire solo se riconosciamo pienamente la soggettività ei nuovi arrivati e se concepiamo le politiche di accoglienza e integrazione come un “investimento”. Se si fosse adottato questo approccio sin dagli anni Novanta, rinunciando alla deriva emergenzialista che ha caratterizzato queste politiche, già oggi avremmo a livello europeo ed italiano una struttura più stabile e ordinaria, rispettosa dei diritti, e allo stesso tempo capace di valorizzare queste presenze, ricevendone partecipazione e supporto, da pieni cittadini.

I richiedenti asilo e i rifugiati in Italia ci stanno facendo già vedere la strada, tendendoci una mano nonostante noi siamo ancora persi nelle nostre paure e nelle nostre fragilità.

Non siamo tutti sulla stessa barca. Qualcuno di noi ha più sicurezza e altri sono oggettivamente in una situazione fisica e materiale più difficile. Qualcuno viaggia in prima classe e qualcuno sta sottocoperta, ma riusciremo ad approdare da qualche parte solo se collaboreremo tutti per mantenere la barca a galla e in grado di navigare. E impareremo - come ha provato ancora una volta ad insegnare papa Francesco nel suo ultimo messaggio per la GMMR 2020 - a **conoscere per comprendere, farsi prossimo per servire, conciliare per ascoltare, crescere per condividere, coinvolgere per promuovere, collaborare per costruire**: crediamo che chi è in difficoltà sia già pronto a farlo, rimane da capire quanto ognuno di noi sia disponibile ad intraprendere questo camminino assieme a loro già oggi.

ABSTRACT

2019-2020: persons on the move in the world have increased, but those who find protection in Europe and Italy have decreased

Mariacristina Molfetta

This chapter aims, on the one hand, to provide information and updated figures on the reasons (conflicts, crises, rights violations, economic inequalities, lacking access to food or water, land grabbing, desertification, environmental disasters, terrorist attacks) which in the last years have pushed an increasing number of persons to leave their homes and their countries. On the other hand, this contribution aims to provide a picture of migratory routes covered by the people who flee and try to find protection in the European Union and Italy.

This contribution highlights that, while the need and requests for protection have increased worldwide, in fact the European Union and Italy are less and less able to grant protection, and the persons who manage to enter through safe and legal channels continue to be only a few.

The Covid-19 pandemic, which has affected and continues to affect the whole World, so far has not led to increased solidarity, but rather to an exacerbation of border closures. Therefore, also in light of the latest European agenda on migration, it emerges that one of the few common objectives, besides declarations of principles, is not to protect the persons who are forced to flee, or to intervene on the root causes that force them to leave, but rather to let as few people as possible enter our country and the European continent.

2019-2020: Le persone in fuga in the world aumentano, ma quelle che trovano protezione in Europa ed Italia sono sempre meno

Mariacristina Molfetta

Questo contributo vuole, da una parte, fornire informazioni e dati aggiornati sui motivi (guerre, crisi, violazioni dei diritti, diseguglianze economiche, mancato accesso al cibo o all'acqua, land grabbing, desertificazione, disastri ambientali, attacchi terroristici) che purtroppo anche negli ultimi anni hanno spinto un numero sempre più alto di persone a dover lasciare le proprie case e i propri paesi di appartenenza; allo stesso tempo, mira a dare una fotografia delle rotte che le persone in fuga tentano per provare a trovare protezione in Unione Europea e in Italia.

Il contributo evidenzia come, a fronte di un aumento della richiesta di protezione nel Mondo, in realtà Unione Europea ed Italia riescono sempre meno a garantirla, così come continuano ad essere troppo poche le persone che riescono ad entrare attraverso canali legali sicuri.

La pandemia di Covid-19, che ha colpito e sta continuando a colpire tutto il Mondo, non ha portato per ora una maggiore solidarietà, ma un inasprimento delle chiusure e delle frontiere. Pertanto, alla luce anche dell'ultima agenda europea sulle migrazioni, si constata che uno dei pochi obiettivi condivisi, al di là delle dichiarazioni di principio, non è tanto proteggere le persone costrette a fuggire o agire sulle cause che le obbligano alla partenza, ma farne entrare nel continente e nel nostro paese il minor numero possibile.

Landings and closed ports, between Covid-19 and the “fearful” solidarity in the European Union

Ulrich Stege

This chapter focuses on the situation of migrants arriving by boat through the Central Mediterranean and analyses the responses of some EU governments (mainly Italy and Malta) over the year 2020. It highlights in particular how the Covid-19 pandemic, which represents such a tragedy to so many countries and their citizens, has at the same time also provided the “justifications” for a number of “defensive” measures in this area. In addition, the chapter provides an overview of the European Commission’s proposal for a “New Pact for Migration and Asylum” presented in September 2020.

Sbarchi e porti chiusi, tra Covid-19 e la “pavida” solidarietà in Unione Europea

Ulrich Stege

Concentrandosi sulla situazione dei migranti che giungono in Europa via mare attraverso il Mediterraneo centrale, questo capitolo analizza le risposte di alcuni governi dell’Unione Europea (soprattutto Italia e Malta) nel corso del 2020. Emerge come la pandemia da Covid-19, che rappresenta una tale tragedia per tanti Paesi e per i loro cittadini, ha fornito allo stesso tempo anche i “pretesti” per una serie di misure “difensive” in quest’area. Inoltre, il capitolo permette di dare uno sguardo alla recente proposta della Commissione Europea per un “Nuovo Patto per la migrazione e l’asilo” presentata nel settembre 2020.

Exodus, listening voices from Libya

Michelangelo Severgnini

Since the summer of 2018, migrants in Libya have received hundreds of voice messages via WhatsApp. Thanks to a method based on geolocalisation, “Exodus – escaping from Libya” gets in contact with those who connect to the internet from the Libyan soil.

Based on collected data, we can affirm that every year one out of 140 “migrants” in Libya manages to reach Europe via sea and only two out of 140 are pushed back. The other 137 migrants do not even manage to reach the sea. Two more migrants out of 140 are held in governmental reception centres. All the others are at the mercy of a

widespread impunity; they are subjected to unpaid forced labour by anyone in Libya who holds a gun in their hands.

“Exodus – escaping from Libya” gives voice to all the others. Their account is not only the complaint of the people who are directly involved in the events – thus primary source, eyewitnesses. In their stories, there is above all a novel capacity of analysis. Their stories question the very meaning of the word “migrant”, which risks to fix them in an unstoppable ongoing process (“migrant” = a person who is migrating) constraining African guys in Libya into a never ending present of slavery and exploitation.

Thus, we insist on calling “migrants” a community of “damned” persons in Libya, who have been outside of a migration dynamic since some time and find themselves in a trap for ages. Entries in Libya, in turn, have decreased over the last two years, also thanks to the information shared by returnees. Therefore, those who are in Libya today are those who were left behind in the past years. Among the solutions indicated by African people there may be voluntary return, escape to Tunisia, evacuation to third countries. But the European agenda remains focused on one idea only: search and rescue at sea.

It is too risky to shed light on what is happening on the Libyan soil, as the persons who are in contact with Exodus do. The sentence “give us the oil and keep the slaves with you” summarises the ethics of the evil pact established between the European and Turkish governments on the one hand and militias in Tripolitania on the other. Tens of thousands black Africans are left by Europe in slavery in Libya in exchange for 40% of the Libyan oil, paid through special funds for migration. Each black African in Libya produces income for the militias through their unpaid forced labour and through the ransom extorted from their families through torture. For this reason these “damned” persons in Libya, who are no more migrants, ask to be immediately freed and evacuated, even towards their home country, as long as they are no more considered as mere goods, as long as they are no more treated as an helpless *quid pro quo*.

Exodus, in ascolto della Libia **Michelangelo Severgnini**

Sono centinaia i messaggi vocali ricevuti via WhatsApp dai migranti in Libia a partire dall'estate del 2018. Attraverso un metodo basato sulla geolocalizzazione, “Exodus - fuga dalla Libia” si mette in contatto con chi si collega a internet dal suolo libico.

E così, confortati dai dati, possiamo affermare che ogni anno uno su 140 tra i “migranti” in Libia raggiunge l'Europa via mare e solo 2 su 140 sono respinti. Gli altri 137 al mare nemmeno ci arrivano. Nei centri di detenzione governativi, sempre in proporzione, sono trattenuti altri 2 “migranti” su 140. Tutti gli altri sono in balia di un'impunità diffusa che li assoggetta a lavoro forzato non retribuito da parte di chiunque in Libia abbia un'arma in mano.

“Exodus - fuga dalla Libia” fa parlare tutti gli altri: il loro racconto non è solo la denuncia di persone direttamente coinvolte negli eventi, pertanto fonte primaria, testimoni oculari. Nei loro racconti si fa largo soprattutto una capacità di analisi inedita.

Le loro storie mettono in discussione il significato stesso della parola “migrante”, che li fissa all'interno di un processo inarrestabile in divenire (“migrante” = colui che sta migrando), condannando i ragazzi africani in Libia ad un eterno presente di schiavitù e sfruttamento.

Insistiamo cioè a chiamare “migranti” una comunità di dannati della Libia che è fuori da una dinamica di migrazione ormai da tempo, in trappola da diversi anni. Gli ingressi in Libia a loro volta sono crollati negli ultimi 2 anni, grazie a un lavoro di informazione promosso dai “returnees”, coloro che sono tornati a casa. Pertanto chi è in Libia oggi è chi è rimasto indietro negli anni scorsi. Tra le soluzioni indicate dagli stessi africani ci possono essere il rimpatrio volontario, la fuga verso la Tunisia, l'evacuazione verso Paesi terzi. Eppure l'agenda europea resta aggrappata a una sola idea: il salvataggio in mare.

Troppo elevato il rischio di accendere i riflettori su ciò che succede sul terreno in Libia, come invece fanno le persone con cui Exodus è in contatto: “dateci il petrolio e tenetevi gli schiavi” riassume oggi la morale del patto scellerato esistente tra i governi europei e turco da un lato e le milizie della Tripolitania dall'altro. Le centinaia di migliaia di neri africani lasciati dall'Europa in stato di schiavitù in Libia sono la contropartita per il 40% del petrolio libico trafugato, pagato attraverso i fondi speciali per la migrazione. Ogni nero africano in Libia produce reddito per le milizie attraverso lavoro forzato non retribuito e i riscatti estorti alle famiglie dei ragazzi sotto tortura. Per questo i dannati della Libia, non più migranti ormai, chiedono di essere liberati sul posto ed evacuati ora, anche verso casa, pur di non essere merce, pur di non essere una contropartita senza via di scampo.

The numbers/ 1-4

Giovanni Godio

The selection of statistical data of this 2020 report aims to offer the key figures concerning the issues related to the right to asylum and forced migration, which are dealt with in the first four parts of the volume. In each part, tables and graphs are divided in sections. Where it is possible, the situation of the last year is confronted with the figures and facts of the previous years. Various phenomena are summarised in sheets, where both figures and qualitative information are provided.

Looking at Europe from the world – “The Covid-19 pandemic and international protection”, “What do they flee from: an overview”, “Forced displaced: never been so many”, “Focus on internally displaced people”, “At the periphery of Europe”, “Looking for protection in the EU”, “Europe giving refuge (or more often denying it, with some running changes)”, “In the Dublin system”, “Resettlement in the world and in the EU”, “Libya, the figures of a humanitarian disaster”, “France: the logic of push-backs at all costs at the border with Italy”.

Between Europe and Italy – “Minors/1: the unaccompanied ones”, “Minors/2: when they seek protection”, “Fortress Italy, figures and facts”, “Asylum, the application”, “Asylum, the outcome”, “In the Dublin circuit”, “Safe travels (but for few people)”.

Looking at Italy – “Reception at the least (with offshore branches)”, “What kind of integration do we offer in Italy and Europe?”, “Irregular migrants”.

In-depth analysis: the Western Balkans route – “Greece and its task”, “Greece: between reception, precariousness and refusal”, “On the Western Balkans route (a route of mistreatments)”.

I numeri/ 1-4

Giovanni Godio

La selezione statistica di questo report 2020 si ripropone di offrire i “dati chiave” sulle questioni legate al diritto d’asilo e alle migrazioni forzate affrontate nelle prime quattro parti del volume. In ognuna delle parti le tabelle e i grafici sono scanditi in sezioni. Dove è possibile, la situazione dell’ultimo anno viene posta in relazione con le cifre e i fatti degli anni precedenti. Vari fenomeni sono sintetizzati in schede che uniscono dati e informazioni qualitative.

Dal mondo con lo sguardo rivolto all’Europa - “La pandemia di COVID-19 e la protezione internazionale”, “Da che cosa si fugge: per un primo sguardo”, “Sradicamento forzato: mai così tanti”, “Focus sfollati interni”, “Alla periferia d’Europa”, “Protezione cercasi nell’UE”, “L’Europa che dà asilo (e più spesso lo nega, con correzioni in corso d’opera)”, “Nel sistema Dublino”, “Il reinsediamento nel mondo e nell’UE”, “Libia, i numeri del disastro umanitario”, “Francia: la logica del respingimento a tutti i costi al confine con l’Italia”.

Tra l’Europa e l’Italia - “Minori/1: i non accompagnati”, “Minori/2: quando chiedono protezione”, “Fortezza Italia, i dati e i fatti”, “Asilo, la domanda”, “Asilo, la risposta”, “Nel circuito di Dublino”, “Viaggi sicuri (ma per pochi)”.

Guardando all’Italia - “Un’accoglienza ai minimi (con succursali *offshore*)”, “Ma che integrazione offriamo in Italia e in Europa?”, “Irregolari”.

Approfondimento: la rotta balcanica - “La Grecia e il suo compito”, “Grecia: fra accoglienza, precarietà e rifiuto”, “Sulla rotta dei Balcani (e dei soprusi)”.

Love outlawed. Mother and daughter who won the revolution

Maurizio Veglio

Over the last 5 years, roughly 2 million people entered the EU illegally, most of them fleeing from countries at war. The number of those who did not make it, and the suffering of those who completed the journey, are staggering, as is the responsibility of the EU authorities that hinder human mobility.

During the same period entries under humanitarian admission amounted to roughly 100,000, barely 5% of all irregular arrivals. Still, these cases matter, as they em-

body the hope for an alternative. Every single entry allowed for humanitarian reasons entails a form of dissent and rejection of the current prohibitionist policy on immigration. A political statement reaffirming the dignity of human beings.

Ayaam and Nimco, a Somali mother and daughter, rose up against Al Shabaab's threat and defied the closed-border policy. Their disobedience, which culminated in the issue of an entry visa on humanitarian grounds after a long bureaucratic battle, shines like a revolution.

L'amore fuorilegge. Madre e figlia che hanno vinto la rivoluzione **Maurizio Veglio**

Negli ultimi 5 anni sono entrate irregolarmente nel territorio dell'Unione Europea circa 2 milioni di persone, gran parte delle quali in fuga da Paesi coinvolti in conflitti interni o internazionali. Il numero di quanti non sono riusciti a completare il viaggio, e la sofferenza di chi ce l'ha fatta, sono enormi, come la responsabilità di chi ne ostacola il movimento.

Nello stesso periodo gli arrivi attraverso una forma di ammissione umanitaria sono stati circa 100mila, appena il 5%. Pochi ma significativi, perché incarnano la speranza di un'alternativa. Ciascun ingresso autorizzato per motivi umanitari è un atto di eccezione, e di opposizione, alla regola proibizionista. Un gesto di dissenso politico per riaffermare la dignità dell'essere umano.

È il caso di Ayaan e Nimco, mamma e bambina somale capaci di ribellarsi all'integralismo di Al Shabaab e alla politica dei confini chiusi. La loro disobbedienza, culminata nel rilascio di un visto di ingresso per motivi umanitari, è la storia di una rivoluzione vinta contro le istituzioni e contro l'ostinata difesa della sovranità territoriale.

(Un)doing reception. Actors and contexts to the test of the Security Decrees **Magda Bolzoni, Davide Donatiello, Leila Giannetto**

What impact did the Security Decrees have on the Italian reception system for asylum seekers and refugees? In which ways did they change the conditions of those working in and those hosted by this system? What challenges have been faced on a daily basis by actors managing reception, as well as by local actors and, more in general, by the local communities? Our research was triggered by these questions, following the adoption in Autumn 2018 of the Security Decrees (Decreto Sicurezza), which reshaped the Italian reception system. To address them, we have focused our attention on medium size cities and small towns across Italy, analysing the actual implications and effects of the Security Decrees for the reception system.

In the first paragraph, we provide a general national-level overview, highlighting the most relevant elements introduced by the new legislative framework and placing them in the context of the broader transformations of the Italian reception system in recent years. In the second paragraph, we investigate these issues on the ground, mo-

ving from the South to the North of Italy, in search for answers to our questions. We touch upon the cases of Salento, Irpinia and Sannio Valleys, Comino Valley, Pistoia and Valdinievole, Ivrea and Canavese to end up in Trieste. In the final paragraph, we elaborate a cross-cases analysis of the changes taking place *within* and *in relation with* the reception system, bringing into focus some of the critical issues and the main challenges affecting hosted beneficiaries, workers, managing institutions and, more in general, the local contexts.

(Dis)fare accoglienza. Attori e contesti alla prova dei Decreti Sicurezza
Magda Bolzoni, Davide Donatiello, Leila Giannetto

Che cosa hanno significato i Decreti Sicurezza per il sistema di accoglienza italiano? Che cosa è cambiato concretamente per operatori e beneficiari nei CAS e nella transizione da SPRAR a SIPROIMI? Che sfide hanno dovuto affrontare i territori e gli enti gestori? Da questi interrogativi prende avvio la ricerca presentata in questo capitolo, che ci porta in un viaggio attraverso l'Italia delle città di medie dimensioni e dei piccoli centri per indagare gli effetti e i cambiamenti seguiti all'introduzione dei Decreti e alla loro implementazione.

Nel primo paragrafo del capitolo offriamo un quadro d'insieme, collocando i Decreti Sicurezza in una visione di più ampio respiro e delineandone gli aspetti più rilevanti per l'accoglienza. Nel secondo paragrafo ci muoviamo invece dal Sud al Nord della penisola, passando in rassegna i casi indagati, per cercare spunti concreti in risposta alle domande da cui muove l'indagine. Attraversiamo così il Salento, le Valli di Irpinia e Sannio, la Valle di Comino, Pistoia e la Valdinievole, Ivrea e il Canavese per giungere, infine, a Trieste. Con la parte conclusiva proponiamo infine una lettura trasversale dei cambiamenti avvenuti *dentro e fuori* l'accoglienza, mettendo a fuoco alcuni nodi critici e le principali sfide affrontate non solo da beneficiari, operatori ed enti gestori, ma anche dai territori.

Protected or regularised? The condition of asylum seekers between applications for protection and for regularisation

Livio Neri

With Law Decree n. 34 of 2020 the Italian Government adopted a regularisation measure addressed to irregular migrants. This measure was adopted for the declared purposes, on the one hand, to face the health emergency through an increased control over the presence of individuals on the country's territory and, on the other hand, to guarantee manpower to the agricultural sector, which would have suffered from a lack of workforce during the Covid-19 pandemic. However, the measure had a relevant impact on the condition of many asylum seekers in Italy, who were/are still waiting for the outcome of their asylum application.

Indeed, asylum seekers are not excluded from the regularisation procedure, but they are asked to withdraw their asylum application and simultaneously renounce the reception and social integration measures specifically addressed to them. In doing so, they have to renounce also the expectation of obtaining in Italy not only the concession of a temporary residence permit, but the recognition of the right to asylum and to the protection of their safety and dignity.

The interference between the asylum procedure and the recent regularisation offers the opportunity to reflect on the meaning of the recognition of asylum to the foreigner who claim it, on the content of such right, and on the fact that such right cannot be reduced to the mere tolerance of the presence on the Italian territory of those who requested its recognition.

Protetti o sanati? La condizione dei richiedenti asilo tra domande di protezione e regolarizzazione

Livio Neri

Con il decreto legge 34 del 2020 il Governo ha adottato un provvedimento di emersione e sanatoria rivolto ai cittadini stranieri irregolari. La regolarizzazione disciplinata con quel provvedimento, assunto per le dichiarate finalità di far fronte all'emergenza sanitaria mediante un maggiore controllo delle presenze sul territorio e di garantire manodopera alle imprese agricole che ne sarebbero rimaste prive durante l'epidemia da Covid-19, ha inciso in modo consistente sulla condizione di molti richiedenti la protezione internazionale presenti nel nostro Paese ed ancora in attesa di una risposta definitiva alla loro domanda di asilo.

La procedura di regolarizzazione non era e non è infatti preclusa ai richiedenti asilo, ai quali viene tuttavia richiesto di rinunciare alla propria domanda di protezione e, con essa, alle misure di accoglienza e di integrazione sociale a loro specificamente indirizzate, nonché all'aspettativa di ottenere in Italia non solo la concessione di un provvisorio titolo di soggiorno, ma il riconoscimento del diritto alla protezione ed alla tutela della propria persona e dignità.

L'interferenza tra procedura di asilo e recente regolarizzazione è quindi l'occasione per riflettere sul significato del riconoscimento dell'asilo al cittadino straniero che lo invochi, sul contenuto di tale diritto e sulla sua non riconducibilità a mera tolleranza del soggiorno sul territorio nazionale di chi ne abbia chiesto il riconoscimento.

Reception in times of coronavirus

Elena Rozzi

In the context of the Covid-19 emergency, in Italy there is a widespread rhetoric that portrays migrants as scapegoats. However, scientific data show that migrants' contribution to the contagion is limited. Rather, what is worrying in terms of rights' violation is the way in which the quarantine of migrants is carried out, that is in extre-

mely overcrowded first reception centres or hotspots, on “quarantine ships” or on “quarantine buses”. In addition, conversely to what happens to Italian citizens, migrants are de facto deprived of their liberty without the guarantees foreseen under Art. 13 of the Constitution.

As concerns the reception of migrants who are already present on the Italian territory, practices are extremely diversified. For instance, in order to admit new guests in reception centres, some managing entities require negative test and quarantine, whereas others foresee only a triage. Given the lack of clear guidelines and procedures at the national and local level, managing entities actually had to organise by themselves, with “do-it-yourself” solutions.

Many reception centres do not have the structural and organizational characteristics that allow for the adoption of the necessary quarantine and isolation measures, which should thus be implemented in external facilities. However, until now, there are not sufficient facilities for migrants testing positive and above all for suspected Covid cases who cannot be isolated in the centre where they are hosted. As a consequence, migrants testing positive and those suspected to be positive often stay in reception centres that cannot guarantee their isolation, with a high risk that tens of other guests and staff members are infected, especially in large facilities characterised by high levels of promiscuity.

Moreover, very few cities have established “bridge” facilities: many Municipalities and Prefectures have suspended admissions in reception centres and consequently many migrants, including extremely vulnerable persons, have been left on the streets – with consequent risks for the migrants’ health and serious implications in terms of public health.

Notwithstanding these difficulties, thus far, the number of persons who tested positive in reception centres has been low. Besides the reorganisation of spaces and the hygiene measures, informing and sensitizing guests was essential to foster prevention. Contagions involving significant numbers of migrants and staff erupted mainly in large CAS centres or facilities for homeless, as a proof of the need to reform the reception system to foster reception in small accommodations. It is urgent to get ready for the second wave of the pandemic, taking into account both the problems emerged so far and the positive experiences that were developed.

L'accoglienza ai tempi del coronavirus **Elena Rozzi**

Nel contesto dell'emergenza Covid-19 in Italia va diffondendosi sempre più la retorica dei “migranti untori”. I dati scientifici, tuttavia, dimostrano come il contributo dei migranti ai contagi sia in realtà minimale. Destano piuttosto preoccupazione in termini di violazione dei diritti degli interessati le modalità con cui viene effettuata la quarantena, in centri di prima accoglienza o hotspot caratterizzati da grave sovraffollamento, o sulle “navi quarantena” o addirittura sui “pullman quarantena”. I migranti,

inoltre, sono di fatto trattenuti, diversamente da quanto previsto per i cittadini italiani, e senza le garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione.

Per quanto riguarda poi l'accoglienza dei migranti già presenti sul territorio nazionale, si riscontrano sul territorio prassi estremamente diversificate: ad esempio per l'inserimento di nuovi ospiti nelle strutture d'accoglienza, alcuni enti richiedono il tampone negativo e la quarantena, mentre all'estremo opposto alcuni prevedono solo il triage. In mancanza di chiare linee guida e procedure a livello nazionale e locale, gli enti gestori di strutture di accoglienza si sono trovati di fatto a doversi organizzare da soli, con soluzioni "fai da te".

Una parte rilevante dei centri di accoglienza non presenta le caratteristiche strutturali e organizzative tali da consentire l'adozione delle misure necessarie per la quarantena e per l'isolamento fiduciario, che dunque dovrebbero essere effettuate in strutture esterne. Ad oggi, tuttavia, non vi sono sufficienti strutture per i casi positivi e soprattutto per i casi sospetti che non possono restare in isolamento presso il centro in cui sono ospitati. Di conseguenza, i casi sospetti e addirittura i casi positivi non di rado restano in centri d'accoglienza che non riescono a garantire l'isolamento, con l'elevato rischio che decine di altri ospiti ed operatori vengano contagiati, soprattutto nei grandi centri caratterizzati da una forte promiscuità.

In pochissime città, inoltre, sono state istituite strutture "ponte": molti Comuni e Prefetture hanno sospeso gli inserimenti in accoglienza, con la conseguenza che molti migranti, incluse persone in condizioni estremamente vulnerabili, sono stati abbandonati per strada, con conseguenti rischi per la salute degli interessati e gravi ricadute in termini di salute pubblica.

Malgrado tutte le difficoltà riscontrate, il numero di casi positivi riscontrati nei centri d'accoglienza è stato basso. Essenziali nel favorire la prevenzione sono stati, oltre alla riorganizzazione degli spazi e alle misure igieniche, anche l'informazione e la sensibilizzazione degli ospiti. Focolai di dimensioni significative sono scoppiati soprattutto in grandi CAS o strutture per senza dimora, ad ulteriore conferma della necessità di riformare il sistema d'accoglienza a favore dell'accoglienza diffusa. È urgente prepararsi alla seconda ondata dell'epidemia, tenendo conto delle criticità emerse finora e valorizzando le esperienze positive sviluppate.

Refugee-Citizens? Participation and responsibility during Covid and beyond **Chiara Marchetti**

This chapter takes as a point of observation the first-hand experience of refugees and their "practical citizenship". In fact, beyond the recognition of refugee status and formal citizenship, in many cases refugees express pro-social attitudes, of participation and responsibility, which go beyond cold instrumentality and the expectations of repayment urged by several components of the receiving society. Various forms of active participation, voluntary work and activism in favour of others (even strangers and persons who are not part of one's own national community) are widespread and

articulated. These forms of active participation are very different from the “forced volunteering”, to which many asylum seekers have been subjected in recent years, in order to demonstrate their alleged “eligibility” in terms of good behaviour and gratitude, in what looks like a dangerous slide from a right to a merit.

Such attitudes of genuine generosity and contribution to social cohesion were particularly evident during the lockdown and the health emergency connected to the Covid-19 pandemic. Under the current circumstances, in the vast majority of cases, refugees - in particular those hosted in community-based reception projects - showed a great sense of individual and social responsibility. They mobilized spontaneously and in conjunction with other local actors to bring solidarity and empathy to the population affected by the virus, especially to those who suffered the most from isolation, impoverishment and social disconnection.

Rifugiati-cittadini? Partecipazione e responsabilità durante il Covid e oltre **Chiara Marchetti**

Questo contributo assume come punto di osservazione il vissuto in prima persona dei rifugiati e la loro esperienza di “cittadinanza pratica”: al di là infatti del riconoscimento dello status e della cittadinanza formale, in molti casi i rifugiati esprimono atteggiamenti pro-sociali, di partecipazione e responsabilità, che superano la fredda strumentalità e le aspettative di restituzione da più parte sollecitate da parte di alcune componenti della società ricevente. Le forme di partecipazione attiva, di volontariato, di attivismo in favore di altri (anche sconosciuti e al di fuori della propria comunità nazionale) sono molto diffuse e articolate, oltre che ben diverse dal “volontariato coatto” a cui negli ultimi anni sono stati sottoposti molti richiedenti asilo al fine di dimostrare una presunta titolarità in termini di buon comportamento e gratitudine, praticando un pericoloso scivolamento dal diritto al merito.

Tali atteggiamenti di genuina generosità e di contributo alla coesione sociale si sono resi particolarmente evidenti nel periodo del lockdown e dell'emergenza sanitaria connessa alla pandemia di Covid-19: anche in questo caso nella grande maggioranza dei casi i rifugiati – in particolare quelli ospitati nei progetti di accoglienza diffusa – hanno manifestato grande senso di responsabilità individuale e sociale, e si sono mobilitati spontaneamente e in raccordo con gli enti di riferimento per portare solidarietà e vicinanza alla popolazione colpita dal virus e a chi ha sofferto maggiormente l'isolamento, l'impoverimento e la disconnessione sociale.

The Western Balkans route: a system of violence in the heart of Europe **Gianfranco Schiavone**

The analysis conducted in this chapter on migrant flows passing through the Western Balkans and the situation in different countries in the area (both EU and non-EU countries) highlights, firstly, that despite some differences, the entire area is characteri-

sed by a hostile approach towards migrants in general and refugees in particular. Non-EU countries in the area, indeed, do not have an effective system of refugee protection. Everywhere the model is that of confinement camps with serious consequences on the life of tens of thousands of people, including minors.

In EU countries like Greece, Bulgaria, Croatia and Slovenia, the situation is worryingly similar to that of non-EU countries. This concerns, on the one hand, the use of procedures aimed to a radical closure and an unscrupulous use of some of the most controversial legal notions in EU law in order to reduce as much as possible the number of asylum requests; on the other hand, the recourse to the model of confinement camps. The strategy, shared among all countries in the area, consists in discouraging all forms of settlement of refugees, by exacerbating further their understandable choice to consider the whole area (both EU and non-EU countries) as mere places of transit.

The second issue examined in this study is the existence of widespread pushback practices from EU to non-EU countries in the area, implemented in an extremely violent way by resorting to *extra legem* procedures. In particular, this contribution examines the chain of so-called readmissions involving since a long time Slovenia and Croatia, which has the objective to prevent asylum seekers from accessing the EU territory, by pushing them back and confining them in non-EU countries, especially in Bosnia.

Surprisingly, since spring 2020, Italy joined the other countries in the creation of a chain aimed to implement de facto pushbacks. In relation to this novel scenario, this contribution examines in details the serious facts that took place between May and October 2020: even though these facts are not well known yet, this is one of the worst pages in the recent history of our country.

La rotta balcanica: un sistema di violenza nel cuore dell'Europa **Gianfranco Schiavone**

L'esame condotto in questo capitolo sulla situazione dei diversi paesi dell'area balcanica (sia UE che non-UE) in relazione ai flussi di migranti che l'attraversano evidenzia in primo luogo come, pur nella forte diversità delle situazioni, l'intera area sia caratterizzata da un approccio oltremodo ostile verso i migranti nel loro complesso e verso i rifugiati in particolare. In nessun Paese non-UE dell'area è infatti strutturato un effettivo sistema di protezione dei rifugiati. Il modello adottato è, ovunque, quello dei campi di confinamento con gravissime conseguenze sulla vita di decine di migliaia di persone, compresi i minori.

Nei paesi UE quali la Grecia, la Bulgaria, la Croazia e la Slovenia la situazione presenta forti ed inquietanti analogie con quella dei paesi non-UE; ciò riguarda sia l'utilizzo di procedure orientate ad una radicale chiusura e ad un uso spregiudicato di alcune delle più discutibili nozioni giuridiche presenti nel diritto dell'Unione allo scopo di ridurre il più possibile il numero delle domande di asilo, sia il ricorso al modello dei campi di confinamento. La strategia, condivisa di fatto tra tutti i paesi dell'area, è dunque quella di scoraggiare ogni forma di insediamento dei rifugiati accentuando

ulteriormente la comprensibile scelta degli stessi di percepire l'intera area (anche i Paesi UE) solo come luoghi di transito.

Il secondo approfondimento condotto nello studio è quello relativo all'esistenza di massicce prassi di respingimento dai paesi UE verso quelli non-UE, attuate in modo estremamente violento e ricorrendo a procedure interamente extra legem. In particolare viene esaminata la catena delle cosiddette riammissioni che coinvolge da tempo la Slovenia e la Croazia e che ha come obiettivo quello di impedire ai richiedenti asilo l'accesso al territorio dell'Unione Europea, respingendo e confinando gli stessi nei paesi non-UE dell'area, e in Bosnia in particolare.

Con sorpresa, a questa catena finalizzata ad attuare tali respingimenti de facto si è aggiunta, dalla primavera 2020, l'Italia, e in relazione a questo inedito scenario vengono esaminati nel dettaglio i gravi fatti accaduti tra maggio ed ottobre 2020: anche se ancora poco nota, si tratta di una delle peggiori pagine della storia recente del nostro Paese.

The Western Balkans route at the Bosnia-Herzegovina junction **Damiano Gallinaro**

In order to grasp what is going on in Bosnia-Herzegovina and what are the consequences on the reception system and the daily life of migrants and locals, it is necessary to move from an analysis of the country's nation building process. Bosnia-Herzegovina is a country still under construction: the fragmentation of power and functions inevitably ends up affecting the management of the whole reception system. A system that is still insufficient and almost completely dependent from the organisational capacities of the IOM, which is tasked with the management of Temporary Reception Centres (RTC).

The most difficult situation is at the border between Bosnia and Croatia, in the cities of Bihac and Velika Kladusa. The "game" – crossing the border between Bosnia and Croatia – is the final goal of the caravan crossing Bosnia. Bihac is still looking for a pacification with its recent past and this impacts on the perception of a "migrants' invasion" and on implemented policies, or policies that they are trying to implement at regional level. The lockdown has further exacerbated this situation. In transit hubs, fragile interstitial areas subject to continuous changes, local networks, which are often unprepared, are subject to a strong pressure, leading to phenomena of hyper-visibility.

The research work consisted of two phases, which were influenced by obstacles to mobility due to the measures taken to contain the spread of the Covid-19 virus in Europe. The analysis of collected data partly confirmed the theoretical arguments, but it also uncovered additional elements. In this context, new generations – youngsters who were born after the war – are those who try new ways of reconciliation between yesterday's migrants and today's migrants. Once again, the city of Tuzla has distinguished itself for its sensitivity towards those who flee from misery and rights violations.

What emerges is a hard-to-read picture, which in the context of the Covid-19 emergency could become even more tragic. Western Balkans route or European route? It is neither a purely semantic issue nor a sterile journalistic dispute, but rather a question that goes directly to the heart of the problem: the construction of “the other” as opposed to the European Union. Thanks to an asymmetry of power, indeed, the European Union builds its own identity by stigmatising the difference with the Balkan countries, which in this case are considered to be “the others”.

La rotta balcanica nello snodo della Bosnia Erzegovina **Damiano Gallinaro**

Per comprendere appieno cosa accade in Bosnia Erzegovina e quali siano le conseguenze sul sistema di accoglienza e la vita quotidiana dei migranti e residenti bisogna partire dall'analisi del processo di *nation building* nel paese. La Bosnia Erzegovina si presenta come uno Stato ancora completamente da costruire: la parcellizzazione del potere e delle funzioni finisce inevitabilmente per influire sulla gestione dell'intero *sistema* di accoglienza dei migranti che risulta ancora adesso del tutto insufficiente e dipendente quasi completamente dalle capacità organizzative dell'OIM, a cui è demandata la gestione dei *Centri di Accoglienza Temporanea* (RTC).

La situazione di maggiore difficoltà si vive al confine tra Bosnia e Croazia nelle città di Bihac e Velika Kladusa. Il gioco (*the game*), l'attraversamento del difficile confine tra Bosnia e Croazia, è il fine ultimo della carovana che attraversa la Bosnia. Bihac è una città ancora in cerca di una pacificazione rispetto al suo recente passato, e questo incide non poco sulla percezione *dell'invasione di migranti* e sulle politiche attuate, o che si tentano di attuare a livello regionale, e il lockdown non ha fatto altro che esasperare gli animi. Nei *transit hubs*, zone fragili, interstiziali e quindi soggette a continui mutamenti, viene esercitata una forte pressione sui network locali, spesso impreparati, e vengono a crearsi fenomeni di *ipervisibilità*.

Il lavoro di ricerca ha vissuto due fasi inevitabilmente influenzate dalla difficile mobilità seguita alle misure di contenimento del virus Covid-19 in Europa. L'elaborazione dei dati raccolti ha confermato in parte quanto proposto nella riflessione teorica, ma ha anche portato alla luce nuovi motivi di riflessione. In questo panorama, sono le nuove generazioni, i ragazzi nati subito dopo la guerra, quelli che tentano nuove strade verso la riconciliazione dei migranti di ieri con i migranti di oggi. Ancora una volta, è la città di Tuzla a distinguersi per la sua sensibilità nei confronti di chi fugge dalla miseria e dalle violazioni dei diritti.

Quel che emerge è un quadro di difficile lettura che, aggravato dall'emergenza Covid-19, potrebbe divenire sempre più drammatico. Rotta balcanica o rotta Europea? Non si tratta di una questione puramente semantica o di una sterile polemica giornalistica, ma di una riflessione che va diritta al cuore del problema, la costruzione dell'altro in contrapposizione all'Unione Europea. Attraverso un'asimmetria di poteri, infatti, l'Unione Europea auto-costruisce la sua identità stigmatizzando la differenza con i Balcani (intesi in questo caso come “altri”).

Did the right to international protection sink at the border between the European Union and Turkey? Intentions and outcomes of a policy of externalisation

Pietro Derossi

Starting in the years 2000s, the European Union has begun to manage migrations through externalization policies aimed to obtain the cooperation of third countries in fighting irregular migration to Europe, leaving to the very same countries also the responsibility to guarantee international protection to those in need.

This chapter analyses the externalization strategies implemented at the border between Greece and Turkey since 2016, following the EU-Turkey deal. The chapter analyses the content of the agreement, the European context where it originated, its impact on the Greek asylum system, the logic of deterrence that inspired it, the methods of implementation and the role of actors designated to execute it.

In dealing with these topics, two distinct perspectives are offered. On the one hand, the European Union, which faces difficulties in managing migration due to a lack of internal coherence, tries to find non-EU partners and to provide a legal basis for its actions aimed at shifting responsibility. On the other hand, migrants coming from different areas in the world, despite the multiple risks and obstacles, keep on trying to enter the EU through the Turkish border.

This contribution includes a legal analysis of the EU, Greek and Turkish applicable law, with which the EU-Turkey deal has interacted, and a focus on its application and factual interpretation, as well as its impact on the persons concerned.

Il diritto alla protezione internazionale è naufragato al confine tra Unione Europea e Turchia? Intenzioni e risultati di una politica di esternalizzazione

Pietro Derossi

A partire dagli anni 2000 l'Unione Europea ha iniziato ad affrontare il fenomeno migratorio con politiche di esternalizzazione volte ad ottenere la collaborazione di Paesi terzi nel contrastare l'immigrazione irregolare verso l'Europa, lasciando ai medesimi Paesi la responsabilità di garantire protezione internazionale a chi ne abbia diritto.

Questo capitolo approfondisce le strategie di esternalizzazione messe in campo al confine tra Grecia e Turchia a partire dal 2016 con la firma dell'Accordo UE-Turchia. Verranno esaminati i termini specifici di quest'Accordo, il particolare contesto europeo in cui è originato, il suo impatto sul sistema di asilo greco, le logiche di deterrenza che lo hanno ispirato, i metodi di implementazione ed il ruolo dei singoli attori incaricati della sua esecuzione.

Nell'affrontare queste tematiche si offrono due distinte prospettive. Da un lato, l'Unione Europea, in difficoltà nella gestione del fenomeno perché carente di coesione interna, tenta di trovare partner extra-europei e ricerca un fondamento di legalità per le sue azioni di deresponsabilizzazione. Dall'altro, i migranti provenienti dalle più svariate aree del mondo, nonostante i rischi e gli ostacoli, perseverano nel tentativo di raggiungere l'Europa attraverso il confine turco.

In questo contributo si dà spazio all'analisi giuridica del diritto applicabile europeo, greco e turco con cui l'Accordo UE-Turchia ha interagito, alla sua applicazione e interpretazione fattuale, e al suo impatto sulle persone.

Full human development and sharing. The principle of universal destination of goods for a comprehensive approach to migration

Giuseppe Laterza

This chapter moves from some reflections Pope Francis made in his Message for the 2020 World Day of Migrants and Refugees and focuses in particular on the pair of verbs “*grow to share*”. Moving from this pair of words, the Pope wishes for a new development model from which all human beings can benefit without any discrimination. He claims that there will never be a true development if it is not complete, meaning a development of the entire person and of all peoples. By suggesting that sharing is key to human development, the Pope recalls a typical element of the Church's social teaching, the principle of universal destination of goods. Today, this principle opens up new and interesting perspectives of ethical reflection on the migratory issue. The Church has always taught that the world, with its extraordinary resources, belongs to everyone because in the original intention of God it is destined to each human being. Consequently, it is not coherent with God's plan to prevent those who leave their country searching for better living conditions from accessing goods that are essentials for their survival. This contribution adopts the principle of universal destination of goods as the criterion to analyse the migratory issue and highlights the evolution that goes from the *Exsul familia* of Pio XII to recent developments of the Church's social teaching, which leads us to consider migration flows as an updating of this destination of goods. Migration has become a structural element in today's globalised world and, if managed in a way that respects human dignity and common good requirements, it may become a resource for a new, more sympathetic and fair, humanity.

Sviluppo umano integrale e condivisione. Il principio di destinazione universale dei beni per un approccio integrale alle migrazioni

Giuseppe Laterza

Il contributo prende avvio da alcune riflessioni di Papa Francesco contenute nel Messaggio annuale per la Giornata mondiale dei migranti ed in particolare focalizza l'attenzione sulla coppia di verbi “*crescere per condividere*”. A partire da questo binomio il Papa auspica un nuovo modello di sviluppo di cui possano beneficiare tutti gli uomini senza discriminazioni, sostenendo che non ci sarà mai un vero sviluppo se non sarà integrale, cioè di tutto l'uomo e di tutti i popoli. Proponendo la condivisione come chiave per lo sviluppo umano, il Papa ha voluto richiamare un elemento tipico dell'insegnamento sociale della Chiesa, il principio di destinazione universale dei beni, che oggi apre nuove ed interessanti prospettive di riflessione etica sulla questione migra-

toria. La Chiesa da sempre ha insegnato che il mondo, con le sue straordinarie risorse, appartiene a tutti perché, nell'intenzione originaria del Creatore, è destinato a ogni essere umano. Di conseguenza non è coerente con il disegno di Dio impedire l'accesso ai beni essenziali alla propria sopravvivenza a chi emigra dal proprio Paese, in cerca di migliori condizioni di vita. Il contributo assume il principio di destinazione universale dei beni come criterio di lettura del tema delle migrazioni e mette in evidenza, a partire dalla *Exsul familia* di Pio XII fino ai recenti sviluppi del magistero sociale, una linea evolutiva che porta a considerare i flussi migratori una modalità di attualizzazione di questa destinazione dei beni. Le migrazioni, fenomeno sempre più strutturale in un mondo globalizzato, e vero segno dei tempi, se gestite nel rispetto della dignità della persona e delle esigenze del bene comune, possono trasformarsi in risorsa per una nuova umanità più solidale e giusta.

REPORTAGE DALLA BOSNIA

Ogni giorno centinaia di uomini e donne subiscono gravissime violazioni dei propri diritti nel tentativo di entrare in Europa alla ricerca di un posto sicuro dove vivere. La violenza sistematica accade in diversi luoghi ma nella maggior parte dei casi si esprime attraverso violenti respingimenti, detenzioni illegali e pessime condizioni di vita ai confini. Una delle principali vie che portano verso l'Europa è la rotta balcanica che collega la Turchia all'Italia e all'Austria. Nel corso degli anni il movimento delle persone lungo la rotta balcanica ha subito profonde trasformazioni dovute in gran parte alle scelte dei sistemi politici dei paesi europei che in risposta alla crescente domanda di protezione internazionale hanno reagito innalzando muri e recinzioni e inasprendo le pratiche di controllo e respingimento. Una delle situazioni più emblematiche si sta verificando in Bosnia, paese che confina con la Croazia, a cui seguono Slovenia e Italia. Nell'area a nord ovest del paese, migliaia di persone attendono di poter attraversare i confini e nella maggior parte dei casi, quando riescono nell'impresa, vengono respinte in maniera estremamente violenta e illegale da parte della polizia di frontiera croata.

Durante l'attesa che può durare mesi, le persone vivono in vecchie case abbandonate, fabbriche dismesse ed edifici in costruzione pericolanti e senza la possibilità di accedere ai servizi più basilari. Nel dicembre 2019, i fotografi Michele Lapini e Valerio Muscella, insieme con il giornalista Stefano Cortese, sono entrati in contatto con queste persone, principalmente provenienti da Afghanistan, Pakistan, Egitto e Tunisia e hanno documentato le durissime condizioni di vita e le violenze che quotidianamente vengono inflitte a chi ha l'unica colpa di cercare una nuova vita al di qua dei confini europei. Il viaggio è stato completamente autofinanziato e fa parte di una ricerca pluriennale che i due fotografi stanno portando avanti sugli effetti delle politiche repressive dei paesi europei nei confronti delle popolazioni di origine migrante. Le foto sono state scattate in Bosnia, nei pressi del confine nord occidentale con la Croazia, tra Bihac, Velika Kladusa e le numerose strade di montagna che portano verso Nord.

Tutte le fotografie presenti nel volume fanno parte del reportage in Bosnia di Valerio Muscella e Michele Lapini.

Valerio Muscella

Di formazione psicologo clinico e di comunità, ha lavorato diversi anni come operatore sociale con ragazzi di strada, richiedenti asilo, rifugiati politici e minori in conflitto con la legge in Italia e all'estero. Fotografo autodidatta e documentarista freelance si occupa di fotogiornalismo e di utilizzo dei new media nel raccontare storie del sociale. Da anni segue e documenta le dinamiche legate alla lotta per la casa a Roma e ai flussi migratori in Europa e in Medio Oriente. Con l'associazione Cro.M.A. (Cross Media Action) ha realizzato progetti di formazione e di narrazione multimediale, tra cui 4Stelle Hotel (www.4stellehotel.it), documentario interattivo vincitore del DIG Award 2015 (Ex Premio Ilaria Alpi). Nel 2018 pubblica il libro fotografico "Motus: campi, frontiere, diritti" (Ed. Il Galeone) in cui ha raccolto 5 anni di lavoro lungo le frontiere europee, dalle Isole del Mar Egeo alla giungla di Calais, passando per i confini interni all'Europa. Attualmente collabora con il collettivo Arcipelago19 per la realizzazione di un atlante visivo della pandemia e dei suoi effetti sulla società.

www.valeriomuscella.net

Michele Lapini

È un fotogiornalista freelance di base a Bologna. Con una laurea in Economia Politica e Cooperazione Internazionale e un master in Cooperazione Sviluppo e Diritti Umani, lo sguardo di Lapini è caratterizzato da un profondo interesse per le questioni sociali, politiche e ambientali: nel corso degli anni ha raccontato con i suoi reportage le lotte per i diritti civili, ha documentato i flussi migratori alle frontiere con l'Europa dell'est, ha testimoniato l'impatto ambientale del cambiamento climatico globale, ha ritratto i drammatici aspetti della pandemia del Covid-19 in Italia. Collabora dal 2015 con La Repubblica, sia con la redazione nazionale che con quella locale di Bologna, dove risiede. È editorial contributor per Getty Images e co-fondatore del collettivo Arcipelago-19.

Ha pubblicato su Internazionale, The Guardian, Stern, El Pais, Il Sole 24 Ore L'Espresso, Aftenposten e altri. Al lavoro di fotogiornalista affianca l'attività espositiva e collaborazioni in diversi settori: cinema, editoria e arte pubblica.

www.michelelapini.net

Finito di stampare
per conto di TAU EDITRICE Srl
nel mese di novembre 2020