

---

# IL DIRITTO D'ASILO

REPORT 2019

NON SI TRATTA  
SOLO DI MIGRANTI

L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie



Fondazione  
Migrantes

ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

**Il Diritto d'Asilo. Report 2019.**

**Non si tratta solo di Migranti – L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie**  
a cura di Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

**Ente Titolare del Progetto**

Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana

**Autori che hanno collaborato ai saggi:**

Giovanni De Robertis, Giovanni Godio, Chiara Marchetti, Mariacristina Molfetta,  
Livio Neri, Emanuela Roman, Gianfranco Schiavone, Ulrich Stege, Maurizio Veglio.

**Doveroso ringraziamento al fotografo:**

Cristiano Freschi

**In copertina**

Fotografia tratta dal progetto "Atlante dell'ora di cena"

**PER ORDINAZIONI E PRESENTAZIONI****Fondazione Migrantes**

Via Aurelia, 796 - 00165 Roma - Tel. 06.6617901 - Fax 06.66179070  
segreteria@migrantes.it

**© Editrice Tau, 2019**

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* 1

## **PRIMA PARTE – Con lo sguardo rivolto all'Europa**

La protezione internazionale in Europa nel 2017-2018, *Mariacristina Molfetta* 13

Esternalizzazione delle politiche migratorie dell'Unione Europea:  
focus su alcuni paesi del Maghreb, *Ulrich Stege* 35

Periferie e Confini, *Giovanni Godio* 55

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

Amiche, nemiche, complici. L'Italia, la Libia e un secolo di caccia agli stranieri,  
*Maurizio Veglio* 77

Niger, Europa, Italia: un'oscura gestione dei fenomeni migratori,  
*Emanuela Roman* 105

La loro Africa, *Giovanni Godio* 129

## **TERZA PARTE – Guardando l'Italia**

Il principio di umanità alla prova dell'abrogazione del permesso di soggiorno  
per motivi umanitari, *Livio Neri* 145

La demolizione del fragile sistema pubblico italiano di accoglienza  
e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, *Gianfranco Schiavone* 167

Meno asilo, più irregolari, *Giovanni Godio* 195

## **QUARTA PARTE – Approfondimento**

L'italia che resiste, l'Italia che accoglie, *Chiara Marchetti* 223

## **CONCLUSIONI**

*Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti* 251

**Abstract dei diversi saggi** 257



L'accoglienza diffusa avviene anche in un grande casale di campagna, dove si sperimenta una vita insieme in un contesto immerso nella natura e dove i vicini di casa possono dare una mano nell'orto o aggiungersi a tavola per l'ora di cena.

# INTRODUZIONE

Giovanni De Robertis e Mariacristina Molfetta

*... il Signore ci chiede di riflettere  
sulle ingiustizie che generano esclusione,  
in particolare sui privilegi di pochi che,  
per essere conservati, vanno a scapito di molti...*

Papa Francesco Piazza S. Pietro GMMR 2019

Per il terzo anno consecutivo, la Fondazione Migrantes dedica uno studio specifico al mondo dei richiedenti asilo e rifugiati. Nel 2017, infatti, all'interno dei tanti studi e progetti editoriali, è nato il volume dal titolo *Il Diritto d'asilo. Report 2017* che ha cercato di rispondere a quanto richiesto da papa Francesco, ovvero di dare un volto alle storie senza fermarsi ai numeri e alla loro gestione. Si è partiti da una prospettiva storica in modo da ricostruire il cammino di questo specifico fenomeno sociale, cercando di rendere il lettore consapevole di come negli anni il diritto d'asilo sia diventato importante nel diritto internazionale europeo e italiano e di come la sensibilità per chi è in cerca di protezione, in fuga da situazioni di guerra, violenza, disastri naturali, sia una traccia presente e profonda dentro la dottrina e la progettualità della Chiesa.

Come suggerito dal Messaggio del Pontefice per la *Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato del 2017*, l'attenzione si è poi concentrata sui più vulnerabili, i minori, che non si devono mai lasciare senza voce.

Anche nel 2018 ci è sembrato fondamentale portare avanti questa attenzione verso i richiedenti asilo, facendoci guidare e interrogare di nuovo da papa Francesco, dal suo *Messaggio per la 104<sup>a</sup> Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato* (celebrata il 14 gennaio 2018) che ha proposto quattro verbi-azione molto significativi: "Accogliere, Proteggere, Promuovere e Integrare".

Provando a chiederci quanto l'accogliere, il proteggere, il promuovere e l'integrare fossero delle esigenze per i governi europei e italiani, non solo a

parole ma nelle pratiche delle politiche che si stavano realizzando, e quanto lo fossero allo stesso tempo per la società civile italiana ed europea. E non abbiamo trovato risposte molto incoraggianti, in un continente e in un Paese dove chiusura e contrapposizioni sembravano guidare le azioni e le politiche più dell'empatia e della solidarietà nei confronti di chi era in difficoltà.

Per questo anche nel 2019 abbiamo mantenuto il nostro impegno e la nostra attenzione desta sulla protezione internazionale e il diritto d'asilo che più che tutelati in Unione europea e nel nostro Paese ci sono sembrati "sotto attacco", innanzitutto a causa dell'introduzione di circolari, norme e leggi che hanno mirato a restringerne quanto più possibile l'esigibilità e anche i servizi ad esso collegati una volta entrati in Italia.

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 che arrivano nel nostro paese. Si tratta di autrici e autori che si lasciano "toccare e interrogare" dalle sofferenze e dalle contraddizioni che le persone in fuga nel mondo portano scritte nei loro volti e nei loro corpi.

Con questo animo, i diversi capitoli spaziano dalla dimensione europea a quella nazionale, estendendosi anche alle sponde a sud del Mediterraneo per analizzare le conseguenze delle politiche di esternalizzazione, facendosi anche quest'anno guidare dalle parole e dal Messaggio di Papa Francesco per la *105<sup>a</sup> Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato* (celebrata il 29 settembre in S. Pietro) che già nel titolo porta un monito fondamentale: "Non si tratta solo di migranti", ma appunto di tutti noi e dell'idea di società, umanità, comunità, città e paese che abbiamo.

Partendo da questo presupposto, si è voluto dedicare l'approfondimento del volume del 2019 a raccontare l'Italia che resiste e che accoglie, fin troppo trascurata dai riflettori della politica e dei media, sottolineando l'esigenza di una nuova politica della somiglianza che superi i rischi della contrapposizione amico-nemico (Chiara Marchetti).

Il volume è poi articolato al suo interno in tre sezioni:

- la prima sezione ha uno sguardo rivolto all'Europa: da una parte, si ricostruisce il quadro delle guerre, delle situazioni di tensione, degli attentati terroristici e violazione dei diritti umani, insieme alla ricostruzione delle rotte principali usate per provare a entrare e chiedere asilo in UE (Mariacristina Molfetta); dall'altra parte, si prova a fare il punto rispetto alle politiche di esternalizzazione che sono divenute un robusto pilastro dell'intera politica migratoria europea, andando a re-

cuperare la precoce esperienza della Spagna per confrontarla con le più recenti evoluzioni che hanno coinvolto paesi terzi fuori dall'Europa, e in particolare nel Nord Africa (Marocco e Tunisia) (Ulrich Stege);

- la seconda sezione approfondisce le questioni di esternalizzazione a cavallo tra l'Europa e l'Italia: si parte da un'analisi degli accordi di collaborazione internazionali e nazionali con la Libia (Maurizio Veglio), proseguendo con il caso del Niger come sintomatico della convergenza sull'esternalizzazione tra Unione europea ed Italia (Emanuela Roman);
- la terza e ultima sezione si rivolge all'Italia: analizzando alcune conseguenze del primo decreto sicurezza ed immigrazione, cioè che cosa significhi aver abolito la protezione umanitaria e a quali contraddizioni tra enunciazioni ed effetti reali porti (Livio Neri), e poi provando ad entrare nel merito di cosa stia comportando la trasformazione dello SPRAR in SIPROIMI, ben più che un semplice cambio di etichetta (Gianfranco Schiavone).

Ogni sezione quest'anno è anche accompagnata anche da un approfondimento statistico specifico (Giovanni Godio) su Europa, Africa ed Italia e le questioni riguardanti il diritto d'asilo e la protezione internazionale.

L'augurio, come gli anni precedenti, è che questo testo possa contribuire a costruire un sapere fondato rispetto a chi è in fuga, a chi arriva nel nostro continente e nel nostro paese, e che possa esserci d'aiuto a "restare umani", ad aprire la mente e il cuore allontanando diffidenza e paura.

**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.

**Mariacristina Molfetta**

Antropologa culturale impegnata attivamente per più di 15 anni (1992-2008) nel mondo della cooperazione internazionale. Ha vissuto e lavorato all'interno di campi profughi nei Balcani, in Centro America nelle aree tribali del Pakistan, in Darfour nel Sudan e nel Kurdistan iracheno. 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](http://www.viedifuga.org)). È redattrice, per la Fondazione Migrantes, del Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia e 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 e ora Il Diritto d'asilo report 2019- Non si tratta solo di migranti: L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie.

Qui di seguito proponiamo interamente il *Messaggio per la 105<sup>a</sup> Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2019* di Papa Francesco (29 settembre 2019).

## “Non si tratta solo di migranti”

*Cari fratelli e sorelle,*

la fede ci assicura che il Regno di Dio è già presente sulla terra in modo misterioso<sup>1</sup>; tuttavia, anche ai nostri giorni, dobbiamo con dolore constatare che esso incontra ostacoli e forze contrarie. Conflitti violenti e vere e proprie guerre non cessano di lacerare l'umanità; ingiustizie e discriminazioni si susseguono; si stenta a superare gli squilibri economici e sociali, su scala locale o globale. E a fare le spese di tutto questo sono soprattutto i più poveri e svantaggiati.

Le società economicamente più avanzate sviluppano al proprio interno la tendenza a un accentuato individualismo che, unito alla mentalità utilitaristica e moltiplicato dalla rete mediatica, produce la “globalizzazione dell'indifferenza”. In questo scenario, i migranti, i rifugiati, gli sfollati e le vittime della tratta sono diventati emblema dell'esclusione perché, oltre ai disagi che la loro condizione di per sé comporta, sono spesso caricati di un giudizio negativo che li considera come causa dei mali sociali. L'atteggiamento nei loro confronti rappresenta un campanello di allarme che avvisa del declino morale a cui si va incontro se si continua a concedere terreno alla cultura dello scarto. Infatti, su questa via, ogni soggetto che non rientra nei canoni del benessere fisico, psichico e sociale diventa a rischio di emarginazione e di esclusione.

Per questo, la presenza dei migranti e dei rifugiati – come, in generale, delle persone vulnerabili – rappresenta oggi un invito a recuperare alcune dimensioni essenziali della nostra esistenza cristiana e della nostra umanità, che rischiano di assopirsi in un tenore di vita ricco di comodità. Ecco perché “non si tratta solo di migranti”, vale a dire: interessandoci di loro ci interessiamo anche di noi, di tutti; prendendoci cura di loro, cresciamo tutti; ascoltando loro, diamo voce anche a quella parte di noi che forse teniamo nascosta perché oggi non è ben vista.

«Coraggio, sono io, non abbiate paura!»<sup>2</sup>. *Non si tratta solo di migranti: si tratta anche delle nostre paure*. Le cattiverie e le brutture del nostro tempo accre-

<sup>1</sup> Cf. Conc. Ecum. Vat. II, Cost. *Gaudium et spes*, 39

<sup>2</sup> *Mt* 14,27

scono «il nostro timore verso gli “altri”, gli sconosciuti, gli emarginati, i forestieri [...]. E questo si nota particolarmente oggi, di fronte all’arrivo di migranti e rifugiati che bussano alla nostra porta in cerca di protezione, di sicurezza e di un futuro migliore. È vero, il timore è legittimo, anche perché manca la preparazione a questo incontro»<sup>3</sup>. Il problema non è il fatto di avere dubbi e timori. Il problema è quando questi condizionano il nostro modo di pensare e di agire al punto da renderci intolleranti, chiusi, forse anche – senza accorgercene – razzisti. E così la paura ci priva del desiderio e della capacità di incontrare l’altro, la persona diversa da me; mi priva di un’occasione di incontro col Signore<sup>4</sup>.

«Se amate quelli che vi amano, quale ricompensa ne avete? Non fanno così anche i pubblicani?»<sup>5</sup>. *Non si tratta solo di migranti: si tratta della carità*. Attraverso le opere di carità dimostriamo la nostra fede<sup>6</sup>. E la carità più alta è quella che si esercita verso chi non è in grado di ricambiare e forse nemmeno di ringraziare. «Ciò che è in gioco è il volto che vogliamo darci come società e il valore di ogni vita. [...] Il progresso dei nostri popoli [...] dipende soprattutto dalla capacità di lasciarsi smuovere e commuovere da chi bussa alla porta e col suo sguardo scredita ed esautora tutti i falsi idoli che ipotecano e schiavizzano la vita; idoli che promettono una felicità illusoria ed effimera, costruita al margine della realtà e della sofferenza degli altri»<sup>7</sup>.

«Invece un Samaritano, che era in viaggio, passandogli accanto lo vide e ne ebbe compassione»<sup>8</sup>. *Non si tratta solo di migranti: si tratta della nostra umanità*. Ciò che spinge quel Samaritano – uno straniero rispetto ai giudei – a fermarsi è la compassione, un sentimento che non si spiega solo a livello razionale. La compassione tocca le corde più sensibili della nostra umanità, provocando un’impellente spinta a “farsi prossimo” di chi vediamo in difficoltà. Come Gesù stesso ci insegna<sup>9</sup>, avere compassione significa riconoscere la sofferenza dell’altro e passare subito all’azione per lenire, curare e salvare. Avere compassione significa dare spazio alla tenerezza, che invece la società odierna tante volte ci chiede di reprimere. «Aprirsi agli altri non impoverisce, ma arricchisce, perché aiuta ad essere più umani: a riconoscersi parte attiva di un insieme più grande e

<sup>3</sup> Omelia, Sacrofano, 15 febbraio 2019

<sup>4</sup> Cf. Omelia nella Messa per la Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato, 14 gennaio 2018

<sup>5</sup> Mt 5,46

<sup>6</sup> Cf. Gc 2,18

<sup>7</sup> Discorso presso la Caritas Diocesana di Rabat, 30 marzo 2019

<sup>8</sup> Lc 10,33

<sup>9</sup> Cf. Mt 9,35-36; 14,13-14; 15,32-37

a interpretare la vita come un dono per gli altri; a vedere come traguardo non i propri interessi, ma il bene dell'umanità»<sup>10</sup>.

«Guardatevi dal disprezzare uno solo di questi piccoli, perché vi dico che i loro angeli nel cielo vedono sempre la faccia del Padre mio che è nei cieli»<sup>11</sup>. *Non si tratta solo di migranti: si tratta di non escludere nessuno*. Il mondo odierno è ogni giorno più elitista e crudele con gli esclusi. I Paesi in via di sviluppo continuano ad essere depauperati delle loro migliori risorse naturali e umane a beneficio di pochi mercati privilegiati. Le guerre interessano solo alcune regioni del mondo, ma le armi per farle vengono prodotte e vendute in altre regioni, le quali poi non vogliono farsi carico dei rifugiati prodotti da tali conflitti. Chi ne fa le spese sono sempre i piccoli, i poveri, i più vulnerabili, ai quali si impedisce di sedersi a tavola e si lasciano le “briciole” del banchetto<sup>12</sup>. «La Chiesa “in uscita” [...] sa prendere l'iniziativa senza paura, andare incontro, cercare i lontani e arrivare agli incroci delle strade per invitare gli esclusi»<sup>13</sup>. Lo sviluppo esclusivista rende i ricchi più ricchi e i poveri più poveri. Lo sviluppo vero è quello che si propone di includere tutti gli uomini e le donne del mondo, promuovendo la loro crescita integrale, e si preoccupa anche delle generazioni future.

«Chi vuole diventare grande tra voi sarà vostro servitore, e chi vuole essere il primo tra voi sarà schiavo di tutti»<sup>14</sup>. *Non si tratta solo di migranti: si tratta di mettere gli ultimi al primo posto*. Gesù Cristo ci chiede di non cedere alla logica del mondo, che giustifica la prevaricazione sugli altri per il mio tornaconto personale o quello del mio gruppo: prima io e poi gli altri! Invece il vero motto del cristiano è “prima gli ultimi!”. «Uno spirito individualista è terreno fertile per il maturare di quel senso di indifferenza verso il prossimo, che porta a trattarlo come mero oggetto di compravendita, che spinge a disinteressarsi dell'umanità degli altri e finisce per rendere le persone pavidе e ciniche. Non sono forse questi i sentimenti che spesso abbiamo di fronte ai poveri, agli emarginati, agli ultimi della società? E quanti ultimi abbiamo nelle nostre società! Tra questi, penso soprattutto ai migranti, con il loro carico di difficoltà e sofferenze, che affrontano ogni giorno nella ricerca, talvolta disperata, di un luogo ove vivere in

<sup>10</sup> Discorso nella Moschea “Heydar Aliyev” di Baku, Azerbaijan, 2 ottobre 2016

<sup>11</sup> Mt 18,10

<sup>12</sup> Cf. Lc 16,19-21

<sup>13</sup> Esort. ap. *Evangelii gaudium*, 24

<sup>14</sup> Mc 10,43-44

pace e con dignità»<sup>15</sup>. Nella logica del Vangelo gli ultimi vengono prima, e noi dobbiamo metterci a loro servizio.

«Io sono venuto perché abbiano la vita e l'abbiano in abbondanza»<sup>16</sup>. *Non si tratta solo di migranti: si tratta di tutta la persona, di tutte le persone*. In questa affermazione di Gesù troviamo il cuore della sua missione: far sì che tutti ricevano il dono della vita in pienezza, secondo la volontà del Padre. In ogni attività politica, in ogni programma, in ogni azione pastorale dobbiamo sempre mettere al centro la persona, nelle sue molteplici dimensioni, compresa quella spirituale. E questo vale per tutte le persone, alle quali va riconosciuta la fondamentale uguaglianza. Pertanto, «lo sviluppo non si riduce alla semplice crescita economica. Per essere autentico sviluppo, deve essere integrale, il che vuol dire volto alla promozione di ogni uomo e di tutto l'uomo»<sup>17</sup>.

«Così dunque voi non siete più stranieri né ospiti, ma siete concittadini dei santi e familiari di Dio»<sup>18</sup>. *Non si tratta solo di migranti: si tratta di costruire la città di Dio e dell'uomo*. In questa nostra epoca, chiamata anche l'era delle migrazioni, sono molte le persone innocenti che cadono vittime del “grande inganno” dello sviluppo tecnologico e consumistico senza limiti<sup>19</sup>. E così si mettono in viaggio verso un “paradiso” che inesorabilmente tradisce le loro aspettative. La loro presenza, a volte scomoda, contribuisce a sfatare i miti di un progresso riservato a pochi, ma costruito sullo sfruttamento di molti. «Si tratta, allora, di vedere noi per primi e di aiutare gli altri a vedere nel migrante e nel rifugiato non solo un problema da affrontare, ma un fratello e una sorella da accogliere, rispettare e amare, un'occasione che la Provvidenza ci offre per contribuire alla costruzione di una società più giusta, una democrazia più compiuta, un Paese più solidale, un mondo più fraterno e una comunità cristiana più aperta, secondo il Vangelo»<sup>20</sup>.

Cari fratelli e sorelle, la risposta alla sfida posta dalle migrazioni contemporanee si può riassumere in quattro verbi: *accogliere, proteggere, promuovere e integrare*. Ma questi verbi non valgono solo per i migranti e i rifugiati. Essi esprimono la missione della Chiesa verso tutti gli abitanti delle periferie esistenziali, che devono essere accolti, protetti, promossi e integrati. Se mettiamo in pratica questi verbi, contribuiamo a costruire la città di Dio e dell'uomo,

<sup>15</sup> *Discorso al Corpo Diplomatico*, 11 gennaio 2016

<sup>16</sup> *Gv* 10,10

<sup>17</sup> S. Paolo VI, Enc. *Populorum progressio*, 14

<sup>18</sup> *Ef* 2,19

<sup>19</sup> Cf. Enc. *Laudato si'*, 34

<sup>20</sup> *Messaggio per la Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2014*

promuoviamo lo sviluppo umano integrale di tutte le persone e aiutiamo anche la comunità mondiale ad avvicinarsi agli obiettivi di sviluppo sostenibile che si è data e che, altrimenti, saranno difficilmente raggiunti.

Dunque, non è in gioco solo la causa dei migranti, non è solo di loro che si tratta, ma di tutti noi, del presente e del futuro della famiglia umana. I migranti, e specialmente quelli più vulnerabili, ci aiutano a leggere i “segni dei tempi”. Attraverso di loro il Signore ci chiama a una conversione, a liberarci dagli esclusivismi, dall’indifferenza e dalla cultura dello scarto. Attraverso di loro il Signore ci invita a riappropriarci della nostra vita cristiana nella sua interezza e a contribuire, ciascuno secondo la propria vocazione, alla costruzione di un mondo sempre più rispondente al progetto di Dio.

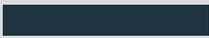
È questo l’auspicio che accompagno con la preghiera invocando, per intercessione della Vergine Maria, Madonna della Strada, abbondanti benedizioni su tutti i migranti e i rifugiati del mondo e su coloro che si fanno loro compagni di viaggio.

*Dal Vaticano, 27 maggio 2019*

**FRANCESCO**

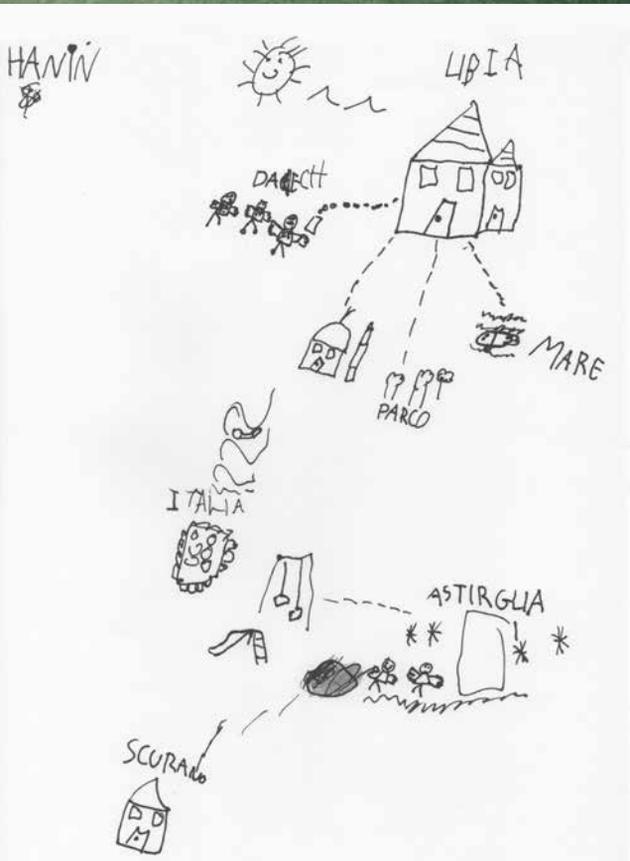


"Amo molto gli altri, mi identifico in loro. Qui, a casa anche se sono ospite, faccio le cose come se fosse casa mia. Mio desiderio è quello di essere riconosciuta per quello che sono, non per quello che ho". *Charnelle, 34 anni.*



**PRIMA PARTE**

**CON LO  
SGUARDO  
RIVOLTO  
ALL'EUROPA**



“È la storia di un topolino, che voleva scappare, correva e correva e sbatteva la testa contro il muro da una parte e dall'altra. Il topolino non riusciva a scappare”. Il racconto è di Hanin, 9 anni, che vive con la sua famiglia in un piccolo paese dell'Appennino parmense.

# LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN EUROPA NEL 2017-2018

Mariacristina Molfetta

## 1. Guerre e crisi nel mondo nel 2017 e nel 2018

Il numero di conflitti, situazioni di crisi e tensioni nel mondo non ha accennato a diminuire nel 2017 e nel 2018. Se a metà giugno del 2016 secondo l'*Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*<sup>1</sup> erano 36 i conflitti in atto e 11 le situazioni di crisi, purtroppo nel 2017 e nel primo semestre del 2018, anche se alcuni dei conflitti si sono chiusi, abbiamo assistito all'aprirsi e acutizzarsi di altri scenari di crisi<sup>2</sup>: pertanto a giugno 2018 i conflitti sono diventati 34 e le situazioni di crisi sono salite a 17, così distribuiti nei diversi continenti.

---

<sup>1</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo* - settima edizione -, Terra Nuova, Firenze, 2016, pp. 10-11.

<sup>2</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., pp. 12-13. Per avere un quadro preciso di come le guerre, le situazioni di conflitto e di instabilità siano aumentate tra il 2017 e il 2018 si può vedere anche il Global Peace Index 2018 al seguente link: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>, dove si trovano appunto i dati relativi al 2017 e confrontarlo con il Global Peace Index del 2019 al seguente link: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>, dove invece i dati del mondo relativi al 2018. Le regioni che hanno sperimentato negli ultimi anni il deterioramento più significativo degli indicatori di pace e benessere sono state il Medio Oriente e il Nord Africa.

Continente	Conflitti	Crisi	Totale conflitti + crisi
<b>Africa</b>	Ciad Costa d'Avorio Etiopia/Eritrea Libia Mali Niger Nigeria Repubblica Centrafricana Repubblica del Congo Sahara Occidentale Somalia Sudan Sud Sudan	Algeria Burkina Faso Burundi Camerun Guinea Bissau Guinea Conakry Liberia Uganda	<b>13 conflitti + 8 crisi</b>
<b>America</b>	Haiti	Colombia Honduras Messico Venezuela	<b>1 conflitto + 4 crisi</b>
<b>Asia</b>	Afghanistan Cina – Tibet Filippine India Iraq Kashmir Kurdistan Myanmar Nagorno Karabakh Pakistan Pashtun Thailandia Yemen – Arabia Saudita	Cina/Xinjiang Corea, al confine N/S Iran	<b>12 conflitti + 3 crisi</b>
<b>Medio Oriente</b>	Israele - Palestina Libano Siria		<b>3 conflitti</b>
<b>Europa</b>	Cecenia Cipro Georgia Kosovo Ucraina	Bosnia Irlanda del Nord	<b>5 conflitti + 2 crisi</b>
<b>Nel Mondo</b>			<b>34 conflitti + 17 crisi</b>

Secondo ACLED<sup>3</sup>, che è un progetto di raccolta, analisi e mappatura delle crisi armate nel mondo, **il numero delle persone morte a causa di conflitti tra il 2017 e il primo semestre del 2018 è stato di circa 193 mila**. Afghanistan, Siria, Iraq, Yemen 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** in questi due anni, dove cioè si è registrato il numero più elevato di morti, sono stati rispettivamente **l’Afghanistan con 72.233 decessi, seguito dalla Siria con 71.764 morti**<sup>4</sup>. Questi due paesi da soli hanno avuto assieme un numero di vittime quasi quattro volte superiore a quelle che si sono avute, nello stesso tempo, in tutto il **continente africano, dove si sono conteggiate 47.000 vittime**.

**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 e negli ultimi anni Libia e Siria) o nel momento in cui **vendiamo armamenti** in aree del mondo dove i conflitti sono presenti<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Cf. <https://www.acleddata.com/dashboard/>.

<sup>4</sup> Cf. <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/09/05/si-scappa-dalla-guerra-la-mappa-dei-conflitti-nel-mondo/https://www.acleddata.com/dashboard/>.

<sup>5</sup> Cf. <https://www.atlanteguerre.it/armi-italiane-export-senza-criisi/>. 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 milioni di euro e hanno riguardato ben 80 Paesi, incluse le regioni di maggior tensione del pianeta. Per quanto riguarda il trasferimento diretto di armi italiane nel 2018, per un valore totale di circa 2,5 miliardi di euro, queste sono avvenute nei seguenti Paesi: Germania (278 milioni), Regno Unito (221 milioni), Francia (152 milioni) e Stati Uniti d’America (138 milioni) cioè Paesi nostri alleati o nella NATO o nell’UE, ma anche in altri Paesi problematici e con forti tensioni come: Pakistan (207 milioni), Turchia (162 milioni), Arabia Saudita (108 milioni), Emirati Arabi (80 milioni), India (54 milioni) ed Egitto (31 milioni). Per quanto riguarda invece le licenze concesse nel 2018, che ci impegnano cioè a consegne di armi anche negli anni futuri: ai vertici della classifica ci sono: Qatar, Pakistan, Turchia, ed Emirati Arabi; il 48% dei “nostri affari” dovuto alla vendita di armi si sta concentrando 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. A riguardo: *Bombe italiane, morti civili yemenite*: così titola il New York Times, a fine dicembre 2017, che ha pubblicato online un video reportage sulla vendita all’Arabia Saudita di armi prodotte da una fabbrica tedesca in uno stabilimento della Sardegna; cfr. «l’Adige.it», *New York Times: «Armi italiane contro i civili nello Yemen»*, 30 Dicembre 2017, <https://www.ladige.it/>

Dopo un periodo in cui sembrava che il commercio delle armi avesse smesso di espandersi, negli ultimi anni ha ricominciato a crescere<sup>6</sup>: se prendiamo in considerazione i due periodi di quattro anni quello 2009-2013 e quello 2014-2018 vediamo che il commercio e la vendita di armi è aumentata nel secondo quadriennio del 7,8%. Nel mondo, in questo periodo, i cinque maggiori esportatori sono stati: Stati Uniti, Russia, Francia, Germania e Cina, mentre i cinque maggiori importatori sono stati: Arabia Saudita, India, Egitto, Australia ed Algeria. Nel Medio Oriente finisce il 35% delle armi vendute dai Paesi occidentali. Spesso la vendita di armi da parte dell'Occidente avviene in cambio di petrolio, gas, risorse minerarie e naturali, terra. Si stima che ogni anno la vendita illegale di armi e munizioni causi 508.000 morti, di cui 430.000 non nelle zone di guerra. Il mercato nero delle armi si stima tra i 2 e i 10 miliardi di dollari<sup>7</sup>, mentre quello legale supera i 90 miliardi di dollari (nel 2017 è stato di circa 95 miliardi<sup>8</sup>), per cui in totale ogni anno la vendita di armi rappresenta un giro di affari di circa 100 miliardi di dollari<sup>9</sup>.

Tutti questi scenari di guerre e instabilità, in cui noi non siamo dunque esenti da responsabilità e speculazioni, hanno poi diverse conseguenze in co-

---

news/mondo/2017/12/30/new-york-times-armi-italiane-contro-civili-yemen. Armi che, riporta il giornale mostrando alcune immagini, verrebbero usate anche contro civili inermi nello Yemen. Secondo l'UNCHR lo Yemen, alla fine del 2017 e inizio del 2018, è diventato il Paese dove si sta consumando la maggiore crisi umanitaria nel mondo. A riguardo: «Internazionale», *La peggior crisi umanitaria al mondo è ignorata da politici e giornalisti*, 28 luglio 2017, <https://www.internazionale.it/opinione/vijay-prashad/2017/07/28/crisi-umanitaria-ignorata>; «Valigia blu», *Yemen, una guerra "ignorata" e la peggiore crisi umanitaria al mondo*, 2 Dicembre 2017, <https://www.valigiablue.it/yemen-guerra-carestia/>.

<sup>6</sup> Cf. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19\\_summary\\_eng\\_1.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19_summary_eng_1.pdf) qui si possono trovare i dati più aggiornati sul 2018, ma anche di analisi dell'ultimo quadriennio 2014-2018: sia sull'importazione che esportazione delle armi, sia sulle aree del mondo in cui avviene, sia del flusso di denaro che coinvolge. I dati del 2017 si trovano in italiano invece nel documento al seguente link: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-08/sipri\\_yb18\\_summary\\_ita.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-08/sipri_yb18_summary_ita.pdf).

<sup>7</sup> Per avere un affondo specifico sul traffico illecito delle piccole armi vedere: <http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/iriad-review/542-traffico-illecito-di-armi-piccole-e-leggere-nel-mediterraneo-allargato> pp. 8-16. Nel mondo si stima ci siano circa un miliardo di armi di piccolo calibro, queste, da dopo la seconda guerra mondiale ad oggi, sono responsabili di circa il 90% delle uccisioni che avvengono in tutti i conflitti, e di queste morti, specie in Africa e Medio Oriente, le vittime principali sono civili in circa il 70-80% dei casi. Dai dati europei si evince che la maggior parte delle armi commerciate nel mercato illecito sono pistole (34%). L'Italia tra il 2010 e il 2015 è stato il secondo paese per sequestro di armi di piccolo calibro e nel 2017 nel nostro Paese sono state sequestrate 441 armi da fuoco e più di 4.000 kg di polvere da sparo.

<sup>8</sup> [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19\\_summary\\_eng\\_1.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19_summary_eng_1.pdf), p. 9.

<sup>9</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., pp. 19-20 e poi infografica *Atlante commercio armi*, tavola 2.

mune. 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 agosto 2018 eravamo 7 miliardi e 611 milioni: il patrimonio degli otto uomini più ricchi del mondo, valutato intorno ai 426 miliardi di dollari, è corrispondente alla ricchezza di cui può usufruire la metà della popolazione mondiale<sup>10</sup>. Mentre la quota cumulativa di ricchezza del 50% più povero è corrispondente allo 0,2% della ricchezza del Mondo<sup>11</sup>. In termini percentuali si può dire che l'1% della popolazione mondiale più ricca controlla il 99% della ricchezza di tutto il pianeta<sup>12</sup>. Tra il 2015 e il 2016 le dieci maggiori multinazionali del Mondo hanno realizzato complessivamente profitti superiori a quelli cui possono accedere più di 180 Paesi nel loro insieme. 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»<sup>13</sup>.

**Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo.** Si stima che ci siano ancora 820 milioni<sup>14</sup> di esseri umani che rischiano la morte per fame e quasi

<sup>10</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., quarta di copertina.

<sup>11</sup> AA.VV. *15° Rapporto Diritti Globali - Apocalisse umanitaria* -, Ediesse, Roma 2017, p. 53.

<sup>12</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., quarta di copertina.

<sup>13</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., quarta di copertina. 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 usufruiscono del 25,1% delle risorse, mentre il 10% delle persone più povere accedono solo al 2% delle risorse, e viene fatta una stima di 16, 4 milioni di Italiani a rischio di povertà: <http://www.numeripari.org/2019/09/11/italia-il-10-piu-ricco-ha-un-quarto-dei-red-diti/>.

<sup>14</sup> Cf. <https://www.unicef.org/media/55921/file/SOFI-2019-full-report.pdf> pp. 3. Qui si possono trovare i dati più aggiornati sulla situazione di sicurezza alimentare nel mondo nel 2018. Per avere i dati e una mappa sulle disuguaglianze alimentari nel mondo nel 2017 invece si può vedere

lo stesso numero di persone, 703 milioni, che soffrono di obesità<sup>15</sup>. In realtà la capacità di produzione agricola cresce ogni anno dell'1,5%, il che porta a concludere che non è il cibo che manca, ma la capacità e la volontà di distribuirlo equamente<sup>16</sup>.

**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 mappa della distribuzione dell'acqua

---

il Rapporto CESVI: *2017 Indice globale della fame – Le disuguaglianze della fame* al seguente link: <http://indiceglobaledellafame.org/>, dove viene evidenziato che le regioni più colpite dalla fame sono state nel 2017 l'Asia meridionale e l'Africa a sud del Sahara. Guardando la mappa risulta evidente che c'è uno stretto legame tra i Paesi che stanno vivendo forti tensioni e guerre e quelli in cui le persone sono più a rischio di patire la fame. All'interno del rapporto Naomi Hossain, una ricercatrice presso l'institute of Development Studies, esplora i legami tra disuguaglianza, potere e fame e arriva a dichiarare che: «Nella maggior parte dei casi sono le persone e i gruppi con meno potere sociale, economico o politico – quelli che sono discriminati e svantaggiati, come le donne, le minoranze etniche, i popoli indigeni, gli abitanti delle zone rurali e i poveri - a essere le principali vittime della fame e della malnutrizione». Per avere un approfondimento di come la fame colpisca proprio i bambini, vedere invece il rapporto del 2017 di Save the Children, *Una fame da morire – vecchie e nuove sfide nel contrasto alla malnutrizione* scaricabile al seguente link: <https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/uploads/publicazioni/una-fame-da-morire.pdf>. Questo studio riporta tra le altre cose come ogni anno muoiano sei milioni di bambini prima di arrivare ai 5 anni, per cause curabili di cui la principale è la malnutrizione che da sola porta alla morte di quasi 3 milioni di bambini ogni anno. Altri 52 milioni di bambini sotto i cinque anni soffrono la fame nel mondo, mentre 155 milioni sono malnutriti cronici di cui la maggior parte (122 milioni) vive proprio nelle zone colpite dai conflitti. Ci sono invece 41 milioni di bambini nel mondo che sono obesi o in sovrappeso.

<sup>15</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., quarta di copertina.

<sup>16</sup> Per avere un'ulteriore fotografia aggiornata dei luoghi nel mondo dove la popolazione è a rischio alimentare acuto, cioè rischia di morte per fame, vedere anche il rapporto scritto da diverse agenzie Onu: *Global Report On Food Crises 2018*, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/fsin/docs/global\\_report/2018/GRFC\\_2018\\_Full\\_report\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fsin/docs/global_report/2018/GRFC_2018_Full_report_EN.pdf) da dove si evince con chiarezza che la scarsità di cibo e acqua non è provocata solo da eventi naturali ma soprattutto dai conflitti, per cui non è un destino che colpisce i più sfortunati ma ha chiare responsabilità umane. Nel 2017 il primo motivo della fame nel mondo sono stati proprio i conflitti, le guerre e le situazioni di crisi, seguiti da eventi climatici quali la siccità e rafforzati da spostamenti massicci di popolazione in cerca di possibilità di sopravvivenza. I Paesi dove le guerre stanno mettendo a rischio alimentare il numero maggiore di persone sono i seguenti: lo Yemen, la Nigeria, la Repubblica Democratica del Congo, l'Afghanistan, la Siria, il Sud Sudan e la Somalia. Un altro rapporto uscito nel Gennaio del 2019 che analizza la stretta relazione tra situazione di fame e di guerra in 16 paesi del mondo lo si trova invece al seguente link: <http://www.fao.org/3/ca3113en/CA-3113EN.pdf>, secondo questa ultima analisi alla fine del 2018 circa 56 milioni di persone avevano bisogno urgente di cibo. In 5 paesi dei 16 analizzati la fame è aumentata nel corso dell'ultimo anno a causa dei conflitti (Yemen, Sud Sudan, Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo e Repubblica Centrafricana).

potabile nel mondo mostra una evidente disuguaglianza. La mancanza di accesso all'acqua potabile colpisce più che altro le popolazioni delle aree rurali più povere del mondo. Ci sono 850 milioni di persone che nel mondo vivono ancora senza acqua potabile e il cui accesso all'acqua non è facile, nel senso che hanno il primo pozzo disponibile ad almeno mezz'ora di cammino di distanza, mentre sono quasi 600 milioni quelli che non hanno accesso a servizi igienici essenziali<sup>17</sup>. Questa situazione porta a quasi 300 milioni di esseri umani che ogni anno muoiono per malattie direttamente collegate alla mancanza di acqua e di igiene conseguente<sup>18</sup>.

**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 più che altro in Africa per garantirsi il cibo. Sono già 560 milioni gli ettari che sono passati come proprietà sotto il controllo di multinazionali, fondi di investimento e governi, e più di 200 milioni di ettari quelli 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 nord americani 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, Liberia<sup>19</sup>. Gli investitori che comprano o

<sup>17</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo* - ottava edizione -, Terra Nuova, Firenze, 2018, quarta di copertina.

<sup>18</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo* - ottava edizione -, Terra Nuova, Firenze, 2018, infografica *Acqua e cambiamenti climatici - Atlante conflitti ambientali*, tavola 3.

<sup>19</sup> Per avere una fotografia aggiornata 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-padroni-della-terra\\_OK2.pdf](https://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2018/04/i-padroni-della-terra_OK2.pdf). Oltre infatti alla classifica dei primi 10 Paesi che stanno investendo in questa pratica di accaparramento e dei 10 Paesi che hanno ceduto più terre, 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.

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 Ungheria<sup>20</sup>.

**Si fugge** anche dalla instabilità creata **dagli attentati terroristici**. Secondo il *Global Terrorism Index 2018*, un rapporto realizzato dall'Institute for Economics and Peace (IEP)<sup>21</sup>, nel 2017 vi sono stati circa più di 8.000 attentati nel mondo che hanno colpito 67 diversi Paesi e hanno provocato 18.814 vittime (19 tra i 67 paesi hanno avuto almeno 100 morti e 5 ne hanno avuti mille). La geografia dell'orrore, secondo questo rapporto, si concentra maggiormente nei seguenti 10 Paesi: Afghanistan con 4.653 vittime; Iraq con 4.271; Nigeria con 1.532; Somalia con 1.470; Siria con 1.096; Pakistan con 852; Egitto con 655; Repubblica Democratica del Congo con 564; Repubblica Centrafricana con 390; India con 384 vittime. L'84% di tutti gli attentati terroristici del mondo nel 2017 si sono quindi collocati tra il Medio Oriente, l'Africa del Nord e Sub Sahariana e infine nell'Asia del Sud. Nel 2017 quattro gruppi sono stati responsabili del 56,5% degli attacchi terroristici nel mondo causando un totale di circa 10.632 morti: ISIS, i Talebani, Al Shabaab e Boko Haram. Il 99% di tutti gli attacchi terroristici del 2017 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. L'insieme dei Paesi occidentali ha continuato a subire nel 2017 un certo numero di attentati arrivando a un totale di 204 vittime (il 75% in meno rispetto agli 827 morti del 2016). Tra i Paesi occidentali che sono stati colpiti da qualcuno di questi attacchi il numero maggiore di morti si è avuto nel 2017 in Turchia (123 morti) seguita dal Regno Unito e dalla Francia.

**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 2018<sup>22</sup>, **nel 2017** sono stati registrati com-

<sup>20</sup> AA.VV., *Atlante delle guerre...*, cit., infografica *Atlante Land Grabbing*, tavola 5.

<sup>21</sup> Institute for Economics and Peace (IEP) - *Global Terrorism Index 2018*: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global-Terrorism-Index-2018-1.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.

<sup>22</sup> UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2017*: <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>, rapporto del 20 Giugno 2018 relativo ai dati del 2017.

complessivamente **68,5 milioni di persone sradicate** dai loro luoghi di residenza e di vita (di cui 25,4 milioni di rifugiati fuori dal loro Paese di origine, 40 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni, 3,1 milioni di domande d'asilo presentate nello stesso anno).

Si tratta di un numero elevatissimo, quasi 16,2 milioni di persone hanno dovuto lasciare la loro casa a causa di guerre e forti tensioni tra la fine del 2016 e la fine del 2017, cioè circa 44.400 persone ogni giorno, metà delle quali (52%) di minore età<sup>23</sup>.

**Queste cifre già sbalorditive del 2017 sono state superate nel 2018, raggiungendo i livelli più alti dopo la seconda guerra mondiale.** Se guardiamo infatti **all'ultimo rapporto dell'UNHCR** del giugno del 2019<sup>24</sup> **troviamo che nel 2018 si sono** registrati complessivamente **70,8 milioni di persone sradicate** dai loro luoghi di residenza e di vita (di cui 25,9 milioni di rifugiati fuori dal loro Paese di origine, 44,3 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni, 3,5 milioni di domande d'asilo presentate nello stesso anno).

Di questi quasi 13,6 milioni di persone hanno dovuto lasciare la loro casa a causa di guerre e forti tensioni tra la fine del 2017 e la fine del 2018, cioè circa 37.000 persone ogni giorno, metà delle quali di minore età.

### **3. Da quali Paesi arrivano in Italia e in Europa le persone in fuga e quali rotte hanno dovuto seguire nel 2017, nel 2018 e nei primi nove mesi del 2019**

Se la maggioranza delle persone costrette alla fuga resta nella prima zona sicura vicino a casa, 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 2017, come riportano i dati UNHCR<sup>25</sup>, in tutto sono state 102.800 le persone nel mondo che hanno potuto usufruire di tali programmi di reinsediamento, con il coinvolgimento di 35 Stati ospitanti. Di questo totale, 33.400

<sup>23</sup> Secondo il *Global Peace Index 2018* <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>, p. 4, nel 2017 le persone in cerca di protezione (sfollate, richiedenti asilo o rifugiate) sono diventate quasi l'1% della popolazione mondiale, un numero 12 volte più alto del 1951 quando si è stabilita la Convenzione di Ginevra.

<sup>24</sup> UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2018*: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>, rapporto del 20 Giugno 2019 relativo ai dati del 2018.

<sup>25</sup> UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2017*: <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>, pp. 29-30.

sono andati negli Stati Uniti, 26.600 in Canada, 15.100 in Australia. Nel 2018 sono stati anche meno i reinsediamenti, come riportano i dati UNHCR<sup>26</sup>, 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 92.400 (meno del 10%) hanno potuto usufruire di tali programmi, con il coinvolgimento di 25 Stati ospitanti. Di questo totale, 28.100 sono andati in Canada, 22.900 negli Stati Uniti, 12.700 in Australia, 5.800 in Inghilterra e 5.600 in Francia.

L'UNHCR aveva stimato il bisogno di trasferire complessivamente in Europa attraverso il reinsediamento circa 302 mila persone, ma alla fine dell'anno in tutta Europa erano arrivate attraverso questo canale solo 24.815 persone<sup>27</sup>. L'esiguità di canali umanitari<sup>28</sup>, 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.

Secondo sia IOM<sup>29</sup> che Frontex<sup>30</sup>, **sette rotte sono state le più usate dai trafficanti verso l'Europa nel 2017, nel 2018 e nei primi nove mesi del 2019, concentrate quasi tutte nel Mediterraneo.** Inoltre sia nel 2017 che nel 2018 si assiste, per il secondo e il terzo anno consecutivo, a una diminuzione significativa di persone che entrano irregolarmente attraverso i confini esterni dell'Europa (nel 2015 se ne erano conteggiate 1.822.337, mentre nel 2016 il numero era già sceso a 551.371): infatti il conteggio si ferma nel 2017 a

<sup>26</sup> UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2018*: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>, pp. 30-32.

<sup>27</sup> Si veda al riguardo Giovanni Godio, p. 72.

<sup>28</sup> Per avere una panoramica di quali canali umanitari hanno avuto luogo in Italia nel 2017-2018 vedere al seguente link: <http://inmigration.caritas.it/sites/default/files/2019-05/corridoi%20definitivo%2015052019.pdf> il rapporto *Oltre il mare- Primo rapporto sui corridoi umanitari in Italia e altre vie legali sicure d'ingresso*, a cura di Caritas Italiana.

<sup>29</sup> Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM), 2018, 2019: <http://missingmigrants.iom.int/>.

<sup>30</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2018*, febbraio 2018, dove si trovano i dati relative al 2017: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>; FRONTEx, *Trends and routes*, 2018: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> FRONTEx, *Risk analysis for 2019*, Febbraio 2019, dove si trovano i dati relative al 2018: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf). Per avere i dati di Frontex su rotte ed ingressi del primo semestre del 2019 guardare invece la mappa interattiva al seguente link: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

204.718 persone<sup>31</sup> e nel 2018 a 190.930<sup>32</sup>. **Nei primi nove mesi del 2019** le persone in entrata irregolarmente in Europa si ferma a 88.200<sup>33</sup>. Riportiamo di seguito le rotte principali.

1. **Via del Mediterraneo Centrale.** È rimasta nel 2017, specie nel primo semestre, la rotta più usata per entrare in Europa. E si è confermata essere la più pericolosa: su più di 3.100 morti nel Mediterraneo in tutto il 2017, 2.853 si sono avuti su questa sola rotta<sup>34</sup>. 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 era concentrata soprattutto nel nord della Libia, prevalentemente verso l'Italia. La rete di trafficanti 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 governarle. Secondo Frontex<sup>35</sup> **nel 2017** hanno usato questa rotta 118.962 persone in fuga, di cui le prime tre nazionalità erano quella nigeriana (con 18.163 persone), la guineana (9.174 persone) e quella ivoriana (9.509 persone). Anche il Ministero dell'Interno fornisce i suoi dati sulle persone sbarcate in Italia nel 2017, con cifre abbastanza simili alle precedenti<sup>36</sup>. Guardando alla composizione e al genere di queste persone sbarcate nel 2017, vi era una maggioranza di uomini

<sup>31</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2018*, Febbraio 2018, p.18: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

<sup>32</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2019*, Febbraio 2019, p.9: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf).

<sup>33</sup> Si veda al riguardo Giovanni Godio, p. 56.

<sup>34</sup> IOM, 2018: <http://missingmigrants.iom.int/>.

<sup>35</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2018*, Febbraio 2018, pp 18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

<sup>36</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2017.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2017.pdf). Il Ministero ha conteggiato un totale di 119.310 persone sbarcate in Italia nel 2017, di cui le prime tre nazionalità erano quella nigeriana (con 18.173 persone), la guineana (9.693 persone) e l'ivoriana (9.504 persone), poi seguivano le persone bengalesi (9.995) e maliane (7.114), eritree (6.953) e sudanesi (6.172), e ancora le persone tunisine (6.092), senegalesi (5.994) e marocchine (5.928).

(88.911), poi le donne (24.133) di cui più del 40% dalla Nigeria e ben 17.337 minori (di cui 15.779 i minori stranieri non accompagnati) di diverse nazionalità nella stragrande maggioranza africana<sup>37</sup>. **Su questa via si assiste a una drastica riduzione degli arrivi a partire da giugno 2017<sup>38</sup>**, in seguito agli accordi presi tra il governo italiano e alcune forze del governo provvisorio libico che gestiscono parti del territorio del Paese, cosa che fa sì che il conteggio degli arrivi a fine anno su questa rotta sia inferiore del 34% rispetto a quello dell'anno precedente nonostante nei primi sei mesi del 2017 gli arrivi fossero stati anche più alti di quelli dei primi sei mesi del 2016<sup>39</sup>.

**Questa riduzione degli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo Centrale si continua 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 umani<sup>40</sup>, 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 Paese<sup>41</sup>, cosa che ha portato anche ad un cambiamento sui punti di partenza e della nazionalità di chi è sbarcato in Italia. Si assiste a una diminuzione

<sup>37</sup> Cf. [https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/Analisi%20Sbarchi%20Gen-Dic\\_2017.pdf](https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/Analisi%20Sbarchi%20Gen-Dic_2017.pdf).

<sup>38</sup> Vedere a riguardo il capitolo di Maurizio Veglio di approfondimento sulla Libia pp. 77-103.

<sup>39</sup> Per avere un approfondimento sulla situazione della Libia come Paese e le politiche europee ed italiane di finanziamento della Guardia Costiera libica, vedere AA.VV., *15° Rapporto Diritti Globali - Apocalisse umanitaria* -, Ediesse, Roma 2017, pp. 497-500: *Libia, uno stato fallito promosso dall'Europa a gendarme del Mediterraneo*, intervista a Karlos Zurutza curata da Orsola Casagrande.

<sup>40</sup> 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](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>.

<sup>41</sup> 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](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. Si veda al riguardo Giovanni Godio, p. 57, dove si evince che la Guardia Costiera libica ha intercettato e riportato in Libia nel 2017 circa 15.358 persone e più o meno lo stesso numero nel 2018. Mentre nei primi dieci mesi del 2019 le persone intercettate e riportate indietro sono già purtroppo 8.155. [http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/UNHCR\\_rapporto\\_Viaggi\\_Disperati.pdf](http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/UNHCR_rapporto_Viaggi_Disperati.pdf).

delle persone di diverse nazionalità africane in partenza dalla Libia<sup>42</sup> e aumentano invece le piccole imbarcazioni in partenza da Tunisia e Algeria. **In tutto il 2018** Frontex<sup>43</sup> conteggia solo 23.485 persone sbarcate in Italia attraverso la rotta del Mediterraneo Centrale, le cui prime tre nazionalità risultano essere quella tunisina (con 5.182 persone), seguita da quella eritrea (3.529 persone) e poi dalla nazionalità sudanese (2.037 persone)<sup>44</sup>. Se guardiamo alla composizione di genere e di età che ci fornisce l'UNHCR<sup>45</sup> vediamo che su questa rotta nel 2018 gli uomini sono il 72%, le donne il 10% e i minori il 18% , ma tra questi continua ad essere molto elevato il numero di minori soli non accompagnati che vengono conteggiati in 3.536, cioè l'83% di tutti i minori arrivati attraverso questa via. Inoltre questa continua ad essere, nonostante la diminuzione degli sbarchi possibili, la rotta in cui si muore di più al mondo: a fine 2018 sono ancora più di 1.300 le persone che perdono la vita qui, 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 sbarco<sup>46</sup>, mentre aumentano i rischi di sequestro e le multe per le imbarcazioni, che in base alle leggi internazionali e nazionali, continuano a soccorrere le persone in difficoltà e a rischio vita nel Mediterraneo<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Cf. [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2018\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_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).

<sup>43</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2019*, Febbraio 2019, p.16: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf).

<sup>44</sup> Per avere il riferimento di quali sono i dati del nostro Ministero dell'Interno sul 2018 vedere al seguente link: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2018\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2018_0.pdf).

<sup>45</sup> Cf. [http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/UNHCR\\_rapporto\\_Viaggi\\_Disperati.pdf](http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/UNHCR_rapporto_Viaggi_Disperati.pdf) pp. 8.

<sup>46</sup> ANNALISA CAMILLI *La legge del Mare-cronache dei soccorsi nel Mediterraneo* Rizzoli, Milano 2019.

<sup>47</sup> 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>.

**Nel primo semestre del 2019** Frontex<sup>48</sup> conteggia 4.890 arrivi attraverso questa rotta le cui prime tre nazionalità risultano essere le seguenti: Tunisia 8430; Sudan 5950; Pakistan 5800<sup>49</sup>. Di queste secondo l'UNHCR<sup>50</sup>, anche per le difficoltà fatte dall'Italia nell'assegnazione di un porto sicuro, solo 2.800 vengono fatte sbarcare nel nostro paese (le tre principali nazionalità sono Tunisia 600, Pakistan 400, Algeria 300) mentre le altre approdano o a Malta o in porti di altri paesi europei. Se guardiamo alla composizione di genere e all'età di chi viene sbarcato in Italia troviamo che la percentuale di uomini cresce sino al 75%, le donne scendono al 7%, mentre i minori rimangono il 18%, di cui di cui circa 330 sono minori stranieri non accompagnati secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno<sup>51</sup>.

2. **Via del Mediterraneo Orientale.** Rimane **nel 2017**, come nel 2016, la seconda rotta di ingresso in Europa, dopo essere stata la principale 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 2016 e si sono mantenuti relativamente bassi nel 2017, quando 42.305 persone hanno usato questa via per entrare in Europa. I principali ingressi sono stati quelli di 16.393 siriani, 7.193 iracheni e 3.985 afgani<sup>52</sup>. **Nel 2018** gli ingressi registrati su questa via aumentano (più 34%), ma rimane la seconda rotta più usata, visto che salgono molto anche quelli del Mediterraneo Occidentale. Nel 2018 Frontex su questa rotta mista (che ha una parte via mare e una parte via terra) conteggia 56.561 ingressi e le tre nazionalità più frequenti risultano

---

<sup>48</sup> Per avere i dati di Frontex su rotte ed ingressi del primo semestre del 2019 guardare invece la mappa interattiva al seguente link: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

<sup>49</sup> Per avere il confronto con i dati forniti dal Ministero dell'Interno nel primo semestre del 2019 vedere al seguente link: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_30-06-2019.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-06-2019.pdf).

<sup>50</sup> <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/70494> dati su sbarchi nel mediterraneo primo semestre 2019.

<sup>51</sup> [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_30-06-2019.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-06-2019.pdf) Per il Ministero dell'Interno le persone sbarcate sino al 30 giugno 2019 in Italia sono 2.678, e le prime tre nazionalità sono: Tunisia (581), Pakistan (426), Algeria (264).

<sup>52</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2018*, Febbraio 2018, pp.18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

essere quella siriana, quella afgana e quella irachena<sup>53</sup>. Secondo i dati di UNHCR 32.500 persone arrivano via mare nel 2018 e 18.000 via terra in Grecia, in questa rotta gli uomini sono il 40%, le donne il 23% e i minori il 37% (di cui 1.922 minori stranieri non accompagnati cioè il 16% di tutti i minori arrivati nel paese). Di quelli che arrivano via mare le principali nazionalità sono afgani (9.000), siriani (7.900) e iracheni (5.900)<sup>54</sup>. **Nel primo semestre del 2019** Frontex<sup>55</sup> conteggia circa 28.210 ingressi in Europa attraverso questa via di cui le prime tre nazionalità sono afgani (7.940), siriani (5.257) e turchi (3.042), mentre UNHCR<sup>56</sup> ci dice che in Grecia ne sono arrivati 18.400 (di cui via mare 12.900 e via terra 5.500), nella divisione di genere e di età il 39% di questi sono uomini, il 25% donne e il rimanente 36% minori. Le tre principali nazionalità risultano essere: afgani (4.500), siriani (2.000) e congolesi della Repubblica Democratica (1.500)<sup>57</sup>.

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 più di 700.000 passaggi irregolari del 2015 ai poco più di 130.261 nel 2016 e attestandosi a numeri molto bassi **nel 2017**, quando si sono conteggiati solo 12.178 passaggi<sup>58</sup>. Le nazionalità che hanno usato più frequentemente questa rotta nel 2017 sono state quella pakistana con 4.355 persone, seguita dalla nazionalità afgana (con 3.388 persone) e da quella irachena (960 persone). **Nel 2018** gli ingressi da questa via sono stati 5.869 e le prime tre nazionalità sono state quella afgana (con 1.669), quella pakistana (1.017) e

<sup>53</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2019*, Febbraio 2019, p.17: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf).

<sup>54</sup> Cf. [http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/UNHCR\\_rapporto\\_Viaggi\\_Disperati.pdf](http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/UNHCR_rapporto_Viaggi_Disperati.pdf) p. 8.

<sup>55</sup> Cf. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

<sup>56</sup> Cf. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/70494>.

<sup>57</sup> Si veda anche, al riguardo, Giovanni Godio, p. 58.

<sup>58</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2018*, Febbraio 2018, pp. 18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

quella iraniana (980)<sup>59</sup>. **Nel primo semestre del 2019** gli ingressi attraverso questa via sono cresciuti tanto da essere quasi pari a quelli di tutto il 2018, Frontex<sup>60</sup> conteggia infatti 5.794 persone; le cui prime tre nazionalità risultano essere Afghanistan (3.038), Iran (617) e Iraq (579)<sup>61</sup>.

4. **Via circolare dall'Albania e dalla Grecia.** Nel 2017 si sono conteggiate circa 6.393 persone che hanno seguito questa via, quasi esclusivamente albanesi (più di 6.000 lavoratori albanesi che la hanno usata per entrare e uscire tra i due Paesi, in base appunto ai lavori stagionali disponibili)<sup>62</sup>. Nel 2018 sono state 4.550 le persone che hanno usato questa via, ancora in grande maggioranza albanesi<sup>63</sup>. **Nel primo semestre del 2019** Frontex<sup>64</sup> conta attraverso questa rotta 1.040 persone di cui: Albanesi (992), Indiani (15) Cinesi (12).
  
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 persone (di cui 4.809 in uscita dal Marocco, 4.219 dall'Algeria e 3.343 dalla Costa D'avorio)<sup>65</sup>. **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, di cui le tre principali nazionalità rilevate sono state quella marocchina, quella guineana e quella maliana<sup>66</sup>. Secondo i dati UNHCR,

<sup>59</sup> FRONTEX, *Risk analysis for 2019*, Febbraio 2019, p.17: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf).

<sup>60</sup> cf. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

<sup>61</sup> Si veda al riguardo ancora Giovanni Godio, p. 58 e anche il seguente articolo di redattore sociale: [https://www.redattosociale.it/article/home/violenze\\_al\\_confine\\_e\\_respingimenti\\_il\\_gioco\\_pericoloso\\_dei\\_migranti\\_sulla\\_rotta\\_balcanica](https://www.redattosociale.it/article/home/violenze_al_confine_e_respingimenti_il_gioco_pericoloso_dei_migranti_sulla_rotta_balcanica).

<sup>62</sup> FRONTEX, *Risk analysis for 2018*, febbraio 2018, pp.18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

<sup>63</sup> FRONTEX, *Risk analysis for 2019*, febbraio 2019, p.16:[https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf).

<sup>64</sup> Cf. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

<sup>65</sup> FRONTEX, *Risk analysis for 2018*, febbraio 2018, pp.18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

<sup>66</sup> 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](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf).

per genere ed età, gli uomini in questa rotta sono stati nel 2018 il 78%, le donne l'11% e i minori l'11%, di cui 5.500 minori stranieri non accompagnati cioè il 77% di tutti i minori transitati in questa via, e appunto le tre nazionalità più presenti sono state: Marocco (13.000) Guinea (13.000), Mali (10.300)<sup>67</sup>.

**Nel primo semestre del 2019** Frontex<sup>68</sup> conteggia 13.164 ingressi attraverso questa rotta e i dati UNHCR<sup>69</sup> per genere ed età ci parlano di un 76% di uomini, un 12% di donne e un 12% di minori, e le tre prime nazionalità risultano ancora essere Marocco (4.300), Mali (1.700) e Guinea (1.600). Anche questa è una rotta mista via mare e via terra di cui nel primo semestre del 2019 circa 10.500 persone sono arrivate via mare e circa 2.800 via terra.

6. **Via dall'Africa Occidentale al Mediterraneo.** È probabilmente la rotta meno in voga al momento e meno seguita da richiedenti asilo: infatti **nel 2017** solo 421 persone sono arrivate in Europa in questo modo<sup>70</sup>. 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 con un forte aumento di persone (di cui la maggioranza di nazionalità marocchina e in partenza dal Marocco e i rimanenti in partenza dal senegal)<sup>71</sup>. **Nel primo semestre del 2019** sono passate 482 persone attraverso questa via, confermando un utilizzo prioritario da parte di persone del Marocco (437)<sup>72</sup>.
  
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 passag-

<sup>67</sup> Cf. [http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/UNHCR\\_rapporto\\_Viaggi\\_Disperati.pdf](http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/UNHCR_rapporto_Viaggi_Disperati.pdf) pp. 8.

<sup>68</sup> Cf. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

<sup>69</sup> Cf. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/70494>.

<sup>70</sup> FRONTEx, *Risk analysis for 2018*, febbraio 2018, pp.18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

<sup>71</sup> 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](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf).

<sup>72</sup> Cf. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

gio **nel 2017** di sole 872 persone<sup>73</sup>. **Nel 2018**<sup>74</sup> sono state invece 1.084 quelle che hanno usato questa rotta; la maggioranza sono state le persone in fuga dal Vietnam, seguiti da afgani, russi e turchi<sup>75</sup>. **Nel primo semestre del 2019** le persone conteegee lungo questa rotta sono state 302 e le prime tre nazionalità rilevate sono state invece: Bangladesh (39), Turchia (33), Iraq (33)<sup>76</sup>.

#### **4. Quanti sono arrivati in Europa e quanti sono morti nel Mediterraneo nel 2017, nel 2018 e nei primi nove mesi del 2019**

Secondo i dati IOM<sup>77</sup>, nel 2016 avevano perso la vita in mare, provando a raggiungere L'Europa, 5.143 persone su un totale di circa 360.000 persone che avevano provato a raggiungere l'Europa via mare e rispetto a un numero totale di 6.686 morti nel mondo, lungo le diverse rotte dei migranti. Queste due tendenze, quella del Mediterraneo come la rotta nel mondo in cui si registra il maggior numero di morti e in particolare quella del Mediterraneo Centrale come la via in cui il loro numero continua ad aumentare in proporzione alle persone che vi cercano una via di fuga, si mantengono anche nel 2017, nel 2018 e nel primo semestre del 2019. Infatti in questo periodo all'accordo tra Italia e Libia del 2017 si aggiunge da luglio del 2018 la difficoltà del dovere decidere di volta in volta quale sarà il porto sicuro in cui far sbarcare le navi, che siano appartenenti alle ONG o mercantili o della stessa guardia costiera italiana, che nel Mediterraneo salvano le vite dei migranti in fuga su imbarcazioni alla deriva.

Se guardiamo infatti ai dati IOM relativi al 2017, troviamo che il numero di morti nel mondo sulle diverse rotte dei migranti è arrivato a 6.163 persone di cui 3.139, cioè più della metà, nelle sole rotte del Mediterraneo (2.853 nel Mediterraneo Centrale, 62 nel Mediterraneo Orientale e 224 nel Mediterraneo Occidentale). La seconda via più pericolosa è risultata quella al confine tra gli Stati Uniti e il Messico, dove sono morte 677 persone. Al terzo posto si è collocata la rotta attraverso l'Asia, dove sono mancate altre 322<sup>78</sup>.

<sup>73</sup> FRONTEX, *Risk analysis for 2018*, febbraio 2018, pp. 18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

<sup>74</sup> 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](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf).

<sup>75</sup> FRONTEX, *Risk analysis for 2018*, febbraio 2018 18-19: <http://statewatch.org/news/2018/mar/eu-frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>.

<sup>76</sup> Cf. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

<sup>77</sup> IOM, 2017: <http://missingmigrants.iom.int/>.

<sup>78</sup> IOM, 2018: <http://missingmigrants.iom.int/>.

Questa cifra di 3.139 vittime nel Mediterraneo nel 2017 diventa tanto più grave<sup>79</sup> se la si mette in relazione a un flusso di circa 172.000 persone in ingresso in Europa per quella via, cioè a meno della metà rispetto a quello di 360.000 che si era registrato nel 2016, quando i morti erano stati 5.143. Senza dimenticare che secondo i dati UNICEF nel Mediterraneo Centrale nel 2017 hanno perso la vita, nel tentativo di attraversare il mare in cerca di salvezza, anche più di 400 minori, mentre migliaia sono stati vittime di abusi, sfruttamento, schiavitù e detenzione nel transito attraverso la Libia<sup>80</sup>.

Se poi guardiamo alle cifre degli arrivi e di quanti hanno perso la vita nel 2018, incrociando i dati UNHCR<sup>81</sup> con quelli IOM<sup>82</sup>, la situazione non è per niente migliore. Troviamo infatti che gli arrivi in Europa attraverso il Mediterraneo nel 2018, sono stati di circa 116.647 persone. Di queste, 23.400 persone sono arrivate attraverso la rotta del Mediterraneo Centrale con sbarco in Italia (72% uomini, 10% donne e più del 18% minori), 32.500 persone attraverso la rotta del Mediterraneo Orientale che porta alla Grecia (circa 40% uomini, 23% donne e 37% minori) e più di 58.600 persone attraverso la rotta del Mediterraneo Occidentale che conduce in Spagna (circa 78% uomini, 11% donne e 11% minori).

Contemporaneamente, riguardo al numero dei morti sulle rotte dei migranti nel mondo nel 2018 secondo IOM<sup>83</sup> hanno perso la vita 4.737 persone, di cui 2.299 nelle rotte del Mediterraneo e più di 1.300 nel solo Mediterraneo Centrale, seguiti da 811 morti nella rotta del Mediterraneo Occidentale e da 174 morti nella rotta del Mediterraneo Orientale. Così il numero delle vittime in proporzione a chi tenta la traversata non fa che aumentare drammaticamen-

<sup>79</sup> A riguardo si può vedere l'articolo di agosto del 2017 al seguente link: <https://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/c-med-fatalities-briefing-july-2017.pdf>, dove si mette in evidenza come la rotta del Mediterraneo Centrale sia la più fatale nel mondo dal 2014. In particolare nel 2017, nei primi 7 mesi, su questa rotta ha trovato la morte 1 migrante ogni 36 che la ha tentata: un andamento in forte peggioramento rispetto ai dati dei primi 7 mesi del 2016, quando 1 migrante ogni 88 andava incontro allo stesso triste destino. Per approfondire ulteriormente la relazione tra i flussi delle rotte e l'aumento del numero di morti, vedi anche due pubblicazioni di IOM sui primi sei mesi del 2017: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal\\_journeys\\_volume\\_3\\_part\\_1.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf), [https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal\\_journeys\\_3\\_part2.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_3_part2.pdf) e una pubblicazione dell'UNHCR sempre sui primi sei mesi del 2017: <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/12/20171201-UNHCR-Desperate-Journeys-Jan-Sept-2017-ITA.pdf>

<sup>80</sup> Cf. <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/unicef-nel-2017-morti-in-mare-400-bambini>

<sup>81</sup> UNHCR, *Viaggi disperati...*, cit.

<sup>82</sup> Per avere un approfondimento sulle persone morte nel Mediterraneo tra il 2014 e il 2018 e in particolare modo un focus sui minori si può consultare al seguente link: IOM: *Fatal Journeys-volume 4-Missing Migrant Children*: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal\\_journeys\\_4.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_4.pdf)

<sup>83</sup> IOM, 2018: <http://missingmigrants.iom.int/>.

te: nel Mediterraneo Centrale decedeva una persona ogni 40 attraversamenti nel 2016, una ogni 38 nel 2017 e tristemente una ogni 14 nel 2018<sup>84</sup>.

Se poi andiamo ai primi 9 mesi del 2019, sempre incrociando i dati UNHCR<sup>85</sup> con quelli di IOM<sup>86</sup>, troviamo che hanno raggiunto l'Europa attraverso le tre rotte del Mediterraneo circa 80.800 persone di cui 23.200 hanno raggiunto la Spagna, 46.100 sono sbarcate in Grecia, 7.600 in Italia, 2.700 a Malta e 1.200 a Cipro.

Mentre nel frattempo sono morte nel mondo nelle rotte dei migranti 2.524 persone, di cui ben 1078 nel Mediterraneo (di cui 692 nel solo Mediterraneo Centrale, 318 nel Mediterraneo Occidentale e 68 nel Mediterraneo Orientale) confermando quindi che la rotta del Mediterraneo, e in particolare quella del Mediterraneo Centrale, rimane la più mortale al mondo<sup>87</sup>.

## 5. Conclusioni

I rappresentanti politici delle nostre istituzioni politiche europee e nazionali hanno dichiarato più volte, in questi ultimi anni, di avere tra gli obiettivi principali il contrasto allo sfruttamento delle persone in fuga da parte dei trafficanti umani e quello di diminuire il numero delle persone che muoiono in mare nel tentativo di raggiungere l'Europa. Ma andando a vedere quali alternative stiamo dando alle persone che scappano da situazioni di conflitto, guerre e povertà per arrivare in maniera legale in Europa o nel nostro paese, 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 politiche di *resettlement* o apertura di canali umanitari, sono ancora troppo bassi per farci dire che questo è un fine che stiamo perseguendo.

In realtà, come abbiamo visto, in Europa, negli ultimi tre anni, sono entrate meno persone in cerca di protezione (perché si è stabilito l'accordo con la Turchia nel 2016 che ha portato a una quasi chiusura della rotta balcanica, a cui è seguito nel Luglio del 2017 un memorandum siglato dall'Italia con la Libia -nonostante la sua grave situazione di instabilità politica e le informazioni più che fondate sul non rispetto dei diritti umani).

<sup>84</sup> UNHCR, *Viaggi disperati...*, cit.

<sup>85</sup> Cf. [https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#\\_ga=2.236282369.1688243952.1562681534-1103200763.1548326994](https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#_ga=2.236282369.1688243952.1562681534-1103200763.1548326994).

<sup>86</sup> Cf. <https://missingmigrants.iom.int/>.

<sup>87</sup> Si veda anche, al riguardo, Giovanni Godio, pp. 57-58.

Peraltro la maggioranza dell'opinione pubblica e dei governi europei, come quello italiano, sono stati contenti di questa diminuzione, come se questi numeri minori di entrate in Europa o di sbarchi bloccati in Italia significassero meno persone in difficoltà o che muoiono.

Le cose stanno invece all'opposto: continuano ad aumentare i morti in mare, in proporzione a chi riesce a partire, e le condizioni di chi rimane bloccato in Turchia lungo la rotta balcanica, in Grecia o fuori dai nostri porti o di chi viene fermato o riportato in Libia sono più che preoccupanti e allarmanti.

Pertanto viene forte il sospetto che il nostro obiettivo non sia proteggere le persone in fuga ma semplicemente non farle entrare; e così i nostri sforzi e le nostre risorse sembrano andare nella direzione di rendere ancora più lungo, difficile e pericoloso il percorso di coloro che vorrebbero fare domanda d'asilo.

Capiamo quindi che al momento né l'Europa né il nostro Paese stanno andando speditamente nella direzione di proteggere le persone in fuga nel mondo da situazioni di guerra, crisi, violazione dei diritti o attentati terroristici, mentre diventa urgente e imperativo cominciare a farlo. Sappiamo infatti che nell'incontro e nelle risposte che sapremo dare loro, anche in termini di azioni concrete e riconoscimento di diritti, non si gioca soltanto quello che possiamo fare per chi è in difficoltà ma anche che tipo di persone siamo noi, in che cosa crediamo e quali sono i nostri valori, come ben ci ricordava già nel titolo il messaggio di Papa Francesco di quest'anno per la *105 giornata del Migrante e del Rifugiato* "Non si tratta solo di Migranti". Si tratta appunto anche di noi, della nostra umanità e del tipo di società in cui crediamo e in cui vogliamo vivere.

#### Mariacristina Molfetta

Antropologa culturale impegnata attivamente per più di 15 anni (1992-2008) nel mondo della cooperazione internazionale. Ha vissuto e lavorato all'interno di campi profughi nei Balcani, in Centro America nelle aree tribali del Pakistan, in Darfour nel Sudan e nel Kurdistan iracheno. 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](http://www.viedifuga.org)). È redattrice, per la Fondazione Migrantes, del Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia e 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 e ora Il Diritto d'asilo report 2019- Non si tratta solo di migranti: L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie.



ARTLAB  
e'

OGNI TIPO DI CONFINE

DIRITTO  
ALLA  
CASA

insistent

NON  
SO I  
MEN

DIRITTO A UN  
AMBIENTE SALUO  
DIRITTO ALLA SALUTE

32-IMPETA

"La convivenza qua ad ArtLab mi ha dato tante possibilità e tanta gioia, perché vengo da un'esperienza particolare. Qua mi trovo bene, adesso ho una famiglia, due bambini". Bernard, 31 anni.

# ESTERNALIZZAZIONE DELLE POLITICHE MIGRATORIE DELL'UNIONE EUROPEA: FOCUS SU ALCUNI PAESI DEL MAGHREB

Ulrich Stege

*Gli stati sviluppati manifestano quello che potrebbe essere eufemisticamente definito un atteggiamento schizofrenico nei confronti del diritto internazionale di asilo. Decisi a rimanere formalmente rispettosi della normativa sui rifugiati e tuttavia irremovibili nel loro tentativo di rifiutare la dovuta quota di responsabilità concrete che ne derivano, i paesi più ricchi hanno abbracciato la politica del “non-entrée”, in particolare impegnandosi per mantenere i rifugiati lontano dai loro territori ma senza venire meno ufficialmente agli obblighi del trattato<sup>1</sup>.*

Thomas Gammeltoft-Hansen - James C. Hathaway

30 anni fa, nel novembre 1989, è crollato uno dei confini più controllati e spaventosi, il muro di Berlino, rappresentazione della divisione tra Oriente e Occidente. Per molti è stato l'inizio di una nuova epoca di apertura, colma di opportunità per un'Europa rinnovata e libera. Il sogno di un continente senza confini, che includesse anche i paesi dell'Europa orientale, divenne una priorità politica. Le voci a sostegno della creazione di una “Fortezza Europa” o dell'e-

---

<sup>1</sup> 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/>.

sternalizzazione dei confini dell'UE lontano dal suolo europeo erano, al tempo, ancora molto rare.

Non fu necessario molto tempo perché questa atmosfera politica di entusiasmo, dominante subito dopo la caduta del muro, si confrontasse con la realtà politica. In particolare tre aspetti fondamentali hanno spinto l'Europa, negli ultimi anni, all'adozione di politiche migratorie basate sul concetto di "esternalizzazione": le dinamiche internazionali - talvolta legate alle responsabilità dei paesi occidentali - che hanno determinato periodi di maggiore afflusso di migranti, richiedenti asilo e rifugiati in Europa, le conseguenti modifiche nelle politiche legislative europee e dei singoli Stati membri, che hanno spesso affrontato il tema della migrazione come un problema e una questione di sicurezza nazionale e il generale processo di integrazione europea che ha portato alla nascita del sistema Schengen, che prevede una frontiera esterna comune dell'UE e l'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

Lo sviluppo di una "dimensione esterna" dei confini è stato in qualche modo letto come la naturale prosecuzione del percorso di armonizzazione delle politiche migratorie e sull'asilo in Europa. In questo modo i governi europei hanno cercato di mantenere il controllo e, di conseguenza, la sicurezza dello spazio Schengen senza controlli interni. Questo processo, da cui nasce il concetto di "Fortezza Europa", ha subito una netta accelerazione nel periodo successivo all'11 settembre 2001 e agli attacchi registrati sul suolo europeo, in particolare quello di Madrid dell'11 marzo 2004. In seguito a questi eventi le strategie in materia di sicurezza nell'UE diventano centrali e coinvolgono temi come il terrorismo, il traffico di droga, la tratta di esseri umani, lo spostamento dei richiedenti asilo, ecc.

Per comprendere meglio le recenti politiche dell'UE in materia di esternalizzazione (parte 2), sviluppate in risposta alla cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015/16, è utile avere uno sguardo più da vicino a quanto accaduto dai primi anni '90 ad oggi in Spagna (parte 1), che in una certa misura ha fornito un modello per l'UE. Infine saranno analizzati il ruolo del Marocco e della Tunisia (parte 3), interlocutori diretti di Bruxelles nel Nord Africa.

## 1. All'origine delle politiche di esternalizzazione: l'esempio della "frontiera delle frontiere"<sup>2</sup> in Spagna

Come accennato, le strategie di esternalizzazione dei confini affondano le radici nel processo di integrazione europea in materia di migrazione e asilo<sup>3</sup>, e in particolare nella cooperazione Schengen. Il caso della Spagna è un esempio eloquente.

L'adesione del Paese all'UE (1986) e all'accordo di Schengen (1991) ha avuto profonde conseguenze sulla mobilità delle persone che vivono nei Paesi confinanti sulla sponda meridionale, in primis il Marocco. Il 15 maggio 1991, due mesi prima di aderire all'accordo di Schengen, la Spagna ha introdotto l'obbligo del visto di ingresso per i cittadini marocchini<sup>4</sup>. Da questo momento le autorità spagnole hanno deciso di privilegiare l'area europea di libera circolazione a scapito della rotta storica che unisce il Paese al Marocco. La scelta non conseguiva a esigenze nazionali di gestione della migrazione o della pressione sul sistema di asilo, ma piuttosto alle richieste provenienti dagli Stati membri settentrionali dell'UE di un efficace controllo delle frontiere<sup>5</sup>. La Spagna, insieme a tutti i Paesi membri, ha quindi dovuto affrontare il dilemma del confine generato dal sistema Schengen: da un lato questo incoraggia la libera circolazione dei propri cittadini a livello europeo, dall'altro lo stesso impone il rafforzamento delle frontiere esterne comuni.

Di conseguenza gran parte dei flussi migratori verso la Spagna è diventata illegale, fattore che ha ulteriormente ostacolato i movimenti circolari delle

<sup>2</sup> Sulla base della molteplicità dei divisioni (geografica, culturale, economica, sociale, ecc.), Ferrer-Gallardo ha etichettato la frontiera spagnola e marocchina come "frontiera delle frontiere"; XAVIER FERRER-GALLARDO, "Theorizing the Spanish-Moroccan Border Reconfiguration: Framing a Process of Geopolitical, Functional and Symbolic Rebordering", in «CIBR Working Papers in Border Studies», CIBR/WP06-1, 2008, p.2, <https://pdfs.semanticscholar.org/3b-7b/02c08d96bceec4610a1728e2cc63ff94fae.pdf>.

<sup>3</sup> ULRICH STEGE, "La normativa europea sul diritto d'asilo: storie, sfide e prospettive in questi ultimi 100 anni", in FONDAZIONE MIGRANTES - DELFINA LICATA E MARIACRISTINA MOLFETTA (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Tau editrice: Todi (PG), 2017, pp. 21-40.

<sup>4</sup> ISABEL BODEGA - JUAN A. CEBRIAN - TERESA FRANCHINI - GLORIA LORA-TAMAYO - ASUNCION MARTIN-LOU, "Recent Migrations from Morocco to Spain", in «The International Migration Review», n. 3, 1995, pp. 806-807.

<sup>5</sup> MARIE-TERESA GIL-BAZO, "The Role of Spain as a Gateway to the Schengen Area: Changes in the Asylum Law and their Implications for Human Rights", in «International Journal of Refugee Law», Vol. 10, n. 1-2, 1998, pp. 214-229.

persone che si spostavano regolarmente tra i due Paesi<sup>6</sup>. Hassan I, l'ex re del Marocco, aveva paragonato il Paese ad «un albero che ha le sue radici in Africa, i cui rami si estendono in Europa»<sup>7</sup>. In una certa misura Schengen ha reciso le radici dai rami.

La Spagna ha quindi progressivamente costruito una nuova politica migratoria basata sull'esternalizzazione. I principali elementi riguardano il rafforzamento della frontiera esterna, l'istituzione di un sistema di sorveglianza e di reazione contro gli spostamenti irregolari e gli accordi con i paesi terzi.

Un risultato tangibile di questa strategia è rappresentato dalla costruzione di barriere fisiche intorno a Melilla e Ceuta, le enclaves spagnole in Marocco, l'unico confine territoriale della Spagna e dell'intera UE con l'Africa<sup>8</sup>. Si tratta della via più breve tra i due continenti, che per molto tempo poteva essere percorsa senza alcun ostacolo. Una semplice pietra sul confine indicava il passaggio da un paese all'altro.

Dopo l'adesione all'UE e l'introduzione dei visti di ingresso per i cittadini marocchini, le recinzioni metalliche intorno a Melilla e Ceuta divennero il simbolo della separazione dell'Europa dal Sud globale. Sebbene si tratti di comunità "sigillate", le enclaves sono ancora oggi uno dei principali punti di ingresso in Europa per migranti e rifugiati sub-sahariani<sup>9</sup>. Ogni anno molti di loro cercano di attraversare il confine nascondendosi in veicoli, nuotando lungo la costa o cercando di scavalcare i recinti alla ricerca di una vita migliore.

Le barriere sono state erette nel 1993 a Ceuta (7,8 km) e nel 1996 a Melilla (10,5 km)<sup>10</sup>. Inizialmente i materiali utilizzati erano rudimentali e l'attraversamento era relativamente agevole. Prima di raggiungere l'attuale grado di

---

<sup>6</sup> CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ - MIGUEL REYNÉS RAMÓN, *Circular migration between Spain and Morocco: something more than agricultural work?*, in «RSCAS Research Project Reports», 2011, pp.2, European University Institute, San Domenico di Fiesole (FI), <https://www.eui.eu/Projects/METOIKOS/Documents/CaseStudies/METOIKOScasestudySpainMorocco.pdf>.

<sup>7</sup> MEDITERRANEAN AFFAIRS, *Morocco, Ceuta and Melilla: a failed immigration policy*, 3 dicembre 2014, <http://mediterraneanaffairs.com/morocco-ceuta-and-melilla-a-failed-immigration-policy/>.

<sup>8</sup> JAUME CASTAN PINOS, *Fortress Europe. Schengen, Ceuta and Melilla*, Center for International Border Research, in «Working Papers Series in Border Studies», n.18, 2014, pp. 13.

<sup>9</sup> Sono arrivati più di 5800 persone a Ceuta e Melilla solo nel 2019 (ottobre 2019), cf: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>.

<sup>10</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Technical Mission to Morocco. Visit to Ceuta and Melilla on Illegal Immigration*, Mission Report (October 7–11, 2005), p. 7, <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/rapport-ceuta-melilla-2.pdf>.

sofisticazione, le recinzioni sono state rinforzate in diverse occasioni con costi considerevoli, parzialmente coperti dall'UE<sup>11</sup>.

Le enclave hanno ottenuto visibilità soprattutto in corrispondenza dei tentativi di ingresso da parte di migliaia di immigrati nell'ottobre 2005. Oltre alle morti di 14 persone e al ferimento di molte altre<sup>12</sup>, l'evento divenne il pretesto per l'ulteriore militarizzazione del confine da entrambi i lati. Sfortunatamente non si tratta di episodi isolati e i tentativi dei migranti di attraversare le enclave non sono mai cessati. Nemmeno il raddoppio dell'altezza delle recinzioni, dai 3 agli attuali 6 metri, o l'utilizzo di filo spinato o tubi a spirale di materiale tagliente, fermamente contestati da molte organizzazioni non governative, hanno modificato la situazione.

Al di là delle conseguenze tragiche, questi eventi hanno dimostrato le carenze della politica di sicurezza e di ordine pubblico applicate dalla Spagna e dall'UE al confine meridionale, nonché l'inefficienza del blocco delle frontiere per fermare l'immigrazione. In breve, le recinzioni non affrontano le radici del problema. Al contrario si limitano a ridurre la migrazione entro il dogma della sicurezza, come un promemoria delle divisioni economiche, politiche e culturali tra Europa e Africa<sup>13</sup>.

Il confine tra Spagna e Marocco è dunque progressivamente diventato luogo di maggiore sorveglianza e controllo. Ne è prova il ricorso a un "Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE)" (Sistema integrato di sorveglianza esterna), a partire dal 2002<sup>14</sup>. La Spagna è diventata così uno dei primi paesi dell'UE a rivolgersi a nuovi sistemi di sorveglianza per affrontare la migrazione irregolare.

Il sistema SIVE copre 7.000 km di costa (dal confine portoghese fino alla Catalogna, oltre alle Isole Canarie e Baleari) attraverso l'utilizzo di navi, elicotteri, radar e termo-camere lungo la costa per rilevare la presenza di barche, navi e flussi di migranti irregolari, tratta e pesca illegale. In particolare i potenziali migranti irregolari vengono rilevati attraverso i radar e identificati dalle telecamere<sup>15</sup>. I centri di comando e controllo lungo la costa possono ordinare alle

<sup>11</sup> SAID SADDIKI, *World of Walls – The Structure, Roles and Effectiveness of Separation Barriers*, Open Book Publishers, Cambridge, 2017, pp. 57-81.

<sup>12</sup> NO-RACISM, *Morocco/Spain: Deportations and Death*, 7 ottobre 2005, <http://no-racism.net/article/1382/>.

<sup>13</sup> PETER GOLD, *Europe or Africa? A contemporary study of the Spanish North African Enclaves of Ceuta and Melilla*, Liverpool University Press, Liverpool, 2000, p. 144.

<sup>14</sup> JØRGEN CARLING, "Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders", *«International Migration Review»*, Vol. 41, n. 2, 2007, pp. 325.

<sup>15</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Mission report of the LIBE delegation to the south of Spain to visit the Indalo operation, coordinated by Frontex from 15 to 17 July 2013*, Committee on Civil Li-

unità mobili di intercettare o salvare le persone. Questo sistema è l'antecedente di strategie più ambiziose stabilite dalla Commissione europea nel 2008 nel cosiddetto "Pacchetto di frontiera", che include l'uso di database, nuovi compiti per FRONTEX - l'Agenzia europea di frontiera creata nel 2004 - e l'istituzione di un sistema satellitare di sorveglianza denominato EUROSUR<sup>16</sup>.

Si ritiene che questi strumenti, oltre alla piena attuazione del sistema SIVE, abbiano determinato cambiamenti geografici nelle rotte migratorie, in particolare dallo Stretto di Gibilterra alle Isole Canarie. Ciò significa che nei primi anni 2000 (principalmente tra il 2002 e il 2006) i migranti utilizzavano rotte più lunghe e rischiose (dal Marocco, dalla Mauritania, dal Senegal o da Capo Verde) via mare<sup>17</sup>. I cadaveri di migranti sulle spiagge delle Isole Canarie, dove molti europei trascorrevano le vacanze, divenne un problema morale e politico molto prima rispetto ad altre rotte del Mediterraneo.

Questi motivi hanno spinto le autorità spagnole a incentivare la collaborazione con i vicini meridionali nell'attività di controllo e sorveglianza delle migrazioni. Negli ultimi decenni la Spagna ha quindi formalizzato una serie di accordi internazionali con paesi terzi come parte della propria diplomazia migratoria<sup>18</sup>. Esempio paradigmatico è la stretta relazione di lungo periodo sviluppata tra Spagna e Marocco, spesso indicata come una "prassi modello". Nel 1992 i due paesi hanno firmato un accordo bilaterale di riammissione. Dieci anni dopo, quando il Marocco era diventato un paese di transito e di destinazione, le autorità marocchine hanno intensificato il controllo delle loro frontiere, accettando il supporto tecnico e finanziario delle autorità spagnole, principalmente mosse da ragioni di sicurezza. Inoltre la Spagna è impegnata nello sviluppo di una rete di collaborazioni con Paesi terzi in materia di sicurezza, che ha portato all'istituzione di stazioni di polizia congiunte in Spagna e Marocco, in cui gli ufficiali dei rispettivi paesi lavorano quotidianamente fianco

---

berties, Justice and Home Affairs, n. PE 532.347, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/11\\_delegreport\\_/11\\_delegreport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/11_delegreport_/11_delegreport_en.pdf).

<sup>16</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Providing Europe with the tools to bring its border management into the 21<sup>st</sup> century*, Discorso Franco Frattini, SPEECH/08/142, 12 marzo 2008, [https://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-08-142\\_en.htm?locale=en](https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-142_en.htm?locale=en)

<sup>17</sup> JØRGEN CARLING, *Migration Control...*, cit., pp. 335.

<sup>18</sup> CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, PATRÍCIA LISA, ASLI SELIN OKYAY, ANJA PALM, *Italian and Spanish approaches to external migration management in the Sabel: venues for cooperation and coherence*, «IAI Working Paper», n. 13/2018, 2018, pp. 17, [https://www.iai.it/sites/default/files/2018\\_elcano-iai.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/2018_elcano-iai.pdf).

a fianco<sup>19</sup>. Altri presidi di polizia congiunti sono presenti in Senegal, Mauritania e Niger<sup>20</sup>.

Allo scopo di stimolare la cooperazione dei paesi terzi nell'attività di controllo delle migrazioni, la Spagna ha fatto ricorso a diversi incentivi, in particolare nella forma di finanziamenti allo sviluppo<sup>21</sup>. Pertanto il governo spagnolo ha indicato la collaborazione dei paesi terzi per regolare i flussi migratori come un requisito esplicito del suo primo piano per l'Africa (2006-2008). Inoltre nel 2005 la Spagna ha anche contribuito al lancio del "Global Approach to Migration and Mobility" (GAMM), progetto dell'UE che mirava a imporre il tema della governance migratoria a fianco della politica estera e della cooperazione allo sviluppo<sup>22</sup>.

Per esaminare gli effetti della politica spagnola di cooperazione rafforzata si può fare riferimento ai casi del Senegal e della Mauritania<sup>23</sup>. A causa delle maggiori difficoltà di percorrenza delle rotte terrestri verso la Spagna e di quelle marittime dal Marocco, seguite all'introduzione del sistema SIVE e al rafforzamento dei controlli alle frontiere, numerosi migranti partivano in barca dalla costa mauritane e senegalesi verso le Isole Canarie, a volte a ben 1500 chilometri di distanza. Per questo motivo le autorità spagnole hanno convinto le omologhe mauritane e senegalesi a lasciare stazionare barche, aerei ed elicotteri della Guardia Civil spagnola nei due Paesi<sup>24</sup>. In presenza di un ufficiale senegalese/mauritano a bordo, le navi spagnole furono autorizzate a pattugliare e ricondurre sulla costa le barche che intendevano dirigersi verso le Isole Canarie.

<sup>19</sup> RABAH AYNAOU, "The Spanish-Moroccan border: Forgotten refugee zone", «RefLaw», 2018, <http://www.reflaw.org/the-spanish-moroccan-border-forgotten-refugee-zone/>.

<sup>20</sup> «El-Pais», *How Spain halted the flow of migrants from Mauritania to the Canary Islands*, 24 settembre 2015, [https://elpais.com/elpais/2015/09/21/inenglish/1442834785\\_964496.html](https://elpais.com/elpais/2015/09/21/inenglish/1442834785_964496.html).

<sup>21</sup> La Spagna forniva negli anni precedenti ogni anno tra i 15 e 25 milioni di euro per il Senegal e la Mauritania (mentre erano meno di 500.000 euro prima della cosiddetta crisi di Cayucos nel 2006). Più della metà delle risorse è stata investita nei processi di controllo delle frontiere; cf: «El-Pais», *España ha gastado 168 millones en frenar la llegada de cayucos a Canarias*, 20 giugno 2017, [https://elpais.com/politica/2017/06/19/actualidad/1497895398\\_408356.html](https://elpais.com/politica/2017/06/19/actualidad/1497895398_408356.html).

<sup>22</sup> MARIE MARTIN, "The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play", «Statewatch Journal», vol. 22, n. 2/3, 2018, pp.1, <https://www.statewatch.org/analyses/no-215-gamm-state-of-play.pdf>.

<sup>23</sup> CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, PATRÍCIA LISA, ASLI SELIN OKYAY, ANJA PALM, *Italian and Spanish approaches...*, cit., p. 14.

<sup>24</sup> Nel contesto dell'operazione di FRONTEX "HERA", cf: VERA WRIEDT - DARIUS REINHARDT, *Opaque and unaccountable: Frontex Operation Hera*, Statewatch Analysis, febbraio 2017, <http://www.statewatch.org/analyses/no-307-frontex-operation-hera.pdf>.

Una volta fatti sbarcare, i migranti vengono arbitrariamente trattenuti, senza garanzie processuali né un effettivo giudizio<sup>25</sup>.

Queste azioni hanno causato una decisa riduzione dei flussi migratori fino a poco tempo fa. Nel 2016 solamente 672<sup>26</sup> migranti sono arrivati alle Isole Canarie, mentre nel solo 2006 erano stati più di 30.000<sup>27</sup>. La Spagna ha quindi applicato un meccanismo piuttosto rapido ed efficace per ridurre drasticamente il numero di persone giunte sul proprio territorio, allo stesso tempo riducendo il numero di vittime lungo la rotta verso l'Europa. Per questi motivi l'intera UE ha guardato con estremo interesse l'esempio spagnolo.

Tuttavia è importante sottolineare che la strategia di esternalizzazione spagnola non ha modificato le ragioni per le quali la maggior parte dei migranti decide di partire. Inoltre, l'attuazione di queste politiche esige un prezzo importante non solo in termini finanziari, ma anche per l'enorme sofferenza dei migranti che sono stati respinti illegalmente, arrestati arbitrariamente e privati della necessaria protezione<sup>28</sup>.

Il coinvolgimento di funzionari spagnoli nei respingimenti dei migranti ha sollevato e solleva ancora seri interrogativi sulla legalità di tali azioni alla luce del diritto spagnolo, dell'UE e internazionale. Poiché i paesi terzi che cooperano in tali azioni non hanno tutti istituito un efficace sistema di asilo e protezione internazionale per coloro che necessitano di protezione, l'illegalità di tali azioni risulta evidente.

## 2. Gli sforzi di esternalizzazione a livello europeo dal 2015

A partire dal 2015, con l'aumento dei migranti che entrano e chiedono asilo nell'UE, Bruxelles è costretta a misurarsi con un autentico dilemma. Il Common European Asylum System (CEAS) è in profonda crisi e gli strumenti e le

<sup>25</sup> Il centro di detenzione di Nouadhibou (Mauritania), anche chiamato "Guantanamo", è stato creato e finanziato dalla Spagna; cf. GALINA CORNELISSE, *Immigration Detention and Human Rights - Rethinking Territorial Sovereignty*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010, pp. 215; «Migreurop - Observatoire des frontières», *Migration, Fisheries, and the Supremacy of European Interests in Mauritania*, 19 novembre 2011, <http://www.migreurop.org/article2633.html?lang=fr>; RUBEN ANDERSSON, *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering*, University of California Press, Oakland, 2014, pp. 98.

<sup>26</sup> UNHCR, *Refugees and Migrants Sea Arrivals In Europe*, Monthly Data Update, December 2016, <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>.

<sup>27</sup> «Info-Migrants», *Spain's Canary Islands – still a magnet for migrants*, 11 giugno 2006, <https://www.infomigrants.net/en/post/17342/spain-s-canary-islands-still-a-magnet-for-migrants>.

<sup>28</sup> CHRISTIAN JAKOB – SIMONE SCHLINDWEIN, *Diktatoren als Türsteher Europas*, Christoph Links Verlag, Berlin 2017, pp. 39.

prassi legali, in particolare il cd. Regolamento Dublino, devono essere riformati<sup>29</sup>. Allo stesso tempo il panorama politico europeo è quanto mai diviso sui temi dell'asilo e delle migrazioni e non sembra capace di trovare un accordo per le necessarie modifiche.

L'UE ha quindi cercato di risolvere alcuni dei problemi legati alla crisi del 2015 intensificando gli sforzi verso l'esternalizzazione delle frontiere, che fino a quel momento non aveva avuto grande successo a livello europeo. Si tratta infatti, come sopra illustrato, di un ambito principalmente riservato alle iniziative dei singoli Stati membri, come la Spagna e l'Italia (con la Libia), alla ricerca di cooperazione con i Paesi di origine o transito.

Il primo passo della Commissione europea, nel 2005, è stato quello di tentare di stabilire una cornice politica per la cooperazione con i Paesi terzi attraverso il Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)<sup>30</sup>. I protocolli di cooperazione bilaterale più elaborati in questo ambito sono i Mobility Partnerships, principalmente con gli Stati confinanti, e i Common Agendas for Migration and Mobility (CAMM), aperti invece ai Paesi non necessariamente confinanti. In questo quadro l'UE utilizza diverse piattaforme per la cooperazione politica in materia di migrazione e asilo (come per i Paesi africani: il cd. processo di Khartoum<sup>31</sup> e il cd. processo di Rabat<sup>32</sup>). L'UE ha concluso Mobility Partnerships con tre Stati africani (Capo Verde, Marocco e Tunisia) e CAMM con Paesi come l'Etiopia e la Nigeria. La filosofia alla base degli accordi era quella di premiare i Paesi che cooperavano nella riammissione dei richiedenti asilo denegati e dei migranti irregolari attraverso concessioni in materia di visti di ingresso e canali legali di migrazione. Ma è stata proprio la rigidità dell'UE e degli Stati membri sul tema dell'accesso regolare in Europa ad ostacolare l'efficacia di questi partenariati.

In seguito all'aumento delle morti nel Mar Mediterraneo, e considerato lo scarso successo del GAMM, nell'aprile 2015 il Consiglio europeo<sup>33</sup> ha sottoli-

<sup>29</sup> ULRICH STEGE, "I miseri vent'anni di attuazione del sistema Dublino in Europa...e ora?", in FONDAZIONE MIGRANTES – MARIACRISTINA MOLFETTA E CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il Diritto Asilo – Report 2018*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2018, pp. 39-59.

<sup>30</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on the Global Approach to Migration and Mobility*, COM (2011) 743 final, Bruxelles, 18 November 2011, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en).

<sup>31</sup> Cf: <https://www.khartoumprocess.net/about/the-khartoum-process>.

<sup>32</sup> Cf: <https://www.rabat-process.org>.

<sup>33</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Special meeting of the European Council – Statement*, Press Release, 23 aprile 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-eu-co-statement/>.

neato la necessità di investire sulla dimensione esterna della politica migratoria europea, invocando una cooperazione concreta con la Turchia e con i Paesi africani. Nel maggio del 2015 la Commissione europea ha proposto un nuovo piano - l'Agenda europea sulla migrazione - che assegna al processo di esternalizzazione un ruolo cardine<sup>34</sup>. Sebbene alcuni strumenti siano direttamente tratti dall'esperienza del GAMM, la nuova politica dell'UE non considera più la relazione positiva tra migrazione e sviluppo, ma attribuisce priorità al contrasto delle migrazioni irregolari, presentando il fenomeno migratorio in termini critici, un problema invece che un'opportunità.

La successiva tappa nel processo di costruzione di una maggiore cooperazione con i Paesi africani è stata il vertice di La Valletta del novembre 2015, che ha riunito 62 capi di governo tra Stati dell'UE e Paesi africani<sup>35</sup>. Le aree prioritarie di intervento discusse all'incontro includevano la necessità di affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, di aumentare la cooperazione in materia di migrazione legale e mobilità, di rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo, di prevenire la migrazione irregolare, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani e di cooperare più strettamente in materia di rimpatri, riammissione e reinserimento. In realtà i leader europei hanno ripetutamente sottolineato i due principali obiettivi della cooperazione tra UE e Africa, vale a dire la rapida e drastica riduzione degli arrivi irregolari nell'UE e l'aumento dei rimpatri dei migranti irregolari<sup>36</sup>.

Tra i più importanti risultati al vertice di La Valletta, l'UE ha lanciato Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea (EUTF) per l'Africa, il cui obiettivo è «di affrontare le cause profonde dell'instabilità, della migrazione illegale e dei trasferimenti forzati in Africa»<sup>37</sup>. Il fondo ha un valore di oltre 4,5 miliardi di euro, con oltre l'89% dei contributi provenienti dall'UE e circa l'11% dagli Stati membri e altri donatori<sup>38</sup>. L'accordo UE-Turchia, che era stato negoziato in parallelo e adottato nel marzo 2016, garantisce 6 miliardi di euro ad Ankara in cambio dell'impegno a sigillare il confine con la Grecia e la Siria.

<sup>34</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *A European Agenda on Migration*, COM (2015) 240, Bruxelles, 13 maggio 2015, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en)

<sup>35</sup> CHRISTIAN JAKOB – SIMONE SCHLINDWEIN, *Diktatoren als Türsteher Europas*, cit., pp. 57.

<sup>36</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Valletta Summit Action Plan*, 11-12 novembre 2015, [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf).

<sup>37</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en).

<sup>38</sup> Vedi: factsheet EUTF, 5 settembre 2019, [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eu-tfa/files/factsheet\\_eutf\\_long\\_online\\_publication\\_05-09-2019.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eu-tfa/files/factsheet_eutf_long_online_publication_05-09-2019.pdf)

Il fatto che tutti i Paesi africani ottengano meno fondi della sola Turchia ha sollevato alcune rimostranze tra i leader africani<sup>39</sup>.

Fino a settembre 2019, l'EUTF per l'Africa ha finanziato 210 progetti. Il 22% del bilancio è stato destinato alla gestione della migrazione, il 13,5% a interventi legati alla pace, alla sicurezza e alle politiche di prevenzione e lotta contro l'estremismo violento, il 63% alla cooperazione allo sviluppo e l'1,5% alla ricerca e al monitoraggio. La concreta attuazione dell'EUTF solleva numerosi profili di criticità<sup>40</sup>.

(1) Il fondo è finanziato principalmente attraverso il Fondo europeo di sviluppo (European Development Fund). Tuttavia i progetti ammissibili al finanziamento devono avere un collegamento con il tema migrazione (ad esempio, interventi rivolti anche solo parzialmente a migranti rimpatriati). Collegare l'obiettivo dello sviluppo alla volontà di gestione della migrazione significa spostare l'attenzione e l'interesse del finanziamento su priorità artificiali o marginali nel contesto locale (ad esempio perché non ci sono abbastanza persone rimpatriate coinvolte nel progetto), che ne pregiudicano l'efficacia. Inoltre il Fondo privilegia principalmente un gruppo di Stati africani, selezionati non per lo scopo dello sviluppo, ma principalmente perché sono Paesi chiave per l'obiettivo dell'UE di contrastare gli arrivi irregolari<sup>41</sup>. Infine il Fondo dedica poca attenzione alle organizzazioni delle società civili locali, il cui coinvolgimento potrebbe avere al contrario un impatto molto più efficace e duraturo sullo sviluppo locale.

(2) Il processo decisionale sulla destinazione del Fondo è dominato da attori europei. Pertanto, le controparti africane hanno poco da dire sulla natura delle iniziative che vengono finanziate. Si tratta di una violazione della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti<sup>42</sup>, che pone seri interrogativi sulla fiducia reciproca e sulla volontà di impegno in partenariati concreti.

<sup>39</sup> Cf. factsheet FRIT, Ottobre 2019, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf).

<sup>40</sup> OXFAM, *An Emergency for whom? - The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa*, OXFAM Briefing Notes, November 2017, [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en\\_1.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf).

<sup>41</sup> CONCORD ITALIA-CINI, *Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea*, novembre 2017, <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>

<sup>42</sup> Cf. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

(3) Un tema centrale in alcuni Paesi chiave (ad esempio in Niger<sup>43</sup>) riguarda progetti relativi alla migrazione e alla gestione delle frontiere e alla sicurezza. Ciò sembra confermare la tendenza attuale secondo cui l'UE sta investendo pesantemente nel controllo dei confini dei Paesi africani, il che ha certamente l'effetto a breve termine di impedire a molte persone di percorrere le rotte migratorie verso l'Europa, ma che solleva dubbi sull'impatto a lungo termine nei Paesi che, come il Niger, fanno parte di una più ampia zona di libera circolazione (ECOWAS). In ogni caso è indubbio che la gestione delle frontiere è diventata un'attività lucrativa, dai sistemi di controllo biometrici, alle barriere, ai sistemi di intercettazione marittima e terrestre, alla tecnologia di sorveglianza ecc.

(4) Il Fondo sta facendo poco per «promuovere canali regolari per la migrazione e la mobilità da e tra i Paesi europei e africani», in linea con il piano d'azione elaborato al vertice di La Valletta.

(5) Le strategie finanziate dall'EUTF coinvolgono una serie di questioni politiche ed etiche direttamente legate al rispetto dei diritti umani. Si tratta non solo di collaborazioni con Paesi guidati da regimi antidemocratici, ma anche di progetti altamente discutibili per l'impatto sui diritti fondamentali delle persone. È il caso della Libia<sup>44</sup>, dove il Fondo ha contribuito all'istituzione, alla formazione e all'equipaggiamento della Guardia costiera libica, accusata di gravi reati a danno dei migranti, esposti al pericolo di morte, tortura o trattamento disumano nei centri di detenzione in cui vengono condotti dopo le operazioni in mare.

Il rapporto sui progressi nell'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione pubblicato dalla Commissione europea nel marzo 2018<sup>45</sup> attribuisce parte del declino degli arrivi in Europa alle iniziative finanziate dall'EUTF nel breve termine. Anche se ciò è plausibile, stupisce quanto le istituzioni dell'UE analizzino in termini acritici un processo che - come è già avvenuto nel caso della Spagna (si veda paragrafo 1) - ha probabilmente ottenuto un effetto a breve termine sulla rotta centrale del Mediterraneo, ma che ha generato conseguenze deleterie in tema di lotta alle cause della migrazione, tutela dell'interesse dei migranti, obiettivi di sviluppo, ecc. La filosofia di intervento del Fondo deve essere rimodellata tenendo in considerazione il contesto locale e gli effetti a lungo termine.

<sup>43</sup> Si veda capitolo di Emanuela Roman, pp. 105-127.

<sup>44</sup> Si veda al riguardo il contributo di Maurizio Veglio in questo volume, pp. 77-103.

<sup>45</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *European Agenda on Migration: Continuous efforts needed to sustain progress*, Press Release, Bruxelles, 14 marzo 2018, See [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1763\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1763_en.htm)

### 3. I partner chiave del processo di esternalizzazione per l'Europa: Marocco e Tunisia

Il Marocco e la Tunisia sono partner chiave della politica di esternalizzazione europea. E ciò non solo per la posizione geografica, ma anche per le relazioni storiche con l'UE e in particolare con Francia, Italia e Spagna. Questo capitolo ne analizza il ruolo attuale e futuro, con specifico riferimento ai punti che dominano l'interesse dell'Europa, cioè, la riduzione degli arrivi irregolari e l'aumento dei rimpatri.

#### 3.1. Marocco e Tunisia come “guardiani” dell'UE?

Come è agevole verificare, i flussi migratori verso l'Europa non seguono uno schema costante. Non appena una rotta viene chiusa o diventa troppo complessa, i migranti si spostano e trovano altri passaggi. L'UE si rivolge quindi a Paesi vicini come la Turchia, l'Egitto, la Libia, la Tunisia e il Marocco al fine di controllare stabilmente quanti il maggior numero di luoghi di partenza verso i suoi confini. La Tunisia e il Marocco sono fondamentali in questo senso, poiché hanno già dimostrato la volontà di collaborare con l'UE.

In effetti i due Paesi pattugliano le proprie coste per impedire la partenza delle imbarcazioni. L'UE, e alcuni Stati membri in particolare (principalmente l'Italia per la Tunisia e la Spagna per il Marocco), sostengono la collaborazione fornendo navi, veicoli terrestri per pattugliare le aree costiere, apparecchiature informatiche e dispositivi di radio e telecomunicazione<sup>46</sup>.

Tuttavia l'attuale situazione in Marocco dimostra la complessità della relazione. Nel 2018, dopo la chiusura della rotta turca e la chiusura dei porti italiani, l'UE e la Spagna in particolare hanno registrato un nuovo aumento di arrivi attraverso il Marocco. Solo in quest'anno oltre 65.000 migranti sono arrivati in Spagna senza particolari ostacoli da parte delle autorità marocchine. Solo dopo ulteriori negoziati con la Spagna e l'UE nel 2019, e alcune promesse di finanziamento, il Marocco ha nuovamente pattugliato la costa e la zona delle enclave di Ceuta e Melilla, e il numero di partenze è sceso del 45%<sup>47</sup>. I governi del Marocco e della Tunisia sono ben consapevoli della sensibilità del tema

<sup>46</sup> SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione tra migrazione, sviluppo e sicurezza per esternalizzare le frontiere in Africa. Il caso di Sudan, Niger e Tunisia*, ARCI, Roma, 2018, pp. 17.

<sup>47</sup> «Le Point Internationale», *Choyé par Madrid, le Maroc a freiné les départs de migrants*, 6 settembre 2019, [https://www.lepoint.fr/monde/choye-par-madrid-le-maroc-a-freine-les-departs-de-migrants-06-09-2019-2333995\\_24.php#](https://www.lepoint.fr/monde/choye-par-madrid-le-maroc-a-freine-les-departs-de-migrants-06-09-2019-2333995_24.php#)

dell'immigrazione per l'Europa e sanno come sfruttarlo nel proprio interesse. Sull'altro versante l'Europa è disponibile ai ricatti.

Va inoltre sottolineato che alcune azioni attuate dal Marocco e dalla Tunisia - anche su richiesta dell'UE - ledono diritti fondamentali delle persone. Basta pensare alle incursioni della polizia marocchina per smantellare gli insediamenti spontanei intorno a Nador (al confine con Melilla), o a Tangeri e Tetouan (vicino all'enclave di Ceuta). I migranti (irregolari o meno) vengono arrestati arbitrariamente e trasferiti con l'autobus verso sud (ad esempio a Tiznit), dove vengono rilasciati<sup>48</sup>. Lo scopo di queste iniziative è alleviare la pressione sulle enclaves o sulla costa e scoraggiare ulteriori tentativi di partenza per la Spagna. In realtà si tratta di un palliativo, non di soluzioni stabili, e dopo il rilascio a Tiznit i migranti hanno bisogno solo di alcuni giorni per tornare al nord.

Altro aspetto critico riguarda le espulsioni dal Marocco e dalla Tunisia dei migranti irregolari. Nel caso del Marocco si registrano accuse di violazioni dei diritti umani nella forma della detenzione arbitraria, dei trattamenti disumani e del diniego di accesso a mezzi di ricorso durante l'esecuzione dell'espulsione<sup>49</sup>. In Tunisia si denuncia che alcuni migranti, intercettati sulla costa o alle frontiere terrestri, siano stati respinti in Libia<sup>50</sup>, il che solleva ovvi timori per la violazione del principio di *non-refoulement*.

Per completare questo quadro, va ricordato che sfortunatamente anche i Paesi europei continuano operare respingimenti illegali<sup>51</sup>, circostanza che ostacola la possibilità di denunciare le violazioni dei diritti umani ad opera dei partner del processo di esternalizzazione come il Marocco e la Tunisia.

Nel giugno del 2019 si è registrato un ulteriore episodio che dimostra come le autorità tunisine abbiano preso esempio da quelle europee (e italiane, in particolare). 75 migranti provenienti dal Bangladesh, metà dei quali minorenni,

---

<sup>48</sup> GADEM, *Coûts et blessures - Rapport sur les opérations des forces de l'ordre menées dans le nord du Maroc entre juillet et septembre 2018*, Rapport, settembre 2018, [https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/10/20180927\\_GADEM\\_Couts\\_et\\_blessures.pdf](https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/10/20180927_GADEM_Couts_et_blessures.pdf).

<sup>49</sup> GADEM, *Expulsions gratuites - Note d'analyse sur les mesures d'éloignement mises en œuvre hors tout cadre légal entre septembre et octobre 2018*, Note d'analyse, ottobre 2018, <https://mailchi.mp/808145bec8c4/note-expulsions-gratuites>.

<sup>50</sup> SERTAN SANDERSON, "Tunisia sends more than 50 migrants back to Libya", «Info Migrants», 6 agosto 2019, <https://www.infomigrants.net/en/post/18646/tunisia-sends-more-than-50-migrants-back-to-libya>.

<sup>51</sup> Come nel caso della Spagna, dove i migranti sono regolarmente rispinti verso il Marocco come nel caso davanti la CEDU "N.D. e N.T. vs. Spagna", no. 8675/15 e no. 8697/15, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177683>; oppure nel caso dell'Italia, che si trova associato ai respingimenti verso la Libia, come nel caso davanti alla CEDU "S.S. v. Italy", no. 21660/18, 2018, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-194748\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\).

sono stati salvati nei pressi della costa tunisina da una nave commerciale egiziana<sup>52</sup>. Per più di due settimane, i migranti non sono riusciti a sbarcare in Tunisia. Solo dopo averne concordato il rimpatrio, con il sostegno dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), le autorità tunisine hanno accettato lo sbarco. La vicenda evidenzia che la Tunisia non si presterà facilmente a diventare il "porto sicuro" per i migranti in fuga dalla Libia, come avrebbero potuto immaginare alcuni Stati membri dell'UE, anche a seguito del recente aumento del loro numero<sup>53</sup>.

Un altro aspetto fondamentale che gli Stati membri dovrebbero considerare è il livello di protezione internazionale che i Paesi terzi, partner nella cooperazione in materia migratoria, offrono a rifugiati e richiedenti asilo. Nonostante il Marocco e la Tunisia facciano parte del sistema internazionale di tutela dei rifugiati (Convenzione di Ginevra), entrambi non hanno istituito un proprio quadro giuridico organico, né la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. In entrambi i Paesi l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) opera per colmare queste lacune, ma la sfida è particolarmente critica anche per l'aumento del numero di persone bisognose di protezione internazionale presenti.

Secondo le ultime statistiche (febbraio 2019), l'UNHCR stima 8.112 rifugiati e richiedenti asilo in Marocco, di cui 6.199 rifugiati e 1.913 richiedenti asilo. Nel 2018 oltre 3.000 domande di asilo sono state presentate all'UNHCR locale<sup>54</sup>. Per fare fronte a questa situazione, da diversi anni il Marocco ha lanciato il National Immigration and Asylum Strategy, una serie di iniziative che comprende sette programmi settoriali e quattro trasversali, adottati nel dicembre 2014. Il principale problema, tuttavia, rimane l'assenza della volontà politica.

La situazione in Tunisia, sebbene su scala minore, non è diversa. L'UNHCR conta 2.729 rifugiati e richiedenti asilo (settembre 2019), con quasi 1.500 domande di asilo presentate all'UNHCR solo nel 2019<sup>55</sup>. Anche qui è stato elaborato un progetto di legge sull'asilo che è pronto per l'adozione, ma mancano segnali concreti che ciò possa accadere nel prossimo futuro.

<sup>52</sup> DANA ALBOZ - BAHAR MAKOOI, "Migrants bloqués au large de la Tunisie: les Bangladais refusent le rapatriement", «Info Migrants», 14 juin 2019, <https://www.infomigrants.net/fr/post/17533/migrants-bloques-au-large-de-la-tunisie-les-bangladais-refusent-le-rapatriement>.

<sup>53</sup> «RFI – Afrique», *Tunisie: le nombre de migrants a doublé en un an*, 20 luglio 2019, <http://www.rfi.fr/afrique/20190720-tunisie-migrants-migration-libye-double-an>.

<sup>54</sup> UNHCR, *Factsheet Morocco*, febbraio 2019, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Morocco%20Fact%20Sheet%20-%20February%202019.pdf>

<sup>55</sup> UNHCR, *Factsheet Tunisia*, 30 Settembre 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71713>.

Anche se l'attuale sistema di sostegno per le persone bisognose di protezione può contare, in entrambi i paesi, su una buona rete di cooperazione con le organizzazioni della società civile, Marocco e Tunisia sono ancora molto lontani dall'offrire un livello di accoglienza soddisfacente e un adeguato sistema di protezione. Nella maggior parte dei casi i richiedenti asilo e le persone protette vivono ancora ai margini della società e affrontano enormi ostacoli pratici per l'esercizio di diritti fondamentali come l'accesso al cibo, all'alloggio, alla salute, all'istruzione e/o all'assistenza legale<sup>56</sup>.

Nei due Paesi nordafricani sembra esserci scarso interesse per modificare questa situazione. La migrazione e l'asilo non sono in cima alle priorità politiche nazionali<sup>57</sup>. Inoltre l'adozione di una specifica legislazione è stata ostacolata dai tentativi europei di promuovere l'esternalizzazione delle procedure di determinazione, o pre-determinazione, della protezione internazionale in Marocco e in Tunisia, direttamente o attraverso la creazione di una sorta di "sistema Dublino" allargato, per il quale i migranti potrebbero essere respinti dall'Europa (ricorrendo al concetto di "paese terzo sicuro"<sup>58</sup>) non appena hanno attraversato la frontiera marocchina o tunisina. Sebbene entrambi i Paesi abbiano in cantiere un progetto di legge sull'asilo, gli stessi hanno colto l'importanza politica del tema per l'UE e gli Stati membri e dispongono di una carta utile per i negoziati politici con l'Europa, di cui non vogliono liberarsi troppo facilmente.

### 3.2. Il ritorno dei cittadini irregolari in Tunisia e Marocco

Un altro aspetto determinante è il fatto che molti cittadini tunisini e marocchini abbandonino i loro Paesi e si dirigano verso nord. Solo nel 2018 oltre 38.000 marocchini e 13.000 tunisini sono arrivati in Europa<sup>59</sup>.

Per affrontare il fenomeno l'Italia ha recentemente deciso di qualificare la Tunisia e il Marocco come Paesi di origine sicuri<sup>60</sup>. Ciò significa che non appe-

<sup>56</sup> «RFI – Afrique», *Maroc: la situation des migrants subsahariens est de plus en plus difficile*, 1 dicembre 2017, <http://www.rfi.fr/emission/20171201-maroc-situation-migrants-subsahariens-est-plus-plus-difficile>.

<sup>57</sup> EMANUELA ROMAN - FERRUCCIO PASTORE, *Analysing Migration Policy Frames of Tunisian Civil Society Organizations: How Do They Evaluate EU Migration Policies?*, «Medreset working papers», n. 14, giugno 2008, p. 22.

<sup>58</sup> Art. 38 Direttiva della procedura asilo (2013/32/EU).

<sup>59</sup> Cf. <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

<sup>60</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (MAECI), MINISTERO DELL'INTERNO, MINISTRO DELLA GIUSTIZIA, *Decreto che definisce i paesi sicuri d'origine*, 4 ottobre 2019.

na un cittadino tunisino o marocchino giunge in Italia e chiede asilo, la domanda sarà respinta *prima facie* in quanto manifestamente infondata.

L'Italia è il primo Paese europeo a dichiarare la Tunisia e il Marocco Paesi di origine sicuri<sup>61</sup>. Un analogo tentativo dell'attuale governo tedesco è fallito all'inizio di quest'anno a causa della bocciatura da parte della seconda Camera tedesca (il "Bundesrat").

In linea con l'art. 37 della Direttiva sulla procedura di asilo, «un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

Pertanto, entrambi i Paesi possono essere considerati sicuri solo se la complessiva situazione dei diritti umani è considerata positiva. Secondo le più autorevoli ONG internazionali, come Amnesty International o Human Rights Watch, non è così. Sia il Marocco sia la Tunisia non possono essere descritti come sicuri, sebbene si tratti di situazioni diverse. Ad esempio, in entrambi i Paesi esistono persecuzioni su base religiosa, per l'orientamento sessuale o rivendicazioni politiche. Le autorità dei Paesi del Maghreb stanno fortemente limitando alcuni diritti fondamentali come la libertà di riunione e di associazione, nonché la libertà di espressione. In Tunisia e Marocco le pratiche omosessuali sono ancora vietate dalla legge. Le persone accusate subiscono detenzione e trattamenti prossimi alla tortura. In Tunisia sono riportati frequenti casi di ispezioni anali. In Marocco risultano episodi di carcerazione nel 2017 per rapporti omosessuali<sup>62</sup>.

Sarà quindi necessario verificare come questo nuovo strumento italiano sarà attuato in pratica. Sicuramente avrà un grande un impatto sui cittadini tunisini e marocchini, poiché il loro diritto di ottenere la protezione internazionale verrà ostacolato.

<sup>61</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *An EU 'Safe Countries Of Origin' List*, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf).

<sup>62</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Algerien, Marokko Und Tunesien Sind Keine "Sicheren Herkunftsstaaten"*, 14 febbraio 2019, <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/deutschland-algerien-marokko-und-tunesien-sind-keine-sicheren-herkunftsstaaten>.

Tuttavia, è improbabile che ciò incida sulla questione del rimpatrio di cittadini tunisini e marocchini irregolari. I due Paesi hanno firmato accordi di riammissione con un certo numero di Stati membri dell'UE (tra cui Italia e Spagna), e nel caso dell'Italia e della Tunisia la collaborazione è stata addirittura potenziata (individuando ad esempio quote numeriche settimanali di rimpatri)<sup>63</sup>.

Ci sono stati anche tentativi di trasporre questo modello cooperativo a livello europeo, finora senza grande successo. Già da tempo la Commissione europea sta negoziando un accordo europeo di riammissione con il Marocco e la Tunisia. I principali punti di conflitto sono: (1) Marocco e Tunisia intendono associare ai negoziati sugli accordi di riammissione le agevolazioni per il rilascio dei visti di ingresso per i loro cittadini, (2) l'UE vuole includere cittadini di Paesi terzi nell'ambito degli accordi di riammissioni e infine (3) l'UE richiede che i Paesi terzi accettino il "lasciapassare europeo", un documento di viaggio temporaneo rilasciato da uno Stato membro a un cittadino di un Paese terzo per consentirne la riammissione. Un accordo non pare quindi realistico a breve termine<sup>64</sup>.

Nemmeno il Mobility Partnership, che la Tunisia e il Marocco hanno firmato nel quadro della European Neighbourhood Policy e che punta a migliorare la cooperazione in materia di circolazione delle persone, gestione della migrazione legale, sviluppo, protezione dei diritti dei migranti, lotta contro la migrazione irregolare e riammissione, ha portato ulteriori progressi tra i due Paesi.

#### 4. Conclusioni

È triste dovere riconoscere che il processo di integrazione europea (Schengen), nonostante le molte ricadute positive per i Paesi dell'UE, ha certamente contribuito ad approfondire la divisione tra Nord e Sud e ha aumentato la sfiducia nei confronti del Sud. Purtroppo l'approccio adottato dall'UE e dai suoi Stati membri in relazione all'esternalizzazione della politica migratoria non aiuta a superare tale frattura. Al contrario si tratta di politiche che veicolano nuove forme di colonialismo, causa di danni a lungo termine anche se nell'immediato potrebbero ridurre il numero di arrivi di migranti.

Dovremmo cogliere l'occasione del trentennale della caduta del muro di Berlino per ricordare che i confini altamente sorvegliati non sono lo strumento

<sup>63</sup> SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione tra migrazione, sviluppo e sicurezza per esternalizzare le frontiere in Africa. Il caso di Sudan, Niger e Tunisia*, ARCI, Roma, 2018, pp. 17.

<sup>64</sup> TASNIM ABDERRAHIM, *A Tale of Two Agreements: EU Migration Cooperation with Morocco and Tunisia*, *European Institute of the Mediterranean*, «Paper Series», maggio 2019, [https://www.euro-romesco.net/wp-content/uploads/2019/04/EuroMeSCo-Paper\\_A-tale-of-two-agreements.pdf](https://www.euro-romesco.net/wp-content/uploads/2019/04/EuroMeSCo-Paper_A-tale-of-two-agreements.pdf).

corretto per la gestione del fenomeno migratorio. Questi strumenti producono invece un'enorme sofferenza. Fu proprio per questo motivo che il "Zentrum für politische Schönheit" (il Centro per la bellezza politica) decise di rimuovere le "Mauerkreuze", le croci che ricordavano le vittime del muro. Con una scelta di grande potenza, si è deciso di portarle alle frontiere esterne europee per ricordare le migliaia di persone che hanno trovato la morte nel tentativo di attraversare quei confini<sup>65</sup>. Ricordiamo la loro morte e contribuiamo a un approccio più umano e aperto delle politiche di gestione delle migrazioni.

#### Ulrich Stege

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

<sup>65</sup> Cf. <https://politicalbeauty.com/>.



“È facile indignarsi per i grossi problemi connessi all’immigrazione e per tutti i morti in mare... di fronte a questo c’è quello che Kant chiamava l’imperativo categorico: qualcosa bisogna fare”. Roberto, 91 anni, accoglie in famiglia Ibrahim e la sua mamma Fanta.

# PERIFERIE E CONFINI

a cura di Giovanni Godio

## 1. La fortezza Europa

### A colpo d'occhio

Il triennio 2016-2018 ha visto nel complesso in diminuzione gli attraversamenti “illegali” di migranti e rifugiati segnalati sulle frontiere dell’Unione Europea. Il 2019 registra però un ritorno di forti aumenti sulle rotte del Mediterraneo orientale (dalla Turchia verso la Grecia e Cipro) e dei Balcani occidentali. Rimane intollerabile il tributo di vite umane, perché calano i numeri assoluti, ma lievita l’incidenza di morti e dispersi in mare in rapporto agli arrivi: nel Mediterraneo si è passati nel complesso da una vittima ogni 300 arrivi circa nel 2015 a una ogni 50-70 fra il 2018 e 2019; mentre nel Mediterraneo centrale, la frontiera più letale del mondo, sempre fra 2018 e 2019 si è arrivati a una vittima ogni 18 arrivi; mentre per quest’ultima rotta i dati OIM 2019 certificano addirittura un peggioramento rispetto al 2018. Entrambe le organizzazioni che aggiornano i dati sulle perdite di vite umane lungo le rotte migratorie, l’OIM e l’UNHCR, ricordano che si tratta di stime prudenziali: il valore reale potrebbe essere superiore. I costi umanitari della situazione sono aggravati, inoltre, dai 53 mila migranti/potenziali richiedenti asilo intercettati e riportati in Libia dalla Guardia costiera “libica” fra 2016 e fine ottobre 2019.

Attraversamenti illegali delle frontiere, respingimenti ed espulsioni nell'UE allargata\*. Valori assoluti. Anni 2017-2019

	Attraversamenti "illegali" delle frontiere esterne scoperti fra i posti di confine controllati	Attraversamenti "illegali" delle frontiere esterne scoperti ai posti di confine controllati (nascosti in treni, camion e altri veicoli)	"Facilitatori" dell'immigrazione "illegale" scoperti	Respingimenti alla frontiera
<b>2019</b>	88.200**	:	:	:
<b>2018</b>	150.114	2.258	10.642	190.930
<b>2017</b>	204.750	1.622	10.246	183.019
	Migranti scoperti nel territorio in situazione di soggiorno "illegale"	Provvedimenti di espulsione/ rimpatrio	Rimpatri effettivamente eseguiti	Migranti che hanno perso la vita in viaggio
<b>2019</b>	:	:	:	97 (frontiere di terra esterne-interne in Europa) + 1.089 (mar Mediterraneo)***
<b>2018</b>	361.636	286.875	148.121	116 + 2.277
<b>2017</b>	435.084	282.075	155.945	98 + 3.139

\* I 28 Paesi membri più Islanda, Norvegia e Svizzera.

\*\* Dato provvisorio (e non disaggregato per tipo di attraversamento) gennaio-settembre (- 19% rispetto allo stesso periodo del 2018, ma + 22% nel Mediterraneo orientale, + 80% nei Balcani occidentali, valore ridotto alla metà nel Mediterraneo occidentale e a meno di metà in quello centrale).

\*\*\* Dati al 31 ottobre.

: Dato non disponibile.

Fonte: elaborazione su dati Frontex, Progetto Missing Migrants-OIM e UNHCR 2019.

Migranti e rifugiati: arrivi complessivi sulle "rotte" del Mar Mediterraneo\*, morti/dispersi e intercettati/sbarcati in Libia. Valori assoluti e incidenze. Anni 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019**
<b>Arrivi via mar Mediterraneo in Europa</b>	1.032.408	373.652	185.139	141.472	81.004
<b>Morti e dispersi**</b>	3.771	5.096	3.139	2.277	1.041
<b>Morti e dispersi in rapporto agli arrivi</b>	1 ogni 274 arrivi	1 ogni 73 arrivi	1 ogni 59 arrivi	1 ogni 62 arrivi	1 ogni 74 arrivi
<b>Migranti e rifugiati soccorsi/intercettati e sbarcati in Libia dalla Guardia costiera "libica"</b>	-	14.332	15.358	15.235	7.042

\* Dati provvisori a fine ottobre.

\*\* Dati provvisori a fine ottobre. A questa stessa data l'OIM stima 87.300 arrivi circa (1 vittima/80 arrivi).

\*\*\* Al 31 ottobre.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2017-2019.

Migranti e rifugiati: morti/dispersi in mare e arrivi sulle tre rotte del Mediterraneo. Valori assoluti e incidenze. Anni 2016-2019

	2016	2017	2018	2019*
<b>Rotta del Mediterraneo centrale</b>				
Morti e dispersi in mare**	4.578	2.873	1.279	694
Arrivi	181.436	119.369	23.370	12.387
Morti e dispersi in mare in rapporto agli arrivi	1 ogni 40 arrivi	1 ogni 42 arrivi	1 ogni 18 arrivi	1 ogni 18 arrivi
<b>Rotta del Mediterraneo occidentale</b>				
Morti e dispersi in mare**	77	212	811	325
Arrivi	7.651	22.103	58.569	21.366
Morti e dispersi in mare in rapporto agli arrivi	1 ogni 99 arrivi	1 ogni 104 arrivi	1 ogni 72 arrivi	1 ogni 66 arrivi
<b>Rotta del Mediterraneo orientale</b>				
Morti e dispersi in mare**	441	54	187	70
Arrivi	171.785	28.349	32.494	44.866
Morti e dispersi in mare in rapporto agli arrivi	1 ogni 390 arrivi	1 ogni 525 arrivi	1 ogni 174 arrivi	1 ogni 641 arrivi

\* Dati a fine ottobre aggiornati, per i Paesi diversi dall'Italia, ad alcuni giorni prima rispetto a quelli della tabella soprastante. Diversamente dagli anni precedenti, per il 2019 la rotta "centrale" oltre che gli arrivi in Italia comprende quelli a Malta; la rotta "orientale" oltre agli arrivi in Grecia via mare comprende quelli a Cipro. La rotta "occidentale" comprende gli arrivi via mare in Spagna come negli anni precedenti.

\*\* Stime prudenziali basate su fonti governative e non governative: i valori reali potrebbero essere superiori.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2019.

## LE INCIDENZE DI MORTI E DISPERSI, IL CALCOLO DELL'OIM

Il progetto "Missing Migrants" dell'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) calcola l'incidenza di morti e dispersi in modo diverso rispetto alle due tabelle soprastanti: le vittime sono calcolate in rapporto ai migranti che hanno tentato (*attempted*) la traversata, comprendendo quindi, oltre agli arrivati in Europa, anche almeno parte di quelli intercettati dalle unità navali delle autorità tunisine, "libiche" e turche. Su questa base, fra gennaio e ottobre 2019 l'incidenza di morti e dispersi risulta pari all'1% circa per tutto il Mediterraneo, per moltiplicarsi al 3,5% in quello centrale (era pari al 3% nel 2018); poco sopra l'1% quella del Mediterraneo occidentale e pari allo 0,1% quella del Mediterraneo orientale.

Periferia Balcani e Grecia: flussi, vittime, soprusi. Valori assoluti e percentuali. Anni 2015-2019

Da gennaio a settembre 2019 i **migranti e rifugiati** arrivati in **Grecia** via mare e via terra sono circa **46.100**. Nello stesso periodo del 2018 erano stati 37.300. Un forte aumento di arrivi si è registrato nell'estate '19 (anche se la tendenza rimane ben al di sotto dei 309.900 arrivi sulle coste greche nel periodo luglio-settembre 2015).

Sono **70** i morti nel breve **spazio di mare fra Turchia e Grecia** fra gennaio e settembre 2019. «Inoltre si calcola che (*fra gennaio e settembre, ndr*) **68** rifugiati e migranti siano morti nel tentativo di attraversare le **frontiere terrestri** con l'Europa o tra Stati europei. Di questi, **35** hanno perso la vita lungo le rotte terrestri dalla **Turchia verso la Grecia**, tra cui 18 in incidenti stradali e 12 annegando nel fiume Evros»<sup>1</sup>.

«I recenti flussi hanno messo a dura prova i già sovraffollati centri di accoglienza delle **isole greche** dell'Egeo, soprattutto a **Samo e Lesbo**. Al 30 settembre erano quasi **30.700 i rifugiati e migranti** presenti sulle isole, **25.900** dei quali si trovavano nei cinque centri di accoglienza e identificazione: quasi **cinque volte la loro capacità massima di 5.400 persone**».

Secondo i dati ufficiali, sono **1.914** le persone **respinte** in **Turchia** dalla **Grecia** fra l'aprile 2016 e il settembre 2019 secondo quanto previsto dall'"**accordo**" **UE-Turchia** del marzo 2016: si è trattato soprattutto di pakistani (719), ma anche di numerosi siriani (351), algerini (210), afgani (112), bengalesi (101), irakeni (98) ecc. Il **5%** erano **minori** e il **4%** **donne**.

Numerosi rifugiati e migranti, dopo essere arrivati in Grecia, proseguono ancora il loro viaggio verso il territorio dell'UE attraverso i Paesi dei Balcani occidentali, mentre solo un numero ridotto decide di fermarsi in quest'area e fare richiesta di protezione. Al 31 agosto 2019 erano quasi **1.300 i richiedenti asilo** in attesa di decisione in Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Kosovo. Alla stessa data solo **105** persone avevano ottenuto **protezione internazionale** nella regione nell'anno.

Ma alla fine di settembre 2019, erano in tutto circa **18.000** le **persone bisognose di protezione internazionale** arrivate in **Serbia** dall'inizio dell'anno.

Al 30 settembre 2019, inoltre, in **Bosnia-Erzegovina** il Ministero della Sicurezza ha registrato circa **21.800 arrivi nel Paese** (sono migliaia i rifugiati e migranti arrivati nella zona nord-occidentale, vicino al confine croato).

«Nei pressi delle frontiere esterne dell'UE, **centinaia di rifugiati e migranti** continuano a denunciare di essere stati **picchiati e respinti** oltre il confine (alcuni senza la possibilità di fare richiesta di asilo). In molti casi si è trattato di persone respinte al confine tra **Croazia e Bosnia-Erzegovina** e tra **Croazia e Serbia**. Al 30 settembre 2019, l'UNHCR e i suoi partner in **Serbia** hanno ricevuto segnalazioni di **384 incidenti**, in cui **2.674** persone hanno dichiarato di essere state **respinte dalla Croazia** nel corso dell'anno; nello stesso periodo sono **289** le segnalazioni di incidenti che hanno riguardato **2.194 persone** respinte dalla **Croazia in Bosnia-Erzegovina**».

Ma vi sono anche segnalazioni di respingimenti in **Serbia** da parte di **altri Stati limitrofi**. «Tra gennaio e settembre 2019, l'UNHCR ha ricevuto segnalazioni per un totale di 280 incidenti che coinvolgono **1.995 persone** che sostengono di essere state **respinte dall'Ungheria**; e 105 incidenti che coinvolgono **715 persone** che sostengono di essere state **respinte dalla Romania**».

Nell'ottobre 2019 le denunce raccolte dall'UNHCR sugli abusi nei Balcani occidentali hanno trovato conferma nei dati diffusi alla presentazione della **"Coalizione per i diritti e il benessere dei migranti forzati sulle rotte dei Balcani"**, promossa fra Italia, Croazia, Serbia e Macedonia da quattro associazioni/ONG, rispettivamente l'ICS di Trieste, il CMS di Zagabria, l'APC di Belgrado e la Legis di Skopje. I quattro organismi hanno deciso di collaborare dopo aver constatato che sulla "rotta" via terra dei Balcani occidentali «i **respingimenti illegali** delle persone da un Paese all'altro e i cosiddetti **"respingimenti a catena"** attraverso più Stati stanno diventando una pratica sempre più comune»<sup>2</sup>.

Secondo la "Coalizione", i respingimenti quotidiani (**"push back"**) di rifugiati e migranti sono spesso accompagnati dall'**uso della forza**, dal **sequestro di oggetti personali**, da **molestie e umiliazioni**. A subire queste pratiche sono anche bambini e **minori** non accompagnati, mentre a molti **richiedenti asilo** – sia minori sia maggiorenni – viene **negato l'accesso alle procedure** di protezione e alle tutele necessarie. «Di solito queste azioni sono compiute dalla **polizia di frontiera** di notte, ma sempre più spesso si registrano casi diurni».

«Molti migranti percorrono i Balcani **in cerca di protezione dalla violenza e dalle persecuzioni** nei loro Paesi di provenienza. Non hanno un luogo dove fare ritorno perché le loro case sono andate distrutte e **rischiano la vita** a causa delle violenze e delle persecuzioni di gruppi armati. Fra loro, una moltitudine di donne e bambini, ma anche adolescenti e giovani alla ricerca di una vita migliore e in pace. Nessuno merita di essere esposto alla violenza, alla brutalità, al comportamento crudele e umiliante di chicchessia, né tanto meno da parte dei **rappresentanti dello Stato**. Il comportamento della polizia di frontiera può essere visto come un tentativo (illegale) di controllare i fenomeni migratori. Tuttavia l'alternativa esiste: risiede nell'**applicazione delle leggi e delle procedure in vigore**, che prevedono il libero ingresso per i richiedenti asilo, la **chance** di richiedere protezione e un sistema di accoglienza funzionante».

La "Coalizione" ha presentato, fra l'altro, alcuni dati sulla situazione in **Macedonia** raccolti dalla ONG Legis. Fra il 1° gennaio [2019] e la fine d'agosto sono ben **15.695** i migranti cui è stato **impedito di entrare nel Paese** e che di conseguenza sono stati **respinti in Grecia**. Nello stesso periodo sono stati intercettati oltre **3.025 ingressi** irregolari nel Paese, «ma si stima che totale delle persone entrate illegalmente sia molto più elevato».

Secondo dati raccolti dall'ICS in **Friuli-Venezia Giulia**, da inizio anno fino al 15 settembre ben **5.526 migranti** hanno **chiesto asilo** arrivando dalla **rotta balcanica**. Fra gennaio e l'estate l'ICS ha visto **peggiore le condizioni psicofisiche** delle persone entrate in Italia: «Molti hanno riferito di aver subito **abusi fisici e verbali** dalle forze di polizia in cui si sono imbattuti nei Balcani, e in particolare dalla polizia croata. Alcuni rifugiati hanno testimoniato di aver subito **respingimenti a catena** dalla **Slovenia** e dalla **Croazia** in **Bosnia-Erzegovina**».

<sup>1</sup> Per questa citazione e le successive nella scheda, UNHCR, *Viaggi disperati. Da gennaio a settembre 2019*, UNHCR 2019, <https://data2.unhcr.org/en/situations>.

<sup>2</sup> Per questa citazione e le successive, «Vie di fuga», Balcani: sulla rotta delle umiliazioni e dei respingimenti illegali, 29 ottobre 2019, <https://viedifuga.org/balcani-sulla-rotta-dei-soprusi-e-dei-respingimenti-illegali/>

Fonte: elaborazione su dati UNHCR e Coalizione per i diritti e il benessere dei migranti forzati sulle rotte dei Balcani 2019.

## 2. Protezione cercasi

### A colpo d'occhio

Dopo tre anni di calo ininterrotto seguito al 2015 dell'“emergenza migranti” europea, almeno la prima parte del 2019 vede di nuovo in crescita le richieste d'asilo presentate nei 28 Paesi dell'UE, indice di un permanente “bisogno di protezione” fuori delle sue frontiere per crisi umanitarie (o gravi situazioni di instabilità) irrisolte se non “dimenticate”: in Siria, in Afghanistan, in Iraq, in Colombia, in Nigeria, in Pakistan, mentre fra 2018 e 2019 il Venezuela è passato dall'ottava alla seconda posizione assoluta per numero di richiedenti<sup>1</sup>.

Nel 2018 l'Italia si è trovata in quinta posizione assoluta per numero di richiedenti asilo, dopo Germania, Francia, Grecia e Spagna. Ma le posizioni nazionali variano di molto se si considerano i richiedenti in rapporto agli abitanti: sotto questo indicatore il primato è di Cipro (ben 8.805 per milione), seguita dalla Grecia in crisi economica e sulla “frontiera” semi-dimenticata del Mediterraneo orientale (6.051), da Malta, ecc. L'Italia, con 813 richiedenti per milione di abitanti, si colloca ben al di sotto della media europea.

Vale la pena di ricordare che a fine 2018 l'intera Europa (non solo l'UE, e Turchia esclusa) accoglieva circa 3.700.000 fra rifugiati e richiedenti asilo (dati UNHCR 2019): meno di un sesto di quelli dispersi a livello globale e di competenza UNHCR.

<sup>1</sup> Cf. contributo di Mariacristina Molfetta in questo volume, pp. 13-17.

Richiedenti asilo ed esiti in prima istanza nell'UE. Valori assoluti e percentuali. Anno 2019 (1° semestre)

I richiedenti asilo registrati nel periodo	Le provenienze principali dei richiedenti asilo per la prima volta	Le decisioni in prima istanza emesse nel periodo	Gli esiti delle decisioni in prima istanza
339.225 di cui <b>307.110 per la prima volta</b> (+ 7% rispetto al 1° semestre 2018 e + 2% rispetto al 2° semestre 2018).	<b>Siria:</b> 33.275 <b>Venezuela:</b> 21.480 <b>Afghanistan:</b> 20.895 <b>Iraq:</b> 15.790 <b>Colombia:</b> 13.155 <b>Nigeria:</b> 11.785 <b>Pakistan:</b> 11.340	273.655	<b>Status di rifugiato:</b> 62.585 <b>Protezione sussidiaria:</b> 25.635 <b>Protezione umanitaria:</b> 8.590 (% di riconoscimento totale: 35%)  <b>Diniego:</b> 176.845 (65%)

Dati approssimati alla cinquina più prossima.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2019.

Richiedenti asilo nei Paesi dell'UE. Valori assoluti. Anni 2011-2019

	Totale <sup>1</sup>	Rich. asilo per la prima volta <sup>2</sup>
<b>2011</b>	309.040	263.135
<b>2012</b>	335.290	278.280
<b>2013</b>	431.095	367.825
<b>2014</b>	626.960	562.680
<b>2015</b>	1.322.845	1.256.610
<b>2016</b>	1.260.910	1.206.045
<b>2017</b>	712.235	654.610
<b>2018</b>	638.240	580.845
<b>2019*</b>	339.225	307.110

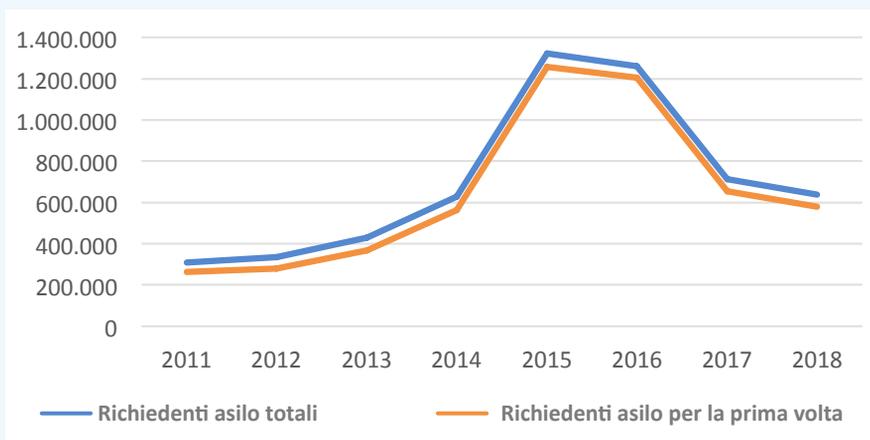
Dati approssimati alla cinquina più prossima.

\* Dati gennaio-giugno.

<sup>1</sup> 2011-2014: dati non disponibili per la Croazia.

<sup>2</sup> 2011: dato non disponibile per Croazia, Ungheria, Austria e Finlandia; 2012: dato non disponibile per Croazia, Ungheria e Austria; 2013: dato non disponibile per l'Austria.

Fonte: Eurostat 2019.



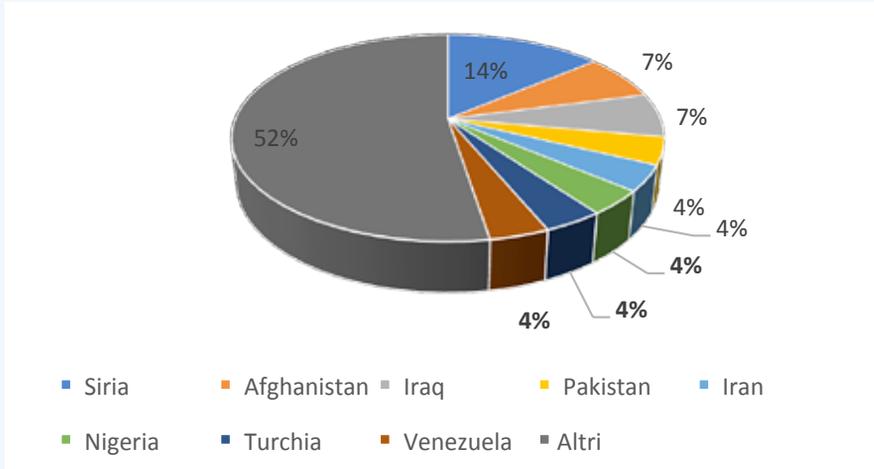
Richiedenti asilo nell'UE per la prima volta per Paesi di provenienza principali. Valori assoluti. Anni 2017-2018

	2017	2018
<b>Siria</b>	102.375	80.920
<b>Afghanistan</b>	43.800	40.990
<b>Iraq</b>	47.650	39.595
<b>Pakistan</b>	29.670	24.705
<b>Iran</b>	17.325	23.195
<b>Nigeria</b>	39.185	22.120
<b>Turchia</b>	14.655	21.965
<b>Venezuela</b>	13.010	21.920
<b>Albania</b>	22.270	19.025
<b>Georgia</b>	9.990	17.980
<b>Eritrea</b>	24.375	14.945
<b>Guinea</b>	17.765	13.295
<b>Altri</b>	272.540	240.190
<b>Totale</b>	<b>654.610</b>	<b>580.845</b>

Dati approssimati alla cinquina più prossima.

Fonte: Eurostat 2019.

Richiedenti asilo nell'UE per la prima volta per Paesi di provenienza principali. Percentuali. Anno 2018



Fonte: Eurostat 2019.

Richiedenti asilo per la prima volta nei Paesi UE e in altri Paesi europei. Valori assoluti e incidenza per milione di abitanti. Anni 2015-2018

	2015	2016	2017	2018	2018 Richiedenti per milione di abitanti*
<b>UE</b>	<b>1.257.030</b>	<b>1.206.120</b>	<b>654.610</b>	<b>580.845</b>	<b>1.133</b>
<b>Belgio</b>	38.990	14.250	14.035	18.130	<b>1.588</b>
<b>Bulgaria</b>	20.165	18.990	3.470	2.465	<b>350</b>
<b>Rep. Ceca</b>	1.235	1.200	1.140	1.350	<b>127</b>
<b>Danimarca</b>	20.825	6.055	3.125	3.465	<b>599</b>
<b>Germania</b>	441.800	722.265	198.255	161.885	<b>1.954</b>
<b>Estonia</b>	225	150	180	90	<b>68</b>
<b>Irlanda</b>	3.270	2.315	2.910	3.655	<b>756</b>
<b>Grecia</b>	11.370	49.875	56.940	64.975	<b>6.051</b>
<b>Spagna</b>	14.600	15.570	33.035	52.730	<b>1.130</b>
<b>Francia</b>	70.570	76.790	91.965	110.485	<b>1.644</b>
<b>Croazia</b>	140	2.150	880	675	<b>165</b>
<b>Italia</b>	83.245	121.185	126.550	49.165	<b>813</b>
<b>Cipro</b>	2.105	2.840	4.475	7.610	<b>8.805</b>
<b>Lettonia</b>	330	345	355	175	<b>91</b>
<b>Lituania</b>	275	415	520	385	<b>137</b>

	2015	2016	2017	2018	2018 Richiedenti per milione di abitanti*
<b>Lussemburgo</b>	2.360	2.065	2.320	2.225	<b>3.694</b>
<b>Ungheria</b>	174.435	28.215	3.115	635	<b>65</b>
<b>Malta</b>	1.695	1.735	1.610	2.035	<b>4.276</b>
<b>Olanda</b>	43.035	19.285	16.090	20.465	<b>1.191</b>
<b>Austria</b>	85.505	39.875	22.455	11.390	<b>1.291</b>
<b>Polonia</b>	10.255	9.780	3.005	2.405	<b>63</b>
<b>Portogallo</b>	870	710	1.015	1.240	<b>120</b>
<b>Romania</b>	1.225	1.855	4.700	1.945	<b>100</b>
<b>Slovenia</b>	260	1.265	1.435	2.800	<b>1.355</b>
<b>Slovacchia</b>	270	100	150	155	<b>28</b>
<b>Finlandia</b>	32.150	5.275	4.325	2.945	<b>535</b>
<b>Svezia</b>	156.110	22.330	22.190	18.075	<b>1.786</b>
<b>Regno Unito</b>	39.720	39.240	34.355	37.290	<b>563</b>
<b>Islanda</b>	-	1.100	1.065	730	<b>2.098</b>
<b>Liechtenstein</b>	-	75	145	145	<b>3.857</b>
<b>Norvegia</b>	30.470	3.240	3.350	2.530	<b>477</b>
<b>Svizzera</b>	38.060	25.820	16.615	13.465	<b>1.587</b>

Numeri dei richiedenti approssimati alla cinquina più prossima. I totali possono differire lievemente da quelli della tabella di pagina 60 per gli anni 2011-2019, che per tutti gli anni si basa sui dati consolidati disponibili al marzo 2019, e non su quelli pubblicati anche nei due anni precedenti.

- Dato non disponibile. \* Rispetto alla popolazione residente al 1° gennaio 2018.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2017-2019.

### 3. L'Europa che dà asilo (e più spesso lo nega)

#### A colpo d'occhio

Nel complesso i 28 Paesi dell'UE nel 2018 hanno riconosciuto 333.355 richiedenti asilo meritevoli di una delle tre forme di protezione previste dagli ordinamenti internazionali o nazionali: soprattutto lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, ma anche, in oltre 69 mila casi, la protezione umanitaria: quest'ultima è stata di fatto abolita dall'Italia con il decreto "sicurezza" n. 113 del 4 ottobre 2018<sup>2</sup>, ma è tutt'altro che residuale, come i numeri dimostrano,

<sup>2</sup> Cf. contributo di Livio Neri in questo volume, pp. 146-166.

in altri importanti Paesi membri o non membri: dalla Germania alla Svezia, dal Regno Unito alla Svizzera.

Sempre nel complesso, nel territorio dell'UE lo scorso anno hanno ricevuto una risposta positiva poco meno di quattro richiedenti su 10: il 37% in prima istanza (quella che in Italia è rappresentata dalle Commissioni territoriali) e il 38% nelle decisioni finali su ricorso. Stando a questi dati, l'Italia si colloca sotto la media europea in prima istanza e poco al di sopra nei casi (minoritari) di ricorso.

Decisioni positive\* sui richiedenti asilo nell'UE e in alcuni altri Paesi per tipo di protezione. Valori assoluti e incidenza per milione di abitanti. Anno 2018

	Totale		Di cui		
	Numero totale	Per milione di abitanti**	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria
<b>UE</b>	333.355	650	163.790	100.305	69.260
<b>Belgio</b>	10.250	900	8.340	1.910	-
<b>Bulgaria</b>	760	110	320	440	-
<b>Rep. Ceca</b>	165	15	45	120	5
<b>Danimarca</b>	1.650	285	1.025	185	440
<b>Germania</b>	139.555	1.685	61.350	52.690	25.515
<b>Estonia</b>	20	15	15	5	0
<b>Irlanda</b>	1.275	265	815	225	235
<b>Grecia</b>	15.805	1.470	12.810	2.670	325
<b>Spagna</b>	2.965	65	620	2.335	10
<b>Francia</b>	41.440	620	27.135	14.305	-
<b>Croazia</b>	155	40	130	25	0
<b>Italia</b>	47.885	790	7.315	8.570	31.995
<b>Cipro</b>	1.225	1.415	200	1.025	0
<b>Lettonia</b>	30	15	25	10	-
<b>Lituania</b>	140	50	120	20	0
<b>Lussemburgo</b>	1.000	1.660	940	60	-
<b>Ungheria</b>	365	35	70	280	20
<b>Malta</b>	660	1.385	160	480	25
<b>Olanda</b>	4.795	280	2.160	2.110	530
<b>Austria</b>	20.700	2.345	14.815	4.685	1.200
<b>Polonia</b>	435	10	185	220	30

	Totale		Di cui		
	Numero totale	Per milione di abitanti**	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria
<b>Portogallo</b>	625	60	220	405	-
<b>Romania</b>	665	35	320	345	0
<b>Slovenia</b>	105	50	100	5	-
<b>Slovacchia</b>	45	10	0	35	10
<b>Finlandia</b>	3.820	695	2.695	665	460
<b>Svezia</b>	19.605	1.935	8.010	4.820	6.770
<b>Regno Unito</b>	17.205	260	13.845	1.660	1.695
<b>Islanda</b>	195	560	115	40	40
<b>Liechtenstein</b>	10	260	0	5	5
<b>Norvegia</b>	1.755	330	1.445	80	230
<b>Svizzera</b>	15.550	1.835	6.360	1.150	8.040

Dati approssimati alla cinquina più prossima. I totali possono non coincidere con la somma dei parziali per via degli arrotondamenti. Lo zero indica 2 o meno di 2 decisioni registrate.

\* Prima istanza e decisione finale su appello.

\*\* Popolazione residente al 1° gennaio 2018.

- Dato non applicabile.

Fonte: Eurostat 2019.

Decisioni sui richiedenti asilo in prima istanza e in istanza finale nell'UE e in alcuni altri Paesi. Valori assoluti e percentuali. Anno 2018

	Decisioni in prima istanza				Decisioni finali su ricorso			
	Numero totale	Positive	Tasso di riconoscimento*		Numero totale	Positive	Tasso di riconoscimento*	
			Totale (%)	Status di rifugiato e protezione sussidiaria (%)			Totale (%)	Status di rifugiato e protezione sussidiaria (%)
<b>UE</b>	581.955	217.400	37	32	309.000	115.955	38	26
<b>Belgio</b>	19.020	9.675	51	51	6.255	570	9	9
<b>Bulgaria</b>	2.110	740	35	35	35	20	57	57
<b>Rep. Ceca</b>	1.385	155	11	11	415	10	2	2
<b>Danimarca</b>	2.625	1.315	50	33	1.965	335	17	17
<b>Germania</b>	179.110	75.940	42	37	146.545	63.620	43	33
<b>Estonia</b>	75	20	25	25	30	0	0	0
<b>Irlanda</b>	1.175	1.005	85	69	645	270	42	36

	Decisioni in prima istanza				Decisioni finali su ricorso			
	Numero totale	Positive	Tasso di riconoscimento*		Numero totale	Positive	Tasso di riconoscimento*	
			Totale (%)	Status di rifugiato e protezione sussidiaria (%)			Totale (%)	Status di rifugiato e protezione sussidiaria (%)
<b>Grecia</b>	32.340	15.210	47	47	7.200	595	8	4
<b>Spagna</b>	11.875	2.895	24	24	975	70	7	6
<b>Francia</b>	115.045	32.725	28	28	46.420	8.715	19	19
<b>Croazia</b>	435	135	31	31	85	20	22	22
<b>Italia</b>	95.210	30.670	32	11	42.970	17.215	40	12
<b>Cipro</b>	2.475	1.215	49	49	480	15	3	3
<b>Lettonia</b>	125	30	24	24	40	0	5	5
<b>Lituania</b>	270	135	50	50	25	5	15	15
<b>Lussemburgo</b>	1.390	1.000	72	72	255	5	2	2
<b>Ungheria</b>	960	365	38	36	0	0	-	-
<b>Malta</b>	1.500	645	43	42	685	15	2	2
<b>Olanda</b>	10.285	3.620	35	32	1.955	1.175	60	52
<b>Austria</b>	34.525	15.020	44	41	10.490	5.680	54	50
<b>Polonia</b>	2.735	375	14	13	1.495	60	4	3
<b>Portogallo</b>	1.045	625	60	60	465	0	0	0
<b>Romania</b>	1.295	595	46	46	245	70	29	29
<b>Slovenia</b>	235	100	43	43	85	0	2	2
<b>Slovacchia</b>	80	45	52	43	25	5	15	12
<b>Finlandia</b>	4.440	2.405	54	49	2.065	1.420	69	58
<b>Svezia</b>	31.320	10.640	34	32	24.855	8.965	36	11
<b>Regno Unito</b>	28.860	10.100	35	31	12.295	7.105	58	53
<b>Islanda</b>	380	105	28	28	375	90	24	13
<b>Liechtenstein</b>	40	10	23	15	55	0	2	2
<b>Norvegia</b>	2.115	1.460	69	65	2.235	295	13	6
<b>Svizzera</b>	17.000	15.225	90	43	3.300	320	10	6

Dati approssimati alla cinquina più prossima. I totali possono non coincidere con la somma dei parziali per via degli arrotondamenti. Lo zero indica 2 o meno di 2 decisioni registrate.

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

- Dato non applicabile.

Fonte: Eurostat 2019.

## 4. Fra “sistema Dublino” e “procedure speciali”

### A colpo d'occhio

La tabella e la scheda sintetica che seguono rendono conto del movimento, in termini di procedure burocratiche e di trasferimenti effettivi di persone, a norma del regolamento UE “Dublino III”, che stabilisce lo Stato membro (o aderente, come la Svizzera e la Norvegia) cui spetta farsi carico di un richiedente asilo. Nell'applicazione del regolamento, segnata da rigidzze, squilibri macroscopici e da una complessiva inefficienza anche nei risultati attesi, prevale nettamente il criterio del “Paese di primo arrivo”. Lo scorso anno il “sistema Dublino” ha visto il trasferimento fra Paesi membri/aderenti di circa 28 mila persone: principale Paese inviante e ricevente la Germania, seguita fra i Paesi riceventi dall'Italia.

La seconda scheda di questa sotto-sezione è invece dedicata a tre discutibili (e discusse) procedure speciali per l'esame delle richieste d'asilo previste dalla normativa UE: anche alla prova dei numeri si dimostrano particolarmente penalizzanti rispetto alla procedura ordinaria.

Dublino III: i trasferimenti 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
<b>Germania</b>	9.209	7.580	4.215	2.967
<b>Grecia</b>	5.447	18	1.102	9
<b>Francia</b>	3.533	1.837	:	:
<b>Austria</b>	2.291	994	759	461
<b>Olanda</b>	1.849	835	:	:
<b>Svizzera</b>	1.313	1.292	922	604
<b>Regno unito</b>	209	1.215	:	:
<b>Italia</b>	189	6.351	:	:
<b>Polonia</b>	67	896	30	374
<b>Ungheria</b>	53	65	15	0
<b>Bulgaria</b>	52	86	16	30
<b>Malta</b>	45	110	63	63
<b>Slovenia</b>	0	121	8	7

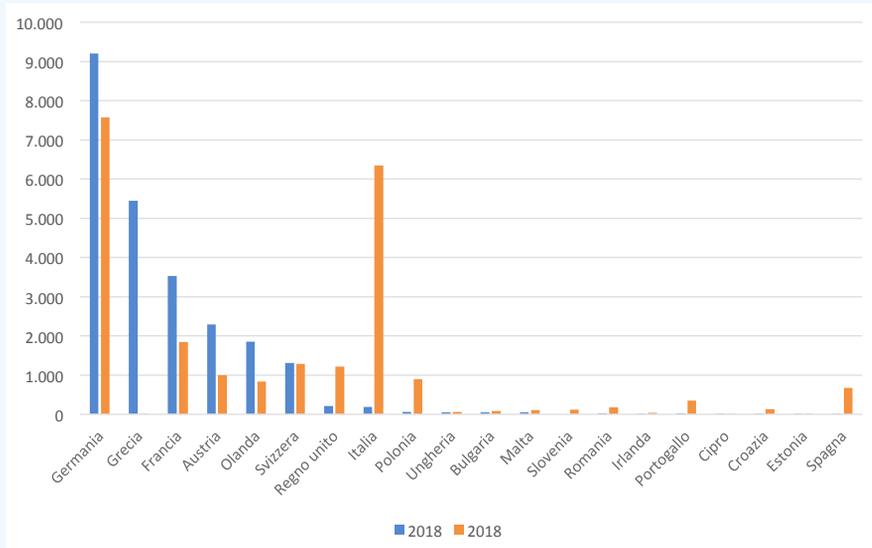
	2018		2019*	
	Trasferimenti verso altri Paesi membri	Trasferimenti da altri Paesi membri	Trasferimenti verso altri Paesi membri	Trasferimenti da altri Paesi membri
<b>Romania</b>	27	182	10	78
<b>Irlanda</b>	14	34	:	:
<b>Portogallo</b>	22	355	26	162
<b>Cipro</b>	10	3	:	:
<b>Croazia</b>	10	126	:	:
<b>Estonia</b>	8	20	3	7
<b>Spagna</b>	2	810	:	170

\*Dati al 30 giugno 2019.

: Dati non ancora disponibili.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat e AIDA (Asylum Information Database) 2019.

Dublino III: i trasferimenti verso e da altri Paesi membri. Valori assoluti. Anno 2018



Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2019.

Il "sistema Dublino" nell'"UE allargata"\* in sintesi. Valori assoluti e percentuali. Anno 2018

<b>140.000 c.a</b>	Le decisioni che i Paesi membri hanno ricevuto nel 2018 da altri Paesi membri su proprie richieste relative all'attuazione del regolamento "Dublino III" (-5% rispetto al 2017). Francia e Germania i Paesi che hanno ricevuto più decisioni.
<b>67%</b>	La percentuale di decisioni di accettazione rispetto al totale delle decisioni (era stata il 75% nel 2017).
<b>28.000 c.a</b>	I trasferimenti di richiedenti asilo effettivamente eseguiti nel 2018 a norma del regolamento "Dublino III" (+ 5% rispetto al 2017), per quasi un terzo effettuati dalla sola Germania; ma la metà del totale hanno avuto come destinazione la stessa Germania e l'Italia. La metà dei trasferimenti hanno riguardato cittadini della Siria, dell'Afghanistan, dell'Irak, della Nigeria, del Sudan, della Russia o dell'Iran. Circa due terzi dei trasferiti sono adulti (per tre quarti uomini), un quarto minori e un decimo di età non specificata.
<b>12.300 c.a</b>	I "casi Dublino" in cui i Paesi membri (soprattutto la Germania, ma anche spesso Belgio, Olanda, Francia e Svizzera) hanno adottato la "clausola di sovranità" dell'art. 17(1) del "Dublino III", secondo cui uno Stato membro può decidere di esaminare una domanda d'asilo anche se non ne ha l'obbligo in base allo stesso regolamento.

\* I 28 Paesi membri più Svizzera e Norvegia.

Fonte: elaborazione su dati EASO 2019.

Le procedure speciali nell'esame delle domande d'asilo nei Paesi dell'"UE allargata"\*. Percentuali. Anno 2018

La "direttiva Procedure" dell'UE sul diritto d'asilo (la 2013/32) contempla 3 procedure speciali d'**esame delle domande di protezione** in prima istanza: quella di *ammissibilità*, quella di *frontiera/zone di transito* e quella *accelerata*.

Nel 2018 almeno **20 Paesi** dell'"UE allargata" hanno adoperato almeno una procedura speciale.

La *procedura accelerata* è stata adoperata soprattutto in **Slovenia, Bulgaria e Francia**, totalizzando rispettivamente il **49%, 35% e 30%** di tutte le decisioni.

La *procedura di ammissibilità* è adoperata più spesso in **Ungheria (17%** di tutte le decisioni) e in Belgio (**13%**).

Alla *procedura di frontiera* si è fatto ricorso soprattutto in **Portogallo**, con il **34%** di tutte le decisioni.

Le procedure speciali sono nettamente **penalizzanti negli esiti** delle domande d'asilo rispetto alla procedura normale. A livello dell'"UE allargata" gli esiti positivi in prima istanza con *procedura normale* hanno totalizzato quasi il **35%**, mentre la *procedura accelerata* solo il **11%** e quella di *frontiera* solo il **12%**; tutte le procedure di *ammissibilità* si sono risolte invece con **esito negativo\*\***.

\* I 28 paesi membri più Svizzera e Norvegia.

\*\* Questi indicatori comprendono negli esiti positivi solo lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, conteggiando quindi fra gli esiti negativi, oltre naturalmente ai dinieghi in senso stretto, anche le concessioni di protezione umanitaria.

Fonte: EASO 2019.

## 5. Reinsediati & ricollocati (col contagocce)

### A colpo d'occhio

I programmi di reinsediamento (*resettlement*) permettono di trasferire in Paesi sicuri (e in sicurezza, senza che siano costretti a ricorrere a viaggi/traversate pericolose e caotiche) rifugiati accolti in precari Paesi di primo asilo. La tabella che segue è dedicata ai rifugiati che hanno potuto usufruire nel 2018 del reinsediamento nei Paesi dell'UE e in Islanda, Norvegia e Svizzera. Nell'Unione il numero di rifugiati reinsediati è in crescita almeno dal 2013, ma con cifre ancora minime sia rispetto ai cosiddetti arrivi "illegali" sulle rotte di mare e di terra, sia rispetto alle necessità complessive: per il 2018, ad esempio, l'UNHCR aveva stimato il bisogno di trasferire in *resettlement* in Europa 302 mila persone (e 420 mila nel 2019)<sup>3</sup>.

La tabella successiva, invece, riassume i risultati pressoché definitivi del programma ufficiale di ricollocamento (*relocation*) dell'UE rivolto ai richiedenti asilo con alcuni requisiti e arrivati in Italia e in Grecia fra il settembre 2015 e il settembre 2017. Le pratiche relative si sono protratte anche nel periodo successivo. La Commissione europea ha reso noto nel marzo 2019 che il totale dei richiedenti ricollocati da Italia e Grecia ha raggiunto in totale le 34.710 persone. Solo due Paesi hanno accolto più rifugiati del loro impegno legale, Irlanda e Malta; altri due lo hanno quasi soddisfatto, Finlandia e Lussemburgo. Tutti gli altri si sono fermati molto al di sotto, e alcuni lo hanno del tutto o quasi del tutto disatteso.

Per i richiedenti arrivati in Italia (e a Malta) dopo il settembre '17 hanno avuto luogo solo ricollocamenti "caso per caso", seguiti ogni volta a divieti di sbarco, polemiche politico-mediatiche e trattative sproporzionate rispetto ai piccoli numeri coinvolti: un ricercatore dell'ISPI ha calcolato che fra giugno 2018 e luglio 2019 i ricollocamenti "caso per caso" di richiedenti sbarcati in Italia o a Malta sono stati 840<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cf. contributo di Mariacristina Molfetta in questo volume, pp. 21-22.

<sup>4</sup> MATTEO VILLA, *Ricollocamenti caso per caso: funzionano?*, 1° agosto 2019, in <https://twitter.com/emmevilla/status/1157174313218433028?s=20>.

Rifugiati accolti in reinsediamento nei Paesi UE e in altri Paesi europei dai Paesi di primo asilo. Valori assoluti. Anno 2018

<b>Belgio</b>	<b>Bulgaria</b>	<b>Rep. Ceca</b>	<b>Danimarca</b>	<b>Totale UE 24.815</b>
880	20	0	0	
<b>Germania</b>	<b>Estonia</b>	<b>Irlanda</b>	<b>Grecia</b>	
3.200	30	340	0	
<b>Spagna</b>	<b>Francia</b>	<b>Croazia</b>	<b>Italia</b>	
830	5.565	110	1.180	
<b>Cipro</b>	<b>Lettonia</b>	<b>Lituania</b>	<b>Lussemburgo</b>	
0	0	20	0	
<b>Ungheria</b>	<b>Malta</b>	<b>Olanda</b>	<b>Austria</b>	
0	0	1.225	0	
<b>Polonia</b>	<b>Portogallo</b>	<b>Romania</b>	<b>Slovenia</b>	
0	35	0	35	
<b>Slovacchia</b>	<b>Finlandia</b>	<b>Svezia</b>	<b>Regno Unito</b>	
0	605	4.935	5.805	
<b>Islanda</b>	<b>Liechtenstein</b>	<b>Norvegia</b>	<b>Svizzera</b>	
50	0	2.480	1.080	

Dati approssimati alla cinquina più prossima. Lo zero indica 2 o meno di 2 decisioni registrate.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2019.

I ricollocamenti di richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia nei Paesi UE e in altri Paesi. Valori assoluti. Anni 2015-2018

Paese membro o associato	Richiedenti effettivamente ricollocati dall'Italia	Richiedenti effettivamente ricollocati dalla Grecia	Totale dei richiedenti effettivamente ricollocati	Impegno legale
<b>Austria</b>	39	0	39	1.953
<b>Belgio</b>	469	700	1.169	3.812
<b>Bulgaria</b>	10	50	60	1.302
<b>Croazia</b>	22	60	82	968
<b>Cipro</b>	47	96	143	320
<b>Repubblica Ceca</b>	0	12	12	2.691
<b>Estonia</b>	6	141	147	329
<b>Finlandia</b>	779	1.202	1.981	2.078
<b>Francia</b>	550	4.394	4.944	19.714

Paese membro o associato	Richiedenti effettivamente ricollocati dall'Italia	Richiedenti effettivamente ricollocati dalla Grecia	Totale dei richiedenti effettivamente ricollocati	Impegno legale
<b>Germania</b>	4.909	5.373	10.282	27.536
<b>Ungheria</b>	0	0	0	1.294
<b>Irlanda</b>	0	888	888	600
<b>Lettonia</b>	34	294	328	481
<b>Liechtenstein</b>	0	10	10	:
<b>Lituania</b>	29	355	384	671
<b>Lussemburgo</b>	249	300	549	557
<b>Malta</b>	67	101	168	131
<b>Olanda</b>	969	1.755	2.724	5.947
<b>Norvegia</b>	816	693	1.509	:
<b>Polonia</b>	0	0	0	6.182
<b>Portogallo</b>	340	1.192	1.532	2.951
<b>Romania</b>	45	683	728	4.180
<b>Slovacchia</b>	0	16	16	902
<b>Slovenia</b>	81	172	253	567
<b>Spagna</b>	234	1.124	1.358	9.323
<b>Svezia</b>	1.391	1.656	3.047	3.766
<b>Svizzera</b>	913	580	1.493	:
<b>TOTALI</b>	<b>11.999*</b>	<b>21.847*</b>	<b>33.846*</b>	<b>98.255</b>

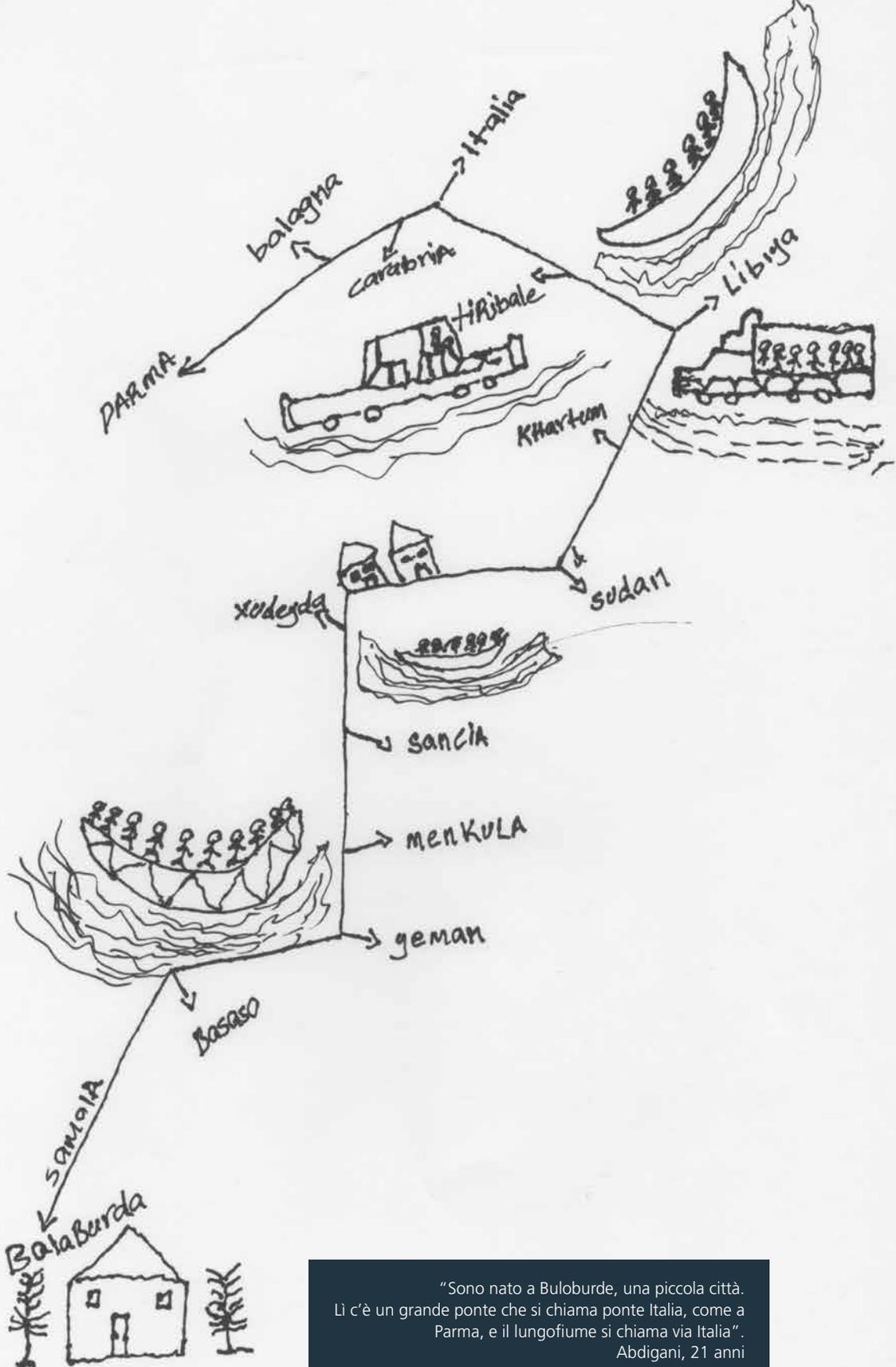
: Dato non applicabile.

\* Dati al 7 marzo 2018.

Fonte: elaborazione su dati Commissione Europea 2017-2019.

### Giovanni Godio

Giornalista pubblicitario, è nato nel 1968 e vive a Torino. Dopo aver operato per alcuni anni nella comunicazione di un'associazione non profit, lavora oggi nell'ufficio editoriale di una casa editrice educativa. È inoltre redattore di *Vie di fuga* ([www.viedifuga.org](http://www.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 e 2018 del report *Il diritto d'asilo* della Fondazione Migrantes. È da sempre interessato agli aspetti quantitativi del suo lavoro.



"Sono nato a Buloburde, una piccola città. Lì c'è un grande ponte che si chiama ponte Italia, come a Parma, e il lungofiume si chiama via Italia".  
 Abdigani, 21 anni

ABRIGANI

عبد الغني



**SECONDA PARTE**

# **TRA L'EUROPA E L'ITALIA**



SE FINISCE  
UNA STORIA  
NON SEI  
FINITO TU



“Ci impegniamo per migliorare questa società.  
Ci occupiamo dei più vulnerabili.  
Non diamo importanza al denaro. Cerchiamo di  
prendere questa vita con leggerezza,  
fin dove è possibile”. Apollos, 35 anni,  
racconta di cosa ha in comune con sua moglie Dayla.

# AMICHE, NEMICHE, COMPLICI. L'ITALIA, LA LIBIA E UN SECOLO DI CACCIA AGLI STRANIERI

Maurizio Veglio

*Io so, io sento che milioni e milioni di italiani soffrono  
di un indefinibile male che si chiama male d'Africa.  
Per guarirne non c'è che un mezzo: tornare. E torneremo!*  
B. Mussolini, 5 maggio 1943, Roma

Uno sbarco colossale. Decine di migliaia di migranti, un'infinità di famiglie con minori, almeno 90 donne in stato di gravidanza. Una ha partorito poco prima di imbarcarsi, tre sulle navi in procinto di salpare. Appena sbarcata, la folla invade le strade della capitale, pronta a prendersi il Paese, quindi si raduna nella piazza principale per invocare, in una vibrante preghiera collettiva, il proprio Dio.

Non è solo il peggiore incubo della propaganda patriottica, ma storia tricolore che per primo Angelo Del Boca ha strappato all'oblio. Il 2 novembre 1938, nell'allora piazza del Castello di Tripoli, ventimila italiani, metà dei quali contadini veneti, recitano inginocchiati il Padre Nostro; «tutti hanno le lacrime agli occhi»<sup>1</sup>. Sotto lo sguardo del Duce, «in dimensioni colossali, dipinto su di un muro», va in scena l'atto primo della colonizzazione demografica della Libia, sotto la regia dell'abile e teatrale Governatore Italo Balbo. Due giorni prima,

---

<sup>1</sup> ANGELO DEL BOCA, *Gli italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, Mondadori, Milano, 2015, p. 264.

a sorpresa, le 15 navi su cui viaggiano i ventimila coloni vengono passate in rivista da Mussolini, imbarcatosi a Gaeta sull'incrociatore Trieste, che le battezza «convoglio della Patria conquistatrice, della Razza guerriera e terriera, che naviga verso la Regione Solare». Dalla Regione Solare, però, la conquista italiana rivela la propria natura: un atto di guerra (anche) religiosa, di sostituzione demografica e di espropriazione di massa, vale a dire gli spettri più frequentemente agitati dall'odierna retorica anti-migratoria.

La relazione che ha intrecciato i destini di Italia e Libia nell'ultimo secolo, fatta di crudeltà, accordi, ricatti e complicità, è speciale anche nelle date. Esattamente 50 anni dopo l'Unità gli italiani conquistano Tripoli, 100 anni dopo la rivoluzione abbatte il regime di Gheddafi. In mezzo ci sono la scoperta dei giacimenti petroliferi, l'ascesa del Colonnello e l'esplosione della questione migratoria, mentre oggi è ancora, di nuovo, guerra. Sopra tutto corre un *fil rouge* lungo un secolo e spesso abbastanza per impiccarci migliaia di persone, ribelli all'Impero italiano, oppositori alla dittatura del Rais, infedeli allo Stato islamico e migranti, strangolati dall'avidità e dall'ignavia.

## 1. L'altra invasione

È proprio «l'intossicazione nazionalistica universale»<sup>2</sup> denunciata da Gaetano Salvemini ad avvelenare opinione pubblica e classe politica dell'Italia giolittiana, che nonostante autorevoli voci contrarie, cede al richiamo dell'avventura coloniale. Quando il 3 ottobre 1911 Tripoli viene cannoneggiata da oltre 20 navi al comando del vice-ammiraglio Luigi Faravelli, la conquista della Libia risuona nella testa dei nazionalisti italiani da ormai 30 anni. La grande stampa è complice del delirio collettivo che trasforma un «poverissimo paese, incolto e improduttivo per il 95 per cento»<sup>3</sup>, una «enorme voragine di sabbia»<sup>4</sup>, in una fertile Terra promessa, custode di ricchezze segrete, capace di offrire una soluzione al problema dell'emigrazione meridionale, in fremente attesa che il civilizzatore italiano la liberi dal giogo turco<sup>5</sup>.

Motore dell'invasione, appoggiata da gran parte dell'opinione pubblica, sono «la incoltura, la leggerezza, la facile suggestionabilità, il fatuo papagallismo

<sup>2</sup> «L'Unità», *La Turchia e la Triplice*, 17 febbraio 1912.

<sup>3</sup> ANGELO DEL BOCA, *Gli italiani in Libia. Tripoli bel suol d'amore*, Mondadori, Milano, 2015, p. 88.

<sup>4</sup> GAETANO SALVEMINI, *La politica estera dell'Italia (1871-1914)*, Barbera, Firenze, 1944, p. 178.

<sup>5</sup> Dal 1835 la Libia era una provincia sotto il diretto controllo del Sultano ottomano.

delle classi dirigenti italiane»<sup>6</sup>, giudizi capaci di resistere al tempo. Nemmeno un mese dopo l'avvio della campagna, per gli italiani giunge la sorpresa più amara. Contro ogni aspettativa propagandistica, le truppe arabe combattono al fianco dei turchi, che ricevono anche il sostegno di gran parte della popolazione, in un quadro di insurrezione generale. Ne sono prova i circa 500 tra ufficiali e soldati italiani uccisi nei pressi dell'oasi di Sciara Sciat, la più grave sconfitta dell'intera campagna libica (23 ottobre 1911), e i 200 caduti pochi giorni dopo a Henni.

In entrambi i casi la popolazione delle oasi partecipa al massacro sorprendendo gli italiani alle spalle, sparando da case e finestre. La sorte dei bersaglieri caduti prigionieri è terribile: «Erano crocefissi, impalati, squartati, decapitati, accecati, evirati, sconciamente tatuati e con le membra squarciate, tagliuzzate, strappate!»<sup>7</sup>. Riconquistata l'area dagli italiani, arriva l'ora della ritorsione, che non si limita a fucilazioni e impiccagioni. Giolitti ordina la deportazione in piccole isole italiane – Tremiti, Ponza, Gaeta, Favignana, Ustica – di 5/6mila libici, molti dei quali esponenti illustri della popolazione tripolina (all'epoca composta da circa 30mila unità). Quasi tutti i deportati muoiono per le condizioni disumane del viaggio o della permanenza nel luogo di confino. Dalle navi i cadaveri vengono gettati in mare, macabro anticipo della cronaca contemporanea.

Se con il trasferimento coattivo nelle isole italiane la deportazione amministrativa, priva cioè delle garanzie di un procedimento giudiziario, diventa «strumento ordinario di gestione delle città e della colonia»<sup>8</sup>, con l'istituzione dei campi di concentramento in Cirenaica (1930-1933) il salto di qualità è senza precedenti.

## 2. Lo sterminio come possibilità

Dopo quasi 20 anni di guerra, e nonostante la totale sproporzione di uomini, investimenti e mezzi tecnologici – i primi aerei di ricognizione e bombardamento, le autoblindo, le mitragliatrici, le bombe all'iprite e al fosgene – nel 1930 la Cirenaica, culla della confraternita islamica senussita e della resistenza libica, non è ancora piegata. L'ignoranza delle popolazioni locali<sup>9</sup> e del terreno,

<sup>6</sup> GAETANO SALVEMINI, *Perché siamo andati in Libia*, in AA.VV., *Come siamo andati in Libia*, Libreria della Voce, Firenze, 1914, p. 24.

<sup>7</sup> ENZO D'ARMESANO, *In Libia. Storia della conquista*, Maucci, Buenos Aires, 1912, p. 105.

<sup>8</sup> NICOLA LABANCA, *La guerra italiana per la Libia*, Il mulino, Bologna, 2012, p. 70.

<sup>9</sup> EDWARD EVAN EVANS-PRITCHARD, *The Sanusi of Cyrenaica*, Oxford University Press, 1949.

il ritardo nell'integrazione dell'esercito italiano con soldati indigeni e il diffuso sostegno degli abitanti alle esigue ma tenaci bande guidate dal leggendario Omar Al-Mokhtar logorano gli sforzi italiani.

Il regime è ormai convinto che l'unica soluzione per annientare la resistenza sia isolarla fisicamente, impedendo i contatti con le popolazioni locali. Ma poiché Al-Mokhtar e i suoi uomini sono inafferrabili, gli italiani optano per lo spostamento forzato degli abitanti dell'altopiano del Gebel, della Marmarica e del territorio degli Aughiar: il 20 giugno 1930 il governatore unico della Tripolitania e della Cirenaica Pietro Badoglio scrive: «Bisogna anzitutto creare un distacco territoriale largo e ben preciso tra formazioni ribelli e popolazione sottomessa. Non mi nascondo la gravità e la portata di questo provvedimento che vorrà dire la rovina delle popolazioni considerate sottomesse, ma ormai la via ci è stata tracciata e noi dobbiamo perseguirla sino alla fine anche se dovesse perire tutta la popolazione della Cirenaica»<sup>10</sup>.

Secondo una folle declinazione del concetto di *resettlement*, circa 100mila persone – metà degli abitanti dell'intera Cirenaica – vengono deportate nei campi di concentramento costruiti lungo i 1000 chilometri di fascia costiera da Tobruk a Sirte. Intorno ai 15mila civili e un enorme numero di animali muoiono nel corso delle estenuanti marce di avvicinamento ai luoghi di segregazione. Oltre a garantirsi manodopera a bassissimo costo per la colonizzazione agricola, obbligando popolazioni di pastori a trasformarsi in coltivatori, imprigionare le popolazioni seminomadi del Gebel significa impossessarsi di quasi 70mila ettari delle migliori terre del Paese, da assegnare ai figli della Patria.

I campi di internamento sono costruiti secondo il modello dell'accampamento romano: ciascuno di essi ospita diverse migliaia di tende, in cui sono divise le tribù presenti. Gli accampamenti più grandi sono quelli di Marsa Brega e Soluch, con oltre 20mila deportati ciascuno. Le condizioni alimentari e igienico-sanitarie sono spaventose: ogni recluso ha diritto a mezzo chilo di orzo ogni 10 giorni, ma chi non ha la "tessera" deve sopravvivere con un pugno di riso o farina al giorno. La lotta contro la denutrizione è durissima, complice la falcidia del bestiame. Nei campi di Soluch e Sidi Ahmed el Magrun c'è un medico per 33mila persone, il tifo imperversa. Si muore di fame, epidemie e botte: come ricorda un ex internato, «Ogni giorno uscivano da el Agheila cinquanta cadaveri. Venivano sepolti in fosse comuni. Cinquanta cadaveri al giorno, tutti

<sup>10</sup> GIORGIO ROCHAT, *La repressione della resistenza in Cirenaica 1927-1931*, in Omar al-Mukhtar e la riconquista fascista della Libia, a cura di Enzo Santarelli et al., Marzorati, Milano, 1981, pp. 116-117.

i giorni. Li contavamo sempre. Gente che veniva uccisa. Gente impiccata o fucilata. O persone che morivano di fame o di malattia»<sup>11</sup>.

Il numero delle vittime delle deportazioni in Libia è stimato in 40-50mila persone. Come visto, il genocidio delle popolazioni del Gebel non è il fine dell'internamento, ma un rischio accettato, una circostanza plausibile, un danno che rientra «nel novero delle possibilità»<sup>12</sup>. È il passo finale della sistematizzazione della violenza coloniale, rivolta non più solamente contro la resistenza ma verso l'intera popolazione. Labanca la definisce una visione totalitaria della guerra coloniale, un insieme di violenze concentriche che non esclude lo sterminio. L'impresa italiana in Libia costa complessivamente al Paese africano almeno 100mila vite, su un totale di 800mila abitanti.

L'icona della guerra coloniale è naturalmente l'impiccagione di Al-Mokhtar, mitica guida 73enne della resistenza senussita, celebrata nel campo di concentramento di Soluch davanti a 20mila internati attoniti. Per circa 10 anni l'ex insegnante del Corano e autentico genio militare aveva infuocato la resistenza, tenendo testa a 20mila soldati italiani con un pugno di combattenti (tra i 500 e i 3mila). Il cerchio intorno al carismatico leader si era infine stretto con la chiusura del confine tra Libia ed Egitto, da dove la locale comunità senussita forniva viveri e sostegno. Per quest'ultima operazione il generale Rodolfo Graziani, sanguinario vice-governatore della Cirenaica, aveva utilizzato 2500 internati sorvegliati da 1000 soldati per costruire un reticolato di filo spinato lungo 270 chilometri; un'opera «immane e costosissima», che sigillava ermeticamente la frontiera egiziana. Ennesimo tributo al desiderio di segregazione, controllo e annientamento del nemico.

### 3. La vita degli altri

Con lo sconvolgimento provocato dalla seconda guerra mondiale si conclude l'esperienza coloniale italiana e, dopo una complessa gestazione a guida ONU, nel 1951 la Libia diventa una monarchia indipendente retta dal Re Mohammed Idris es-Senussi, leader dell'omonima confraternita islamica.

Parlando della nascita dolorosa del Paese e della scarsità di resoconti storici "autoctoni", Hisham Matar scrive che «Un libico che voglia dare un'occhiata a tale passato deve, come un intruso a una festa privata, entrare in tali libri con la piena consapevolezza che per la maggior parte non sono stati scritti da e per

<sup>11</sup> ANGELO DEL BOCA, *Gli italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, p. 185.

<sup>12</sup> NICOLA LABANCA, *La guerra italiana...*, cit., p. 188.

lui, e quindi sono, in buona sostanza, narrazioni che riguardano la vita degli altri, le loro avventure e disavventure in Libia, come se il proprio Paese non fosse che un'occasione per gli stranieri di esorcizzare i loro demoni e realizzare le loro ambizioni»<sup>13</sup>. Ambizioni straniere galvanizzate dalla scoperta di enormi giacimenti petroliferi nel sottosuolo libico, la cui produzione garantisce al Paese un tasso di crescita annuale stratosferico (+142%), il più elevato al mondo tra il 1961 e il 1966.

Oltre all'esclusione di gran parte della popolazione dagli introiti dell'oro nero, la candidatura della Libia a leader nel settore petrolifero alimenta il vento nazionalista. Già umiliata da turchi, italiani e inglesi, la popolazione dirige il malcontento contro Re Idris, ritenuto eccessivamente filo-occidentale, e guarda con speranza alla rivoluzione panaraba e repubblicana di Gamal Abdel Nasser in Egitto, capace di rovesciare la monarchia, espellere le forze militari britanniche e nazionalizzare la Compagnia del Canale di Suez. Gli attentati del 1965 contro quattro pozzi della British Petroleum Exploration of Libya, a 500 chilometri a sud di Tobruk, e l'esplosione di tre imponenti serbatoi a Marsa El Brega segnano la fine di un periodo di relativa stabilità e l'apertura di un nuovo settore commerciale, la protezione armata degli impianti petroliferi, che ancora oggi garantisce denaro e potere alle milizie locali<sup>14</sup>.

La rivoluzione che porta il semi-sconosciuto colonnello Muammar Gheddafi al potere il 1 settembre 1969 segna un nuovo spartiacque nei rapporti tra Libia e Italia. Cavalcando abilmente il fuoco nazionalista, il Rais espelle tutti gli italiani confiscandone i beni, ma al tempo stesso getta le basi per la trasformazione della Libia nel futuro Eldorado di alcune grandi imprese italiane, ENI e FIAT in testa, strategicamente salvate dalle nazionalizzazioni. E così, ennesimo paradosso, nello stesso anno in cui il regime libico caccia anche 20.492 cadaveri di caduti italiani (tra cui Italo Balbo) dal sacrario militare di Tripoli, gli scambi commerciali tra Italia e Libia procedono a passo inarrestabile. Roma, per prima, vende armi a Tripoli – 100 cingolati M-113 e 12 cannoni semoventi M-109 – e le altre mega-commesse riguardano raffinerie, impianti siderurgici, infrastrutture, fabbriche di fertilizzanti e impianti di bonifica, tutto in cambio di quantità sempre maggiori di petrolio. In pochi anni la Libia diventa il settimo partner commerciale dell'Italia nel mondo e il primo in Africa, l'importazione di beni italiani raggiunge cifre record e la comunità tricolore continua a crescere fino al

<sup>13</sup> HISHAM MATAR, *Il ritorno. Padri, figli e la terra fra di loro*, Einaudi, Torino, 2018, p. 130.

<sup>14</sup> Esempio del coinvolgimento nel 2015 della milizia di Sabrata Anas al-Dabbashi nella sicurezza del mega impianto di Mellita, joint venture al 50% tra ENI e NOC (National Oil Corporation) libica.

1983, quando conta circa 20mila persone. Il 1 dicembre 1976 la Libyan Bank acquista il 10% della FIAT, a cui versa 415 milioni di dollari.

#### 4. Uno squallido matrimonio di interesse

Al giro di boa del 1980 lo scenario muta radicalmente: in pochi mesi l'assassinio di numerosi oppositori del regime, rifugiati in Europa, 5 dei quali uccisi in Italia, attira sulla Libia la riprovazione internazionale, in particolare degli Stati Uniti, e inaugura una serie di atti ostili che in più occasioni spingono il regime di Tripoli sull'orlo di una guerra. Ormai l'intesa tra Italia e Libia «assomiglia sempre di più ad uno squallido matrimonio di interesse»<sup>15</sup>, ma nonostante le accuse di collaborare con uno dei santuari del terrorismo internazionale, le relazioni commerciali di Roma con Tripoli continuano a crescere. Sebbene alcuni incidenti, come il sequestro dell'equipaggio dei pescherecci Argonauta e Poseidone a opera di motovedette libiche o il ritrovamento dei resti di un Mig-23 precipitato sulla Sila, coinvolgano direttamente l'Italia, è solo con il sequestro della nave Achille Lauro, la crisi di Sigonella e le clamorose stragi all'aeroporto di Roma Fiumicino e Vienna (1985) che il governo italiano annuncia la sospensione di qualsiasi fornitura di armi alla Libia.

La grave crisi economica legata alla contrazione degli introiti del petrolio sposta ancora gli equilibri e da Tripoli arrivano nuove bellicose richieste di pagamento dei danni del colonialismo, mentre si accumulano ingenti crediti delle società italiane in Libia per commesse non pagate. Il pericolo dell'isolamento internazionale spinge Gheddafi a un tentativo di riavvicinamento a Roma, contando anche sulla tradizionale prudenza dei governi italiani, ma nell'aprile del 1986, in rappresaglia per l'attentato alla discoteca Le Belle di Berlino Ovest, l'aviazione Usa bombarda Tripoli e Bengasi. La risposta del Colonnello non si fa attendere e due missili Scud vengono lanciati in direzione di Lampedusa, sede di un centro della Guardia costiera statunitense, mancando l'obiettivo di un paio di chilometri. È l'apice della crisi diplomatica tra Libia e Italia, ma a nessuna delle due parti conviene la rottura.

A partire dagli anni 90 il termometro della guerra fredda tra Tripoli e Roma ritorna a temperature miti: Gheddafi ripudia il panarabismo, attacca il fondamentalismo islamico, rinuncia al programma di costruzione di armi di massa e consegna i due sospettati per il disastro di Lockerbie<sup>16</sup>. Pur dotata di un arsenale

<sup>15</sup> ANGELO DEL BOCA, *Gli italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, Mondadori, Milano, 2015, p. 501.

<sup>16</sup> Località scozzese su cui, il 21 dicembre 1988, si schiantarono i resti del velivolo Boeing 747-

imponente, per quanto pressoché inutile, la Libia ottiene la rimozione dell'embargo internazionale durato 7 anni e anche grazie all'istituzione dell'Unione africana, grande successo personale del Rais, guadagna un impreveduto credito sulla scena mondiale. I rapporti con l'Italia ne beneficiano ulteriormente: nel 2002 il Colonnello rinsalda la partnership con la famiglia Agnelli acquisendo il 2% della FIAT (dalla quale era uscito nel 1986, guadagnando 7 volte l'investimento iniziale) e il 5%, poi salito al 7.5%, della Juventus; quindi il 7 ottobre 2004, 24° anniversario della cacciata degli italiani, viene inaugurato un gasdotto sottomarino di 520 chilometri che invia 8 miliardi di metri cubi di metano all'anno da Ghadames a Gela.

Nonostante la distensione dei rapporti internazionali, in Libia la repressione degli oppositori prosegue implacabile: il regime sequestra e uccide centinaia di non allineati, molti dei quali vengono inghiottiti nell'infernale Abu Salim, la famigerata prigione di massima sicurezza di Tripoli conosciuta come "ultima fermata". Nelle celle gli altoparlanti assicurati al soffitto vibrano al suono della voce di Gheddafi, trasmessa ogni giorno, ininterrottamente e a tutto volume, intervallata «da canti di propaganda e slogan che decantavano le virtù del regime»<sup>17</sup>. E dove non arriva la fame, la tortura o la follia, intervengono le armi.

All'alba del 29 giugno 1996 milleduecentosettanta detenuti vengono trucidati dopo un tentativo di ribellione per le condizioni disumane in cui sono costretti. Nelle prime ore del mattino, ignari del loro destino, i prigionieri vengono ammanettati e radunati: «Erano spiazzi rettangolari, circa dieci metri per quarantacinque, con edifici alti circa otto metri sui quattro lati. Ne furono riempiti sei, di quei cortili. Soldati e guardie carcerarie presero posizione sui tetti. Ebbe inizio il massacro [...] La fucileria è durata due ore. – Una volta ho incontrato un uomo [...] che l'ha descritto come un trapano dentro la testa. – Proprio così. Ma la cosa peggiore erano le urla. Si sentivano distintamente quando il fuoco è cessato. Poi è stata la volta di sporadici colpi di pistola, il colpo di grazia, probabilmente. Hanno lasciato lì i morti per quattro giorni. Finché molti di noi hanno cominciato a vomitare a causa dell'odore»<sup>18</sup>.

---

121 della Pan Am, esploso in volo durante la tratta Londra-New York. Per il disastro, nel quale morirono 270 persone, venne condannato all'ergastolo Abd el-Basset Ali al-Megrahi, responsabile della sicurezza della Libyan Arab Airlines e direttore del Centro di studi strategici di Tripoli.

<sup>17</sup> HISHAM MATAR, *Il ritorno...*, cit., p. 220.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 230-231.

## 5. Finalmente amici

A partire dagli anni 90 la Libia, ennesimo “Paese ricco con una popolazione povera”, è meta di una forte migrazione intra-africana. Anche in risposta agli embargo dell'ONU e dell'UE seguiti alla vicenda Lockerbie, il regime adotta una politica che incentiva l'arrivo di lavoratori sub-sahariani, necessari a soddisfare l'esigenza di manodopera e la scarsa disponibilità dei cittadini libici a svolgere lavori non qualificati. Pur in assenza di cifre ufficiali, si stima che tra il 2005 e il 2010 i migranti costituiscano una quota compresa tra il 10-20% dei residenti. L'uscita dall'isolamento internazionale, un'ondata di espulsioni di migranti privi di documenti – contro i quali si diffondono i primi episodi di xenofobia<sup>19</sup> – e, soprattutto, la rimozione degli embargo trasformano il Paese in un partner strategico dell'Unione europea nel contrasto all'immigrazione dall'Africa, che comincia a farsi più consistente<sup>20</sup>. Nel 2004, anticipando la *realpolitik* italiana degli anni a venire, il ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu vola a Tripoli a promettere al regime forniture di elicotteri, radar, camionette e mezzi navali.

Ma come per il petrolio, la questione migratoria è una potente arma di ricatto nelle mani di Gheddafi, che negli stessi mesi ricorda al premier Silvio Berlusconi che l'Italia non ha ancora riparato i danni di guerra e del colonialismo<sup>21</sup>. Servono ancora 4 anni di trattative, pressioni e ricuciture per arrivare al Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, sottoscritto a Bengasi il 30 agosto 2008 e ratificato dal Parlamento italiano nel febbraio dell'anno successivo.

L'accordo chiude definitivamente il «doloroso “capitolo del passato”», esprime il «rammarico per le sofferenze arrecate al popolo libico a seguito della colonizzazione italiana» e punta a costruire «un rapporto bilaterale “speciale e privilegiato”» tra i due Paesi. Con il Trattato l'Italia si impegna alla realizzazione di una serie di infrastrutture, in particolare l'autostrada tra Ras Jdeir e Assoloum, del valore di 5 miliardi di dollari (250 milioni per 20 anni, sostanzialmente a carico di ENI), oltre alla costruzione di 200 unità abitative e a un programma di cure per le vittime delle numerose mine antiuomo presenti nel sottosuolo. Non altrettanto chiari sono i termini relativi ai crediti vantati da aziende italiane nei confronti di amministrazioni ed enti libici, che secondo Roma am-

<sup>19</sup> In particolare il pogrom contro i migranti subsahariani del settembre del 2000 a Ezzaouia.

<sup>20</sup> Nel 1999 il numero di persone sbarcate sulle coste italiane provenienti dalla Libia raggiunge le 50mila unità.

<sup>21</sup> Il 2 ottobre 1956 Italia e Libia avevano già sottoscritto un accordo, in cui non si menzionano danni di guerra, per il quale Roma si impegnava a versare una somma pari a 4.812.500.000 lire italiane «quale contributo alla ricostruzione economica della Libia» (art. 16).

montano ad almeno 620 milioni di euro, il cui pagamento non è quantificato né calendarizzato nell'accordo. Niente è infine disposto a favore degli italiani cacciati dalla Libia nel 1970, i cui beni furono confiscati da Gheddafi, se non un regime di maggiore favore per il rilascio dei visti di ingresso.

Quanto al capitolo sull'immigrazione, il Trattato prevede l'attuazione del pattugliamento congiunto delle acque territoriali libiche con motovedette messe a disposizione dall'Italia ed equipaggi misti (misura già prevista dai Protocolli di cooperazione del 29 dicembre 2007<sup>22</sup>) e un sistema di telerilevamento per il controllo delle frontiere terrestri libiche pagato da Roma e Bruxelles. Alle previsioni repressive si accompagna la garanzia secondo cui le parti agiscono conformemente «agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite e delle Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo» (art. 6), sebbene lo score democratico della Libia, peraltro nemmeno firmataria della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951, sia noto.

Il Trattato di amicizia – oggetto di grande copertura mediatica in Libia, assai meno in Italia – rappresenta il momento di massima vicinanza tra i due Paesi, oltre che un formidabile strumento di propaganda nelle mani dei due protagonisti.

L'atteggiamento di Berlusconi ripropone le tradizionali ambiguità che hanno caratterizzato la politica italiana verso Tripoli. Nel 2003, parlando “liberamente” con alcuni giornalisti del settimanale britannico *The Spectator*, il magnate dichiara che «Mussolini non ha mai ammazzato nessuno, Mussolini mandava la gente a fare vacanza al confino»<sup>23</sup>. Il 3 marzo 2009, alla cerimonia per la sottoscrizione del Trattato di amicizia davanti al Congresso generale del popolo libico a Sirte, nel tripudio generale Berlusconi formalizza le scuse alla Libia: «Ancora e formalmente accuso il nostro passato di prevaricazione sul vostro popolo e vi chiedo perdono»<sup>24</sup>. Dieci giorni dopo, con un linguaggio meno istituzionale, approfondisce: «Altro che italiani brava gente! In Libia i nostri nonni hanno combinato di tutto. Centotrentamila persone messe nei campi di

---

<sup>22</sup> Con i Protocolli di cooperazione l'Italia si impegna a fornire alla Libia 12 mezzi navali per il pattugliamento delle frontiere marittime, assicurando la presenza di personale italiano per l'addestramento di quello libico e l'assistenza tecnica e la manutenzione delle unità navali. Parallelamente Roma si adopererà presso l'Unione europea al fine di finanziare un sistema di controllo dei confini libici, mentre la Libia “si coordinerà con i Paesi d'origine per la riduzione dell'immigrazione clandestina nonché il rimpatrio degli immigrati” (art. 7).

<sup>23</sup> «la Repubblica», *Berlusconi si corregge “Mai difeso Mussolini”*, 11 settembre 2003, <https://www.repubblica.it/2003/i/sezioni/politica/berluginidici/spectator/spectator.html>.

<sup>24</sup> Lomiolith, *Berlusconi chiede scusa a Gheddafi e accorda alla Libia 5 mld*, 11 settembre 3 marzo 2009, [https://www.youtube.com/watch?v=b\\_OMHsgVzSc](https://www.youtube.com/watch?v=b_OMHsgVzSc).

concentramento. Bombe avvelenate sulle oasi. I nostri aerei hanno mitragliato questi poveracci lasciando una marea di cadaveri, e migliaia di persone sono state deportate alle Tremiti»<sup>25</sup>. Nel febbraio del 2011, dopo un nuovo incontro con Gheddafi, Berlusconi torna sul tema in Parlamento: «Abbiamo ereditato una Libia che non ci dà nessun lavoro pubblico, che non ci vuole più dare gas e petrolio, che ha una festa il 30 di agosto che si chiama “La festa della vendetta”. (Ora, n.d.r.) Abbiamo una Libia che ci privilegia in tutti i lavori pubblici, che ci fornisce gas e petrolio per i prossimi 40 anni, che avendo il Presidente italiano avuto il coraggio di chiedere perdono a quel popolo per quello che era stato commesso dai nostri predecessori che avevano voluto sottoporre ad essere colonia un Paese e un popolo... bene, per quello noi siamo oggi in grado di avere risolto la questione coloniale. E non c'è nessun inginocchiamento da parte nostra»<sup>26</sup>. La sera stessa della firma a Bengasi, il primo ministro aveva sintetizzato il significato del Trattato con una formula di rara efficacia: «Meno immigrati, più petrolio»<sup>27</sup>.

Sull'altro versante Gheddafi gioca una partita parallela. Il 10 giugno 2009, in occasione della prima storica visita in Italia («Sono qui perchè l'Italia ha chiesto scusa»<sup>28</sup>), lo stratega beduino si presenta a Ciampino in alta uniforme decorata: appuntata sul petto c'è la foto dell'arresto di Omar Al-Mokhtar, sulla scaletta compare l'anziano nipote dell'eroe senussita. In conferenza stampa il Colonnello dichiara: «Quella foto per noi è come per i cristiani il portare la croce, il voler ricordare al mondo la sorte di Cristo. Si vede l'eroe della resistenza al colonialismo italiano poco prima dell'impiccagione, attorniato da ufficiali e soldati fascisti che lo deridono. Omar al Mukhtar doveva essere fucilato come un combattente, e invece è stato impiccato come un ribelle»<sup>29</sup>.

All'apice di uno dei momenti più imbarazzanti della storia della diplomazia nazionale, il dittatore tiene alla Sapienza di Roma «una delirante lectio magi-

<sup>25</sup> «la Repubblica», *Il premier: Altro che italiani brava gente in Libia i nostri nonni hanno fatto di tutto*, 12 marzo 2009, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2009/03/12/il-premier-altro-che-italiani-brava-gente.html>.

<sup>26</sup> DifferenSe1, *Berlusconi su Gheddafi – parole SHOCK [English subtitles]*, 25 febbraio 2011, [https://www.youtube.com/watch?v=xEm\\_0EHd7Zw](https://www.youtube.com/watch?v=xEm_0EHd7Zw).

<sup>27</sup> Istituto Affari Internazionali, Riccardo Alcaro e Benedetta Voltolini, *La politica estera dell'Italia. Gennaio-giugno 2009*, 20 gennaio 2010, [http://www.iai.it/sites/default/files/analisi\\_2009\\_01-06.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/analisi_2009_01-06.pdf).

<sup>28</sup> «La Stampa», *Sul petto di Gheddafi l'eroe anti-italiano*, 11 giugno 2009, <http://www1.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/politica/200906articoli/44520girata.asp>.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

stralis sull'essenza della democrazia»<sup>30</sup>. Uno scampolo dell'evento offre un'istantanea dei rapporti tra i mutevoli governi italiani e l'eterno Rais: Gian Antonio Stella racconta, tra le «indimenticabili sciocchezze» pronunciate da Gheddafi, del «surreale battibecco con uno studente sul tema dei diritti umani degli immigrati respinti sui barconi, incarcerati o abbandonati nel deserto. «Come vengono rispettati, in Libia, i loro diritti?». L'interprete: «Quali diritti?». «I loro diritti». «Quali diritti?». «I diritti!», gridavano in sala: «I diritti politici». L'interprete si chinò sul rais, che si scosse: «Quali diritti?». E si avvittò a spiegare che, per carità, la domanda faceva onore a chi l'aveva posta ma «gli africani sono degli affamati, non dei politici, gente che cerca cibo». E i dittatori? «Non ci sono dittatori, in Africa... La dittatura c'è quando una classe sta sopra un'altra. Se sono tutti poveri...» E sibilo: «Volete un milione di rifugiati? Ne volete venti? Cinquanta?»<sup>31</sup>.

## 6. Delitto e castigo nel Mediterraneo

«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»<sup>32</sup>.

Così, il 7 maggio 2009, il ministro dell'Interno Roberto Maroni saluta entusiasta l'operazione con cui 223 migranti in fuga dalla Libia sono stati intercettati dalle motovedette italiane e ricondotti sulle coste libiche. Il Trattato di amicizia, a cui ha fatto seguito la consegna di imbarcazioni *ad hoc* a Tripoli, è dunque il trampolino di lancio per «un nuovo modello di contrasto in mare di chi cerca di arrivare illegalmente», che «non ha a che fare con chi chiede asilo». In realtà nel 2009 la gran parte degli stranieri che provengono dalle coste libiche avanza domanda di protezione internazionale e il 40% dei richiedenti asilo africani – quasi tutti sbarcati dalla Libia negli anni precedenti – ottiene il riconoscimento di una forma di protezione già in sede amministrativa (6.710

<sup>30</sup> «Bab El Med», *Un dittatore a Roma*, 17 giugno 2009, <http://ita.babelmed.net/article/4836-un-dittatore-a-roma/>.

<sup>31</sup> «Corriere della Sera», *Hostess, regali e baci: l'Italia del Muhammad show*, 22 febbraio 2011, [https://www.corriere.it/esteri/11\\_febbraio\\_22/muammar-show-stella\\_bef0709a-3e52-11e0-a025-f4888ad76c86.shtml](https://www.corriere.it/esteri/11_febbraio_22/muammar-show-stella_bef0709a-3e52-11e0-a025-f4888ad76c86.shtml).

<sup>32</sup> «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>.

su 16.975<sup>33</sup>). Ciononostante «i clandestini non arrivano sul territorio nazionale ma vengono respinti alla frontiera, valutare le richieste di asilo non è quindi compito del governo italiano», ragione per cui il ministro propone l'istituzione di un organismo che esamini le domande di protezione internazionale in Libia.

Il costo dei respingimenti è noto: in Libia i migranti sono carne da macello, sequestrati e rivenduti, vittime di tortura e riduzione in schiavitù. A migliaia sono detenuti in luoghi informali in condizioni deplorevoli, alcuni addirittura per diversi anni. Il riconoscimento dello status di rifugiato non garantisce alcun diritto e la presenza dell'Alto commissariato dell'ONU per i rifugiati è meramente tollerata dal regime di Tripoli. Circostanze note al Governo italiano, che – per bocca di Maroni – ribadisce comunque che «Il primo compito è impedire che arrivino»<sup>34</sup>.

Grazie al ricorso presentato da 24 migranti “rispediti”, secondo il linguaggio del ministro, in Libia, il 23 febbraio 2012 la Corte europea per i diritti dell'uomo assesta quattro sonori ceffoni alla politica italiana dei respingimenti in mare con la sentenza Hirsi<sup>35</sup>: violazione del divieto di esporre alcuno al rischio di subire trattamenti disumani o degradanti, violazione del divieto di esporre alcuno al pericolo di rimpatrio in Somalia ed Eritrea, violazione del divieto di effettuare respingimenti collettivi e assenza di qualunque rimedio effettivo per impedire il respingimento.

Il governo italiano aveva difeso affermando che il Trattato di amicizia del 2008 impegnava Tripoli a rispettare le convenzioni internazionali in tema di diritti umani: «L'Italia non avrebbe avuto alcun motivo di pensare che la Libia si sarebbe sottratta ai suoi impegni. Questa circostanza e la presenza ed attività di uffici dell'HCR e dell'OIM a Tripoli giustificerebbero pienamente la convinzione dell'Italia che la Libia fosse un luogo di accoglienza sicuro per i migranti intercettati in alto mare» (par. 98). Ma, ricorda la Corte, «l'Italia non può liberarsi della sua responsabilità invocando gli obblighi derivanti dagli accordi bilaterali con la Libia» (par. 129), perché «il mancato rispetto da parte della Libia degli obblighi internazionali era una delle realtà denunciate dai rapporti internazionali riguardanti quel paese» (par. 128). Ulteriore dato di realtà

<sup>33</sup> Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Quaderno statistico dal 1990 al 2018, [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno\\_statistico\\_per\\_gli\\_anni\\_1990-2018.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2018.pdf).

<sup>34</sup> Socialab, *Mare chiuso [Andrea Segre-Trailer]*, 29 febbraio 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=xuJM8KoTHmU>.

<sup>35</sup> CEDU, Grande Camera, ricorso 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri c. Italia.

è che «l'attività dell'Alto Commissariato, persino prima della sua cessazione definitiva nell'aprile 2010, non ha mai beneficiato della benché minima forma di riconoscimento da parte del governo libico. Dai documenti esaminati dalla Corte emerge che lo status di rifugiato riconosciuto dall'HCR non garantiva alcuna forma di tutela agli interessati in Libia [...] La Corte osserva ancora una volta che quella realtà era nota e facile da verificare a partire da molteplici fonti» (parr. 130-131).

L'Italia viene inoltre condannata per avere proceduto al respingimento degli stranieri «in assenza di qualsiasi forma di esame della situazione individuale di ciascun ricorrente. È indubbio che i ricorrenti non sono stati oggetto di alcuna procedura di identificazione da parte delle autorità italiane, che si sono limitate a far salire tutti i migranti intercettati sulle navi militari e a sbarcarli sulle coste libiche. Inoltre, la Corte osserva che il personale a bordo delle navi militari non aveva la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non era assistito da interpreti e consulenti giuridici» (par. 185). Infine i giudici di Strasburgo sottolineano come «i ricorrenti siano stati privati di ogni via di ricorso che avrebbe consentito loro di sottoporre ad una autorità competente le doglianze basate sugli articoli 3 della Convenzione e 4 del Protocollo no 4 e di ottenere un controllo attento e rigoroso delle loro richieste prima di dare esecuzione alla misura di allontanamento» (par. 205).

Dopo nove operazioni in mare e almeno mille persone ricacciate nell'inferno libico, la sentenza della Cedu è una condanna senza appello.

## 7. Rivoluzione, la porta sul caos

Quando l'Italia si riaffaccia sul Mediterraneo alla ricerca di nuove soluzioni al problema degli sbarchi, nel frattempo diventato un tema scottante nell'attualità politico-mediatica, l'eterno Colonnello non c'è più. Il regime africano *par excellence* (42 anni) è stato spazzato dalla rabbia della popolazione oppressa, «ragazzini di vent'anni con le ciabatte ai piedi e i kalashnikov sulle spalle»<sup>36</sup>, dall'onda lunga delle primavere arabe e da un improvvido intervento armato occidentale, tardiva riedizione dello *scramble for Africa*, la corsa delle potenze europee all'accaparramento delle risorse del continente.

L'Italia è nuovamente in imbarazzo: il Trattato di amicizia prevede che «Nel rispetto dei principi della legalità internazionale, l'Italia non userà, né permet-

<sup>36</sup> FRANCESCA MANNOCCHI, *Io Khaled vendo uomini e sono innocente*, Einaudi, Torino, 2019, p. 37.

terà l'uso dei propri territori in qualsiasi atto ostile contro la Libia» (art. 4). Tanto bastava a un euforico Gheddafi per dichiarare, all'indomani della firma dell'accordo, che «L'Italia si è impegnata a non usare e soprattutto a non concedere l'uso delle basi sul suo territorio alla Nato e agli Stati Uniti nell'ipotesi di una futura "aggressione" contro la Libia»<sup>37</sup>. Subito le autorità italiane avevano corretto il tiro: «L'accordo fa salvi tutti gli impegni assunti precedentemente dal nostro Paese, secondo i principi della legalità internazionale»; «L'accordo prevede un reciproco impegno a non esercitare azioni di aggressione - precisa il ministro degli Esteri Franco Frattini - Questo è un accordo bilaterale, non si possono rimettere in discussione tutti i trattati internazionali degli ultimi venti anni»<sup>38</sup>. Ma quando nel marzo del 2011, in seguito alla risoluzione n. 1973 dell'ONU, iniziano i bombardamenti dei Mirage francesi, gli stessi caccia che Gheddafi comprò in gran numero dalla Francia all'indomani della rivoluzione<sup>39</sup>, l'Italia decide di congelare unilateralmente il Trattato<sup>40</sup>, concedendo l'uso di 7 basi e partecipando ai voli con i propri cacciabombardieri.

È la fine dei rapporti tra Roma e Gheddafi. In uno degli ultimi video diffusi dalla televisione di Stato libica, un Colonnello pacato accusa l'Italia e l'ex amico: «Dov'è finito il Trattato di amicizia che non consente l'aggressione contro la Libia? Dov'è il mio amico Berlusconi? Avete chiesto scusa e come mai oggi ripetete l'invasione della Libia con i vostri aerei? [...] Ma come potete mandare i vostri aerei a bombardare i libici proprio nel giorno della ricorrenza della battaglia (di Gars Bu Hadi del 29 aprile 1915, quando l'esercito italiano subì una disfatta, n.d.r.)? Oggi, come allora, l'Italia attua la stessa politica fascista e coloniale». Quindi l'avvertimento conclusivo, la quintessenza dello stile Ghed-

<sup>37</sup> «la Repubblica», *Gheddafi: "L'Italia non concederà le basi Usa e Nato contro la Libia"*, 2 settembre 2008, <https://www.repubblica.it/2008/05/sezioni/esteri/libia-italia/basi-gheddafi/basi-gheddafi.html>.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> ANGELO DEL BOCA, *Gheddafi. Una sfida dal deserto*, Laterza, Bari, 2014.

<sup>40</sup> «Di sospensione de facto dell'operatività del Trattato hanno parlato sia il ministro della difesa, on. La Russa, che il responsabile degli Affari esteri, on. Frattini. Il ministro La Russa, il 26 febbraio scorso, in un'intervista alla stampa rilasciata a margine della cerimonia di partenza della brigata Folgore da Livorno per l'Afghanistan, ha fatto notare che "di fatto il trattato di amicizia tra Italia e Libia non c'è più, è inoperante, è sospeso". Il Ministro ha soggiunto che "il trattato è di fatto inoperante in questi giorni perché non c'è la controparte in grado di rispettarlo (...) In questo momento non c'è nella sua operatività. Il trattato non si fa con i governi o le persone, ma con gli Stati. Noi - ha concluso - speriamo che un domani ci sia uno Stato libico in grado di rispettarlo"», Temi dell'attività parlamentare, Parlamento italiano, <http://leg16.camera.it/561?appro=267&L%27operativit%C3%A0+del+Trattato+di+amicizia%2C+partenariato+e+cooperazione+tra+Italia+e+Libia+alla+luce+dei+recenti+eventi+libici>.

dafi: «Mi spiace dirlo, ma ho sentito i giovani di Sirte gridare vendetta e voler trasferire la guerra in Italia, perché l'Italia ha ucciso i nostri figli nel 1911 e li sta uccidendo ancora oggi nel 2011. Ma hanno ragione e io non posso porre loro un veto»<sup>41</sup>.

Dopo otto mesi di combattimenti tra lealisti e rivoluzionari, sostenuti da migliaia di operazioni aeree NATO<sup>42</sup>, il 20 ottobre 2011 l'assassinio del Colonnello chiude formalmente la guerra civile, ma apre una voragine dalla quale il Paese non è ancora riemerso: «La catastrofe seguita alla caduta di Gheddafi dice più della natura del suo regime che degli ideali della rivoluzione»<sup>43</sup>.

## 8. I nuovi padroni della Libia

Al momento di reinventare una politica di contrasto all'immigrazione dall'Africa, l'Italia e l'UE devono quindi fare i conti con l'implosione della Libia, somalizzata dall'intervento militare occidentale, dissolta in una congerie di tribù, milizie e città-Stato e aggredita all'interno da epigoni del sedicente Stato islamico.

La fine del regime e l'anarchia dilagante creano un terreno ideale per la proliferazione della criminalità. In un Paese in cui non esistono più polizia, esercito, marina e sistema giudiziario, chiunque possiede un'arma, un autoblindo o un'imbarcazione possiede una quota di potere. I nuovi padroni del territorio sono le numerose milizie già coinvolte nella guerra civile e ora primattori sul libero mercato libico. Nonostante la conquista di alcune libertà prima immaginabili, ad esempio la diffusione di un giornalismo indipendente, la vita per le popolazioni locali, già provate da oltre 40 anni di feroce repressione, è di nuovo segnata da violenze e vessazioni. Tramontate le speranze della rivoluzione e di una transizione democratica, i numerosi attori in conflitto si polarizzano nei due schieramenti che oppongono il Governo di accordo nazionale – istituito a Tripoli nel dicembre del 2015 con il sostegno delle Nazioni Unite e guidato da Fayed Al Serraj – al Parlamento di Tobruk, che nomina Khalifa Haftar, golpista della prima ora e successivo antagonista di Gheddafi, al timone del Libyan National Army.

<sup>41</sup> «Euronews», *Gheddafi: "Dov'è il mio amico Berlusconi?"*, 20 aprile 2011, [https://www.youtube.com/watch?v=je\\_D4GER48o](https://www.youtube.com/watch?v=je_D4GER48o).

<sup>42</sup> La Nato ha assunto il controllo della coalizione occidentale il 31 marzo 2011, su insistenza italiana per tamponare la singolare intraprendenza francese, ricondotta da molti osservatori internazionali alla volontà di favorire gli interessi nazionali in Libia (HORACE CAMPBELL, *NATO's Failure in Libya: Lessons for Africa*, African Books Collective, 2013, p. 77). Diversi attacchi aerei sono inoltre stati indirizzati direttamente contro la persona di Gheddafi.

<sup>43</sup> HISHAM MATAR, *Il ritorno...*, cit., p. 202.

E poiché in Libia potere fa rima con petrolio, dall'inizio della seconda guerra civile libica nel 2014 sia la compagnia petrolifera nazionale (National Oil Corporation, NOC), sia la Central Bank of Libya che ne gestisce gli introiti vengono più volte smembrate tra Ovest ed Est e poi riunite. Nel 2018 lo stesso Haftar occupa lo stabilimento di El Sharara, sede del principale giacimento del Paese, situato nel Fezzan, e conquista 4 porti petroliferi della costa orientale; in entrambi i casi la mediazione internazionale consente alla compagnia petrolifera nazionale di riottenere il controllo dei siti, mentre l'uomo forte della Cirenaica rivendica di avere liberato i luoghi dalla presenza di gruppi terroristici. Proprio il controllo e la protezione degli stabilimenti è una delle principali voci di guadagno delle milizie che controllano le città-Stato tripolitane e che, secondo molte voci internazionali, tengono in scacco il Governo di accordo nazionale, notoriamente privo di controllo del territorio.

L'altro affare che garantisce denaro a valanga alle bande armate è lo sfruttamento dei migranti. Tradizionalmente le reti internazionali e libiche dedite al traffico di persone hanno monetizzato la disperazione di centinaia di migliaia di africani in fuga. Il collasso istituzionale completa la trasformazione del Paese in un immenso teatro della schiavitù moderna. I migranti, in gran parte subsahariani, bengalesi e pakistani, sono «sportelli bancomat»<sup>44</sup>, soldi che camminano, costantemente esposti alle rapine, ai ricatti e ai sequestri; ben presto si diffonde la fama dei temutissimi Asma Boys, spietate gang di ragazzi e giovani uomini che rapiscono e depredano nella totale impunità. Magazzini, fattorie, edifici fatiscenti, fabbriche dismesse diventano luoghi di segregazione di vite consegnate allo sfruttamento intensivo. Alla luce del sole uomini e donne vengono messi all'asta e venduti per soddisfare la domanda di lavoro e sesso. Il corpo dei migranti è la moneta con cui si riscatta la propria libertà, eppure il flusso di stranieri verso il Paese non si arresta.

Non tutti, infatti, hanno informazioni affidabili su cosa li attende in Libia e una parte di chi è in viaggio non ha possibilità di scelta, perché fuggire significa sopravvivere. I confini terrestri libici si snodano per 5mila chilometri, buona parte dei quali desertici, e – come per le coste – sono le tribù locali e le organizzazioni dei trafficanti a governare i movimenti, non certo un'ipotetica autorità centrale.

<sup>44</sup> L'espressione è del documentarista e video-maker libico Khalifa Abo Khraissa.

## 9. L'arsenale in comodato gratuito

Lo sforzo italiano per sigillare le frontiere libiche, già anticipato dalla missione di Pisanu a Tripoli nel 2004, prende forma nel 2007/2008 con la firma dei Protocolli di cooperazione e del Trattato di amicizia, accordi di fatto vanificati dalla rivoluzione. Lo scenario precipita con lo scoppio della seconda guerra civile libica, nel maggio del 2014, e la recrudescenza dei conflitti che insanguinano Siria, Iraq e Afghanistan. L'esodo di circa 1 milione e mezzo di persone lungo la rotta balcanica e il notevole incremento degli sbarchi in Italia (170mila nel 2014) innescano reazioni a catena, che mettono a nudo la fragilità politica dell'Unione europea. Per costringere Grecia e Italia, Paesi di primo ingresso largamente inadempienti, a trattenere i migranti e impedire i cd. movimenti secondari verso il Centro e il Nord Europa, Bruxelles impone una riedizione "belligerante" del fallimentare Regolamento Dublino. Nelle isole greche antistanti la Turchia e lungo le coste italiane vengono istituiti una decina di hotspot, luoghi di detenzione coattiva in cui i migranti vengono identificati attraverso il rilevamento delle impronte digitali e distinti in richiedenti asilo e stranieri da rimpatriare. A parziale compensazione l'Agenda europea sull'immigrazione prevede un piano di ricollocazione (*relocation*) da Grecia e Italia in altri Paesi membri dell'UE di 160mila richiedenti asilo che con alta probabilità hanno diritto alla protezione internazionale.

Nel giro di pochi mesi gli effetti del cd. "approccio hotspot"<sup>45</sup>, e le gravi criticità normative<sup>46</sup>, sono tangibili: tra il settembre del 2015 e il gennaio del 2016 la percentuale di identificazione dei migranti giunti in Italia dalle coste libiche schizza dal 36% all'87%, per raggiungere successivamente la virtuale totalità. Benché la gran parte di chi sbarca sia diretta in altri Stati membri, l'immobilizzazione negli hotspot e la prospettiva del rimpatrio forzato determinano l'aumento delle domande di asilo in Italia. Inoltre il programma di *relocation* – fortemente contrastato da una parte degli Stati membri, in particolare dal cd.

<sup>45</sup> Con questa espressione la Commissione europea intende "l'azione congiunta dell'EASO (European Asylum Support Office), di Frontex (European Border and Coast Guard Agency), di Europol e di Eurojust a sostegno delle autorità dei Paesi dell'UE che affrontano una pressione migratoria sproporzionata allo scopo di garantire il rispetto dei doveri previsto dal diritto comunitario di identificazione, registrazione e fotosegnalamento dei migranti in ingresso" (European Commission, Migration and Home Affairs, *Hotspot Approach*, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/hotspot-approach\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/hotspot-approach_en)).

<sup>46</sup> MAURIZIO VEGLIO, "Vite a rendere", in Fondazione Migrantes, *Il diritto d'asilo – Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Tau Editrice, Todi (PG), 2017, pp. 109-143.

Gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria) – procede con estrema difficoltà.

Schiacciata dalle tenaglie della Commissione europea e dall'aumento degli sbarchi (circa mezzo milione di persone nel triennio 2014-2016), l'Italia decide di ricercare nuovamente la collaborazione della Libia, ma l'assenza di un interlocutore spinge Roma sulle sabbie mobili. Il primo passo del governo italiano, alla fine del 2016, è l'istituzione del Fondo per l'Africa, un budget da 200 milioni di euro per interventi «volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie»<sup>47</sup>. Per la Libia, il Fondo finanzia un sistema di gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione (10 milioni), il ripristino di ulteriori 4 motovedette (2,5 milioni)<sup>48</sup> e le diverse agenzie ONU operative nel Paese (circa 35 milioni)<sup>49</sup>. In seconda battuta Roma apre una trattativa con il governo di Tripoli, di cui è tra i principali sponsor, per il contrasto delle partenze dalla costa, e chiama a raccolta diversi rappresentanti delle tribù Tebu, Tuareg e Awlad Suleiman per un accordo che garantisca il controllo del confine meridionale.

Con il Memorandum d'intesa sottoscritto il 2 febbraio 2017 dal premier Paolo Gentiloni e Al Serraj, frutto in particolare dell'iniziativa del ministro dell'Interno Marco Minniti, l'Italia investe sulla costruzione di un'autorità libica a cui delegare la repressione dell'immigrazione e il respingimento in mare<sup>50</sup>. In seguito all'accordo l'Italia addestra centinaia di militari della guardia costiera,

<sup>47</sup> Ulteriori 80 milioni sono stati stanziati per il biennio 2018-2019. Parallelamente lo European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF), lanciato dall'Unione europea nel 2014, ha destinato 338 milioni di euro a programmi sviluppati in Libia per il contrasto dell'immigrazione. Parte delle forniture di mezzi destinati alle autorità libiche è finanziata dal progetto EUTF "Support to integrated Border and Migration Management in Libya – First Phase", per un valore di oltre 46 milioni di euro, il cui sviluppo è affidato all'Italia. Si veda al riguardo il contributo di Ulrich Stege in questo volume, pp. 44 e ss.

<sup>48</sup> Contro la destinazione di parte dei fondi «volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione» al sostegno della guardia costiera libica e la fornitura di strumentazione militare a beneficiari parte di un conflitto, l'ASGI (Associazione studi giuridici sull'immigrazione) ha presentato un ricorso in sede amministrativa, attualmente pendente di fronte al Consiglio di Stato (*Fondo Africa sotto esame al Consiglio di Stato*, 19 luglio 2019, <https://www.asgi.it/notizie/fondo-africa-sotto-esame-al-consiglio-di-stato/>).

<sup>49</sup> Unhcr, Iom, Unicef, Unops, Unodc, Wfp e Oms.

<sup>50</sup> Tra le principali voci contrarie al Memorandum – peraltro sottratto alla ratifica del Parlamento italiano, in violazione dell'art. 80, Costituzione – l'avvocata libica Azza Maghur denuncia: «L'Italia s'avvantaggia della fragile situazione libica e della pressione internazionale, trascura ogni obbligo morale stabilito dal diritto internazionale e dalle sue stesse leggi». Cf. «Open Migration», *Tutto quello che c'è da sapere sull'accordo Italia – Libia*, 24 aprile 2017, <http://openmigration.org/analisi/tutto-quello-che-ce-da-sapere-sullaccordo-italia-libia/>.

fornendo decine di motovedette in comodato gratuito, 15 telefoni satellitari, 30 mezzi di terra Toyota, 10 minibus Iveco, il sostegno di una nave officina della marina italiana di stanza nel porto di Tripoli<sup>51</sup> e, in assenza di un Centro di coordinamento e soccorso libico (MRCC), il coordinamento di una Centrale operativa italiana<sup>52</sup>. In occasione della prima operazione di ricerca e soccorso in mare svolta dai libici, il 23 novembre 2017, l'ammiraglio Enrico Credendino, comandante della missione Eunavfor Med (operazione militare dell'UE che dal giugno del 2015 fornisce addestramento ai militari di Tripoli), dichiara che «fino a due anni fa Guardia costiera e Marina libica non esistevano. Abbiamo iniziato ad addestrarli proprio per dare loro la capacità di operare e di attenersi agli standard del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale»<sup>53</sup>.

Il 1 giugno 2017 il Consiglio di sicurezza dell'ONU accusa la guardia costiera libica di gravissimi reati, denunciando pestaggi, rapine e sequestri di migranti in luoghi di detenzione dove gli stessi vengono sfruttati lavorativamente e sessualmente. In più occasioni le motovedette utilizzate dai libici mettono in pericolo la sicurezza dei naufraghi e attuano iniziative di disturbo e intimidazione delle navi delle Ong impegnate nelle operazioni di salvataggio. Diversi osservatori segnalano che la guardia costiera è infiltrata da gruppi di potere locali «per cercare di avere uno status sociale e il controllo sul mare e sulle rotte commerciali relative alla tratta illecita, pur continuando a mantenere rapporti più con i leader della milizia che non con il comando centrale della Guardia costiera libica (...) Tali milizie sono state integrate o affiliate nei ministeri dell'Interno e della Difesa, senza un'accurata selezione e talvolta senza alcuna selezione»<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> La prima nave officina della marina italiana stanziata a Tripoli, dall'agosto al dicembre del 2017, è stata la *Tremiti*, intitolata all'arcipelago in cui vennero deportati migliaia di cittadini libici in seguito alle battaglie di Sciara Sciat e Henni.

<sup>52</sup> Come riporta il *Corriere della Sera*, in occasione dell'incontro del 20 marzo 2017 dei Paesi interessati dalla rotta del Mediterraneo, il governo di Tripoli chiede 10 navi per le operazioni di ricerca e soccorso e 10 motovedette, oltre a «24 gommoni, 10 ambulanze, 30 jeep, 15 automobili, 30 telefoni satellitari Turaya oltre a mute da sub, bombole per l'ossigeno, binocoli diurni e notturni», per una spesa complessiva pari a 800 milioni. Cf. «*Corriere della Sera*», *Gommoni, elicotteri e la sala-radar. Per la Libia piano da 800 milioni*, 20 marzo 2017, [https://www.corriere.it/esteri/17\\_marzo\\_20/gommoni-elicotteri-sala-radar-la-libia-piano-800-milioni-851865e0-0ce5-11e7-a6d7-4912d17b7d3e.shtml](https://www.corriere.it/esteri/17_marzo_20/gommoni-elicotteri-sala-radar-la-libia-piano-800-milioni-851865e0-0ce5-11e7-a6d7-4912d17b7d3e.shtml).

<sup>53</sup> «Agenzia Nova», *Speciale difesa: Guardia costiera libica conduce prima operazione di ricerca e soccorso in autonomia*, 24 novembre 2017, <https://www.agenzianova.com/a/0/1718926/2017-11-24/speciale-difesa-guardia-costiera-libica-conduce-prima-operazione-di-ricerca-e-soccorso-in-autonomia>.

<sup>54</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Libia: un oscuro intreccio di collusione: abusi su rifugiati e migranti diretti in Europa*, 2017, pp. 15 e 33, [http://www.odisseo.org/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto-amnesty-Libia\\_It.pdf](http://www.odisseo.org/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto-amnesty-Libia_It.pdf).

Ciononostante UE e Italia procedono con la progressiva delega ai libici e rinunciano allo spiegamento di forze navali nel Mediterraneo, limitandosi alla mera sorveglianza aerea, anche se diverse indagini giudiziarie dimostrano che l'MRCC di Roma e la Centrale operativa italiana sulla nave officina a Tripoli hanno coordinato gli interventi della guardia costiera libica occidentale<sup>55</sup>.

## 10. I campi di prigionia, ancora

Oltre al completamento del sistema di controllo dei confini terrestri, già previsto dal Trattato del 2008, il Memorandum annuncia «la predisposizione di campi di accoglienza temporanei in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico, in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei paesi di origine». In un sinistro tentativo di replicare l'approccio hotspot in un Paese che non conosce il diritto di asilo, l'Italia si impegna ad adeguare e finanziare i centri esistenti, formare il personale libico e garantire la fornitura di medicinali e attrezzature mediche.

La previsione segna l'ennesimo ricorso ai campi di segregazione in Libia, nominalmente volti all'accoglienza, nei fatti luoghi di orrori e morte. Alla stipula del Memorandum, le torture e gli abusi all'interno dei centri gestiti dal Dipartimento per il controllo dell'immigrazione (DCIM), agenzia che fa capo al governo di Tripoli, è fatto notorio, una «realtà» – ricorda la Corte europea per i diritti dell'uomo nella sentenza Hirsi – sin dal 2012. Eppure non solo le denunce internazionali non producono alcun risultato, ma il governo italiano decide addirittura di legittimare e sovvenzionare tali strutture, “adeguandole” attraverso il cospicuo finanziamento delle agenzie ONU operative *in loco*, in realtà testimoni più che difensori, e un velleitario tentativo di fornire sostegno sanitario e materiale nei centri attraverso alcune Ong<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> «Altroeconomia», *ProActiva, la vera notizia è che l'Italia coordina i libici*, Ilaria Sesana e Ducio Facchini, 28 marzo 2018, <https://altroeconomia.it/proactiva-italia-coordina-libici/>; Associazione diritti e frontiere, *La guardia costiera di Tripoli conferma il coordinamento italiano delle intercettazioni in alto mare*, Fulvio Vassallo Paleologo, 17 dicembre 2018, <https://www.a-dif.org/2018/12/17/la-guardia-costiera-di-tripoli-conferma-il-coordinamento-italiano-delle-intercettazioni-in-alto-mare/>; «Avvenire», *Migranti, così Roma comanda la Libia. La verità sui respingimenti / Audio*, Nello Scavo, 18 aprile 2019, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/esclusivo-la-verita-sui-respingimenti-in-mare>.

<sup>56</sup> «Le Iene», *Migranti nei lager in Libia: e i nostri soldi dati alle ong?*, Gaetano Pecoraro, 29 aprile 2019, [https://www.iene.mediaset.it/2019/news/migranti-campi-detenzione-libia-lager-torture-ong-soldi-italia\\_399550.shtml](https://www.iene.mediaset.it/2019/news/migranti-campi-detenzione-libia-lager-torture-ong-soldi-italia_399550.shtml).

I primi mesi successivi alla firma del Memorandum vedono in realtà l'aumento degli arrivi in Italia, fino al picco di 12mila sbarchi negli ultimi giorni di giugno del 2017. Da metà luglio le partenze invece si arrestano e a Sabrata, regno di Ahmed Dabbashi, boss dei trafficanti secondo il Consiglio di sicurezza dell'ONU, il blocco è totale. Alla fine di agosto, Associated Press denuncia un accordo tra il governo di Tripoli e le milizie di Dabbashi (Anas al-Dabbashi) e del fratello Mehemmed, leader della Brigata 48, concluso direttamente da emissari italiani: «l'integrazione delle due milizie nei servizi di sicurezza di Serraj consentirebbe all'Italia di collaborare direttamente con questi gruppi perché non sarebbero considerati milizie o trafficanti, ma parte del governo riconosciuto»<sup>57</sup>. Il Corriere della Sera intervista il sindaco di Sabrata e alcuni rappresentanti dei servizi di intelligence della polizia locale, secondo i quali la somma consegnata in una serie di incontri a Tunisi è di almeno 5 milioni di euro<sup>58</sup>. Lo stesso Dabbashi, il cui gruppo è anche coinvolto nel servizio di sicurezza dello stabilimento dell'ENI/NOC a Mellita dal 2015, dichiara a The Times di avere incontrato rappresentanti del governo di Tripoli per discutere delle strategie di contrasto al traffico di migranti<sup>59</sup>. Come rivela un membro della milizia di Dabbashi alla Reuters, «ci hanno offerto l'ingresso nella polizia e nell'esercito [...] se il piano procederà e il governo di Tripoli confermerà quanto detto, in sei mesi tutti i membri di questa brigata saranno normali poliziotti»<sup>60</sup>.

Il caso di Sabrata racconta con efficacia la spasmodica ricerca della legittimazione da parte delle milizie libiche: occupare spazi di potere pubblico – «istituzionalizzarsi»<sup>61</sup>, come spiega Nancy Porsia – significa riconoscimento politico, accesso ai settori più lucrativi, disponibilità di armi e legittimo controllo del territorio, con la garanzia dell'impunità per i crimini commessi<sup>62</sup>. Una reden-

<sup>57</sup> «Associated Press», *Backed by Italy, Libya enlists militias to stop migrants*, 29 agosto 2017, <https://www.apnews.com/9e808574a4d04eb38fa8c688d110a23d>.

<sup>58</sup> «Corriere della Sera», *Migranti e scafisti, cosa accade davvero in Libia*, 9 settembre 2017, <https://www.corriere.it/video-articoli/2017/09/08/migranti-scafisti-cosa-accade-davvero-libia/979f2c26-94a3-11e7-add3-f41914f12640.shtml>.

<sup>59</sup> «The Times», *Libyan militia chief admits deal with Tripoli to stem migrant flow*, 1 settembre 2017, <https://www.thetimes.co.uk/article/libyan-militia-chief-admits-deal-with-tripoli-to-stem-migrant-flow-ahmed-dabbashi-brigade-migrant-crisis-italy-538lwtgf5>.

<sup>60</sup> «Reuters», *Armed group seeks legitimacy with Tripoli migrant deal, source says*, 21 settembre 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya/armed-group-seeks-legitimacy-with-tripoli-migrant-deal-source-says-idUSKCN1BW0HA>.

<sup>61</sup> Associazione diritti e frontiere, *E l'Italia contribuisce alla costruzione della mafia in Libia. Conversazione con Nancy Porsia*, 4 settembre 2017, <https://www.a-dif.org/2017/09/04/e-libia-contribuisce-alla-costruzione-della-mafia-in-libia-conversazione-con-nancy-porsia/>.

<sup>62</sup> Altrettanto interessante è il caso di Zawiya, feudo del noto Abd al-Rahman Milad, alias

zione senza pentimento, quella dei nuovi garanti della legalità, che rischia di ipotecare presente e futuro del Paese: «Hanno staccato il logo della milizia dalla macchina e ci hanno appiccicato sopra quello del governo. È il governo che gli dà potere, così è più facile no?»<sup>63</sup>.

Oltre a porre una nuova taglia sulla testa dei migranti in Libia, la forsennata politica di protezione delle frontiere garantisce nuove opportunità ai cacciatori di uomini e di potere. Il crollo degli arrivi dalle coste libiche – da 180mila nel 2016 a 23mila nel 2018 – è infatti dovuto in buona parte alla riconversione delle milizie dal business economico-criminale del traffico a quello economico-politico della lotta al traffico, «da un modello di “esportazione di migranti” a un modello di “importazione di schiavi”»<sup>64</sup>. Sono questi gli interlocutori ultimi, e necessari, di chi cerca partner in Libia, come conferma Hussein Dhawadi, sindaco di Sabrata nel 2017: «Personalmente posso capire che gli accordi del governo Sarraj con Dabbashi abbiano aspetti ambigui. In Occidente potete anche pensare che siano poco morali. Ma questa è la realtà della Libia. Chi vuole intervenire fa i conti con le forze che dominano sul campo, che spesso sono poco pulite, ambigue, persino criminali. Con la milizia di Dabbashi c'era poco da fare. Combatterla significa rilanciare il bagno di sangue e per giunta con nessuna prospettiva di vittoria. Il modo migliore era integrarla, agire pragmatici. Cosa che i servizi d'informazione italiani e Minniti, con il quale mi sono incontrato più volte in Libia e a Roma, hanno ben intuito»<sup>65</sup>.

## 11. Alla base di quel famoso sillogismo

Le immagini dei migranti terrorizzati, ammassati e sanguinanti nel campo di prigionia di Qasr bin Ghasir, dopo che alcuni uomini armati hanno aperto il fuoco sulla folla inerme<sup>66</sup>, e quelle dei sopravvissuti al bombardamento del

---

Bija, altro trafficante colpito dalle sanzioni dell'ONU. Qui, secondo le inchieste di Nancy Porcia, vige un autentico sistema mafioso, in cui un clan controlla tutte le attività redditizie, dallo sfruttamento dei migranti alla gestione del porto, dalla sicurezza della raffineria al contrabbando di armi e carburante.

<sup>63</sup> FRANCESCA MANNOCCI, *Io Khaled...*, cit., p. 88.

<sup>64</sup> «Limes», *Da trafficanti a carcerieri. Perché dalle coste libiche arrivano meno migranti*, giugno 2019, p. 155.

<sup>65</sup> «Corriere della Sera», *Migranti e scafisti, cosa accade davvero in Libia*, 9 settembre 2017, <https://www.corriere.it/video-articoli/2017/09/08/migranti-scafisti-cosa-accade-davvero-libia/979f2c26-94a3-11e7-add3-f41914f12640.shtml>.

<sup>66</sup> «The Guardian», *Footage shows refugees hiding as Libyan militia attack detention centre*, 25 aprile 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/25/libya-detention-centre-attack-footage-refugees-hiding-shooting>.

campo di Tajoura, che ha polverizzato uno degli hangar e causato la morte di diverse decine di persone<sup>67</sup>, rievocano dal buio della memoria europea «*i dieci giorni fuori del mondo e dal tempo*» che Primo Levi e gli altri 800 sventurati nell'infermeria Ka-Be di Auschwitz vissero dopo la fuga dei nazisti: «Quello che vedemmo non assomiglia a nessuno spettacolo che io abbia mai visto né sentito descrivere. Il Lager, appena morto, appariva già decomposto. Niente più acqua ed elettricità: finestre e porte sfondate sbattevano nel vento, stridevano le lamiere sconnesse dei tetti, e le ceneri dell'incendio volavano alto e lontano. All'opera delle bombe si aggiungeva l'opera degli uomini: cenciosi, cadenti, scheletrici, i malati in grado di muoversi si trascinarono per ogni dove, come una invasione di vermi»<sup>68</sup>. Come per il massacro delle popolazioni della Cirenaica, l'eliminazione fisica dei migranti non è lo scopo delle politiche di contrasto dell'immigrazione, ma un danno che rientra nel novero delle possibilità<sup>69</sup>. Le morti a decine di migliaia nel Sahara, in Tripolitania e nel Mediterraneo sono voci di una contabilità impossibile, il cui bilancio è però inequivocabile: migrare non è mai stato così pericoloso.

Il fallimento della politica italiana dei respingimenti in mare ha imposto un cambio di paradigma nei rapporti con Tripoli, sostituendo alla strategia offensiva una “difesa asfissiante”: la militarizzazione dei confini, la legittimazione di centri di detenzione disumani, la delega al respingimento e la generosa concessione di armi, equipaggiamenti e formazione ai controllori libici, peraltro coinvolti in una guerra civile<sup>70</sup>. In 10 anni la politica iper-protezionista dei confini italiani ed europei ha contribuito all'esplosione del moderno mercato degli schiavi in Libia e alla moltiplicazione di campi di segregazione che un pubblico ministero italiano ha ritenuto paragonabili ai «campi di concentra-

<sup>67</sup> «The Guardian», *UN calls for inquiry into Libya detention centre bombing*, 3 luglio 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/03/air-strike-kill-libya-tripoli-migrant-detention-centre>.

<sup>68</sup> PRIMO LEVI, *Se questo è un uomo*, Torino, Einaudi, 2014, p. 155.

<sup>69</sup> Il 3 giugno 2019 un gruppo di giuristi ha presentato un esposto alla Procura della Corte penale internazionale denunciando le responsabilità dell'UE e dei governi degli Stati membri per crimini contro l'umanità nell'attuazione delle politiche di contrasto dell'immigrazione dalla Libia lungo la rotta mediterranea (Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, Pursuant to the Article 15 of the Rome Statute - EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019), <https://www.statewatch.org/news/2019/jun/eu-icc-case-EU-Migration-Policies.pdf>).

<sup>70</sup> Sull'utilizzo per fini militari dei mezzi concessi dalle autorità italiane al governo di Tripoli e sul rischio di violazione dell'embargo sulla fornitura di armi, si veda «Avvenire», *Libia. Tripoli interrompe i soccorsi in mare e usa le navi italiane per la guerra*, 20 aprile 2019, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/libia-nessuno-pattuglia-mare-sar>.

mento nazisti»<sup>71</sup>. Il *diktat* proibizionista ha estromesso dal Mediterraneo le navi istituzionali e quelle delle Ong e ha armato, se non inventato, la guardia costiera libica, imponendo la registrazione di una zona SAR (Search and Rescue) libica e sopperendo all'assenza di un MRCC a Tripoli.

La nuova relazione che lega Italia e Libia reca dunque il sigillo della “cooperazione”, autentico cavallo di Troia che nasconde la criminalizzazione della mobilità umana e il sostegno ai gruppi armati che controllano la Tripolitania. Migliaia di racconti dei sopravvissuti alla Libia, ancora espulsi dal dibattito pubblico italiano, denunciano i frutti avvelenati della cooperazione: i *salvataggi* della guardia costiera, i centri di *accoglienza* dei migranti, l'immigrazione *clandestina* dei richiedenti asilo, fino alla surreale denuncia delle *menzogne* e della *retorica* delle torture<sup>72</sup>. L'ascolto dei migranti è oggi un atto politico di dissonanza, il rifiuto del proprio consenso alle parole riduttive e umilianti verso chi viaggia portandosi addosso lo stigma della diversità<sup>73</sup>.

## 12. Vita e morte nel deserto

Nell'arco di un secolo Italia e Libia si sono incontrate, brutalizzate, separate, infatuate, respinte e compromesse. Lo scatolone di sabbia rimane per la coscienza italiana un luogo offuscato, popolato di ombre, bisbigli e tabù. Troppo a lungo il Paese ha creduto alla truffa del “colonialismo umanitario”, di «una grande e singolare impresa»<sup>74</sup> che ha oscurato una brutale guerra di conquista lanciata fuori tempo massimo. Prima del brusco risveglio imposto dall'impegno di storici e studiosi, 50 anni di retorica inquinata hanno veicolato la forma mentale e narrativa dell'eredità razzista. Diversamente non si spiegherebbero l'enorme fatica di pensare l'Italia multiethnica («Non esistono neri italiani»), la rimozione collettiva di 30 anni di feroce Impero africano, gli episodi di censura negli anni 80 di

<sup>71</sup> Dr. Marcello Tatangelo, pubblico ministero nel procedimento celebrato davanti alla Corte di Assise di Milano (RG. 33307/16 NR., sentenza del 1 dicembre 2017) contro un cittadino somalo accusato di reati gravissimi commessi in uno dei campi di detenzione di Bani Walid (si veda MAURIZIO VEGLIO, *L'attualità del male. La Libia dei Lager è verità processuale*, Seb 27, Torino, 2018).

<sup>72</sup> La tragicomica espressione, utilizzata in occasione di una visita a Tripoli il 25 giugno 2018, è del ministro dell'Interno Matteo Salvini, alfiere della tesi per cui la Libia sarebbe un Paese e un porto sicuro per i migranti.

<sup>73</sup> Tra le più importanti iniziative di restituzione della voce ai migranti intrappolati in Libia si segnala il lavoro di “Exodus - fuga dalla Libia”, iniziativa di Michelangelo Severgnini (<https://vimeo.com/exoduslibya>).

<sup>74</sup> RENZO SERTOLI SALIS, *Storia e politica coloniale italiana*, Principato, Messina-Milano, 1936, pp. 250-2.

opere ritenute lesive dell'onore delle istituzioni (fasciste!) italiane<sup>75</sup> e, da ultimo, la piccola ma incredibile vicenda del mausoleo inaugurato l'11 agosto 2012 dal sindaco del comune di Affile e dedicato al criminale di guerra Rodolfo Graziani.

Tra i bersagli della scomunica nazionalista, "Desert Encounter: An Adventurous Journey Through Italian Africa" è l'eccezionale testimonianza della Libia italiana del giornalista e avventuriero danese Knud Holmboe. Il libro, pubblicato nel 1931 e immediatamente vietato dall'Italia fascista, racconta un viaggio temerario in auto dal Marocco all'Egitto, attraverso le aree desertiche che collegano le città della costa libica. Holmboe sopravvive perché parla arabo, si è convertito all'islam, viaggia con vestiti locali e conosce a memoria diverse sure del Corano. A questo aggiunge una notevole competenza meccanica, che gli consente di tropicalizzare una povera Chevrolet (di cui spesso deve bere l'acqua del radiatore), e una capacità di sopravvivenza non comune. Ogni incontro nel deserto è fonte di pericolo e gioia, anche se l'auto abbandona i viaggiatori: il tragitto prosegue a piedi fino a quando Holmboe si perde più volte, rimanendo senza cibo, acqua né speranza. Passano alcuni giorni tremendi, e dopo avere perso anche contatto con il compagno di viaggio, una notte Holmboe si ritrova solo su una piccola collina nel deserto, faccia a faccia con la fine: «In quei 5 minuti sulla collina ho acquisito più saggezza che in un'intera vita dedicata all'ascolto dei più saggi filosofi europei. Vita e morte erano una cosa sola»<sup>76</sup>.

Oltre alla sua salvezza, l'istinto per la vita di Holmboe regala un mostruoso affresco della Libia italiana: in Cirenaica vanno in scena 30 esecuzioni al giorno, a Derna vige un clima di terrore, nelle strade regna il silenzio e il divieto di nominare la resistenza (al Mahafdia) o il suo totem Al-Mokhtar; e ancora, Holmboe descrive i processi farsa dei Tribunali militari speciali contro i libici accusati di sostenere la resistenza, mandati a morte per avere consegnato un pezzo di pane o tabacco ai beduini nascosti nelle montagne. Ecco cosa attendeva i condannati dopo la sentenza: «Una folla si era radunata nelle strade; erano tutti arabi, silenziosi e tristi al passaggio dei prigionieri. Un autocarro si era fermato in mezzo alla strada: i prigionieri vennero fatti salire a forza e il mezzo ripartì velocemente, non verso il carcere ma verso la spiaggia. Vidi Ibrahim e gli chiesi «Perché non li portano in prigione?». Scosse la testa. «Saranno uccisi immediatamente, giù in spiaggia». Rimasi ad ascoltare. Il rumore del motore si

<sup>75</sup> Eclatante il caso de "Il leone del deserto" (1981), kolossal sponsorizzato da Gheddafi e dedicato alle gesta di Omar Al-Mokhtar, censurato in Italia fino al 2009 perché ritenuto offensivo della reputazione dell'esercito italiano.

<sup>76</sup> KNUD HOLMBOE, *Desert Encounter: An Adventurous Journey Through Italian Africa*, The Quilliam Press, 1994, p. 133 (traduzione dell'autore).

interruppe. La folla era calma come la morte. Trascorsero cinque minuti nel più completo silenzio. Poi si udì una raffica. Altri pochi secondi di silenzio; quindi un colpo solo.

«Cosa era quello?», chiesi a Ibrahim.

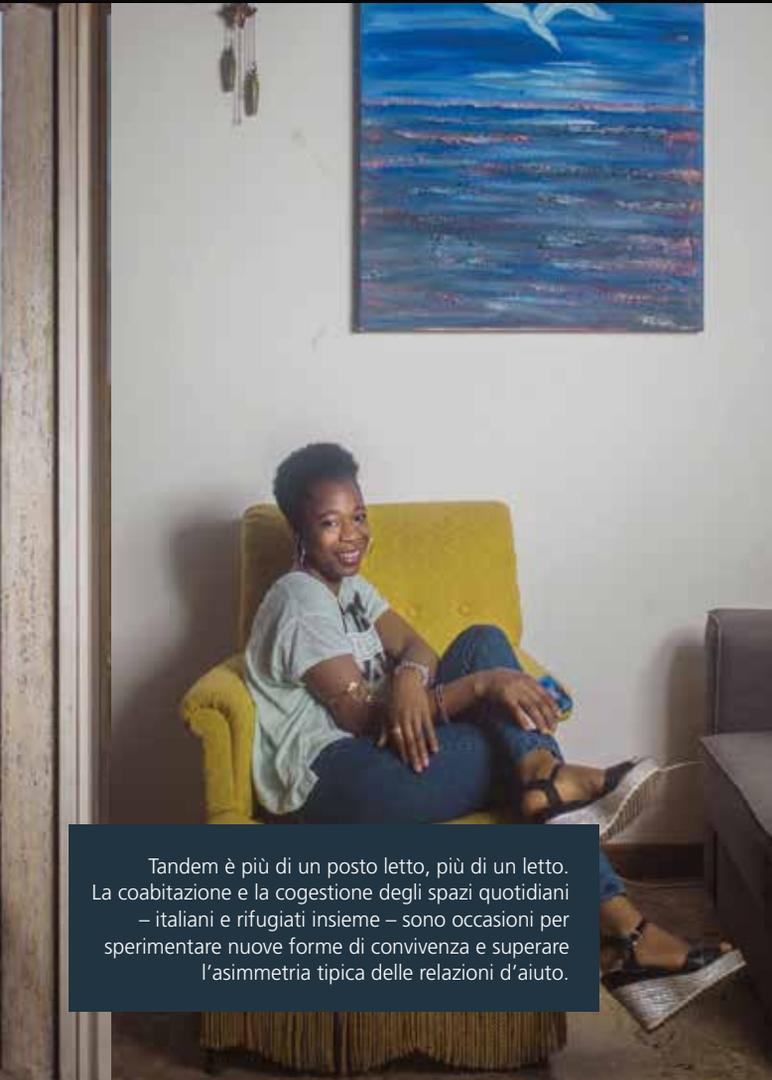
«Ormai ci siamo abituati», rispose con rassegnazione. «Alcuni non muoiono subito quando vengono colpiti alle spalle e allora l'ufficiale spara un colpo in testa a chi non è ancora morto»<sup>77</sup>. Il rumore del colpo di grazia, come ad Abu Salim.

Ottanta anni dopo la stessa sabbia avrebbe visto altri uomini macellati come bestie, con le medesime abominevoli modalità. Prima i “ribelli” arabi, berberi e beduini, traditori dell'Impero italiano, poi gli “infedeli”, eliminati dai giustizieri del Califfato. Rivoltosi, apostati, comunque diversi, per nascita o credo. La caccia agli stranieri, in Libia, è sempre aperta.

#### Maurizio Veglio

È un avvocato specializzato nel campo del diritto dell'immigrazione. Nel 1998 ha frequentato la London Westminster University e si è laureato nel 2002 all'Università di Torino con una tesi comparativa sulle politiche antidroga e l'approccio di “riduzione del danno”. Per 5 anni ha lavorato nella redazione di *Narcomafie*, mensile dedicato alla criminalità organizzata e alla geopolitica ed edito dall'associazione Gruppo Abele, e ha collaborato con diverse testate nazionali (*Il manifesto*, *Il nostro tempo*, *Fuoriluogo*, *Carta*). Dal 2006 è iscritto all'Ordine degli Avvocati di Torino e all'associazione ASGI. Dal 2011 è lecturer presso l'International University College e collabora al progetto della 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'avviamento dell'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*, *Diritto*, *immigrazione e cittadinanza*), 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), nonché curatore de “L'attualità del male. La Libia dei Lager è verità processuale”, *Seb27* (2018).

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 245-246 (traduzione dell'autore).



Tandem è più di un posto letto, più di un letto. La coabitazione e la cogestione degli spazi quotidiani – italiani e rifugiati insieme – sono occasioni per sperimentare nuove forme di convivenza e superare l'asimmetria tipica delle relazioni d'aiuto.

# NIGER, EUROPA, ITALIA: UN'OSCURA GESTIONE DEI FENOMENI MIGRATORI

Emanuela Roman

## 1. Introduzione. Niger, la nuova frontiera

Il Niger – paese dell’Africa Occidentale senza sbocchi sul mare confinante con sette paesi (Algeria, Libia, Chad, Nigeria, Benin, Burkina Faso e Mali) – si trova in una particolare posizione geografica, che ne ha fatto nei secoli un importante crocevia per la circolazione di merci e persone nella regione del Sahel, nonché per gli scambi e i movimenti tra Africa Sub-Sahariana e Nord Africa. In particolare, la regione settentrionale di Agadez, che occupa più della metà dell’intero territorio nigerino, è da sempre una zona di passaggio, percorsa dalle vie carovaniere che attraversano il Sahara.

A partire dal 2015, con l’adozione dell’Agenda Europea sulle Migrazioni, il Niger è divenuto un paese prioritario nelle politiche migratorie esterne dell’Unione Europea (UE) e di vari Stati membri (tra cui l’Italia), proprio per via della sua posizione strategica lungo una delle principali rotte migratorie mediterranee, quella del Mediterraneo Centrale, che si estende dai paesi dell’Africa Sub-Sahariana all’Italia, passando attraverso la Libia. La forte instabilità e il livello di violenza che continuano a caratterizzare la Libia hanno, infatti, reso sempre più inefficace e problematica l’implementazione di politiche atte a contenere le partenze dalle coste libiche, viste anche le implicazioni politiche, giuridiche e morali della cooperazione (europea ed italiana) con i diversi attori che esercitano autorità in Libia<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo il contributo di Maurizio Veglio in questo volume, pp. 77 e ss.

Pertanto, l'attenzione dei leader europei si è concentrata sempre di più sul Niger e sulla regione di Agadez, che rappresenta uno snodo chiave per i flussi migratori, una sorta di imbuto tra i paesi dell'Africa Occidentale e la Libia. L'intento europeo è, evidentemente, quello di ridurre il numero di migranti che attraversa la frontiera desertica tra il Niger e la Libia. A tale scopo, l'UE e alcuni paesi europei hanno sviluppato e rapidamente attuato una serie di interventi di natura diplomatica, militare, politica ed economica tesi a rafforzare non solo il dialogo politico ma una cooperazione a tutto campo con il governo nigerino.

Nell'arco di pochi anni, le attività internazionali in Niger sono cresciute in maniera esponenziale, in termini di: missioni militari, di lotta al terrorismo e di contrasto al traffico di esseri umani; programmi di *capacity building* e *institution building*; progetti e finanziamenti classificati come aiuto allo sviluppo ma che includono un'ampia componente di contrasto all'immigrazione irregolare; e così via. La priorità acquisita dal Niger nell'agenda politica europea si riflette anche nell'aumento delle visite ufficiali e delle presenze internazionali nel paese<sup>2</sup>. Quest'ampio e differenziato insieme di azioni, a cui concorrono diversi soggetti, mira a creare le condizioni affinché in Niger possa stabilirsi un quadro politico, giuridico, istituzionale e socio-economico che consenta di rafforzare il controllo del territorio e delle sue frontiere, e di limitare il flusso di migranti e richiedenti asilo in transito verso la Libia e l'Europa.

A finanziare la maggior parte di queste politiche ed interventi sono l'Unione europea e alcuni suoi Stati membri. Alla loro implementazione, invece, contribuiscono diversi attori, tra cui organizzazioni internazionali e attori non-statali (non solo organizzazioni non governative, ma anche attori privati commerciali, l'industria della sicurezza in primis). In particolare, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sono andate acquisendo un ruolo sempre più rilevante nel Paese, contribuendo alle politiche migratorie europee principalmente attraverso programmi di ritorno volontario assistito e reintegrazione, campagne informative sui rischi della migrazione irregolare, e programmi di evacuazione umanitaria e reinsediamento<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>Negli ultimi tre anni sono state aperte una dopo l'altra numerose ambasciate europee a Niamey e le organizzazioni internazionali e agenzie delle Nazioni Unite hanno ampliato in misura significativa il loro organico e le loro sedi nel paese. Si vedano: DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, «Refugees Deeply», 22 maggio 2018, <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/05/22/niger-europes-migration-laboratory>; DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, «The Africa Report», 24 luglio 2018, <https://www.theafricareport.com/570/migration-niger-at-a-crossroads/>.

<sup>3</sup>Sebbene il ruolo delle organizzazioni internazionali (OIM e UNHCR in particolare) in Niger

Ciò che si delinea è un quadro in cui il Niger viene a rappresentare il nuovo avamposto delle politiche di esternalizzazione dell'Unione Europea (descritto come il «laboratorio migratorio dell'Europa»<sup>4</sup>), la regione di Agadez diviene fulcro di un complesso insieme di politiche di controllo e gestione migratoria, e la frontiera Niger-Libia diventa «frontiera europea»<sup>5</sup>, presidiata con l'ausilio di risorse, personale, mezzi, dispositivi e addestramento europei.

In questo quadro, l'Italia è tra i Paesi UE che hanno giocato, e stanno giocando, un ruolo di primo piano in Niger, così come in Libia (essendo il principale paese di primo arrivo per i migranti e richiedenti asilo che transitano attraverso i due Paesi africani). Anche l'Italia ha dunque puntato ad incrementare la propria influenza in Niger sul piano politico, militare ed economico. Ma l'ha fatto ricorrendo a strumenti controversi e poco trasparenti, come l'accordo bilaterale in materia di difesa firmato dai due governi nel settembre 2017 sulla base del quale, pochi mesi dopo, il Parlamento italiano ha autorizzato una missione militare italiana in Niger, o come l'uso discutibile delle risorse stanziare nell'ambito del Fondo per l'Africa.

---

non sia nello specifico oggetto di questo contributo, esso è andato acquisendo un'importanza sempre maggiore negli ultimi anni, catalizzando l'interesse non solo di giornalisti (si vedano i reportage di Daniel Howden e Giacomo Zandonini citati sopra, e l'inchiesta di: LUDOVICA JONA - GIACOMO ZANDONINI, *In Africa il muro è digitale*, «L'Espresso», 10 marzo 2019, pp. 48-53) e associazioni (si veda il rapporto: ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger. Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future*, 4 giugno 2019, <https://www.asgi.it/33638-2/>) ma anche di studiosi e accademici. Si segnalano in particolare due recenti saggi (non ancora pubblicati) presentati alla conferenza «*Governing Migration Outside Fortress Europe*» tenutasi all'Università di Cambridge il 16-18 settembre 2019: JULIA VAN DESSEL, «*La frontière, c'est la sécurité*»: *an Analysis of the Competing Narratives Surrounding the Implementation of Awareness-Raising Activities about Migration in Niamey (Niger)*, 2019 (sulle campagne informative condotte da OIM in Niger sui rischi della migrazione irregolare); PASCALINE CHAPPART, *The entrapment of asylum regime within the "new EU border"? A sketch of a conflicting reconfiguration in Niger*, 2019 (sul programma di evacuazione umanitaria dalla Libia e reinsediamento gestito dall'UNHCR nell'ambito del programma *Emergency Transit Mechanism* in Niger).

<sup>4</sup> DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, cit.

<sup>5</sup> GIACOMO ZANDONINI, *The new European border between Niger and Libya*, «Openmigration», 11 maggio 2018, <https://openmigration.org/en/analyses/the-new-european-border-between-niger-and-libya/>; FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, «Les frontières européennes au Niger», in «Vacarme», n. 83, 2018, pp. 92-98; ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *Agadez: frontiera d'Europa. Uno sguardo alle politiche di esternalizzazione della Ue attraverso il caso Niger e l'implementazione della l. 36/2015*, 4 giugno 2019, <https://www.asgi.it/33632-2/>; SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione tra migrazione, sviluppo e sicurezza per esternalizzare le frontiere in Africa. Il caso di Sudan, Niger e Tunisia*, ARCI, Roma, 2018, p. 12.

In questo capitolo si intende analizzare il complesso insieme delle politiche di esternalizzazione che hanno interessato il Niger a partire dal 2015 e gli effetti che esse stanno determinando. Nei paragrafi che seguono vengono considerati più nello specifico i seguenti aspetti: l'evoluzione delle politiche migratorie europee in Niger; il quadro politico, socio-economico e giuridico in cui si sono inserite; i cambiamenti che hanno prodotto nel paese, con particolare riferimento all'impatto della legge 2015-36 relativa al traffico illecito di migranti; e le criticità della cooperazione Italia-Niger.

## **2. Europa. L'esternalizzazione in Niger: nuovi strumenti, solite politiche**

L'esternalizzazione del controllo delle frontiere, della gestione dei flussi migratori e (più recentemente) del diritto dei rifugiati può essere definita come l'insieme degli interventi politici, giuridici, economici, militari e socio-culturali, prevalentemente extraterritoriali, posti in essere dall'Unione europea e da alcuni Stati membri, con il supporto di altri attori (istituzionali e non), volti ad impedire l'ingresso di migranti e richiedenti asilo nel proprio territorio (e nella propria giurisdizione). I Paesi europei attuano da decenni politiche di esternalizzazione nei confronti dei Paesi terzi allo scopo di allontanare da sé le responsabilità politiche e giuridiche connesse alla gestione dei fenomeni migratori e delle istanze di protezione internazionale, nel tentativo di far ricadere tali responsabilità sui paesi non europei<sup>6</sup>. Questo processo di esternalizzazione, che inizialmente interessava soprattutto i Paesi del vicinato, oggi si estende ben al di là delle frontiere fisiche dell'Unione europea<sup>7</sup>. Nel continente africano non si parla più di politiche di esternalizzazione solo relativamente ai Paesi del Nord Africa, ma in misura sempre maggiore con riferimento ai Paesi dell'Africa Sub-Sahariana e del Corno d'Africa.

I primi passi della politica estera europea nella regione del Sahel risalgono al 2011, quando viene elaborata la prima *Sahel Strategy* basata su un approccio integrato che si propone di affrontare congiuntamente le questioni della sicurezza e dello sviluppo. Il Piano d'Azione Regionale per il Sahel lanciato dall'UE nel 2015 mantiene questo approccio e struttura l'attività europea attorno a quattro pilastri: 1) prevenzione e contrasto alla radicalizzazione; 2) miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei giovani; 3) controllo e gestione dei

<sup>6</sup> Si veda al riguardo il contributo di Ulrich Stege in questo volume, pp. 35 e ss.

<sup>7</sup> ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit.; SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit.

flussi migratori, della mobilità e delle frontiere; 4) contrasto ai traffici illeciti e alla criminalità organizzata<sup>8</sup>. Nell'implementare questo piano, l'UE si propone anche di coordinare i diversi attori regionali e internazionali che sono presenti nella regione con i propri programmi di sviluppo e le proprie missioni di sicurezza. Nel fare del Sahel una priorità della sua azione esterna, l'UE deve infatti confrontarsi con gli interessi non sempre convergenti di alcuni suoi Stati membri (Italia e Francia in particolare) e con il problema della sovrapposizione tra progetti e interventi di attori diversi<sup>9</sup>.

Già dal Piano d'Azione Regionale per il Sahel emerge un forte legame tra la dimensione della sicurezza e quella del controllo della migrazione – un legame controverso, che trova conferma nella missione EUCAP Sahel Niger. Nata nel 2012 come missione di sostegno alle forze di sicurezza nigerine nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, in particolare nelle zone dei giacimenti di uranio (l'acronimo sta per *EU Capacity and Assistance Programme*), nel maggio 2015 l'UE decide di espanderne il mandato includendovi il contrasto all'immigrazione irregolare. A luglio 2016 EUCAP Sahel Niger viene autorizzata a stabilire un contingente permanente ad Agadez, impegnato in attività di supporto e *capacity building* nel controllo e nella prevenzione della migrazione irregolare e del traffico di migranti. In corrispondenza all'ampliamento del suo mandato, la missione registra un aumento del proprio budget da 18,4 a 26,3 milioni di euro l'anno, oltre che un incremento del personale sul campo<sup>10</sup>.

Questi sviluppi segnano la sostanziale conversione di EUCAP Sahel Niger in una missione di lotta all'immigrazione; più in generale, essi evidenziano la crescente enfasi delle politiche europee su un approccio securitario e militarizzato alla gestione dei fenomeni migratori nella regione del Sahel<sup>11</sup>. Ad EUCAP Sahel si aggiungono, infatti, le missioni militari italiana e francese, nonché il contributo europeo alla forza congiunta G5 Sahel – un contributo che nel 2018 è stato incrementato proprio allo scopo di ampliare il mandato della G5 Sahel così da includervi il contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico

<sup>8</sup> SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA (EEAS), *Sahel Region*, 22 giugno 2016, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/4094/Sahel%20region](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4094/Sahel%20region) (consultato il 5 ottobre 2019).

<sup>9</sup> ANDREW LEBOVICH, *Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel*, «Policy Brief», European Council on Foreign Relations (ECFR), settembre 2018.

<sup>10</sup> ANDREW LEBOVICH, *Halting Ambition...*, cit., pp. 6-7.

<sup>11</sup> SARA PRESTIANNI, *Le tappe del processo di esternalizzazione del controllo alle frontiere in Africa, dal Summit della Valletta ad oggi*, ARCI, Roma, 2016; FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, «Les frontières européennes au Niger», cit.

di migranti<sup>12</sup>. Come sottolinea Prestianni, «carri armati ed elicotteri, sistemi biometrici e satellitari, eserciti e truppe: sempre più il processo di esternalizzazione del controllo della frontiera europea in Africa sembra evolversi verso una predominanza della dimensione militare e della sicurezza»<sup>13</sup>.

Evidentemente, questo processo di militarizzazione dell'esternalizzazione non risponde solo ad obiettivi di controllo dei confini e dei flussi migratori, ma anche alle logiche di profitto dell'industria della sicurezza<sup>14</sup>. Come dimostra il rapporto del Transnational Institute *Expanding the Fortress*, la crescita della spesa per la sicurezza delle frontiere ha avvantaggiato numerose aziende, in particolare produttori di armi e società di sicurezza biometrica<sup>15</sup>. È proprio la raccolta e l'analisi dei dati biometrici a rappresentare il nuovo orizzonte delle politiche europee di controllo migratorio in Africa Occidentale, in cui anche l'OIM gioca un ruolo cruciale, come descrivono Jona e Zandonini in un reportage de *L'Espresso*<sup>16</sup>. Anche la tecnologizzazione del registro di stato civile, finanziata dal Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa, mira a dotare diversi Paesi della regione di un sistema anagrafico informatizzato legato a una banca dati biometrica, la quale potrà essere connessa ad altre banche dati, come quelle dell'Interpol e del Dipartimento di Stato americano<sup>17</sup>.

Questa biometrizzazione dei sistemi anagrafici se da un lato dovrebbe permettere di espellere più facilmente i migranti irregolari dal territorio dell'UE, dall'altro permette sicuramente di aprire un vasto mercato per le aziende europee in Africa. Come affermano Jona e Zandonini, «ad una frontiera ben visibile, fatta di pattugliamenti e arresti lungo le piste del Sahara se ne affianca una intangibile, che viaggia molto più velocemente. Mentre il Niger diventa un *cul de sac* per i migranti diretti a nord, verso la Libia, le loro impronte digitali e i

<sup>12</sup> SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit., p. 15.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>14</sup> RACHELE GONNELLI, *Italia in missione segreta: base in Niger e guerra ai migranti*, «Il Manifesto», 12 febbraio 2019.

<sup>15</sup> MARK AKKERMAN, *Expanding the Fortress. The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme*, Transnational Institute, Amsterdam, maggio 2018.

<sup>16</sup> LUDOVICA JONA - GIACOMO ZANDONINI, *In Africa il muro è digitale*, cit.. Ad esempio, il progetto *Free Migration Management in West Africa*, finanziato dal Fondo europeo per lo sviluppo con 24 milioni di euro e implementato da OIM, ha come finalità la creazione di protocolli comuni di controllo delle frontiere in Africa Occidentale e la produzione di una carta di identità biometrica per tutti i cittadini dei 15 Paesi della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS).

<sup>17</sup> ANDREA DE GEORGIO, *Chi dice no al colonialismo tecnologico*, «L'Espresso», 10 marzo 2019, pp. 50-51.

loro volti arriveranno rapidamente oltre il Mediterraneo, su cavi senza frontiere, fino agli enormi server dell'UE, sempre più connessi tra loro»<sup>18</sup>.

Come già menzionato nel contributo di Ulrich Stege in questo volume (pp. 35 e ss.), in occasione del vertice UE-Africa de La Valletta del novembre 2015 è stato istituito il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF), con l'obiettivo dichiarato di affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari e contribuire ad una migliore gestione dei flussi migratori. Destinatari del Fondo fiduciario sono 26 Paesi in 3 regioni: Sahel/Lago Chad, Corno d'Africa e Nord Africa. Ad oggi (settembre 2019) le risorse del Fondo fiduciario ammontano ad un totale di 4,5 miliardi di euro, provenienti per l'89% dai fondi dell'UE per la cooperazione allo sviluppo (principalmente Fondo europeo per lo sviluppo, e altri strumenti finanziari europei) e solo per l'11% dagli Stati membri (tra questi l'Italia è il secondo donatore dopo la Germania<sup>19</sup>) e da altri donatori. La parte più consistente di queste risorse è destinata proprio alla regione del Sahel, in cui ad oggi sono stati finanziati progetti per un totale di 1.95 miliardi di euro<sup>20</sup>. Tra i singoli Paesi, il Niger è il maggiore beneficiario del Fondo fiduciario, con 12 progetti finanziati per un totale (ad oggi) di 250 milioni di euro, a testimonianza del ruolo privilegiato acquisito dal paese come partner dell'UE in ambito migratorio<sup>21</sup>.

A caratterizzare i progetti finanziati dall'EUTF è lo stretto legame tra cooperazione allo sviluppo e politiche di gestione migratoria. Come già detto, la maggior parte delle risorse del Fondo provengono da strumenti finanziari destinati all'aiuto allo sviluppo, che però rischiano di essere in buona parte distratti dalla lotta alla povertà e da interventi nell'ambito della salute pubblica o dell'istruzione, per essere utilizzati in progetti di gestione dei flussi migratori, sulla base delle priorità dei Paesi europei piuttosto che degli Stati beneficiari<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> LUDOVICA JONA - GIACOMO ZANDONINI, *In Africa il muro è digitale*, cit., p. 54.

<sup>19</sup> OPENPOLIS, *Cosa è il Trust Fund Europeo di Emergenza per l'Africa*, 9 novembre 2018, <https://www.openpolis.it/parole/cosa-e-il-trust-fund-europeo-di-emergenza-per-lafrica/>.

<sup>20</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *EUTF for Africa Factsheet*, 5 settembre 2019, [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/factsheet\\_eutf\\_long\\_online\\_publication\\_05-09-2019.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/factsheet_eutf_long_online_publication_05-09-2019.pdf).

<sup>21</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *EU Emergency Trust Fund for Africa – Niger*, <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger> (consultato l'8 ottobre 2019).

<sup>22</sup> GLOBAL HEALTH ADVOCATES, *Misplaced Trust: diverting EU aid to stop migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, settembre 2017, [http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust\\_FINAL-VERSION.pdf](http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf); OXFAM, *An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa*, «Oxfam Briefing Note», novembre 2017, [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en\\_1.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf); SARA PRESTIANNI, «Le torbide basi economiche dell'esternalizzazione delle politiche di immigrazione e asilo dell'Unione Europea in Africa», in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3-4, 2016, pp. 74-81.

Inoltre, come evidenziano diversi osservatori, vi è un chiaro rischio che nell'ambito del Fondo fiduciario gli aiuti allo sviluppo vengano utilizzati per spingere i Paesi beneficiari a porre in essere politiche di controllo delle frontiere e dei flussi migratori, in un'ottica di condizionalità degli aiuti<sup>23</sup>. È il caso del Niger, di cui l'Unione europea è il principale finanziatore a livello internazionale – cosa che accresce la capacità dell'UE di condizionare le iniziative economiche, legislative, istituzionali e politiche del paese<sup>24</sup>. Questo controverso legame tra paese donatore e paese beneficiario si è manifestato, nel caso del Niger, nella legge 2015-36 relativa al traffico illecito di migranti (oggetto del paragrafo 4) la cui elaborazione, adozione e implementazione sono state (almeno in parte) influenzate da pressioni europee ed internazionali<sup>25</sup>.

### **3. Niger. Un profilo migratorio complesso, un contesto socio-economico fragile**

Per comprendere appieno l'impatto delle politiche migratorie europee in Niger è necessario considerare il profilo migratorio del paese e il contesto politico e socio-economico in cui esse si sono inserite, oltre che il quadro giuridico regionale preesistente.

Le migrazioni da, verso e attraverso il Niger sono un fenomeno secolare che interessa la più ampia regione del Sahel e del Sahara, come disegnata dai confini postcoloniali. Fino al 2010 le migrazioni che hanno interessato il Niger sono state per lo più migrazioni transfrontaliere, basate sugli stretti legami tra comunità e gruppi etnici in tutta la regione del Sahel, o comunque intra-africane, spesso di natura circolare e lavorativa, generalmente dall'Africa occidentale verso i Paesi del Nord Africa (Libia in primis). Si tratta dunque di fenomeni migratori che, fino alla guerra in Libia e alla caduta di Gheddafi, non hanno interessato particolarmente l'Europa e la sua agenda politica. Ma la spirale di instabilità e violenza in cui è precipitata la Libia a partire dal 2011 e il più generale deteriorarsi delle condizioni di sicurezza in tutto il Sahel (con l'esplosione

---

<sup>23</sup> FEDERICO FERRI, "Convergenza delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea e accordi con Stati terzi", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3-4, 2016, 36-69; CONCORD ITALIA-CINI, *Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea*, novembre 2017, <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>; SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit.

<sup>24</sup> ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit.

<sup>25</sup> DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, cit.; DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, cit.

del conflitto in Mali nel 2012 e l'intensificarsi degli attacchi di Boko Haram nel nord della Nigeria a partire dal 2013) hanno da un lato condotto ad una complessificazione del profilo migratorio del paese, e dall'altro ad un crescente coinvolgimento europeo nella regione (come descritto nel paragrafo precedente)<sup>26</sup>.

Oltre alle storiche migrazioni intra-regionali e intra-africane, ad attraversare il paese sono molteplici flussi sia in ingresso che in uscita, con una componente significativa di migranti forzati (Figura 1). Il Niger, infatti, pur essendo uno dei Paesi più poveri al mondo, si trova al centro di un'area di forte instabilità politica, circondato da Paesi dalle condizioni di sicurezza critiche. Ciò ne ha fatto un paese di rifugio per centinaia di migliaia di persone, in particolare: i rifugiati della crisi di Boko Haram e del conflitto in Mali insediatisi rispettivamente nel sud-est e nell'ovest del paese; i migranti sub-sahariani oggetto di rimpatri forzati e respingimenti da parte delle autorità algerine al confine tra Algeria e Niger, nel nord-ovest del paese; i migranti e i rifugiati che dalla Libia fanno spontaneamente ritorno in Niger per sfuggire alle violenze; e infine (seppur in numero meno significativo) i rifugiati che dalla Libia vengono evacuati in Niger prima di essere reinsediati in Europa, sulla base di un accordo con il paese nell'ambito del programma *Emergency Transit Mechanism* dell'UNHCR<sup>27</sup>. A questi molteplici flussi in ingresso, si sovrappone il flusso in uscita delle rotte migratorie dirette verso l'Europa, principalmente attraverso la Libia e, in misura minore, l'Algeria. In questo quadro migratorio, quindi, il Niger si configura come un paese di transito e di rifugio, piuttosto che un paese d'origine.

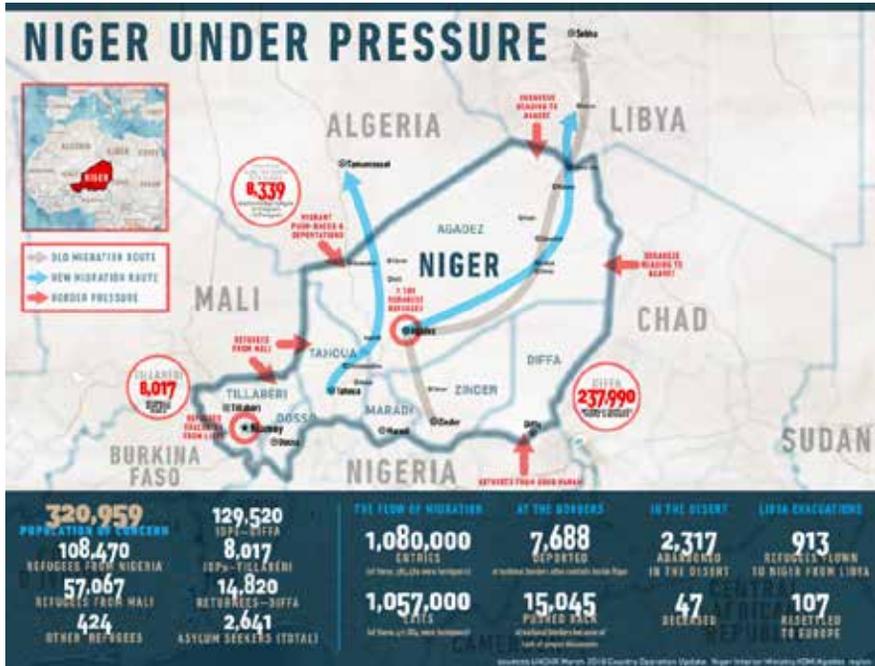
Relativamente al contesto politico e socio-economico, come accennato, nel corso dell'ultimo decennio il Niger è stato un paese relativamente stabile dal punto di vista politico, soprattutto rispetto a molti suoi Paesi limitrofi, che soffrono invece di una perdurante instabilità e di crisi frequenti; a ciò si contrappone, però, un quadro socio-economico debole. In un paese che nel 2018 stava all'ultimo posto dell'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite<sup>28</sup>, l'in-

<sup>26</sup> FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, "Les frontières européennes au Niger", cit.; ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit.

<sup>27</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Resettlement Update #78 – Libya-Niger Situation*, 12 settembre 2019, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/71294.pdf>. Per un'analisi approfondita del programma di evacuazione e reinsediamento dell'UNHCR, si vedano: ASGI, *Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger. Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future*, cit.; ANNALISA CAMILLI, *La vita in Niger dei rifugiati liberati dalle carceri libiche*, «Internazionale», 5 giugno 2019, <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2019/06/05/rifugiati-libia-niger>.

<sup>28</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Reports. 2018 Statistical Update*, <http://hdr.undp.org/en/2018-update> (consultato il 4 settembre 2019).

Figura 1. Niger: flussi migratori in ingresso e in uscita (maggio 2018)



Fonti: Unhcr, lom, Ministero dell'Interno del Niger. Elaborazione e illustrazione di Ali Figueroa. Pubblicata in: DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, «Refugees Deeply», 22 maggio 2018, <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/05/22/niger-europes-migration-laboratory>.

cremento dei flussi migratori in transito verso la Libia e l'Europa è divenuto per molti un'opportunità di sostentamento, specialmente per gli abitanti di Agadez. La regione, di per sé caratterizzata da condizioni ambientali e climatiche ostili, nell'ultimo decennio ha vissuto un declino economico legato alla chiusura delle miniere, all'instabilità regionale, e alla drastica riduzione delle rimesse che arrivavano da chi lavorava in Libia. Pertanto, tutte le attività economiche che ruotano attorno alle migrazioni sono diventate un'importante fonte di reddito per la popolazione di Agadez. Non si tratta solo del trasporto di persone (effettuato da compagnie private di autobus fino ad Agadez, e da autotrasportatori o autisti specializzati nel solo trasporto di persone da Agadez verso nord) ma anche di attività quali quella del tramite (tra il migrante e il trafficante) o del gestore degli alloggi-ghetto dove i migranti stanno prima di partire<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> GIACOMO ZANDONINI, *After crackdown, what do people employed in migration market do?*, «Al Jazeera», 4 marzo 2019, <https://www.aljazeera.com/indepth/features/crackdown-people-em->

Secondo alcuni, gli introiti generati da tali attività avrebbero rappresentato anche un cruciale fattore di stabilità nel nord del Niger, poiché avrebbero contribuito ad evitare l'esplosione di conflittualità tra gruppi etnici, come accaduto nel vicino Mali<sup>30</sup>. Inoltre, a beneficiare – in modo più o meno legittimo e formale – dell'economia che ruota attorno ai flussi migratori non sono stati solo attori privati o commerciali, ma anche attori pubblici, incluse le istituzioni locali e alcuni organismi dello Stato. La città di Agadez, ad esempio, raccoglieva una tassa legata al transito delle persone verso nord<sup>31</sup>. Inoltre, le forze di sicurezza deputate al controllo dei confini richiedevano (e tuttora richiedono) sistematicamente dei pagamenti a trafficanti e migranti in transito; come riportano varie fonti, senza queste tangenti esse non avrebbero le risorse minime necessarie per operare (benzina, cibo, pezzi di ricambio per i veicoli)<sup>32</sup>. È l'intero tessuto socio-economico di Agadez ad aver beneficiato delle migrazioni di transito e delle attività economiche connesse. Quella che ruotava attorno al "business" delle migrazioni nel nord del Niger era, dunque, un'«economia politica»<sup>33</sup> perfettamente integrata nelle strutture istituzionali e di sicurezza locali e regionali.

Per quanto concerne il quadro giuridico internazionale regionale all'interno del quale le politiche europee e la nuova legislazione nigerina si sono inserite, è importante considerare che il Niger fa parte della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS), un accordo di integrazione economica sub-regionale stipulato da 15 Stati dell'Africa Occidentale nel 1975<sup>34</sup>. Uno dei pilastri dell'ECOWAS (così come dell'Unione europea) è la libertà di circolazione delle merci e delle persone: i cittadini degli Stati della Comunità godono, infatti, del diritto di entrare e soggiornare in qualsiasi paese membro

---

ployed-migration-market-190303114806258.html?fbclid=IwAR0HumHckfTAYdyGPv3BkE-gXPBKczXqInzNgqg8mnR5F26QB7ZoC7MFPDCU.

<sup>30</sup> PETER TINTI - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor. Smugglers' perspectives*, «ISS Paper 299», Institute for Security Studies, Pretoria, novembre 2016, pp. 14-17.

<sup>31</sup> GIACOMO ZANDONINI, *Agadez, le terminus des migrants*, «Paris Match», 12 settembre 2018, <https://www.parismatch.com/Actu/International/Agadez-le-terminus-des-migrants-1573683>.

<sup>32</sup> DANIEL FLYNN, *Corruption stymies Niger's attempts to stem flow of migrants to Europe*, «The Guardian», 22 giugno 2015, <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jun/22/corruption-niger-attempt-stem-flow-migrants-europe-smugglers-sahara>; PETER TINTI - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor...*, cit., pp. 14-17; FRANSJE MOLENAAR, *Irregular migration and human smuggling networks in Niger*, «CRU Report», The Clingendael Institute, L'Aja, febbraio 2017.

<sup>33</sup> PETER TINTI - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor...*, cit., pp. 14-17.

<sup>34</sup> Gli Stati membri dell'ECOWAS sono: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e il Togo.

senza necessità di visto per 90 giorni, nonché del diritto di stabilirvisi ai fini di svolgere un'attività lavorativa<sup>35</sup>.

Pertanto, tutti i cittadini degli Stati ECOWAS – che includono i principali Paesi d'origine dell'Africa Occidentale – possono muoversi liberamente all'interno della Comunità, teoricamente se in possesso di un titolo di viaggio idoneo e mezzi di sostentamento. Dunque, nel loro percorso lungo la rotta del Mediterraneo Centrale, l'unico transito illegale (quello per cui si rende necessario rivolgersi ai trafficanti) è quello dal Niger alla Libia, all'uscita dall'area ECOWAS<sup>36</sup>. D'altra parte, il cittadino di un paese ECOWAS che non ha un titolo di viaggio né mezzi di sostentamento in teoria non potrebbe spostarsi liberamente all'interno della Comunità. In realtà, il transito di persone all'interno dell'ECOWAS avviene normalmente anche in assenza di un documento di viaggio e di mezzi di sostentamento, viste le carenze degli uffici di stato civile, la mancanza di controlli adeguati, e i diffusi fenomeni corruttivi. In buona sostanza, essere considerati “regolari” o “irregolari” dipende dall'arbitrio delle forze di sicurezza<sup>37</sup>.

Anche il quadro giuridico internazionale e il contesto istituzionale locale risultano quindi consentire (e favorire) la mobilità delle persone in Africa Occidentale. È anche sulla base di questa consapevolezza che, come dimostrano ricerche empiriche e inchieste giornalistiche, la popolazione di Agadez ha sempre percepito come leciti gli spostamenti delle persone da un paese all'altro, il loro trasporto e le altre attività economiche ad esso connesse<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Il Protocollo sulla libera circolazione delle persone e sul diritto di soggiorno del 1979, addizionale all'accordo ECOWAS, è stato ratificato nel 1980 dall'unanimità degli Stati membri; il Protocollo sul diritto di soggiorno è entrato in vigore nel 1986 per tutti gli Stati membri.

<sup>36</sup> PETER TINTI - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor*, cit., p. 6.

<sup>37</sup> ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit..

<sup>38</sup> «Most of those who smuggle goods and people across the border do not view their work as smuggling but 'trade and transit' within the context of the Sahara. In interviews with the lorry drivers, such as Mohamed, an Arab from southern Libya, it is clear that they believe they are engaged in legitimate economic activities. Even when they use the word 'smuggling' to describe their enterprise, there is no negative association. Local security authorities view the activities of lorry drivers moving people across borders in the same light. 'We don't stop these lorries because they are commercial vehicles, going to sell things in adjacent countries,' says one checkpoint guard». TINTI PETER - TOM WESTCOTT, *The Niger-Libya corridor*, cit., pp. 18-19.

#### 4. Niger. L'impatto dell'esternalizzazione: la legge 2015-36

È in questo quadro complesso e sfaccettato che si inseriscono le politiche di esternalizzazione europee descritte nel paragrafo 2. Come si è visto, l'UE ha messo in campo una serie di interventi di natura diplomatica, militare ed economica tesi a rafforzare la cooperazione in ambito migratorio con il Niger, e a favorire la creazione di un contesto politico, giuridico e istituzionale che consenta un più efficace controllo del territorio e delle frontiere. È senza dubbio legata a questa evoluzione nei rapporti Europa-Niger l'adozione da parte del governo nigerino della legge 2015-36 del 26 maggio 2015 relativa al traffico illecito di migranti<sup>39</sup>.

Da un lato, come sottolineano alcuni attori istituzionali nigerini, non può dirsi che la legge sia stata in alcun modo imposta dall'Unione europea, anche visto che la sua adozione precede il vertice de La Valletta del novembre 2015<sup>40</sup>. D'altro canto, è innegabile che attraverso il loro peso politico, militare ed economico, l'UE e alcuni suoi Stati membri (la cui presenza e i cui interventi in Niger, come abbiamo visto, sono iniziati ben prima del 2015) abbiano influenzato la decisione del governo nigerino di dotarsi di una legislazione anti-traffico, e di concerto con altri attori internazionali, quali l'Ufficio delle Nazioni Unite sulle droghe e il crimine (UNODC), abbiano fornito assistenza tecnica nel predisporla<sup>41</sup>. Ciò non toglie che l'adozione di questa legge corrisponda pienamente alla volontà delle autorità nigerine, e anzi, ne rispecchi il posizionamento strategico rispetto all'Europa. Il Niger, infatti, non va considerato come un mero destinatario passivo delle politiche di esternalizzazione europee, ma come un attore capace di sfruttare a proprio vantaggio il ruolo di partner e alle-

<sup>39</sup> REPUBLIQUE DU NIGER, *Loi N. 2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants*, [https://www.unodc.org/res/cld/document/ner/2015/loi\\_relative\\_au\\_trafic\\_illicite\\_de\\_migrants\\_html/Loi\\_N2015-36\\_relative\\_au\\_trafic\\_illicite\\_de\\_migrants.pdf](https://www.unodc.org/res/cld/document/ner/2015/loi_relative_au_trafic_illicite_de_migrants_html/Loi_N2015-36_relative_au_trafic_illicite_de_migrants.pdf) (consultato il 28 agosto 2019).

<sup>40</sup> Nel saggio (non pubblicato) presentato alla conferenza "Governing Migration Outside Fortress Europe" (Università di Cambridge, 16-18 settembre 2019), Pascaline Chappart riporta il significativo estratto di un'intervista con un rappresentante governativo di Agadez realizzata nell'aprile 2019: «Some people think that the 2015 law [on migrant smuggling] is an imposition of the European Union. But that's not the case. Its adoption is due to endogenous causes and the law was passed well before the European migration crisis and the Valletta Summit, so there is no influence from anyone in relation to this legal corpus. But there are many common interests in seeing migration reduced so our concerns have found some resonance». PASCALINE CHAPPART, *The entrapment of asylum regime within the "new EU border"*, cit..

<sup>41</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Niger becomes the first Sahel country to legislate against migrant smuggling*, <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/niger-som-law.html> (consultato il 28 agosto 2019).

ato irrinunciabile dell'UE nell'implementazione delle sue politiche di controllo dei flussi migratori africani. Nell'analizzare gli effetti della legge 2015-36, quindi, vanno considerati anche gli interessi strategici e il ruolo dello stesso governo nigerino, pur senza sottovalutare la natura profondamente asimmetrica delle relazioni tra Europa e Niger.

La legge 2015-36 si concentra sulle attività di “favoreggiamento” della migrazione irregolare, includendo tra di esse la facilitazione dell'ingresso e dell'uscita dei migranti nel e dal paese, il trasporto, la fornitura di un alloggio e la fornitura di documenti falsi. In caso di infrazioni, essa istituisce pene molto severe, che consistono in ingenti sanzioni pecuniarie, svariati anni di carcere (fino a 25 in presenza di circostanze aggravanti) e il sequestro dei veicoli. L'implementazione della legge non è stata immediata, ma è iniziata nell'estate 2016 con il cosiddetto “piano Bazoum” (dal nome del Ministro dell'Interno del Niger) nell'ambito del quale è stata avviata un'intensa attività di controllo concentrata nella regione di Agadez. L'impatto di tali misure è stato significativo sotto diversi punti di vista<sup>42</sup>.

Innanzitutto, sul piano economico la città di Agadez ha sofferto un processo di forte impoverimento, poiché il trasporto di migranti e le attività ad esso connesse erano considerate forme di occupazione ordinarie e lecite: «quella che prima era la principale fonte di sussistenza dell'indotto locale è diventato un fenomeno illegale»<sup>43</sup>. L'applicazione della nuova legge è stata quindi vissuta come «un trauma, una forma di ingiustizia»<sup>44</sup> dalla popolazione locale. Essa ha significato per tanti la perdita del lavoro, un lavoro che in molti casi rappresentava l'unica fonte di reddito della famiglia<sup>45</sup>; ma le ripercussioni in termini di perdita di introiti sono state significative anche per le autorità locali. Come sottolinea il sindaco di Agadez, «c'è un crescente malcontento popolare perché la nostra economia sta soffrendo. Anche se l'UE versasse milioni di euro qui, come si può rimpiazzare un intero settore produttivo distrutto in un batter di ciglia?»<sup>46</sup>. È stato lo stesso Ministro Bazoum ad ammettere: «abbiamo sottratto

<sup>42</sup> ANETTE HOFFMANN - JOS MEESTER - HAMIDOU MANOU NABARA, *Migration and Markets in Agadez: Economic alternatives to the migration industry*, «CRU Report», The Clingendael Institute, L'Aja, ottobre 2017, pp. 23-30; XCHANGE, *Agadez: Voices from a Historical Transit Hub. Niger Report 2019 (Part One)*, febbraio 2019, pp. 24-56, <http://xchange.org/reports/NigerReport2019.html> (consultato il 26 agosto 2019).

<sup>43</sup> ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit..

<sup>44</sup> FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, “Les frontières européennes au Niger”, cit., p. 95.

<sup>45</sup> GIACOMO ZANDONINI, *After crackdown, what do people employed in migration market do?*, cit..

<sup>46</sup> «There's a growing popular discontent because our economy is suffering. Even if the EU would pour millions of euros here, how can you replace a whole economic sector destroyed in the

a molte persone i mezzi di sostentamento», aggiungendo però che «va considerato che quell'economia era legata al banditismo e connessa con altre attività criminali»<sup>47</sup>.

In secondo luogo, diventando illegali e perseguite penalmente, le attività di trasporto di migranti sono state sostanzialmente integrate nell'ambito delle attività criminose di contrabbando di armi e droga, con ovvi effetti negativi in termini di rafforzamento delle reti di trafficanti professionisti e aumento della criminalità e dell'insicurezza nella regione<sup>48</sup>. Da questo punto di vista, quindi, la nuova legislazione sembra aver ottenuto un esito opposto rispetto a quello auspicato.

Infine, gli effetti negativi per i migranti sono stati molteplici. Sebbene il testo della legge non li criminalizzi in quanto tali, ma al contrario li consideri potenziali vittime delle reti di trafficanti, in pratica la criminalizzazione dei trafficanti ha prodotto una «clandestinizzazione» dei migranti, i quali sono costretti a nascondersi per evitare i controlli, a vivere in condizioni più precarie in ghetti ai margini della città, e a intraprendere viaggi più pericolosi e più costosi<sup>49</sup>. Mentre fino all'estate 2016 i pick-up che trasportavano i migranti partivano ogni lunedì da Agadez in convoglio assieme ad altri mezzi commerciali e con una scorta armata, da quando la nuova legge è applicata, i pick-up partono di notte, alla spicciolata e viaggiano senza scorta su vie meno battute e meno sicure<sup>50</sup>. Più che scoraggiare l'ingresso in Libia, la nuova legislazione ha reso questa rotta migratoria ancor più rischiosa – non da ultimo perché la sua gestione è andata trasferendosi sempre più nelle mani di reti di trafficanti professionisti.

Per far fronte alle conseguenze negative della legge sul tessuto socio-economico del paese, l'Unione europea ha cercato di spingere i trafficanti e le altre persone coinvolte nel “business” delle migrazioni ad abbandonare la loro attività, divenuta illecita, per avviare una piccola attività imprenditoriale o commerciale alternativa<sup>51</sup>. Attraverso il Fondo fiduciario per l'Africa, l'UE ha finanziato il progetto PAIERA, acronimo di “Piano d'Azione per un Impatto Economico Rapido ad Agadez”. Con una dotazione di 8 milioni di euro, il piano prevede

blink of an eye?», DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, cit..

<sup>47</sup> «We took away many people's livelihoods, but we have to say that the economy was linked to banditry and connected to other criminal activities», DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, cit..

<sup>48</sup> ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit..

<sup>49</sup> FLORENCE BOYER - PASCALINE CHAPPART, “Les frontières européennes au Niger”, cit., p. 95; GIACOMO ZANDONINI, *Agadez, le terminus des migrants*, cit..

<sup>50</sup> SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit., p. 12; ASGI, *Agadez: frontiera d'Europa*, cit..

<sup>51</sup> SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione...*, cit., p. 15.

uno schema di compensazione per chi lascia il business migratorio per avviarne un altro. Ma a due anni di distanza dal suo lancio, su più di 6.500 domande ricevute sono solo 371 i progetti approvati. Inoltre, la somma messa a disposizione per ciascuno di essi (2.300 euro circa) è di gran lunga inferiore rispetto ai ricavi di un trafficante, e non viene generalmente corrisposta in contanti ma in beni e kit di supporto al lancio del progetto di micro-impresa<sup>52</sup>.

I risultati del progetto PAIERA si sono rivelati finora insoddisfacenti, causando molta frustrazione nella popolazione locale. Questa, come descrive Zandonini in due reportage per *Al Jazeera* e *News Deeply* (l'ultimo assieme a Howden), contava sul supporto dell'UE per una ripresa dell'economia locale, e in particolare sulla promessa di una compensazione nei termini di una prospettiva lavorativa di medio-lungo termine per chi lasciava il "business" del trasporto di migranti<sup>53</sup>. L'Unione europea sembra invece aver sottovalutato il bisogno di valide alternative per una popolazione che dipendeva dalle migrazioni per il proprio sostentamento, dimostrandosi così poco lungimirante. I sentimenti di frustrazione e disillusione ingenerati nella popolazione locale rischiano, infatti, di sfociare in un più ampio risentimento verso il governo nazionale, l'Europa e la crescente presenza internazionale nel paese, animando tensioni sociali potenzialmente pericolose in una regione – quella di Agadez – non nuova a ribellioni<sup>54</sup>.

## 5. Italia-Niger.

### Un accordo segreto, una cooperazione poco trasparente

Nel contesto fin qui descritto di un crescente interesse europeo ed internazionale per il ruolo del Niger sul piano delle politiche di controllo dei flussi migratori e di contrasto ai traffici illeciti, l'Italia è tra i Paesi europei che stanno giocando il ruolo più attivo, assieme a Francia e Germania. Come per la Libia, anche nel caso del Niger, l'Italia ha un evidente interesse a stabilire con le autorità del Paese una cooperazione finalizzata al contenimento delle migrazioni in transito verso nord, essendo il principale Paese europeo di primo arrivo lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Agli interessi legati alla gestione dei fenomeni

<sup>52</sup> DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, cit.; GIACOMO ZANDONINI, *Agadez, le terminus des migrants*, cit..

<sup>53</sup> GIACOMO ZANDONINI, *After crackdown, what do people employed in migration market do?*, cit.; DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Niger: Europe's migration laboratory*, cit..

<sup>54</sup> ANDREW LBOVICH, *Halting Ambition*, cit., p. 7; DANIEL HOWDEN - GIACOMO ZANDONINI, *Migration, Niger at a crossroad*, cit..

migratori si aggiungono inoltre, sia nel caso nigerino che in quello libico, questioni di influenza politica e interessi di natura economica<sup>55</sup>.

Ma al di là delle ragioni che spiegano la volontà italiana di rafforzare la cooperazione a livello bilaterale con il Niger e la propria presenza (in svariate forme) nel Paese, ciò che qui più ci interessa sono le modalità e gli strumenti con cui tale cooperazione è stata messa in atto. Questo paragrafo si concentra su tre di questi strumenti – risalenti allo stesso periodo e tra loro collegati: l'accordo bilaterale in materia di difesa firmato dai due governi nel settembre 2017; la missione militare italiana in Niger avviata a inizio 2018 sulla base del predetto accordo; e il Fondo per l'Africa istituito dalla Legge di Bilancio 2017. Si tratta di strumenti che presentano varie criticità, in particolare in quanto a trasparenza e possibilità di scrutinio pubblico.

L'accordo di cooperazione in materia di difesa tra governo italiano e governo nigerino è stato siglato a Roma il 26 settembre 2017 dai Ministri della Difesa dei due Paesi<sup>56</sup>. L'accordo è stato concluso senza alcun procedimento di previa autorizzazione o ratifica parlamentare, e inizialmente il suo contenuto non era stato reso pubblico, né con pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* né sul sito del Ministero della Difesa o degli Esteri. È stato solo in seguito ad un'azione legale intrapresa dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) assieme alla Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili (CILD) che il Ministero della Difesa ha reso pubblico il testo dell'accordo<sup>57</sup>.

Nella sentenza del 16 novembre 2018<sup>58</sup>, il TAR del Lazio, oltre ad ordinare al Ministero degli Esteri la pubblicazione dell'accordo entro un mese, ha ribadito un importante principio giuridico: il governo deve sempre permettere ai cittadini di conoscere il contenuto degli accordi internazionali al cui rispetto lo Stato italiano si impegna (con necessarie conseguenze su tutta la collettività). Ciò vale anche per gli accordi siglati in forma semplificata, ovvero accordi che entrano in vigore al momento stesso della loro firma da parte di un rappresentante del

<sup>55</sup> Per quanto riguarda le relazioni Italia-Libia, si veda il contributo di Maurizio Veglio in questo volume, pp. 77 e ss.

<sup>56</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, *Difesa: firmato accordo tra Italia e Niger*, 26 settembre 2017, [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/Difesa\\_firmato\\_accordo\\_tra\\_Italia\\_e\\_Niger.aspx](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Difesa_firmato_accordo_tra_Italia_e_Niger.aspx) (consultato il 26 agosto 2019).

<sup>57</sup> Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica del Niger, Roma, 26 settembre 2017, [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/Italia-Niger\\_Accordo-in-materia-di-Difesa.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/Italia-Niger_Accordo-in-materia-di-Difesa.pdf) (consultato il 26 agosto 2019).

<sup>58</sup> TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO, Sentenza n. 11125/2018, 16 novembre 2018, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/sentenza-16-novembre-niger-foia.pdf> (consultato il 26 agosto 2019).

governo, senza previa autorizzazione del Parlamento. Infatti, per espressa previsione legislativa (art. 4, legge 839/1984), tutti gli accordi internazionali in vigore e produttivi di effetti giuridici, come quello in questione, sono sottoposti a obbligo di pubblicazione; ciò garantisce che gli stessi siano sempre sottoposti al controllo della collettività, e così lo sia tutta l'attività della pubblica amministrazione anche per ciò che concerne le relazioni internazionali del Paese<sup>59</sup>.

Il testo dell'accordo, reso pubblico nel febbraio 2019, consta di sole sei pagine ed è piuttosto generico, tanto da sembrare sostanzialmente un copia incolla di accordi già conclusi dall'Italia con altri Paesi africani<sup>60</sup>. La parte più rilevante riguarda la cooperazione nel campo dei prodotti per la difesa (art. 6); essa si traduce in una sorta di cooperazione industriale che include la cessione di materiale militare da parte del nostro paese e la possibilità per società private di esportare mezzi militari aggirando la normativa sul commercio delle armi, a tutto vantaggio dell'industria militare italiana<sup>61</sup>.

A fronte di un testo così vago, va considerato che, poco dopo la firma dell'accordo, vi è stato uno scambio di lettere tra i due governi; nello specifico, il governo nigerino ha inviato a quello italiano due missive, il 1° novembre 2017 e il 15 gennaio 2018. La richiesta di accesso civico (FOIA) presentata da ASGI includeva, oltre all'accordo del 26 settembre, anche le due lettere, ma questa parte dell'istanza non è stata accolta dal TAR. Pertanto, il contenuto delle due missive – probabilmente delle intese tecniche che costituiscono la vera base della cooperazione tra i due Paesi – rimane sconosciuto sia alla società civile che al Parlamento italiano.

Le modalità di conclusione di questo accordo rientrano in un contesto più ampio nel quale le autorità italiane ricorrono sempre più spesso ad accordi internazionali in forma semplificata, quando non a strumenti di cooperazione ancor meno trasparenti – accordi di tipo informale, dalla natura giuridica incerta, quali ad esempio il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2 febbraio 2017 e quello tra Italia e Sudan del 3 agosto 2016<sup>62</sup>. Nell'ambito di una prassi

---

<sup>59</sup> ASGI, *Scheda Accordo Italia-Niger. Azioni giudiziarie e accesso civico: primi risultati*, 27 novembre 2018, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/11/Italia-Niger-scheda.pdf> (consultato il 26 agosto 2019).

<sup>60</sup> ASGI, *Immigrazione, armi e accordi internazionali: ecco il testo dell'intesa tra Italia e Niger*, 8 febbraio 2019, <https://www.asgi.it/approfondimenti-speciali/niger-italia-armi-immigrazione/> (consultato il 26 agosto 2019).

<sup>61</sup> ASGI - CILD - CONTROLLARMI, *Dossier Accordo Italia-Niger*, febbraio 2019, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/Dossier-Accordo-Italia-Niger.pdf> (consultato il 26 agosto 2019).

<sup>62</sup> EMANUELA ROMAN, "Accordi di riammissione e diritto d'asilo", in FONDAZIONE MIGRANTES, *Il Diritto d'Asilo – Report 2018. Accogliere, Proteggere, Promuovere, Integrare*, Editrice Tau, Todi

ormai sempre più diffusa nel quadro della cooperazione in materia migratoria, il contenuto degli strumenti con cui (qualsiasi sia la loro forma e denominazione) lo Stato italiano si impegna nei confronti di un paese terzo, viene sottratto non solo al vaglio del Parlamento (e del Presidente della Repubblica), ma anche all'obbligo di pubblicazione – e dunque a qualsiasi forma di conoscenza e controllo pubblico<sup>63</sup>.

Ciò è ancor più grave se si considera che l'accordo tra Italia e Niger costituisce il fondamento giuridico e politico di un intervento militare italiano in Niger. La "Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger" (MISIN), autorizzata dal Parlamento italiano a gennaio 2018 e avviata qualche mese dopo, ha infatti la propria base giuridica nell'accordo del settembre 2017, come riporta la Scheda n. 2/2018 delle missioni internazionali<sup>64</sup>. Ancor prima di essere reso pubblico l'accordo aveva quindi già prodotto degli effetti giuridici nei confronti dei cittadini di entrambi gli Stati e nelle loro relazioni internazionali.

Appare legittimo chiedersi come abbia potuto il Parlamento discutere ed autorizzare tale missione pur essendo all'oscuro del contenuto dell'accordo e delle due lettere. Con ogni probabilità, più che nell'accordo del 26 settembre (il cui contenuto, come si è visto, è piuttosto generico), è proprio nelle due missive, ad oggi ancora segrete, che si trovano delle richieste specifiche da parte del governo nigerino al governo italiano, finalizzate ad autorizzare l'invio di un contingente militare italiano sul proprio territorio<sup>65</sup>.

In base a quanto riporta il sito del Ministero della Difesa, la missione MISIN ha lo scopo di «incrementare le capacità volte al contrasto del fenomeno dei traffici illegali e delle minacce alla sicurezza», e in particolare di: «supportare lo sviluppo delle Forze di sicurezza nigerine per l'incremento di capacità volte al contrasto del fenomeno dei traffici illegali e delle minacce alla sicurezza; e concorrere alle attività di sorveglianza delle frontiere e del territorio»<sup>66</sup>. Per l'anno

---

(PG), 2018, pp. 63-85; EMANUELA ROMAN, *Cooperation on Readmission in the Mediterranean Area and its Human Rights Implications*, Tesi di dottorato, Università di Palermo, 2017, <http://hdl.handle.net/10447/220884>.

<sup>63</sup> ELISA OLIVITO, *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, ASGI, 5 febbraio 2019, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/niger-foia-accordi-internazionali/>.

<sup>64</sup> Partecipazione dell'Italia a missioni internazionali. Anno 2018. Scheda 2(2018), [http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/366\\_26012018a4.pdf](http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/366_26012018a4.pdf) (consultato il 27 agosto 2019).

<sup>65</sup> ASGI - CILD - CONTROLLARMI, *Dossier Accordo Italia-Niger*, cit..

<sup>66</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, *Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger (MISIN)*, [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/Pagine/default.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/Pagine/default.aspx) (consultato il 27 agosto 2019).

2018 è stato previsto un finanziamento di 30 milioni di euro<sup>67</sup>, e uno sviluppo progressivo della missione «con un impiego fino a un massimo di 290 militari, 160 mezzi terrestri e 5 mezzi aerei»<sup>68</sup>. Coerentemente con le politiche europee di esternalizzazione, anche il fulcro della missione militare italiana sembra essere il contrasto ai traffici illeciti (di merci e uomini) e il controllo delle frontiere.

Venendo all'ultimo dei tre strumenti in esame, il Fondo per l'Africa è stato istituito con la Legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 621) con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro per l'anno 2017, aggiuntivi a quelli previsti per le attività ordinarie di cooperazione allo sviluppo. Esso nasce con l'obiettivo di avviare «interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie». Il Decreto del Ministro degli Esteri che ne definisce le linee di indirizzo del 1° febbraio 2017<sup>69</sup> aggiunge che il fondo sarà «parte qualificante del complesso di misure stabilite dal Governo italiano volte al contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani» (art. 1, comma 2). Il decreto individua 13 Paesi prioritari e, tra di essi, definisce Libia, Niger e Tunisia come «paesi di priorità strategica» (art. 2, comma 2). La Legge di Bilancio 2018 integra il fondo con ulteriori 30 milioni per l'anno 2018 e 50 milioni per il 2019 (art. 7), mentre il corrispondente Decreto di indirizzo del 12 febbraio 2018 conferma il focus sulle misure di contrasto al traffico di migranti, come anche la priorità strategica di Libia, Niger e Tunisia<sup>70</sup>.

Di fatto, nell'anno 2017 il 75% delle risorse del fondo è stato destinato a due soli Paesi – Niger e Libia – come riporta ActionAid in un rapporto su gestione e utilizzo delle risorse del Fondo per l'Africa. Ai due Paesi sono andati rispettivamente il 45% e il 30% del totale delle risorse deliberate; il restante 25% è stato ripartito fra altri 5 Paesi, su cui prevalgono le risorse stanziato alla

<sup>67</sup> Partecipazione dell'Italia a missioni internazionali. Anno 2018. Scheda 2(2018), [http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/366\\_26012018a4.pdf](http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/366_26012018a4.pdf) (consultato il 27 agosto 2019).

<sup>68</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger, Contributo nazionale, [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/Pagine/Contributo-nazionale.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/Pagine/Contributo-nazionale.aspx) (consultato il 27 agosto 2019).

<sup>69</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (MAECI), *Decreto che definisce le linee di indirizzo per l'utilizzo del Fondo per l'Africa*, 1 febbraio 2017, [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/02/decreto\\_africa\\_0.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/02/decreto_africa_0.pdf) (consultato il 26 agosto 2019).

<sup>70</sup> MAECI, *Decreto che definisce le linee di indirizzo per l'utilizzo del Fondo per l'Africa*, 12 febbraio 2018, [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/04/atto\\_dindirizz\\_fondo\\_africa\\_2018.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/04/atto_dindirizz_fondo_africa_2018.pdf) (consultato il 26 agosto 2019).

Tunisia (il 10% del totale)<sup>71</sup>. Il Niger risulta quindi essere il principale beneficiario non solo del Fondo fiduciario europeo per l'Africa (EUTF), ma anche del Fondo per l'Africa italiano.

Per quanto concerne i settori di intervento, sebbene entrambi i decreti di indirizzo individuino come prioritari gli interventi di cooperazione allo sviluppo, nell'elenco riportato all'art. 3, comma 1, sembrano prevalere le misure attinenti al controllo delle frontiere e al contenimento dei flussi migratori<sup>72</sup>. Nel luglio 2017, infatti, il Ministero ha deciso di erogare 50 milioni di euro a favore della creazione in Niger di unità specializzate nel controllo delle frontiere, di posti di frontiera fissa o loro ammodernamento, di un nuovo centro di accoglienza a Dirkou, e di una pista di atterraggio da riattivare<sup>73</sup>.

Appare evidente come, in maniera del tutto simile al Fondo fiduciario europeo, l'italiano Fondo per l'Africa utilizzi la cooperazione per fini strumentali, che non mettono lo sviluppo al centro dell'agenda, ma piuttosto la sicurezza delle frontiere, perpetuando un approccio securitario alla cooperazione in ambito migratorio, che antepone gli interessi del paese donatore a quelli del paese beneficiario<sup>74</sup>. Inoltre, ActionAid sottolinea che le delibere relative agli stanziamenti delle risorse presentano in molti casi una titolazione generica e non entrano nel dettaglio delle attività previste; ciò rende difficile capire quali tipi di interventi vengano effettivamente finanziati e attuati, un aspetto indubbiamente critico dal punto di vista della trasparenza<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> VERONICA BOGGINI - FABRIZIO CORESI, *Il compromesso impossibile. Gestione e utilizzo delle risorse del Fondo per l'Africa*, ActionAid, novembre 2017, pp. 9-10.

<sup>72</sup> Tra queste, ad esempio: la fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo e la prevenzione dei flussi di migranti irregolari e per la lotta al traffico di esseri umani; programmi di formazione per le autorità di frontiera e giudiziarie; sostegno istituzionale e alle capacità amministrative; campagne informative sul rischio migratorio; aggiornamento e digitalizzazione dei registri di stato civile; rimpatrio volontario assistito dai Paesi di transito a quelli di origine (art. 3, comma 1, decreti di indirizzo Fondo Africa 2017 e 2018).

<sup>73</sup> «La Repubblica», *Fondo Africa, quelle risorse destinate a progetti lontani dall'aiuto allo sviluppo*, 18 dicembre 2017, [https://www.repubblica.it/solidarieta/cooperazione/2017/12/18/news/fondo\\_africa-184514509/](https://www.repubblica.it/solidarieta/cooperazione/2017/12/18/news/fondo_africa-184514509/).

<sup>74</sup> Come sostiene ActionAid, «non è possibile definire il Fondo per l'Africa come uno strumento destinato inequivocabilmente alla cooperazione allo sviluppo volta alla promozione del benessere di una popolazione. Se si tratta di cooperazione, infatti, in molti casi essa è di natura giudiziaria/militare: attività quali il finanziamento di motovedette, equipaggiamenti militari per il pattugliamento, dispositivi di rafforzamento delle frontiere e la creazione di unità di guardia ci paiono molto distanti dai fini solidaristici della cooperazione allo sviluppo», VERONICA BOGGINI - FABRIZIO CORESI, *Il compromesso impossibile*, cit., p. 16.

<sup>75</sup> VERONICA BOGGINI - FABRIZIO CORESI, *Il compromesso impossibile*, cit., p. 9.

## 6. Osservazioni conclusive

L'insieme delle politiche, degli interventi e degli strumenti adottati e attuati dall'Unione europea e dall'Italia in Niger vanno nella direzione di una decisa esternalizzazione e militarizzazione delle politiche di controllo dei flussi migratori. Sorprende come un così ampio e differenziato insieme di azioni, a cui concorre una grande varietà di attori a tutti i livelli, contribuisca con sostanziale coerenza ad un comune obiettivo di riduzione delle migrazioni di transito in Niger e di contenimento degli arrivi in Europa. Sorprende anche quanto le politiche di esternalizzazione possano spingersi lontano dalle frontiere fisiche dell'Europa, anche grazie ad una loro sempre maggiore tecnologizzazione – che non può prescindere da una sempre più stretta collaborazione con l'industria della sicurezza. Poco sembra importare agli Stati europei che il Niger sia anche un paese di rifugio per molte persone in fuga da situazioni di violenza, conflitto e persecuzione, e che una parte dei migranti in transito per quel paese cerchino di raggiungere l'Europa per trovarvi protezione.

Inoltre, l'Unione europea sta (colpevolmente) sottovalutando gli effetti potenzialmente deleteri delle proprie politiche su un paese fragile come il Niger: ignorando che l'economia che ruotava attorno alle migrazioni era uno dei pochi elementi che garantivano stabilità nel nord del Niger; ignorando che le migrazioni e la libera circolazione delle persone erano dinamiche intrinseche nella regione; ignorando che politiche mal congegnate di contrasto al traffico dei migranti possono andare a discapito di obiettivi più di lungo periodo, quali la stabilità e lo sviluppo del paese. Ad essere a rischio è infatti il fragile equilibrio che il governo nigerino è riuscito a costruire e a mantenere nel corso dell'ultimo decennio, nonostante gli shock provocati dai conflitti nei Paesi limitrofi. La destabilizzazione del Niger settentrionale può avere esiti drammatici in una regione già attraversata da guerre e violenze, con ovvie ripercussioni, non solo interne al Niger, ma anche sui flussi migratori che l'Europa mira a contenere.

**Emanuela Roman**

Ricercatrice presso il Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (FIERI) di Torino. Dal 2012 collabora anche con la Human Rights and Migration Law Clinic presso l'International University College of Turin. Nel 2017 ha conseguito il dottorato di ricerca in Diritti Umani presso l'Università di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza, con una tesi sulla dimensione esterna delle politiche migratorie europee nell'area mediterranea, e in particolare sull'informalizzazione degli accordi di riammissione con i paesi terzi e le sue implicazioni per la tutela dei diritti umani dei migranti e richiedenti protezione internazionale. Conduce attività di ricerca sui temi delle migrazioni internazionali e del diritto d'asilo, con particolare attenzione a: normativa e politiche dell'Unione Europea, politiche di gestione e controllo dei flussi migratori nel contesto europeo e mediterraneo, politiche di cooperazione con i paesi terzi. All'interno di FIERI è coinvolta in diversi progetti di ricerca Horizon 2020 finanziati dalla Commissione Europea (MEDRESET, CEASEVAL, TRAFIG). È autrice di articoli e contributi apparsi in diverse riviste e blog (tra cui *Global Affairs*, *Diritto e Questioni Pubbliche*, *SIDIBlog*, *Statewatch*, *EU Law Analysis*, *IEMed Mediterranean Yearbook*).



"Vivere insieme è andare d'accordo con tutti, cercare di fare le cose insieme, a volte anche feste".  
Bogdana, 64 anni.

# LA LORO AFRICA

a cura di Giovanni Godio

## 1. A sud del Sahara un terzo dei rifugiati globali

### A colpo d'occhio

Secondo dati relativi alla fine del 2018, gli ultimi disponibili, dei quasi 20,4 milioni di rifugiati a livello globale di competenza dell'UNHCR (l'Alto Commissariato ONU per i rifugiati), oltre tre su 10 sono accolti in Paesi dell'Africa subsahariana, per un totale di circa 6,3 milioni. Vivono in Africa subsahariana anche oltre quattro sfollati globali su 10, 17,7 milioni su 41,4. Sono cifre che surclassano tragicamente quelle dei rifugiati e degli sfollati che, nelle medesime macro-regioni, nell'anno hanno potuto rientrare nelle terre d'origine: rispettivamente 341 mila e 594 mila persone. La regione subsahariana più martoriata è quella Orientale-Corno d'Africa, che da sola si trova ad accogliere 4,3 milioni di rifugiati e 9,2 milioni di sfollati. Tuttavia, numeri consistenti di rifugiati sono presenti anche in Africa settentrionale: Libia a parte, dove a fine 2018 formalmente i rifugiati e richiedenti asilo erano in tutto "solo" 56 mila, in Egitto si contavano alla stessa data 247 mila rifugiati e 68 mila richiedenti asilo, e in Algeria rispettivamente 94 mila e 9.000. Sempre alla medesima data l'Europa (Turchia esclusa) accoglieva in tutto meno di 2,8 milioni di rifugiati: nemmeno la metà di quelli ospitati in Africa subsahariana.

Circa i quattro quinti dei rifugiati a livello globale sono ospitati in Paesi confinanti a quelli d'origine e un terzo in Paesi fra i più poveri del mondo, fra cui in Africa il Ciad, l'Etiopia, la Repubblica Democratica del Congo (RDC), il Ruanda, il Sudan, il Sud Sudan, la Tanzania e l'Uganda.

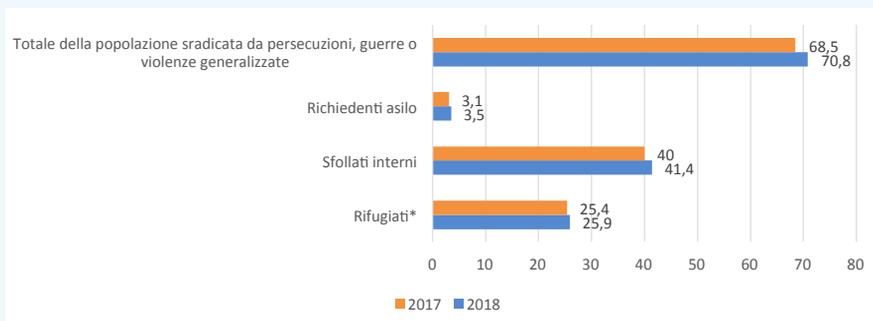
Sfollati, richiedenti asilo e rifugiati a livello globale. Valori assoluti (milioni di persone). Anni 2017 e 2018

	Rifugiati*	Sfollati interni	Richiedenti asilo	Totale della popolazione sradicata da persecuzioni, guerre o violenze generalizzate	Numero di nuove persone sradicate nel corso dell'anno**
<b>2018</b>	25,9	41,4	3,5	<b>70,8</b>	13,6
<b>2017</b>	25,4	40	3,1	<b>68,5</b>	16,2

\* Per il 2018 la voce comprende 20,4 milioni di rifugiati sotto mandato UNHCR e 5,5 milioni di rifugiati palestinesi sotto mandato UNRWA, e per il 2017 rispettivamente 19,9 e 5,4 milioni.

\*\* Sfollati interni, rifugiati e richiedenti asilo.

Nota: dati a fine 2018 e 2017. Il totale rifugiati 2017 non corrisponde esattamente agli addendi per via degli arrotondamenti.



Fonte: UNHCR 2018 e 2019.

Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e altre persone di competenza UNHCR per macro-regione di asilo. Valori assoluti. Anno 2018

Macro-aree UNHCR	Rifugiati*	Richiedenti asilo (casi pendenti)	Rifugiati rientrati	Sfollati interni di competenza UNHCR	Sfollati interni rientrati	Apolidi sotto mandato UNHCR	Altre persone di competenza UNHCR	Venezuelani dispersi all'estero	TOTALE persone di competenza UNHCR
<b>Africa Centrale e Grandi Laghi</b>	1.449.415	69.302	90.425	5.996.236	373.899	974	36.007	-	8.016.258
<b>Africa Orientale e Corno d'Africa</b>	4.348.754	128.377	232.169	9.171.461	-	18.500	231.310	-	14.130.571
<b>Africa Meridionale</b>	210.956	274.827	8.972	-	8.845	-	24.043	-	527.643
<b>Africa Occidentale</b>	326.287	11.718	9.520	2.491.387	200.882	692.115	27.248	-	3.759.157
<b>Totale Africa subsahariana</b>	6.335.412	484.224	341.086	17.659.084	583.626	711.589	318.608	-	26.433.629
Asia e Pacifico	4.214.605	176.332	17.761	2.686.705	606.864	2.229.401	570.573	-	9.470.606
Medio Oriente e Nord Africa	2.692.709	283.845	211.013	10.301.960	1.122.239	370.761	12.987	-	14.995.514
Europa	6.474.562*	1.247.229*	54	2.715.426	197	533.340	71.652	-	11.042.460
America Merid. e Settentrionale	643.274	1.311.654	23.900	8.061.972	-	6.892	209.090	2.592.948	12.849.730
<b>TOTALE</b>	<b>20.360.562</b>	<b>3.503.284</b>	<b>593.814</b>	<b>41.425.147</b>	<b>2.312.926</b>	<b>3.851.983</b>	<b>1.182.910</b>	<b>2.592.948</b>	<b>74.791.939</b>

\* Turchia inclusa. Il dato di rifugiati senza la Turchia è 2.759.857 e quello dei richiedenti asilo 935.510.

Note: Partizioni geografiche secondo le regioni amministrative dell'UNHCR. Dati a fine 2018. "-" = zero, non disponibile o non applicabile.

Fonte: UNHCR 2019.

Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e altre persone di competenza UNHCR per macro-regione d'origine. Valori assoluti. Anno 2018

Macro-aree UNHCR	Rifugiati	Richiedenti asilo (Casi pendenti)	Rifugiati rientrati	Sfollati interni di competenza UNHCR	Sfollati interni rientrati	Apolidi sotto mandato UNHCR	Altre persone di competenza UNHCR	Venezuelani dispersi all'estero	TOTALE persone di competenza UNHCR
<b>Africa Centrale e Grandi Laghi</b>	2.006.271	250.978	90.425	5.996.236	373.899	-	61.828	-	<b>8.779.637</b>
<b>Africa Orientale e Corno d'Africa</b>	4.586.814	371.722	232.169	9.171.461	-	-	211.185	-	<b>14.573.351</b>
<b>Africa Meridionale</b>	28.163	41.970	8.972	-	8.845	-	18.143	-	<b>106.093</b>
<b>Africa Occidentale</b>	585.817	220.699	9.520	2.491.387	200.882	-	27.285	-	<b>3.535.590</b>
<b>Totale Africa subsahariana</b>	7.207.065	885.369	341.086	17.659.084	583.626	-	318.441	-	<b>26.994.671</b>
Asia e Pacifico	4.857.464	789.309	17.761	2.686.705	606.864	-	570.726	-	9.528.829
Medio Oriente e Nord Africa	7.373.431	513.702	211.013	10.301.960	1.122.239	-	19.396	-	19.541.741
Europa	358.688	215.731	54	2.715.426	197	-	53.320	-	3.343.416
America Merid. e Settentrionale	291.601	1.026.504	23.900	8.061.972	-	-	73.757	2.592.948	12.070.682
Apolidi	272.313	72.669	-	-	-	3.851.983	147.270	-	3.312.600
<b>TOTALE</b>	<b>20.360.562</b>	<b>3.503.284</b>	<b>593.814</b>	<b>41.425.147</b>	<b>2.312.926</b>	<b>3.851.983</b>	<b>1.182.910</b>	<b>2.592.948</b>	<b>74.791.939</b>

Note: Partizioni geografiche secondo le regioni amministrative dell'UNHCR. Dati a fine 2018. "-" = zero, non disponibile o non applicabile.

Fonte: UNHCR 2019.

## 2. Disastro Sud Sudan, accoglienza record in Ciad

### A colpo d'occhio

Nella lista globale dei 10 principali Paesi di provenienza dei rifugiati quelli africani sono sette. Il giovanissimo Sud Sudan (è indipendente solo dal 2011), terzo Paese assoluto, ha visto fuggire all'estero ben 2,3 milioni di suoi cittadini. Sempre a livello globale sono africani tre dei principali Paesi di accoglienza, che però salgono a cinque se si considera l'incidenza dei rifugiati rispetto al numero di abitanti: qui in quarta posizione assoluta si trova il Ciad, con 29 rifugiati per 1.000 abitanti, subito seguito da Uganda e Sudan; per trovare il primo Paese del Nord del mondo, la Svezia, occorre scendere alla settima posizione (25 rifugiati per 1.000 abitanti).

Rifugiati: i principali Paesi di provenienza e i principali Paesi ospitanti a livello globale. Valori assoluti. Anno 2018

Paesi di provenienza		Paesi ospitanti	
Siria	6,7 milioni	Turchia	3,7 milioni
Afghanistan	2,7 milioni	Pakistan	1,4 milioni
<b>Sud Sudan</b>	<b>2,3 milioni</b>	<b>Uganda</b>	<b>1,2 milioni</b>
Myanmar	1,1 milioni	<b>Sudan</b>	<b>1,1 milioni</b>
<b>Somalia</b>	<b>0,9 milioni</b>	Germania	1,1 milioni
<b>Sudan</b>	<b>0,7 milioni</b>	Iran	1 milione
<b>Rep. Democratica del Congo</b>	<b>0,7 milioni</b>	Libano	0,9 milioni
<b>Rep. Centrafricana</b>	<b>0,6 milioni</b>	Bangladesh	0,9 milioni
<b>Eritrea</b>	<b>0,5 milioni</b>	<b>Etiopia</b>	<b>0,9 milioni</b>
<b>Burundi</b>	<b>0,4 milioni</b>	Giordania	0,7 milioni

Nota: dati a fine 2018.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2019.

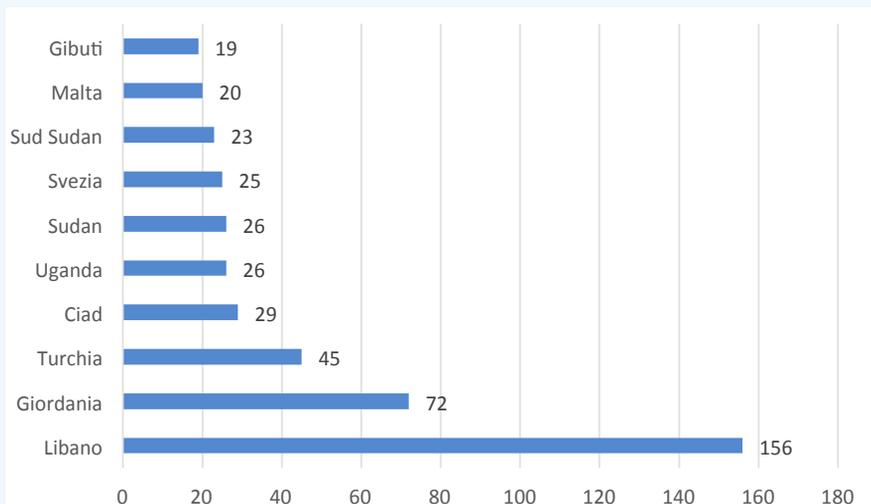
Rifugiati: i principali Paesi ospitanti per numero di rifugiati per 1.000 abitanti. Incidenze. Anno 2018

Libano	156
Giordania	72
Turchia	45
<b>Ciad</b>	<b>29</b>
<b>Uganda</b>	<b>26</b>

<b>Sudan</b>	<b>26</b>
Svezia	25
<b>Sud Sudan</b>	<b>23</b>
Malta	20
<b>Gibuti</b>	<b>19</b>

Nota: dati a fine 2018.

Fonte: UNHCR 2019.



### 3. In fuga dal clima impazzito: gli “sfollati ambientali”

#### A colpo d'occhio

I disastri naturali, causa di sradicamento forzato di persone in molte parti del mondo oltre a guerre e violenze, si suddividono in *geofisici* (terremoti ed eruzioni: nel 2018 hanno prodotto nel mondo 1,1 milioni di nuovi sfollati) e, soprattutto, *climatici* (tempeste, alluvioni e smottamenti connessi, siccità, incendi, temperature estreme: ben 16,1 milioni di nuovi sfollati nel 2018). Le statistiche sugli sfollati da disastri elaborate e aggiornate dall'IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre, il Centro di monitoraggio degli sfollati interni del Consiglio norvegese per i rifugiati) sono ad oggi gli indicatori più attendibili, per quanto parziali, delle migrazioni forzate indotte dal *climate change* (mancano cifre globali sui migranti ambientali costretti a lasciare il proprio Paese). Nella lista globale dei 10 Paesi dove nel '18 si sono prodotti più sfollati da disastri si trovano tre Paesi africani, Nigeria, Somalia e Kenya.

Nuovi sfollati interni per disastri naturali: i Paesi principali a livello globale. Valori assoluti. Anno 2018

Filippine	3.800.000
Cina	3.800.000
India	2.700.000
USA	1.200.000
Indonesia	853.000
<b>Nigeria</b>	<b>613.000</b>
<b>Somalia</b>	<b>547.000</b>
Afghanistan	435.000
<b>Kenya</b>	<b>336.000</b>
Myanmar	298.000

Fonte: elaborazione su dati IDMC-Consiglio norvegese per i rifugiati 2019.

#### 4. Al centro delle rotte via terra verso l'Europa: Libia e Niger

Libia, numeri di un disastro umanitario. Valori assoluti. Anni 2016-2019

<b>Posizione del Paese nella lista globale dell' "Indice di pace"</b>	156 <sup>a</sup> su 163 Paesi	Il Paese si colloca nell'area dell'indice di pace "molto basso" (i dati del "Global peace index" sono 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).
<b>Sfollati interni</b>	301.000 c.a	Dato a giugno-luglio 2019. A questi si sommano circa 447.000 sfollati rientrati. Quasi tutti gli sfollati (94%) hanno lasciato le proprie case per il deteriorarsi della sicurezza; il 23% denuncia fra le cause anche il deteriorarsi della situazione economica.
<b>Rifugiati e richiedenti asilo registrati</b>	44.834	Dato al 31 ottobre 2019.
<b>Rifugiati e migranti rinchiusi nei centri di detenzione "governativi"</b>	4.500	3.400 sono "di competenza" UNHCR, che nei centri ha compiuto 1.068 "visite di monitoraggio". Dai centri sono state liberate meno di 1.700 persone. Dati al 25 settembre 2019. Nella notte fra il 2 e 3 luglio un attacco aereo nell'ambito della guerra civile in corso ha ucciso 53 persone e ne ha ferite 130 nel centro di detenzione di Tajoura, a Tripoli.

<b>Migranti intercettati/ soccorsi dalla Guardia costiera "libica" e fatti sbarcare in Libia.</b>	8.155	Dato 1° gennaio al 31 ottobre 2019 (- 43% rispetto allo stesso periodo '18). Si trattava soprattutto di sudanesi (3.250 persone) ma anche maliani, ivoriani, somali, bengalesi, eritrei, nigeriani, sud-sudanesi, egiziani, guineani ecc. Il genere: 6.547 uomini, 508 donne, 777 minori, oltre a 323 persone di genere e classe d'età non registrati. Dal 2016 i rifugiati e i migranti intercettati/ soccorsi e fatti sbarcare in territorio libico sono oltre 53 mila.
<b>Rifugiati e richiedenti asilo nel Centro di raccolta e partenza UNHCR di Tripoli</b>	826	Dato al 25 ottobre 2019.
<b>Rifugiati vulnerabili evacuati dalla Libia su coordinamento dell'UNHCR</b>	1.474	710 in Niger, 393 in Italia e 371 reinsediati in altri Paesi europei e in Canada nel 2019 (1° gennaio-13 settembre). Dal novembre 2017 sono in tutto 4.547 i rifugiati e i richiedenti asilo vulnerabili che hanno potuto lasciare il Paese.
<b>Rimpatriati nel programma di rimpatrio volontario assistito dell'OIM</b>	3.631	Con sette voli charter verso vari Paesi sub-sahariani nel 2019 (Mali, Gambia, Senegal, Guinea Conakry ecc.); ma il programma si serve anche di voli commerciali verso Algeria, Bangladesh e Sierra Leone. Dati all'aprile 2019.
<b>Migranti presenti nel Paese</b>	655.000 c.a	39 nazionalità, soprattutto nigerini, egiziani, ciadiani, sudanesi e nigeriani. Dati a giugno-luglio 2019.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2017-2019, OIM 2019, UNDP 2019, Institute for Economics and Peace 2019 e Reuters 2019.

Niger, Paese di transito (e di crisi) sotto osservazione. Valori assoluti. Anni 2016-2019

<b>Posizione nella lista globale dello sviluppo umano</b>	189 <sup>a</sup> su 189 Paesi	Il Niger è il Paese "più povero" del mondo.
<b>Posizione nella lista globale dell'"indice di pace"</b>	126 <sup>a</sup> su 163 Paesi	Il Paese si colloca nell'area dell'indice di pace "basso".
<b>Le persone di competenza UNHCR</b>	424.000 c.a	Questo totale è aggiornato al luglio 2019. Le persone di competenza UNHCR sono cresciute negli anni: nel 2018 erano circa 387.000, nel 2017 316.000 e nel 2016 302.000.

<b>Punti di monitoraggio dei flussi migratori nel Paese da parte dell'OIM</b>	7	Si tratta di Seguedine e Madama (nordest del Paese, verso il confine con la Libia), Arlit (non lontano dal confine con l'Algeria), Tahoua (sudovest), Dan Issa, Dan Barto e Magaria (a sud, lungo il confine con la Nigeria). Il monitoraggio è iniziato nel 2016, anche se non in tutti i sette punti.
<b>I flussi in uscita dal Paese (n. di migranti) osservati nel 2016</b>	334.000 c.a	È il numero più alto registrato dall'inizio del monitoraggio ad oggi. È poi crollato a circa 69.000 nel 2017 e risalito a 107.000 nel 2018. Ma fra gennaio e giugno 2019 si era già a 105.000, per arrivare a 142.000 alla fine d'agosto (Niger, Nigeria e Ciad i principali Paesi d'origine dei migranti).
<b>I flussi in entrata nel Paese (n. di migranti) osservati nel 2016</b>	111.000 c.a	Anche questo indicatore ha toccato il massimo tre anni fa, per poi scendere al minimo di 88.601 nel 2018. Ma il periodo gennaio-giugno 2019 ha già fatto registrare circa 101.000 migranti, per giungere a 131.000 alla fine di agosto (di nuovo Niger, Nigeria e Ciad i principali Paesi d'origine dei migranti).
<b>I migranti soccorsi nel Sahara da équipe dell'OIM in collaborazione con le autorità nigerine</b>	20.000 c.a	Dall'aprile 2016 al giugno 2019. Non si sa quanti migranti abbiano perso la vita nel deserto. Le stime minime dell'OIM hanno calcolato nel 2019 su tutte le "rotte" di terra africane la morte di 608 migranti fino al 13 settembre: 268 in Nord Africa, 253 nell'Africa subsahariana e 87 nel Corno d'Africa. Le vittime del 2018 erano state 1.603.
<b>I rifugiati evacuati dalla Libia in Niger su coordinamento UNHCR</b>	2.911	Dalla fine del 2017 al 13 agosto 2019. Alla data sono rimasti in Niger 1.196 evacuati. Gli altri, circa 1.700, sono stati reinsediati in Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito e USA.
<b>I migranti che hanno ricevuto in Niger accoglienza e supporto per la loro reintegrazione</b>	6.230	Dal maggio 2017 al luglio 2019 nell'ambito dell'Iniziativa congiunta UE-OIM per la protezione e la reintegrazione dei Migranti in Nord Africa.
<b>I migranti assistiti nel rimpatrio dal Niger</b>	22.447	Dal maggio 2017 al luglio 2019, nell'ambito dell'Iniziativa congiunta UE-OIM per la protezione e la reintegrazione dei Migranti in Nord Africa.

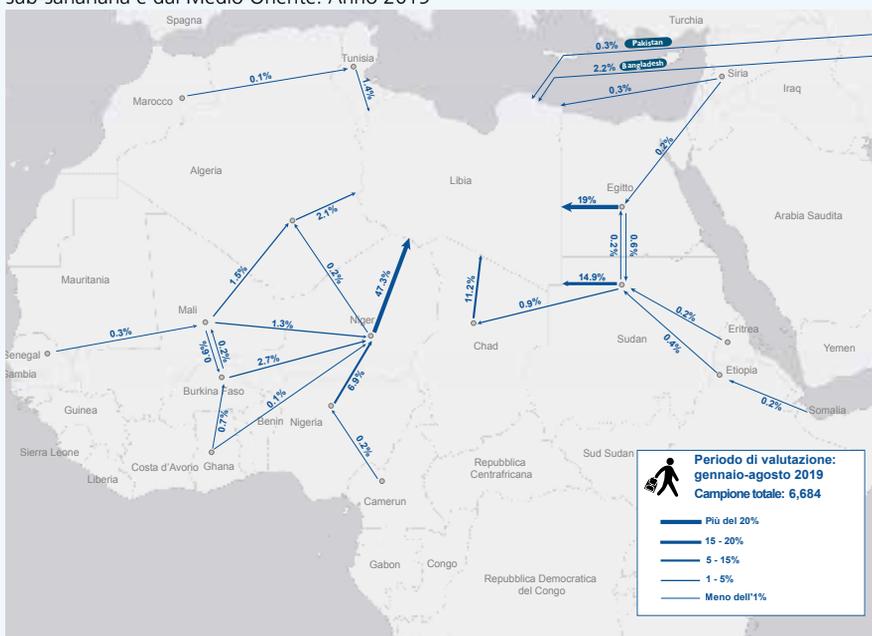
**Gli sfollati, rifugiati, sfollati rientrati e immigrati coinvolti nella "crisi del lago Ciad"**

4.444.000

Dati a fine marzo 2019. Il Niger, con Camerun, Ciad e Nigeria, è uno dei Paesi del bacino del lago Ciad, i cui equilibri sono minati da una gravissima crisi umanitaria da sradicamento forzato che ha cause complesse: conflitti civili, povertà estrema, sottosviluppo e cambiamento climatico. Il Niger ha nel suo territorio quasi il 6% (249.000 persone) del totale delle persone colpite dalla crisi nella regione, il Ciad il 4%, il Camerun l'11% e la Nigeria il 79%.

Fonte: elaborazione su dati UNHCR, OIM, UNDP e Institute for Economics and Peace 2019.

Direzione Libia: i flussi (in percentuali rispetto al totale) e le direttrici di immigrazione dall'Africa sub-sahariana e dal Medio Oriente. Anno 2019



Fonte: OIM 2019.

## 5. Africa, continente di migrazioni interne

### A colpo d'occhio

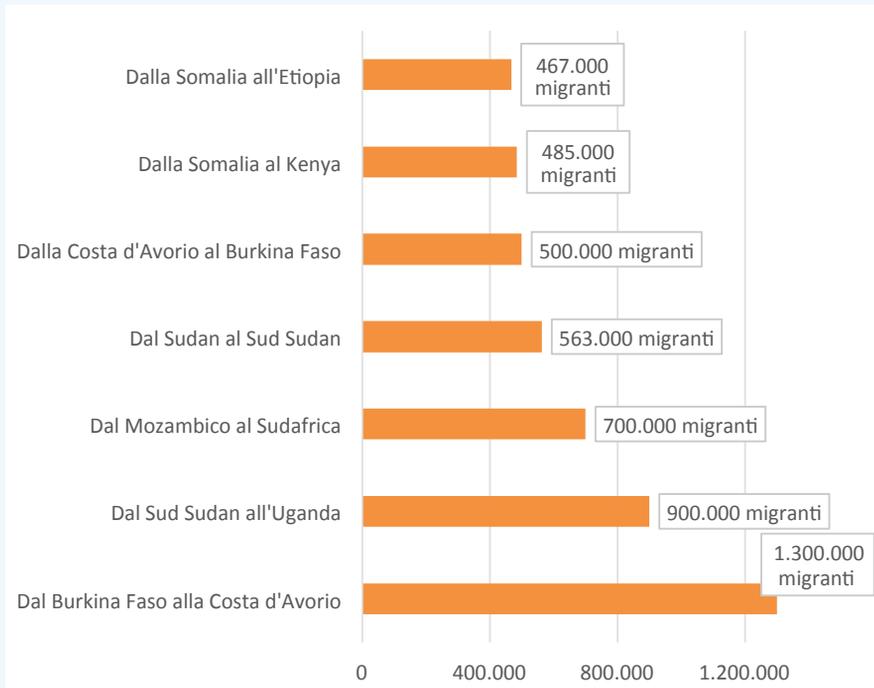
Nella tabella sottostante i dati dell'UNCTAD, organo sussidiario dell'ONU per il commercio e lo sviluppo, evidenziano che il fenomeno migratorio dai Paesi africani è ben lontano dal *riversarsi* sulla “vicina” Europa. Su 25 milioni circa di emigrati subsahariani regolari totali nel 2017 (ultimo anno disponibile), solo sette milioni hanno superato i confini dell’Africa per emigrare in Europa o negli altri continenti: 18 milioni infatti, ben il 71% del totale, vi sono rimasti. Solo l’Africa settentrionale (che totalizza meno di un terzo di tutti gli emigrati africani) vede prevalere l’uscita dal continente, con il 13% di emigrati rimasti e l’87% usciti, sia per la vicinanza con l’Europa che per le maggiori disponibilità economiche. Le ultime stime dell’UNDESA, il dipartimento ONU per gli affari sociali ed economici, calcolano che nel 2019 ben l’89% degli immigrati nei Paesi dell’Africa subsahariana siano originari di questa stessa macro-regione.

Gli emigrati regolari africani dentro e fuori Africa per regione d’origine. Valori assoluti. Anno 2017

Origine	Emigrati totali	Emigrati totali che vivono in Africa	Emigrati totali che vivono in Africa sul totale degli emigrati della macro-regione (%)	Emigrati totali che vivono fuori dell’Africa	Emigrati totali che vivono fuori dell’Africa sul totale degli emigrati della macro-regione (%)
<b>Totale Africa</b>	36.266.428	19.359.848	53,4	16.906.580	46,6
<i>Africa Settentrionale</i>	11.175.732	1.477.069	13,2	9.698.663	86,8
<i>Africa Orientale</i>	10.533.239	7.475.553	71,0	3.057.686	29,0
<i>Africa Centrale</i>	4.099.426	3.229.786	78,8	869.640	21,2
<i>Africa Meridionale</i>	1.586.875	821.006	51,7	765.869	48,3
<i>Africa Occidentale</i>	8.871.156	6.356.434	71,7	2.514.722	28,3

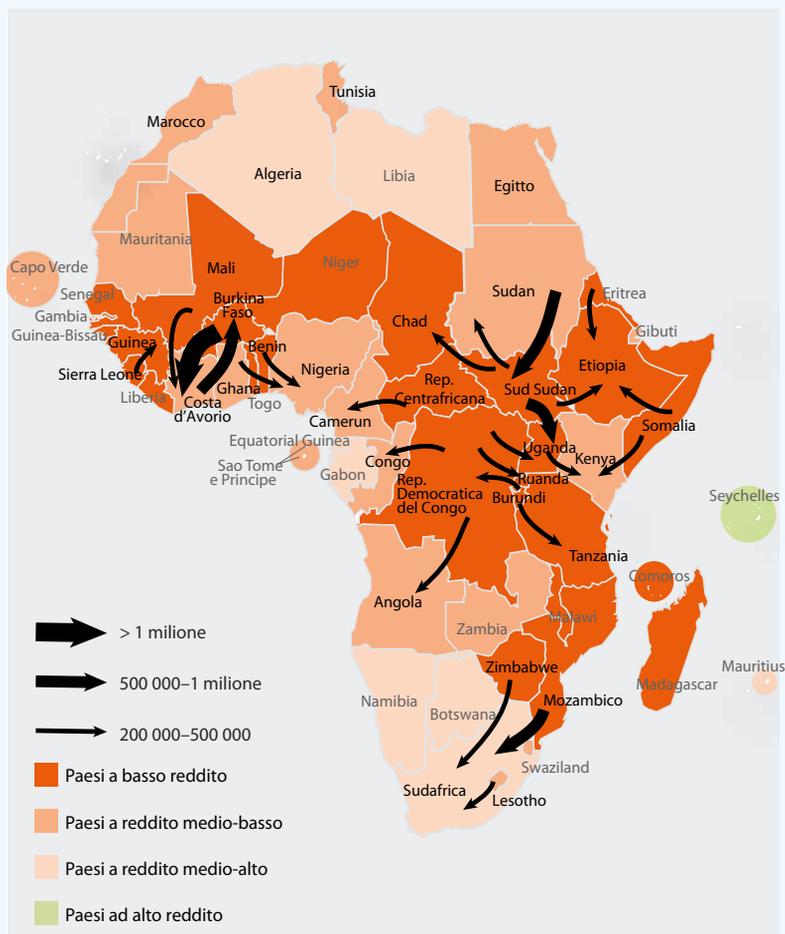
Fonte: UNCTAD 2018.

I principali "corridoi migratori" regolari intra-africani. Valori assoluti. Anno 2017



Fonte: elaborazione su dati UNCTAD 2018.

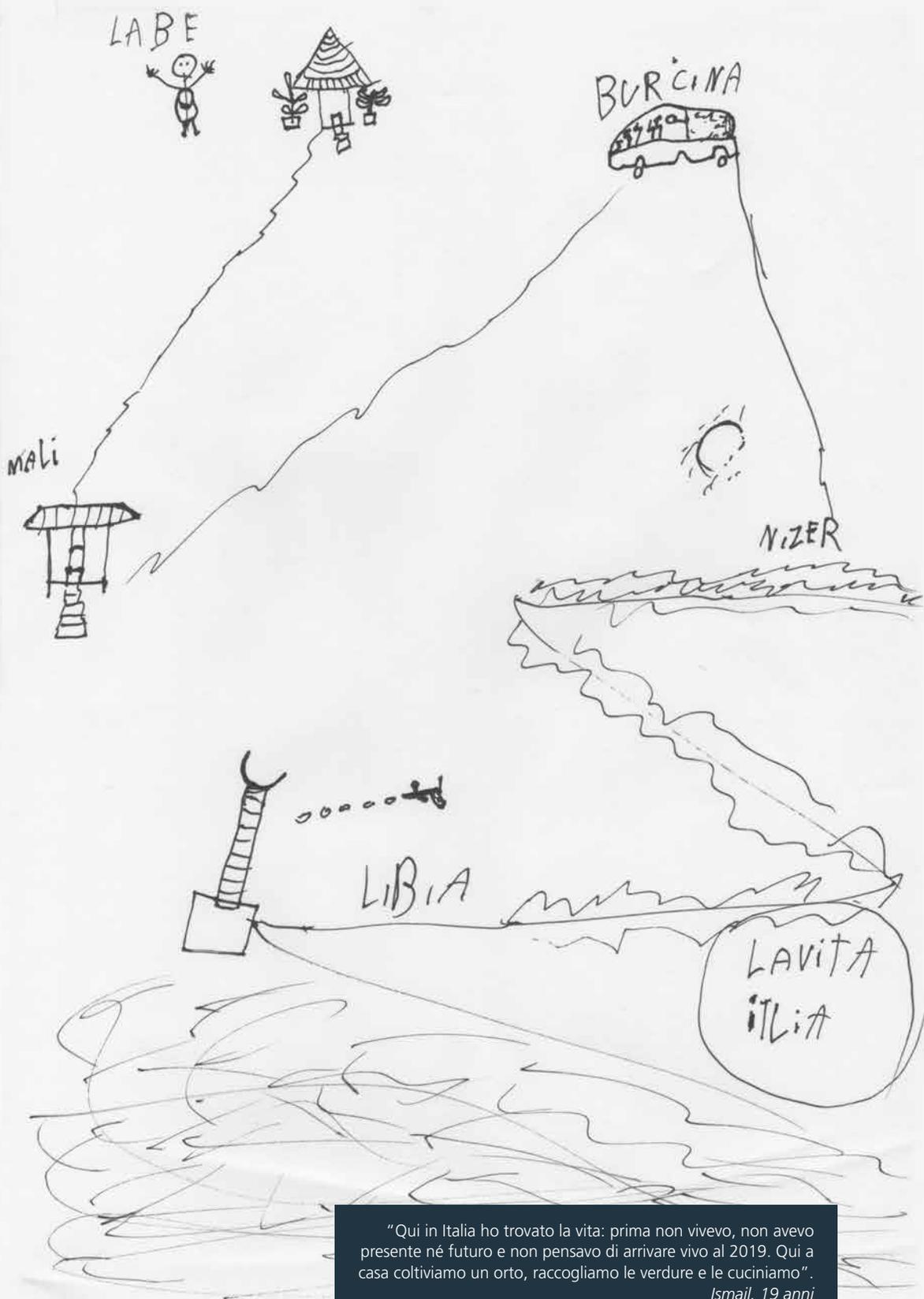
L'Africa delle migrazioni interne regolari. Numeri assoluti. Anno 2017



Fonte: UNCTAD 2018.

### Giovanni Godio

Giornalista pubblicitario, è nato nel 1968 e vive a Torino. Dopo aver operato per alcuni anni nella comunicazione di un'associazione non profit, lavora oggi nell'ufficio editoriale di una casa editrice educativa. È inoltre redattore di *Vie di fuga* ([www.viedifuga.org](http://www.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 e 2018 del report *Il diritto d'asilo* della Fondazione Migrantes. È da sempre interessato agli aspetti quantitativi del suo lavoro.



"Qui in Italia ho trovato la vita: prima non vivevo, non avevo presente né futuro e non pensavo di arrivare vivo al 2019. Qui a casa coltiviamo un orto, raccogliamo le verdure e le cuciniamo".

Ismail, 19 anni



**TERZA PARTE**

# **GUARDANDO ALL'ITALIA**



"Sono un casinista, però, tutti dicono che sono un ragazzo simpatico. Il mio sogno è di aiutare le persone. La mia passione è giocare a calcio e a cricket".  
*Saiful, 21 anni.*

# IL PRINCIPIO DI UMANITÀ ALLA PROVA DELL'ABROGAZIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI UMANITARI

Livio Neri

*Homo sum, humani nihil a me alienum puto*

Terenzio

## 1. Introduzione

Nel 1840 il termine “umanitario” era da poco timidamente comparso nel vocabolario italiano. Secondo l'Accademia della Crusca<sup>1</sup>, era infatti apparso per la prima volta, nell'accezione di «che pensa e opera secondo i principi di generosità, comprensione, carità, amore verso il prossimo», sul periodico milanese “Rivista Europea”, solamente nel 1838.

Pochi anni prima l'omologo “humanitaire” si era invece affacciato sui vocabolari francesi ed è probabilmente da quel neologismo che era derivata la parola italiana<sup>2</sup>, il cui significato muta e si evolve negli anni ed a seconda dei contesti da «che concerne l'umanità, il genere umano» e «che si riferisce all'umanità» a «che ha sentimenti di umanità, filantropo», per contribuire infine a coniare le

---

<sup>1</sup> MATILDE PAOLI, *Il valore di umanitario*, in *Crusca per voi*, n.53, II, 2016, <http://www.accademiallacrusca.it/it/lingua-italiana/consulenza-linguistica/domande-risposte/valore-umanitario>

<sup>2</sup> <http://www.treccani.it/vocabolario/umanitario/>

espressioni “aiuto umanitario”, “diritto umanitario”, “crisi umanitaria” e, da ultimo, la tristemente nota “guerra umanitaria”<sup>3</sup>.

Risale tuttavia proprio a quell'anno, al 1840, il primo attacco indirizzato all'ideale umanitario, il cui significato era peraltro – come detto – ancora assai poco preciso ed univoco.

È allora infatti che Giuseppe Giusti pubblica un poemetto satirico, intitolato appunto “Gli umanitari”, nel quale irride gli italiani che, a suo dire, si erano fatti irretire da esterofili ideali di fratellanza internazionale. Immagina con ironico entusiasmo un tempo in cui «ci uniremo bianchi e neri» ed in cui «Nascerà di cani e gatti una razza di mulatti»; si chiede «perché far razza tra noi?», esclama «non è scrupolo da voi: / abbracciamo i barbari» e conclude sconsolato che quello spirito avrebbe condotto, oltre che ad un governo universale, alla confusione delle lingue e a musulmani vestiti in frac, all'inclusione nella comunità dei cittadini (nella “gran cittadinanza”) delle scimmie.

Il testo (la cui lettura integrale risulta oggi realmente sgradevole per i suoi contenuti e per la carica di aggressività con la quale vengono espressi) è stato poi illustrato pochi anni dopo da un noto disegnatore umoristico del tempo, il quale immagina un gruppo di benvestiti signori del tempo (oggi qualcuno direbbe di *radical chic*), che accoglie a braccia aperte un branco di scimmie armate di bastoni (qualcuno, oggi, direbbe di “palestrati”)<sup>4</sup>.

L'ostilità o anche solo il fastidio nei confronti dell'estensione universalistica dei diritti e della fratellanza tra popoli e persone, ideali che da quasi due secoli definiamo “umanitari”, è quindi vecchia quanto quegli stessi ideali.

La stessa norma costituzionale che sancisce nel nostro Paese il diritto d'asilo, l'art.10, comma 3, della Carta Costituzionale<sup>5</sup>, inserito tra i “principi fondamentali” della Carta stessa, trascende deliberatamente i tradizionali confini del diritto di asilo delle altre tradizioni costituzionali e del diritto internazionale e si pone l'ambizioso obiettivo politico e morale di estendere i diritti e le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana a chiunque nel suo Paese non vi abbia effettivo accesso. Quelle libertà e quei diritti sono quindi ricono-

<sup>3</sup> MATILDE PAOLI, *Il valore di umanitario...*, cit.

<sup>4</sup> GIUSEPPE GIUSTI, *Poesie*, illustrate con vignette da Adolfo Matarelli (Mata), 1878, pag.184, consultabile online: <https://books.google.it/books?id=nkejKYicg9sC&printsec=frontcover&dq=giuseppe+giusti+gli+umanitari&hl=it&sa=X&ved=0ahUKEwjDufeAtZnkAhUBsKQKHf-6vCdwQ6AEITzAF#v=onepage&q&f=false>

<sup>5</sup> «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge».

sciuti dai costituenti tanto ai propri concittadini e a chi soggiorna sul territorio nazionale quanto, con lo strumento e per la via dell'asilo, ad ogni altra persona<sup>6</sup>.

Quella auspicata dal Costituente è quindi proprio quella “gran cittadinanza” sulla quale ironizzava il Giusti e nei confronti della quale sin dai lavori dell'Assemblea costituente si levarono voci preoccupate, con argomenti analoghi a quelli utilizzati oggi nella disputa politica («va bene qualche perseguitato politico o qualche profugo di guerra, non possiamo ospitare tutti!»<sup>7</sup>). La norma costituzionale ha comunque provocato, nonostante le avversità politiche di questi decenni, l'affermarsi ed il consolidarsi nella coscienza civile di principi nuovi, che hanno consentito o perlomeno favorito un'imponente produzione giuridica che, con il contributo del diritto internazionale e dell'Unione europea, ha condotto ad esiti (l'asilo come diritto, il diritto dei richiedenti asilo all'accoglienza, il divieto senza eccezioni di espulsione o respingimento del rifugiato), che si auspica possano resistere anche alle stagioni politiche più avverse come la presente.

L'asilo umanitario non è che una delle molteplici declinazioni giuridiche dei principi “umanitari” e, in particolare, del diritto d'asilo. La storia degli ultimi venticinque anni circa ha tuttavia posto questo istituto in una posizione centrale, tanto nel quadro giuridico della tutela dei diritti umani, quanto sotto il profilo sociale e politico. La sua improvvisa abrogazione da parte del c.d. “decreto sicurezza” (il d.l. 113/2018, convertito in legge 132/2018), peraltro esplicitamente motivata proprio dalla sua “fortuna” in termini numerici, impone quindi una riflessione sui suoi contenuti e sul suo destino.

<sup>6</sup> Per un approfondita disamina del testo della norma costituzionale in questione, si rimanda a PAOLO BONETTI, “Profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano”, in *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, pp.1135 e ss.

<sup>7</sup> Si veda in proposito l'intervento dell'on. Nobili nel corso dei lavori dell'Assemblea: «che il diritto d'asilo debba concedersi a rifugiati politici isolati è cosa fuor di questione; ma domani potrebbero battere alle nostre porte migliaia di profughi politici di altri Paesi e noi saremmo costretti a dar loro asilo senza alcuna limitazione, quando restrizioni potrebbero venir consigliate anche da ragioni di carattere economico» (“La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente”, p. 800; Cf. ancora, sul punto, PAOLO BONETTI, “Profili generali...”, cit.). La mozione “restrittiva” presentata dal citato on. Nobili è stata tuttavia respinta dall'Assemblea ed il dibattito sostanzialmente si chiude con l'intervento dell'on. La Pira, secondo il quale «come anticamente tutte le persone, qualunque fosse il loro colore, appena giungevano in quel tale recinto della chiesa, avevano la vita garantita, così 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» (Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, resoconto della seduta del 24 gennaio 1947, p. 171).

Questo intervento intende quindi ripercorrere brevemente la storia della “protezione umanitaria” nel nostro ordinamento delineandone le caratteristiche principali, per poi affrontare l’attualità della sua abrogazione e le ipotesi di una sua possibile sopravvivenza, seppure in forme diverse da quelle che abbiamo sino ad oggi conosciuto.

## 2. Nascita e fortuna della protezione umanitaria

Il diritto di asilo nel nostro ordinamento è stato per decenni garantito con due forme di protezione, diverse per presupposti e contenuti: una di natura costituzionale (il già citato art.10, comma 3, della Carta), l’altra di origine internazionale (lo *status* di rifugiato disciplinato dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, come integrata dal Protocollo di New York del 1967).

La citata norma costituzionale prevede che il cittadino straniero al quale, nel suo Paese, sia impedito l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana sia titolare del *diritto* all’asilo nel territorio della Repubblica italiana (non solo, quindi, di una mera aspettativa o di un interesse alla concessione di una forma di protezione).

Perché si realizzi la fattispecie è quindi necessario, anzitutto, che vi sia un impedimento all’esercizio delle libertà democratiche nel paese di origine del richiedente l’asilo. Con tale termine vanno intesi fatti o atti che incidano sulla sfera personale ed esistenziale del richiedente asilo, anche in assenza di provvedimenti persecutori. In ordine alle libertà democratiche, il cui effettivo esercizio deve essere impedito al richiedente asilo, si consideri come con esse si alluda a tutte le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione<sup>8</sup>.

La norma costituzionale, della cui importanza si è detto, è rimasta tuttavia per decenni inattuata, non essendo mai stata emanata alcuna legge che l’attuasse, pur in presenza in essa di un esplicito rinvio a successive norme attuative. La Corte di Cassazione nel 1997, recependo le conclusioni alle quali la dottrina maggioritaria era da tempo pervenuta, ha stabilito come il diritto all’asilo designato dalla norma costituzionale, pur in assenza di norme attuative e quindi di procedure amministrative per il suo riconoscimento, sia un diritto soggettivo perfetto, delineato con sufficiente precisione dalla norma primaria e quindi di-

---

<sup>8</sup> Un elenco delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione, la cui negazione deve condurre al riconoscimento del diritto d’asilo, è stilato in NAZZARENA ZORZELLA, “La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano”, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n.1/2018, pp.17 e 18.

rettamente invocabile da chi ritenga di esserne titolare<sup>9</sup>. Solo dopo tale pronuncia della Corte di Cassazione numerosi sono stati i casi di cittadini stranieri che hanno agito in giudizio per vedersi riconoscere il c.d. “asilo costituzionale” (il caso più noto è quello di Abdullah Ocalan al quale, già detenuto in Turchia, il Tribunale di Roma ha riconosciuto il diritto di asilo ai sensi dell’art.10, comma 3, della Costituzione<sup>10</sup>).

L’unica altra forma di asilo esistente per oltre cinquant’anni nel nostro ordinamento, come detto, è stata lo *status* di rifugiato che la Convenzione di Ginevra, ratificata nel nostro Paese con L. 24 luglio 1954 n.722, garantisce a coloro che temano di essere perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche e che si trovino al di fuori del Paese di cui sono cittadini e non possono o non vogliono, a causa di quel timore, avvalersi della protezione di questo Paese.

Anche la concreta attuazione di questa seconda forma di protezione è stata lenta ed accidentata, essendo stata limitata per anni (sino all’entrata in vigore della L. 39/1990, la c.d. “Legge Martelli”) ai soli richiedenti asilo provenienti da Paesi europei ed essendone stato delegato il riconoscimento sino al 2002, allorché sono state istituite a tal fine dalla L.189/02 commissioni dislocate sul territorio, ad un’unica commissione con sede a Roma.

Solamente nel 2007, con il recepimento della direttiva 2004/83/CE ad opera del D.Lgs. 251/2007, è stata introdotta nel nostro ordinamento una ulteriore e ben disciplinata forma di asilo, la protezione sussidiaria, che intende garantire protezione a tre categorie di soggetti: coloro che temono in caso di rimpatrio di essere condannati alla pena capitale o che venga eseguita nei loro confronti tale pena, coloro che temono di subire tortura o trattamenti inumani o degradanti e coloro la cui vita o persona è gravemente minacciata da una situazione di conflitto armato.

Nel frattempo tuttavia, da oltre un decennio, prendeva forma ad opera di poco coordinati interventi normativi, di prassi amministrative, ma soprattutto della giurisprudenza, una forma di protezione detta “umanitaria”.

È del 1993, infatti, la prima formulazione della norma che ha portato alla nascita della protezione umanitaria. Con la legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo di adesione all’accordo di Schengen<sup>11</sup>, emanata proprio quell’anno, il Legislatore ha infatti per la prima volta previsto che non possa rifiutarsi o

<sup>9</sup> Cf. Cass. civ. SS.UU. 4674/1997.

<sup>10</sup> Tribunale di Roma, II sez. civile, sentenza n. 49565 del 1° ottobre 1999.

<sup>11</sup> L. n. 388, 30 settembre 1993, art.14, comma 3, che modifica, introducendo i commi 12 bis e ter, l’art.4 d.l. n. 416, 30 dicembre 1989, convertito in L. 39/90.

revocarsi un permesso di soggiorno quando ricorrano «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»<sup>12</sup>.

La protezione umanitaria nasce quindi “un po’ per caso”, non risultando nei lavori parlamentari che hanno condotto alla disposizione del 1993 la consapevolezza dell’importanza di quelle poche parole inserite nella legge che allora regolava la condizione del cittadino straniero in Italia (la c.d. “Legge Martelli”). Nasce anche con una norma “negativa”: non si disciplina un istituto, prevedendone le condizioni di accesso e le caratteristiche, limitandosi invece il Legislatore a porre un limite alla potestà della Pubblica Amministrazione di rifiutare o revocare un titolo di soggiorno.

Anche quando il cittadino straniero non ha o non ha più i requisiti per ottenere o conservare il proprio permesso di soggiorno il Questore, prima di rifiutare o revocare tale titolo, deve valutare se non ricorrano “seri motivi” di carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali o internazionale che impongano invece di garantire al cittadino straniero in questione un regolare soggiorno sul territorio nazionale.

La norma sopra citata era stata introdotta, evidentemente, per enfatizzare il doveroso rispetto al quale la Pubblica Amministrazione è tenuta nei confronti dei vincoli interni ed internazionali. A rigor di diritto (e di logica) non dovrebbe essere necessario imporre con apposita norma l’obbligo di rispettare la Costituzione ed il diritto internazionale, essendo chiunque (ed il Legislatore e la Pubblica Amministrazione prima di tutti) tenuto al loro rispetto anche senza che una specifica norma lo “rammenti”. Si è tuttavia ritenuto utile, saggiamente, sottolineare come l’applicazione della normativa sull’immigrazione non possa mai condurre a violare i diritti garantiti a tutti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali, ma neanche il principio di umanità: i “seri motivi” che impediscono il rifiuto di un permesso di soggiorno (e questa è forse la parte più delicata e controversa della disposizione) non sono infatti solamente quelli derivanti da obblighi “positivi”, ma anche quelli che discendono appunto dal senso di umanità.

La protezione umanitaria sembra quindi nascere come una declinazione dei principi fondamentali sanciti dagli articoli 2 e 3 della Carta Costituzionale: anche al cittadino straniero, comunque presente sul territorio nazionale<sup>13</sup>, de-

<sup>12</sup> Cf. MARCO BENVENUTI, “Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini”, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n.1/2019, pp.3 e ss.

<sup>13</sup> Le norme sulla protezione umanitaria vanno infatti lette congiuntamente con la disposizio-

vono essere riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo (articolo 2), in condizioni di parità con gli altri cittadini (articolo 3), non potendo tale garanzia prescindere dalla possibilità di soggiornare sul territorio della Repubblica.

Il Legislatore del 1998 (quello della c.d. legge "Turco – Napolitano"<sup>14</sup>) conserva una norma di identico tenore rispetto a quella del 1993, che poi viene inserita nel Testo Unico in materia di immigrazione approvato quello stesso anno<sup>15</sup>, al comma 6 del suo articolo 5, in vigore sino alla sua abrogazione ad opera del c.d. "decreto sicurezza"<sup>16</sup>.

L'unica disposizione che disciplina il permesso di soggiorno per motivi umanitari è tuttavia solo regolamentare e viene approvata l'anno successivo. Il D.P.R. n. 394/99 (regolamento attuativo del Testo Unico sull'Immigrazione), all'art.28, prevede infatti per la prima volta un permesso "per motivi umanitari", ma lo riserva ad una sola ipotesi: quella dello straniero che non possa essere espulso o respinto per il rischio che venga sottoposto a persecuzione nel Paese di destinazione<sup>17</sup>. Il rilascio del permesso per motivi umanitari è quindi limitato dalla norma regolamentare in questione alla ricorrenza di uno specifico obbligo costituzionale ed internazionale: quello che sancisce il principio di *non refoulement* (il divieto cioè, senza eccezioni, di inviare una persona in un Paese nel quale possa essere perseguitato – così l'art.33 della Convenzione di Ginevra – o sottoposto a tortura o trattamento inumano o degradante, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha così interpretato il divieto di tali trattamenti contenuto nell'art.3 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali<sup>18</sup>).

Nulla viene invece previsto per i casi in cui i "seri motivi" derivino da *altri* obblighi di carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali ed internazionali diversi da quelli del divieto di *refoulement*. Solamente nel 2004, con

---

ne contenuta nell'art.2, comma 1, D.Lgs. 286/1998 (il Testo Unico per l'Immigrazione), che così dispone: «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

<sup>14</sup> L. 6 marzo 1998, n. 40.

<sup>15</sup> D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

<sup>16</sup> D.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132.

<sup>17</sup> Art.19, comma 1, D.Lgs. 286/98.

<sup>18</sup> La Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali è stata firmata a Roma nel 1950 dagli Stati allora membri del Consiglio d'Europa; è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i quarantasette Paesi che attualmente formano il Consiglio d'Europa sono parte della Convenzione; ventotto di essi sono membri dell'Unione europea.

introduzione di altra norma regolamentare (che modifica ed integra l'art.11 del D.P.R. del 1999), ma soprattutto nel 2008, con l'approvazione del decreto legislativo che recepisce la direttiva UE in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale<sup>19</sup>, si prevede espressamente che la competente commissione territoriale, valutata l'insussistenza delle condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, possa trasmettere al questore gli atti ai fini del rilascio al cittadino straniero di un permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>20</sup>, consentendo così la valorizzazione di motivi umanitari e di obblighi costituzionali ed internazionali differenti dal mero rispetto del divieto di *refoulement*.

La protezione umanitaria entra così formalmente nel sistema di asilo del nostro Paese. È di tutta evidenza tuttavia come tale percorso, protrattosi per ben venticinque anni, sia stato tutt'altro che lineare e come i profili della protezione umanitaria e la sua disciplina non siano stati oggetto di un intervento organico da parte del Legislatore. Il vuoto legislativo è così stato colmato dalla giurisprudenza. I giudici di merito e la Corte di Cassazione, con interventi via via più frequenti nel corso degli anni, hanno infatti affrontato tutte le principali questioni poste dalla norma qui commentata, contribuendo a costruire un istituto la cui natura è quindi essenzialmente giurisprudenziale.

Queste le conclusioni alle quali è giunta negli anni la giurisprudenza di legittimità:

- quello al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari è un diritto soggettivo ed il giudice che ha giurisdizione in materia di rilascio e rinnovo dello stesso è quello ordinario (Cass. civ., sezioni unite, n. 11535/2009);
- il diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari è diritto umano fondamentale (Cass. civ., sezioni unite, n. 19393/2009<sup>21</sup>);
- i “seri motivi” che giustificano il riconoscimento della protezione umanitaria costituiscono un catalogo aperto (Cass. civ. n. 26566/2013);
- la protezione umanitaria ha carattere residuale (rispetto a quella internazionale) e temporaneo (Cass. civ., sezioni unite, n.11525/2009);

<sup>19</sup> D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

<sup>20</sup> Cf. art.32, comma 1, lett. b), D.Lgs. ult. cit.

<sup>21</sup> Si rinvia su tale punto a MARIA ACIERNO, “La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani”, in «Questione Giustizia», n.2/2018, pp.99 e ss.

- l'esistenza di tale forma di protezione nazionale garantisce, affiancando lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, la piena attuazione del diritto d'asilo come previsto dalla Costituzione all'art.10, comma 3 (Cass. civ. n.10686/2012).

La stessa giurisprudenza, nel silenzio del Legislatore, si è esercitata per anni anche nell'individuazione di differenti ipotesi in cui si debba ritenere il nostro Paese tenuto a garantire la protezione umanitaria, per la presenza di ragioni umanitarie o per l'esistenza di specifici obblighi di carattere costituzionale o internazionale<sup>22</sup>.

Tale giurisprudenza è stata poi recepita dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo la quale, così dimostrando in quella fase leale collaborazione tra poteri dello Stato, con propria circolare n. 3716/2015 ha individuato una serie di condizioni in presenza delle quali al cittadino straniero, che abbia presentato domanda di protezione internazionale senza esserne risultato meritevole, vada accordata la protezione umanitaria: il rischio di sottoposizione del cittadino straniero a tortura o a pena o trattamento inumano o degradante; le sue gravi condizioni psico-fisiche o gravi patologie che non possano essere adeguatamente trattate nel Paese di origine; la temporanea impossibilità del rimpatrio per l'insicurezza del Paese di destinazione; gravi calamità naturali o altri fattori locali ostativi ad un rientro in sicurezza e, infine, la situazione familiare del richiedente, da valutarsi nell'ottica del diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU)<sup>23</sup>.

La prima delle ipotesi elencate (quella che garantisce il soggiorno per motivi umanitari a chi tema di essere sottoposto a persecuzione, tortura, pena o trattamento inumano o degradante) è probabilmente quella più rilevante in termini di salvaguardia della persona umana (tutelando la stessa sopravvivenza della persona), ma anche quella più problematica dal punto di vista politico e

<sup>22</sup> Per una disamina di tale casistica si rinvia a EUGENIO CASTRONUOVO, "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n.3/2018, pp.5 e ss., NAZZARENA ZORELLA, "La protezione umanitaria...", cit, p.15, e MARIA ACIERNO, "La protezione umanitaria...", cit, pp.104 - 106

<sup>23</sup> Così l'art.8 CEDU: «Diritto al rispetto della vita privata e familiare.1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

filosofico: si impone infatti allo Stato, senza eccezioni, di ospitare sul proprio territorio una persona che teme sì per la propria vita, ma che non è meritevole, per reati o gravi condotte messe in atto, di ottenere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria e che può quindi rappresentare un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato nella comunità che lo accoglie. Con espressione felice è stato definito il “diritto di Caino”<sup>24</sup> e solo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha potuto convincere le autorità del nostro Paese della sua prevalenza sulle più tipiche e caratteristiche potestà statuali: nemmeno la necessità di proteggere i confini o la sicurezza può pregiudicare la vita e la dignità di una persona, fosse anche poco meritevole<sup>25</sup>.

Dal punto di vista numerico tuttavia (non vi sono statistiche, ma chiunque si occupi di questa materia potrà confermare il dato), la ragione più frequente di riconoscimento della protezione umanitaria è stata, perlomeno negli ultimi anni, l'integrazione sociale e lavorativa del richiedente la protezione. Valutata negativamente la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale le commissioni (ma più spesso i giudici) hanno infatti spesso ritenuto che l'interessato non potesse essere rimpatriato, in ragione della sua integrazione sociale e lavorativa. Il baricentro dell'esame da parte delle autorità competenti si sposta così dalle ragioni che hanno costretto *allora* il cittadino straniero ad allontanarsi dal proprio Paese a quelle che ne impediscono *ora* l'allontanamento dall'Italia<sup>26</sup>.

Il tema è sicuramente tra i più urgenti e sentiti da chi abbia avuto modo di conoscere qualche richiedente asilo arrivato in Italia negli ultimi anni. L'irrazionalità di espellere chi si sia integrato e lavori regolarmente sul territorio è infatti percepita da chiunque e quell'eventualità rappresenta una di quelle occasioni in cui il cittadino non riesce a comprendere il senso dell'operare delle istituzioni, troppo distanti da quella che sarebbe una ragionevole regolamentazione del fenomeno migratorio.

---

<sup>24</sup> L'espressione è tratta da EMANUELA PISTOIA, “Il posto di Caino. Limiti all'accoglienza nell'UE degli stranieri colpevoli di reati”, in GIANDONATO CAGGIANO, *I percorsi giuridici dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2014, pp.729 e ss.

<sup>25</sup> L'Italia è stata condannata per la violazione di questo principio, sancito tra l'altro dall'art.3 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali come interpretato dalla Corte di Strasburgo, per aver espulso verso la Tunisia un cittadino sospettato di terrorismo, esponendolo così al rischio di subire tortura (sentenza Saadi c. Italia del 28 febbraio 2008). Su tale questione si rimanda a PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, “Protezione umanitaria una e trina”, in «Questione Giustizia», n.2/2018, pp.111 e ss. e VALERIA MARANGONI, “Il permesso di soggiorno per motivi umanitari”, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n.4/2012, pp.60 e ss.

<sup>26</sup> Così PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, “Protezione umanitaria...”, cit., p.113.

La giurisprudenza, laddove ha riconosciuto la rilevanza dell'integrazione ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, non si è tuttavia "sostituita" al Legislatore risolvendo un problema sociale che la politica non vedeva ed affrontava. Le decisioni di merito che sono intervenute in tal senso hanno infatti ancorato il diritto del richiedente asilo "integrato" a non essere rimpatriato e ad ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari al diritto di quest'ultimo al dovuto rispetto della propria vita personale e familiare, sancito dall'articolo 8 CEDU.

La tesi è stata poi condivisa, specificata ed approfondita da una nota pronuncia della Corte di Cassazione, la sentenza n. 4455/2018<sup>27</sup>. Secondo tale sentenza, un sostanziale miglioramento delle condizioni di vita del richiedente non è sufficiente a consentire in suo favore il riconoscimento della protezione umanitaria. Se tuttavia la situazione del richiedente in Italia è caratterizzata da una raggiunta integrazione sociale e lavorativa, questa deve essere comparata con quella del Paese di origine: se da tale giudizio comparativo risulti «un'effettiva incolumabile sproporzione» nel godimento dei diritti fondamentali della persona, il rimpatrio del richiedente comporterebbe una lesione della sua dignità personale ed una illegittima violazione del suo diritto al rispetto della propria vita personale e familiare e questi, per seri motivi di carattere umanitario, ma soprattutto per il rispetto dovuto agli obblighi internazionali contenuti nel citato art.8 CEDU ed a quelli costituzionali di garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, avrà diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>28</sup>.

La Corte di Cassazione, con la citata pronuncia del 2018, ha avuto l'enorme merito di ben motivare un indirizzo già molto diffuso nella giurisprudenza di merito, di ricostruire l'intero quadro giuridico della protezione umanitaria collocandola correttamente all'interno del sistema dei diritti umani<sup>29</sup> e di fornire un'interpretazione avanzata del concetto di "vita privata" tutelata dalla

<sup>27</sup> Pende, nel momento in cui si scrive, un giudizio avanti le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi da tre ordinanze gemelle (nn. 11749, 11750 e 11751 del 3 maggio 2019) sulla correttezza dei principi ivi espressi, oltre che sul regime intertemporale della norma del "decreto sicurezza" che ha abrogato la protezione umanitaria (Cf., su tale ultima questione: NICOLA CANZIANI, "L'ipotesi di applicazione retroattiva dell'abrogazione della protezione umanitaria ai procedimenti pendenti: una lettura critica della questione rimessa alle Sezioni unite", in «Questione Giustizia – Diritti senza confini», <http://questionegiustizia.it/diritti-senza-confini>; dello stesso autore, sulla medesima questione prima della pubblicazione delle citate ordinanze di remissione alle Sezioni unite: "Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1/2019).

<sup>28</sup> Cf. MARIA ACIERNO, "La protezione umanitaria...", cit.

<sup>29</sup> Ibidem.

Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo<sup>30</sup>. La sentenza ha avuto anche l'effetto (non secondario) di consentire a migliaia di richiedenti asilo, presenti sul territorio nazionale da anni e ben integrati sotto il profilo sociale e lavorativo (anche grazie all'investimento dello Stato nel sistema di accoglienza ed integrazione), di non dover interrompere improvvisamente il proprio progetto di vita cadendo nell'irregolarità.

La progressiva estensione (giuridica e "numerica") della protezione umanitaria ha tuttavia fatto sì che tale istituto cominciasse ad interessare la politica e divenisse uno dei bersagli del governo in carica dopo le elezioni del marzo 2018.

### 3. Abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari

Il destino della protezione umanitaria era già segnato quando, il 4 luglio 2018, alcuni mesi quindi prima dell'entrata in vigore del "decreto sicurezza", il Ministro dell'Interno invia ai presidenti della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (organi ai quali, invero, la legge garantisce «indipendenza di giudizio e di valutazione»<sup>31</sup>) una circolare con la quale lamenta il troppo esteso ricorso a tale forma di protezione, riconosciuta l'anno precedente nel 25% dei procedimenti definiti senza che il diritto UE lo imponga, e richiama ad un maggior rigore le commissioni, ree di essersi conformate nel loro decidere ad una "copiosa giurisprudenza" (sic).

Le colpe del permesso per motivi umanitari (che porteranno di lì a poco alla sua prematura dipartita) sono quindi il suo eccessivo riconoscimento e la sua esistenza svincolata da precisi obblighi nei confronti dell'Unione. In sostanza: «si rilasciano troppi permessi di soggiorno per motivi umanitari e nessuno ci obbliga a farlo».

Passa solamente una settimana e la Presidente della Commissione Nazionale per il diritto di asilo, in data 16 luglio, scrive una e-mail ai presidenti di tutte le commissioni territoriali (alle quali, si ripete, la legge garantisce «indipendenza di giudizio e di valutazione») per segnalare come il tasso di riconoscimento della protezione umanitaria, nonostante la "direttiva" ministeriale, risulti invariato;

<sup>30</sup> Per un'approfondita disamina della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'applicazione dell'art.8 CEDU e sul carattere innovativo della sentenza n.4455/2018 anche rispetto a tale giurisprudenza si veda, ancora, EUGENIO CASTRONUOVO, "Il permesso di soggiorno...", cit.

<sup>31</sup> Cf. art.4, comma 3 bis, D.Lgs. 25/2008.

invita quindi le Commissioni medesime ad una «necessaria, improrogabile e doverosa modifica» di tale dato, già entro la settimana successiva<sup>32</sup>.

Sembra quasi che la protezione umanitaria, dopo venticinque anni di evoluzione normativa, di giurisprudenza e di sempre maggiore approfondimento giuridico, possa essere abrogata con una circolare ed una e-mail.

Il Governo decide tuttavia, non potendo intervenire con sufficiente decisione sull'interpretazione che delle norme forniscono Commissioni e Tribunali, di affrontare la questione con maggiore decisione e nel decreto legge che approva il 4 ottobre 2018, il d.l. n.113/2018, abroga l'ultimo periodo del comma 6 dell'art.5 del testo Unico Immigrazione, quello che prevedeva i “seri motivi” di carattere umanitario o derivanti dagli obblighi costituzionali o internazionali in presenza dei quali il permesso di soggiorno non può essere rifiutato, ed espunge dall'intero ordinamento ogni riferimento al permesso per motivi umanitari che quindi, in data 5 ottobre 2018, cessa di esistere<sup>33</sup>.

La relazione al disegno di legge di conversione del decreto<sup>34</sup> spiega le ragioni di tale intervento e sembra ricalcare i contenuti della circolare ministeriale di luglio: la protezione umanitaria sarebbe stata riconosciuta in passato in un numero eccessivo di casi da parte delle commissioni e dell'autorità giurisdizionale e la definizione dell'istituto avrebbe “contorni incerti” che ne avrebbero consentito una “interpretazione estensiva”, in contrasto con la sua (asserita) funzione “temporanea”; si sarebbe quindi reso necessario sostituirla con ipotesi tassative di protezione complementare ed eccezionale.

<sup>32</sup> L'invio della e-mail da parte del Prefetto Sarti ai presidenti della commissioni territoriali è anticipato dal quotidiano *Avvenire* (<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/diritto-dasilolultimatum-del-viminale>) e poi ripreso da Asgi sul proprio sito, con richiesta di dimissioni del Presidente della Commissione Nazionale (<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/esame-equo-e-indipendente-delle-domande-di-asilo-gravissimo-tentativo-di-stravolgimento-della-norma-da-parte-della-commissione-nazionale/>).

<sup>33</sup> In realtà, l'art.1 del decreto prevede, al suo comma 9, una norma transitoria che ne consente ancora il rilascio (per quanto con dicitura “permesso per casi speciali”) in tutte le ipotesi in cui la commissione competente abbia già deciso, alla data di entrata in vigore del decreto, la sussistenza delle condizioni previste dalla norma previgente e la questura non abbia ancora provveduto al suo materiale rilascio. Tale disposizione ha tra l'altro rafforzato gli argomenti utilizzati dalla giurisprudenza di merito e poi dalla Corte di Cassazione (quest'ultima con sentenza n.4890/2018) per dichiarare la non retroattività dell'abrogazione della protezione umanitaria, che sarebbe quindi tuttora invocabile da coloro che hanno presentato domanda di protezione internazionale (o anche solo umanitaria) prima del 5 ottobre 2018, data di entrata in vigore del “decreto sicurezza”. Anche tale questione è stata tuttavia oggetto di rimessione alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ad opera delle ordinanze 11749, 11750 e 11751/2018 (si rinvia in proposito alla bibliografia indicata nella nota n.25).

<sup>34</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076594.pdf>.

Il decreto legge viene quindi convertito con modificazioni in legge n. 132 1° dicembre 2018 ed il Ministero dell'Interno, dopo due settimane circa, emana una circolare<sup>35</sup> dai toni inusuali con la quale fornisce un'interpretazione autentica del decreto indicandone la *ratio* e le finalità (quasi non si trattasse di una legge approvata dal Parlamento, ma di un atto ministeriale). La circolare rappresenta un vero e proprio manifesto politico e con essa il Ministero rivendica di aver voluto «disinnescare l'equazione automatica tra salvataggio in mare degli immigrati e il loro sbarco ed ingresso nel nostro Paese», dichiara di aver assunto decisioni nell'«ottica di un imprescindibile superamento di un diritto di permanenza indistinto» e, quanto alla protezione umanitaria, ne denuncia l'applicazione distorta da parte delle commissioni e dei tribunali, che avrebbe trasformato un istituto ideato come “misura residuale” per casi particolari in una “figura dai contorni indistinti”, alla quale i cittadini stranieri irregolari sarebbero ricorsi strumentalmente presentando domande «già in origine visibilmente non meritevoli di accoglimento». Secondo il Ministero la protezione umanitaria non si sarebbe nemmeno rivelata un adeguato strumento di integrazione, considerato lo scarso numero di conversioni di tali permessi, alla scadenza, in permessi per lavoro o famiglia.

Facile replicare alle apodittiche affermazioni contenute nella circolare: non vi è ragione di definire la protezione umanitaria come residuale o temporanea, non essendo tali caratteristiche mai state previste da norma alcuna e, anzi, non essendo tali caratteristiche compatibili con la natura dell'istituto in numerose delle sue declinazioni che si sono sopra descritte; l'istituto, a venticinque anni dalla sua creazione, non può poi più dirsi da tempo “dai contorni indistinti”, essendo invece stato ben delineato dal Legislatore e, soprattutto, dalla giurisprudenza; non appare infine sensato individuare come indice della sua inefficacia, sotto il profilo dell'integrazione dei suoi destinatari, il numero di conversioni dei relativi permessi, non essendovi ragione che ne imponga la conversione alla scadenza, anche laddove i titolari degli stessi dispongano di lavoro, reddito ed alloggio, in titoli di soggiorno per lavoro (conversione resa spesso impossibile dalla difficoltà di ottenere il passaporto del Paese di origine).

Venendo alla critica principale sollevata dal Legislatore del 2018 e dal Ministero dell'Interno (quella secondo la quale il permesso di soggiorno per motivi umanitari sarebbe delineato con poca precisione dal Legislatore, laddove sarebbe meglio individuare le tassative ipotesi che rendano necessario ricorrere ad una

<sup>35</sup> Ministero dell'Interno, n. 83774 del 18 dicembre 2018 [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_05155420181218191523.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_05155420181218191523.pdf).

protezione “speciale”), si rileva come l’ordinamento viva di “clausole generali” che richiedono per la loro applicazione l’intervento della giurisprudenza: cosa sia la “forza maggiore”, quando un licenziamento sia sorretto da “giusta causa”, quale sia la diligenza “del buon padre di famiglia”, quali gli obblighi di “correttezza e buona fede” o quali siano le “libertà democratiche”, per fare alcuni esempi, è sempre stato deciso dai tribunali che, caso per caso, hanno adattato norme astratte alla concretezza dei casi loro sottoposti. Ciò non significa che i relativi istituti abbiano “contorni indistinti”; l’applicazione ad opera dei giudici di norme astratte alla concretezza della vita ha invece sempre rappresentato un elemento di vitalità del diritto, essendo sempre risultata fallimentare la pretesa di prevedere con esattezza e disciplinare ogni specifico evento dell’esistenza umana.

La necessità di conservare “clausole generali” nell’ordinamento è poi tanto più forte laddove si tratti di diritti umani, da riconoscersi in situazioni in perenne e continua mutazione. La locuzione “seri motivi di carattere umanitario”, con il suo “carattere aperto e flessibile” ha così per anni rappresentato un positivo «strumento proiettato nel futuro, capace di adeguarsi al ritmo crescente e alla variegazione delle ragioni umanitarie che caratterizzano le ultime fasi del fenomeno della migrazione»<sup>36</sup>.

Il decreto sicurezza ha tuttavia preferito sostituire la definizione aperta dei motivi umanitari (riempita come visto di significato da due decenni di giurisprudenza e dottrina) con un’elencazione tassativa di motivi la cui sussistenza possa giustificare il rilascio di permessi di soggiorno “speciali”, dal carattere residuale e temporaneo.

Questi i permessi di soggiorno con i quali il decreto sostituisce il permesso per motivi umanitari:

- il permesso per “casi speciali” per le vittime di violenza o grave sfruttamento<sup>37</sup>, di violenza domestica<sup>38</sup> o di grave sfruttamento lavorativo<sup>39</sup>; si tratta di un titolo di soggiorno di durata annuale<sup>40</sup>, rinnovabile alla

<sup>36</sup> Così MARIA ACIERNO, “La protezione umanitaria...”, cit., p.100. Nel senso di ritenere impossibile, oltre che inopportuno, prevedere in modo tassativo le ipotesi nelle quali possano sorgere ragioni umanitarie che impongano la deroga alle ordinarie regole in materia di soggiorno si veda anche NAZZARENA ZORZELLA, “La protezione umanitaria...”, cit., p.8 . Cf., sul punto, anche: MARCO BENVENUTI, “Il dito e la luna...”, cit., pp.18 e 19.

<sup>37</sup> Cf. art.18 D.Lgs. 286/1998.

<sup>38</sup> Cf. art.18 bis D.Lgs. 286/1998.

<sup>39</sup> Cf. art.22, comma 12-quater, D.Lgs. 286/1998.

<sup>40</sup> È invece di durata biennale e ricalca la disciplina del “vecchio” permesso per motivi umanitari il permesso per casi speciali che viene rilasciato, in forza della disposizione transitoria contenuta nell’art.1, co.9, d.l. 113/2018, a coloro nei confronti dei quali, alla data di entrata in vigore del decreto legge, erano stati ritenuti sussistenti i presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari che non era però ancora stato loro consegnato.

scadenza e convertibile in permesso per motivi di lavoro o di studio. Ai soggetti cui ora è destinato tale permesso veniva in passato rilasciato il permesso per motivi umanitari. Le due uniche novità per tali categorie di persone sono la durata ridotta del permesso (in passato fino a due anni, ora uno) ed il fatto che mentre in passato avevano un permesso “anonimo” (il permesso per motivi umanitari si poteva ottenere per una svariata serie di ragioni), ora saranno invece titolari di un permesso che li identificherà immediatamente come “vittime” (di tratta, di violenza domestica o di sfruttamento lavorativo);

- il permesso per “protezione speciale”, per le persone nei confronti delle quali è accertato il rischio, in caso di rimpatrio, che siano sottoposte a persecuzione o a tortura<sup>41</sup>. Il permesso ha durata annuale, è rinnovabile, consente lo svolgimento di attività lavorativa ma non è convertibile in permesso per motivi di lavoro. La condizione giuridica dei soggetti destinatari di questa forma di protezione, declinazione del principio di *non refoulement*<sup>42</sup>, è sicuramente peggiore di quella della quale godevano quando veniva loro rilasciato un permesso per motivi umanitari: il nuovo titolo di soggiorno non è infatti convertibile e ostacola quindi (secondo quanto sostenuto dallo stesso Ministero dell'Interno con riferimento ai permessi umanitari non convertiti...<sup>43</sup>) l'integrazione di chi ne è titolare;
- il permesso per cure mediche, già esistente per coloro che fanno ingresso sul territorio nazionale in forza di visto per cure mediche e che vi soggiornano per ricevere in Italia cure a proprie spese<sup>44</sup> ed ora esteso anche a coloro, comunque presenti sul territorio, che versino in «condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rimpatrio nel paese di origine o di provenienza»<sup>45</sup>. Il permesso ha durata massima annuale ed è rinnovabile finché persistono le gravi condizio-

<sup>41</sup> Cf. art. 32, comma 3, D.Lgs 25/2008.

<sup>42</sup> In merito alle finalità ed alle possibili interpretazioni estensive di tale istituto si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 4 di questo intervento.

<sup>43</sup> Cf., ancora, Ministero dell'Interno, nota n. 83774 del 18 dicembre 2018 [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_05155420181218191523.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_05155420181218191523.pdf).

<sup>44</sup> Cf. art. 36 D.Lgs. 286/1998.

<sup>45</sup> Cf. art. 19, comma 2, lett. d-bis), D.Lgs 286/1998.

ni di salute. Non è specificato se consenta o meno lo svolgimento di attività lavorativa e se sia convertibile in altro titolo di soggiorno alla scadenza, ma difettando un esplicito divieto nell'uno e nell'altro senso (presenti invece con riferimento ad altre tipologie di permessi disciplinati nel medesimo decreto legge), si deve ritenere che siano consentiti ai titolari dello stesso tanto il lavoro quanto la conversione. Rispetto alla condizione della quale godevano i titolari di permesso umanitario rilasciato per motivi "sanitari", si segnala la minore durata del nuovo titolo di soggiorno (un anno invece di due);

- il permesso di soggiorno per calamità, che verrà rilasciato quando sia impraticabile il rimpatrio del cittadino straniero verso un Paese che versi in una «situazione di contingente ed eccezionale calamità»<sup>46</sup> e che ha durata semestrale rinnovabile una sola volta per una durata complessiva non superiore ai dodici mesi, consente lo svolgimento di attività lavorativa ma non la conversione in permesso per motivi di lavoro; e, infine:
- il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile<sup>47</sup>, di durata annuale, rinnovabile, convertibile e che consente lo svolgimento di attività lavorativa, per coloro che (secondo la definizione di atti di particolare valore civile contenuta nella L. n.13/1958), «scientemente esponendo la propria vita a manifesto pericolo», abbiano ad esempio salvato persone esposte ad imminente e grave pericolo, partecipato all'arresto di "malfattori" o agito per il progresso della scienza o per il bene dell'umanità o per tenere alti il nome ed il prestigio della Patria.

Si può dire che si tratti di un mero riordino e che le esigenze umanitarie siano tutelate come prima, per quanto con permessi dal nome diverso?

Sicuramente no.

In primo luogo, infatti, la nuova protezione complementare non può essere ritenuta una semplice rimodulazione della protezione umanitaria per i diversi (e inferiori) diritti che conseguono al rilascio dei nuovi permessi rispetto a quelli accordati sino ad ora ai titolari di permesso per motivi umanitari: inferiore è in quasi tutti i casi la durata degli stessi e - soprattutto - in alcune ipotesi è preclusa la conversione.

Le ipotesi ora previste, inoltre, non "coprono" tutte quelle che la giurisprudenza aveva ritenuto meritevoli di protezione umanitaria: la definizione delle

<sup>46</sup> Cf. art.20-bis D.Lgs. 286/1998.

<sup>47</sup> Cf. art.42-bis D.Lgs 286/1998.

esigenze sanitarie che giustificano il rilascio di un permesso per cure mediche sembra infatti particolarmente severa, prevedendo che a tal fine il rimpatrio debba provocare un “rilevante” pregiudizio alla salute del cittadino straniero ed autorizzando quindi implicitamente le autorità di Pubblica Sicurezza a cagionare con l’espulsione del cittadino straniero un pregiudizio (non grave) alla salute dello stesso; le calamità, perché possa essere rilasciato un permesso per tale titolo, devono essere (oltre che eccezionali) “contingenti”, con specificazione oltre che irrazionale (la desertificazione o la sommersione delle terre non sembrano purtroppo fenomeni contingenti...), estranea alla pratica amministrativa, alla dottrina ed alla prima giurisprudenza formatasi sul tema<sup>48</sup>.

L’aspetto che tuttavia rende incomparabile l’attuale protezione complementare con la “vecchia” protezione umanitaria è l’assenza nella prima di un’ipotesi che valorizzi l’integrazione sociale e lavorativa del cittadino straniero, come detto il “serio motivo di carattere umanitario” che in questi ultimi anni ha avuto senza dubbio la maggiore fortuna.

Si è deciso infatti di premiare l’*eroe*, istituendo il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile e scegliendo come fonte normativa la legge sulle ricompense al valor civile del 1958, e si è dimenticando il *cittadino*, la persona cioè che con il proprio impegno ha dimostrato di essere entrata a far parte della comunità civile ed il cui diritto al rispetto della vita privata e familiare è tutelato, oltre che dalla Carta Costituzionale, dall’art.8 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

#### 4. Quali prospettive?

A questo punto occorre interrogarsi sulla costituzionalità dell’operazione attuata con il decreto sicurezza.

Se infatti la protezione umanitaria era una misura attuativa, oltre che di norme internazionali, di un preciso precetto costituzionale (quella che garantisce il diritto di asilo alle condizioni descritte dal terzo comma del’art.10 Cost.) era lecito abrogarla?

Le ipotesi sono due<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Per un approfondito esame della questione si rinvia a ANNA BRAMBILLA, “Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell’ambito dell’ordinamento giuridico europeo e nazionale?”, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2/2017.

<sup>49</sup> Cf. MARIA ACIERNO, “Diritto alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future”, in PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggiori Editore, 2019, pp.83 – 85.

Secondo la prima, il diritto di asilo costituzionale, al quale la norma sulla protezione umanitaria non faceva che un indiretto riferimento, non sarebbe in alcun modo scalfito (né sarebbe potuto esserlo) dalla norma abrogatrice. Il decreto sicurezza non ha infatti inciso in alcun modo sulla disciplina contenuta nella norma costituzionale che garantisce il diritto di asilo che quindi, secondo l'insegnamento della Cassazione<sup>50</sup>, continua ad essere un diritto soggettivo perfetto, direttamente invocabile da chi non goda nel Paese di origine dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione (così come continuerebbero ad essere invocabili, anche per il suo tramite, tutti gli altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta stessa e dal diritto internazionale). Si tornerebbe quindi al quadro giuridico antecedente lo sviluppo della protezione umanitaria, con la possibilità per il cittadino straniero di chiedere alle competenti Commissioni territoriali il riconoscimento della protezione internazionale ed all'autorità giurisdizionale (mancando norme attuative di tale diritto) il riconoscimento del c.d. "asilo costituzionale". Tale opzione sembra essere quella "suggerita" dallo stesso Presidente della Repubblica il quale, emanando il decreto sicurezza, ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri con la quale ha ritenuto di precisare che, in materia di asilo, «restano fermi gli obblighi costituzionali (...) e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione»<sup>51</sup>. Non sarebbe secondo questa prospettazione proponibile una questione di incostituzionalità, perché la Costituzione continuerebbe a garantire ciò che il Legislatore storico pensava di cancellare<sup>52</sup>.

Vi è tuttavia una seconda prospettazione, secondo la quale l'abrogazione di una norma attuativa del dettato costituzionale sarebbe in quanto tale incostituzionale: una volta apprestata l'attuazione di un precetto costituzionale, la relativa norma attuativa potrebbe naturalmente essere modificata (nel rispetto dei principi dettati da quella costituzionale), ma non abrogata. La protezione umanitaria quindi, in quanto istituto attuativo del diritto di asilo sancito dall'art. 10, comma 3, della Costituzione, non si sarebbe potuta legittimamente abrogare<sup>53</sup>.

Vi è infine una terza via, compatibile con entrambe le ipotesi sopra esposte, che potrà essere battuta per continuare a garantire ai richiedenti asilo nel nostro

<sup>50</sup> Cass. civ. SS.UU. 4674/1997.

<sup>51</sup> <https://www.quirinale.it/elementi/18098>.

<sup>52</sup> Condivide tale impostazione MARCO BENVENUTI, "Il dito e la luna...", cit., pp.15 – 20.

<sup>53</sup> In tal senso SILVIA ALBANO, "Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria", in GENNARO SANTORO (a cura di), *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Antigone Edizioni, 2018, p.49 ([https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/05/E-book-Salvini\\_-Export\\_V11.pdf](https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/05/E-book-Salvini_-Export_V11.pdf)), in cui si cita il precedente della Corte Costituzionale n.49/2000, pur relativo a referendum abrogativo.

Paese tutela e protezione. Tale via consiste in una più coraggiosa interpretazione delle norme vigenti e delle forme di protezione già previste, con particolare riferimento alla protezione sussidiaria ed alla nuova protezione speciale.

Anzitutto la protezione speciale. Tale nuova forma di protezione, si è detto, ha l'esplicita funzione di garantire nel nostro ordinamento il rispetto del principio di *non refoulement*, attribuendo un titolo di soggiorno a coloro che, pur astrattamente meritevoli del riconoscimento dello *status* di rifugiato (per il proprio fondato timore di persecuzione<sup>54</sup>) o della protezione sussidiaria (per il proprio fondato timore di essere sottoposti a tortura<sup>55</sup>), non vi possano accedere per aver messo in atto condotte ostative a tale riconoscimento e non possano comunque essere espulsi per il carattere assoluto del divieto di respingimento verso paesi in cui quei timori possono realizzarsi. La disposizione tuttavia (nella parte in cui attribuisce tale diritto al soggiorno in ragione del timore di persecuzione) prevede un elenco di motivi di persecuzione diverso e più esteso di quello proprio della Convenzione di Ginevra contemplando addirittura, quale motivo di persecuzione, le “condizioni personali o sociali” del cittadino straniero. Non può quindi essere espulso o respinto ed ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale il cittadino straniero che tema di essere perseguitato (magari anche solo nel senso di essere destinatario di provvedimenti amministrativi o giudiziari discriminatori o sproporzionati o di non aver accesso a tutela giuridica<sup>56</sup>), per le proprie condizioni personali o sociali (magari perché in condizioni di miseria o di grave emarginazione)<sup>57</sup>. Pare quindi ci siano buoni argomenti per rivendicare la nuova protezione speciale ben al di là degli angusti perimetri del divieto di *refoulement*.

La protezione sussidiaria, infine. Tale forma di protezione, come si è detto, deve essere tra l'altro riconosciuta ai cittadini stranieri che temono di essere sottoposti a trattamento inumano o degradante<sup>58</sup>; non risulta tuttavia che – ad oggi – sia mai stata accordata a richiedenti asilo rispetto ai quali il trattamento inumano temuto consista nella “semplice” negazione di diritti umani fondamentali, quali ad esempio il diritto all'alimentazione o alle cure mediche essenziali<sup>59</sup>. Occorrerebbe invece ridefinire il concetto di “inumano” ed i trattamenti

<sup>54</sup> Cf. art.19, comma 1, D.Lgs. 286/1998.

<sup>55</sup> Cf. art.19, comma1.1, D.Lgs. 286/1998.

<sup>56</sup> Cf. art.7, comma 2, D.Lgs. 251/2007.

<sup>57</sup> Si rinvia, per un'ampia esposizione di questa tesi, a MARCO BENVENUTI, “Il dito e la luna...”, cit., pp.29 - 34.

<sup>58</sup> Cf. art.14, comma 1, lett. b), D.Lgs 251/2007.

<sup>59</sup> Nel senso di ritenere violato l'art.3 CEDU e, quindi, il divieto di tortura o trattamento inumano o degradante in fattispecie relativa ad un cittadino straniero malato terminale che in caso

che possano qualificarsi come tali: non solo le sofferenze volontariamente inferite ma anche, come il dato letterale della norma consente ed il rispetto dei diritti umani fondamentali impone, la negazione di quei diritti umani fondamentali che il pensiero giuridico moderno ritiene elementi costitutivi della stessa idea di persona umana.

## 5. Conclusioni

Al di là della costituzionalità o meno della norma che ha abrogato il permesso per motivi umanitari e della possibilità che il nostro sistema di asilo regga al colpo grazie ai suoi numerosi anticorpi, occorre soffermarsi sul fatto che, nel 2018, il Legislatore ha inteso eliminare dall'ordinamento un titolo di soggiorno che è precisa declinazione del "principio di umanità".

Si richiede infatti ora all'Amministrazione di esaminare le domande di protezione e di soggiorno applicando le leggi vigenti, senza considerazione alcuna per l'*umanità* in quanto tale e, quindi, per i diritti umani fondamentali che l'umanità stessa contribuiscono a definire.

La definizione di *umano* e quindi di *umanitario* implica riflessioni filosofiche, etiche e religiose non sempre condivise e comunque in continua evoluzione. Il pensiero moderno tuttavia, recependo principi antichi quanto la nostra stessa civiltà<sup>60</sup>, ha individuato taluni aspetti irrinunciabili che devono qualificare l'esistenza degli uomini, prescrivendone il rispetto da parte della collettività e così nominandoli *diritti*. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, le numerose convenzioni internazionali sottoscritte in materia dagli Stati e le costituzioni delle quali gli Stati stessi si sono dotati contribuiscono così alla creazione di un elenco di tali diritti "umani" e dei corrispondenti doveri (salvare i naufraghi ed accogliere i profughi sono certamente tra di essi), il cui rispetto è sempre e comunque dovuto, senza che leggi o decreti possano legittimamente cancellarli.

Gli archetipi verso i quali si può tendere sono d'altra parte due.

Uno è quello di Cremete che, nello *Hautontimoroumenos* (Il punitore di sé stesso) di Terenzio si interessa del destino del suo vicino sventurato e, richiesto del perché si impicciasse dei suoi affari, risponde con il noto verso «Homo sum,

---

di espulsione non avrebbe potuto accedere alle cure necessarie, si veda: D c. regno Unito, Corte EDU, 2 maggio 1997. Cf. EUGENIO CASTRONUOVO, "Il permesso di soggiorno...", cit., p. 25.

<sup>60</sup> Si rinvia, per uno studio sulle origini dei diritti umani nella cultura antica, specialmente greca, romana e cristiana, a: MAURIZIO BETTINI, *Homo Sum. Esseri "umani" nel mondo antico*, Einaudi, 2019.

humani nihil a me alienum puto» («Sono un uomo, nulla che sia umano ritengo mi sia estraneo»), verso che secondo Seneca<sup>61</sup> richiama gli obblighi reciproci tra gli uomini.

L'altro archetipo, che ci allontanerebbe da valori condivisi e fondativi della nostra cultura, è invece quello di Polifemo, «il ciclope che non “si mischiava con gli altri” e aveva “pensieri senza legge”: il mostro che non conosceva l'ospitalità»<sup>62</sup>.

#### Livio Neri

Livio Neri, avvocato. È titolare di uno studio legale a Milano “Studio diritti e lavoro” ([www.studiodirittielavoro.it](http://www.studiodirittielavoro.it)) che si occupa di diritto del lavoro, di diritto antidiscriminatorio, di diritto dell'immigrazione, della cittadinanza e dell'asilo. Svolge attività formativa per avvocati ed operatori sociali in tali ultime materie, sulle quali ha pubblicato alcuni lavori. E' 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. E' socio e membro del consiglio direttivo di ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

<sup>61</sup> SENECA, *Lettere a Lucilio*, XV, 95, 50 – 53.

<sup>62</sup> MAURIZIO BETTINI, *Homo Sum...*, cit., p. 15.

# LA DEMOLIZIONE DEL FRAGILE SISTEMA PUBBLICO ITALIANO DI ACCOGLIENZA E PROTEZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI RIFUGIATI

Gianfranco Schiavone

## **1. Dallo SPRAR al SIPROIMI ovvero dal sistema unico al contenitore indifferenziato**

### **1.1.**

Nella prima parte di questo capitolo verrà esaminato l'impatto della riforma introdotta dal D.L. n. 113 del 4.10.2018 convertito, con modificazioni, in legge n.132 del 1.12.2018 sul sistema nazionale di accoglienza in Italia. Si tratta di un intervento normativo che, pur senza presentarsi come un testo organico di riforma, interviene in realtà a modificare in modo profondo la struttura organizzativa e le stesse finalità del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), ribattezzato in seguito SIPROIMI, un acronimo alquanto incerto posto ad indicare il sorgere del nuovo Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, di cui si illustreranno le finalità e le modalità di funzionamento, evidenziando le alquanto ridotte continuità con il sistema SPRAR a fronte delle rilevanti diversità che il nuovo sistema presenta. Nella seconda parte ci si concentrerà sugli interventi di tipo amministrativo che, destrutturato lo SPRAR, hanno reso possibile la costruzione di un sistema di accoglienza di natura esclusivamente straordina-

ria in contrasto con alcuni principi fondamentali posti dal diritto dell'Unione europea e segnatamente dalla Direttiva 2013/33/UE in materia di accoglienza.

## 1.2.

Iniziamo dunque ad esaminare innanzitutto quali sono i destinatari del sistema di accoglienza secondo quanto ridefinito dalla nuova normativa; essi sono:

- 1) i titolari di protezione internazionale;
- 2) i minori stranieri non accompagnati;
- 3) i titolari di un permesso di soggiorno per «casi speciali» che ricomprende categorie tra loro alquanto diverse già previste dal decreto legislativo n. 286/1998, ovvero l'art. 18 (motivi di protezione sociale), l'art.18-*bis* (vittime di violenza domestica) e l'art. 22, comma 12-*quater* (permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo);
- 4) i titolari di permesso di soggiorno per «cure mediche» di particolare gravità di cui al novellato art. 19, comma 2, lett. *d-bis*, del decreto legislativo n. 286/98, rilasciato dal questore per il tempo attestato nei certificati medici;
- 5) i titolari di permesso di soggiorno per «contingente ed eccezionale calamità» naturale, previsto dal nuovo art. 20-*bis* del decreto legislativo n. 286/98, rilasciato dal questore ed avente durata semestrale;
- 6) i titolari di permesso di soggiorno per «atti di particolare valore civile» previsto dal nuovo art. 42-*bis* del decreto legislativo n. 286, autorizzato dal Ministro dell'Interno, su proposta del prefetto, e rilasciato dal questore, della durata di un biennio.

Vengono invece esclusi dall'accoglienza nel nuovo SIPROIMI:

- a) tutti i richiedenti asilo ovvero i richiedenti protezione internazionale<sup>1</sup> con la sola esclusione di coloro che, alla data di entrata in vigore del D.L. 113/2018 erano già in accoglienza e che dunque possono rimanervi fino a conclusione del percorso per essi precedentemente previsto;
- b) i titolari di uno status di protezione umanitaria in possesso di un permesso di soggiorno con la dicitura “protezione umanitaria” ad esclusione di coloro che, alla data di entrata in vigore del D.L. 113/2018, erano già in accoglienza e che vi possono dunque rimanere fino alla scadenza del periodo temporale pre-

<sup>1</sup> Il termine “richiedente asilo” verrà usato come sinonimo di “richiedente protezione internazionale” utilizzato nella normativa; si privilegerà tuttavia il termine “richiedente asilo” perché avente un'accezione più ampia e, ad avviso dell'autore, più corretta, giacché la nozione di asilo prevista dall'ordinamento italiano è più ampia di quella di protezione internazionale.

visto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque entro la scadenza del progetto di accoglienza;

c) i titolari di uno status di protezione umanitaria ai quali tuttavia, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, co. 9 del D.L. 113/18 (regime transitorio), è stato rilasciato un titolo di soggiorno recante la dicitura “casi speciali” in quanto rilasciato dopo il 5 ottobre 2018;

d) i titolari del nuovo permesso di soggiorno per «protezione speciale» previsto dal novellato art. 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25/2008, concesso dal questore nei limiti stabiliti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, in ossequio al principio di *non refoulement* per rischio, in caso di rientro nel paese di origine, di subire persecuzioni o tortura.

### 1.3.

Esaminiamo per prima la condizione delle vittime di tratta che invero è spesso intrecciata a quella di colui/colei che necessita di una protezione internazionale, in quanto anche laddove si sia affrancata dalla sua condizione di persona trafficata non può comunque far rientro nel Paese di origine per timore fondato di subire persecuzioni o un danno grave. A seguito della promulgazione del D.lgs 24 marzo 2014 n. 24 che recepisce la Direttiva 2011/36/UE e al conseguente nascere di sperimentazioni innovative sul campo era cresciuto un lento ma proficuo rapporto di dialogo e di interazione tra il sistema di accoglienza e protezione per i rifugiati e il sistema di protezione delle vittime di tratta<sup>2</sup>. Diversi programmi SPRAR avevano così nel tempo acquisito attenzioni e competenze specifiche sull'accoglienza dei richiedenti asilo vittime di tratta e il sistema di collegamento tra i due sistemi pubblici (protezione dei rifugiati e protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento), almeno in alcuni territori, aveva iniziato a funzionare in modo efficace.

La modifica normativa che inserisce nel SIPROIMI le vittime di tratta laddove non già destinatarie di altri specifici interventi assistenziali potrebbe quindi a prima vista trovare una sua razionale giustificazione. Tuttavia la valutazione diviene alquanto diversa qualora si consideri che l'accoglienza nel SIPROIMI non è più destinata ai richiedenti asilo ed è quindi spogliata proprio della sua

<sup>2</sup> Cf. CITTALIA, SPRAR, GRUPPO ABELE, ON THE ROAD, *Position Paper – Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale*, Roma ottobre 2015 in [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it); MINISTERO DELL'INTERNO E UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2017, in [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it).

valenza di protezione ovvero di un sistema di azioni di presa in carico della persona che accompagna il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato o di altro status di protezione per divenire esclusivamente un sistema di erogazione di un'assistenza materiale e sociale nei confronti di un cittadino/a straniero/a la cui condizione giuridica è già stata riconosciuta. Con la riforma introdotta dalla L. 132/2018 la vittima di tratta che chiede il riconoscimento della protezione internazionale è infatti collocato/a non già nel SIPROIMI bensì nei Centri di accoglienza straordinari (CAS), che, come si illustrerà di seguito, sono concepiti come strutture parcheggio assai simili alle strutture di "bassa soglia". Senza timore di smentita si può a ben ragione sostenere che le prime vittime della riforma del sistema di accoglienza dallo SPRAR al SIPROIMI siano proprio quei rifugiati, molto spesso donne, che sono stati oggetto di trafficking a scopo di sfruttamento sessuale o per altre finalità, poiché cancellando le esperienze degli SPRAR che avevano maturato competenze adeguate diviene maggiormente difficile sostenere e proteggere i/le richiedenti asilo vittime di tratta che possono avere un bisogno di protezione internazionale.

Si osservi inoltre che nel nuovo assetto normativo il progetto SIPROIMI che accoglie al proprio interno i titolari di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 del D.L.gs 286/98, ovvero anche le vittime di tratta che non hanno uno status di protezione internazionale, finisce per svolgere un compito che appare nella sostanza uguale e parallelo a quello assegnato ai programmi che prevedono la gestione di case rifugio per vittime di tratta (tanto infatti che la stessa norma dispone l'invio al SIPROIMI solo se non sono attivabili altri interventi specifici). Si crea in tal modo una sorta di irragionevole doppio binario che non appare sorretto da alcuna motivazione salvo quella (tuttavia priva di una logica giuridica) di fornire una sorta di supplenza al sistema nazionale per le vittime di tratta cronicamente carente di risorse economiche necessarie. La confusione, anche in termini di programmazione e finanziamento degli interventi, tra compiti e ruoli del sistema nazionale di protezione delle vittime di tratta e compiti del sistema nazionale di accoglienza e protezione dei titolari di protezione internazionale, diviene pertanto totale.

#### 1.4

Come sopra indicato trovano accoglienza nel SIPROIMI anche i titolari di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell' art. 18-*bis* (vittime di violenza domestica) e all'art. 22, comma 12-*quater* (permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo) i titolari di un permesso di soggiorno per "calamità" rilasciato ai sensi dall'art. 20-*bis* del D.L.gs. 286/98, introdotto dal

D.L. 113/18, nonché i titolari di permesso di soggiorno per “cure mediche” rilasciato ai sensi dell’art. 19, comma 2, lett. d-bis D.L.gs. 286/98, introdotto dal D.L. 113/18.

Cosa accomuna le condizioni sopra evidenziate? Ad eccezione del cittadino straniero che non può fare rientro nel suo Paese in ragione di una contingente ed eccezionale calamità naturale e che quindi si trova in una condizione che, seppure temporaneamente, presenta chiare analogie a quella di colui che fugge da un grave danno come definito dalla Direttiva 2011/95/UE, appare invece alquanto evidente che, per gli altri casi, si tratta di condizioni giuridiche e di percorsi sociali che, pur degni della massima attenzione da parte delle pubbliche autorità, risultano estranei alla condizione di coloro cui riconoscere una protezione internazionale. Certamente uno straniero/a cui viene riconosciuto il diritto ad ottenere un permesso di soggiorno in quanto vittima di violenza domestica può ben essere *anche* un rifugiato la cui domanda di protezione non è mai stata esaminata, così come può esserlo uno straniero che è vittima di grave sfruttamento lavorativo. In relazione a questa seconda condizione spesso si tratta proprio di richiedenti asilo la cui domanda è stata rigettata e che, una volta clandestinizzati, sono stati vittime di violente forme di sfruttamento lavorativo oppure stranieri che avevano ottenuto uno status di protezione umanitaria, istituto giuridico cancellato proprio dalla L. 132/2018<sup>3</sup> e che, una volta privi di un titolo di soggiorno e intrappolati nella spirale dello sfruttamento, possono avere la beffarda buona sorte di ottenere un nuovo titolo di soggiorno come vittime di sfruttamento e quindi entrare proprio in quel sistema di protezione dal quale la nuova norma li aveva esclusi.

Gli stranieri che, in sparuto numero, ottengono il caritatevole permesso di soggiorno per cure mediche ai sensi dell’art. 19, comma 2, lett. *d-bis*, del decreto legislativo n. 286 giacché «versano in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza» nel loro percorso migratorio possono indubbiamente avere incrociato il sistema asilo essendo stati richiedenti protezione internazionale la cui domanda è stata rigettata salvo successivamente ottenere il questurile permesso di soggiorno per cure mediche. Proprio l’abrogazione della protezione umanitaria ha prodotto serie ricadute in relazione a questa categoria di persone perché le serie condizioni sanitarie in cui versava uno straniero, unitamente a una complessiva valutazione sulla situazione del Paese di origine e sulle condi-

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia, per l’analisi, al capitolo di Livio Neri, pp. 145-166.

zioni della persona sotto altri profili (età, condizione sociale ecc.) potevano, ai sensi della normativa previgente, condurre ad un riconoscimento di protezione umanitaria oggi non più possibile. Persone in condizioni di estrema vulnerabilità che sono quindi state espulse dal sistema asilo possono, per così dire, rientrare nel SIPROIMI nei casi più gravi, anche se è dubbio che con ciò si preveda per loro la realizzazione di un effettivo percorso di integrazione sociale giacché la norma non chiarisce neppure se sia possibile per l'interessato svolgere attività lavorativa, compatibile con il suo grave stato di salute, né soprattutto se il titolo di soggiorno per cure mediche possa essere convertito in permesso per lavoro; in assenza di una norma che lo vieti si ritiene che sussista tale diritto, ma è possibile tuttavia che alcune Questure adottino un'interpretazione restrittiva e non consentano la conversione del permesso di soggiorno per cure mediche in un permesso di soggiorno per studio o lavoro. Ad un anno dall'entrata in vigore della nuova norma la situazione in materia è ancora oltremodo confusa.

Nulla infine occorre dire sull'assenza di ogni relazione logica e funzionale tra un sistema di accoglienza e protezione dei rifugiati e l'erogazione di una misura di accoglienza che può benevolmente essere concessa agli stranieri irregolari che pur divengono titolari di permesso di soggiorno per "atti di particolare valore civile".

Come si è visto dalla tipizzazione sopra riportata, è prevista l'esclusione dall'accoglienza nel novello SIPROIMI proprio dei titolari del nuovo permesso di soggiorno per "protezione speciale" previsto dal novellato art. 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, concesso dal questore nei limiti stabiliti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, sulla base dell'obbligo giuridico del rispetto del principio di *non refoulement* per rischio, in caso di rientro nel paese di origine, di subire persecuzioni o tortura. Il Legislatore, ha voluto quindi espressamente escludere dall'accoglienza nel SIPROIMI proprio coloro ai quali la norma riconosce ancora il diritto ad uno status di protezione internazionale. Chi scrive non può che auspicare (rinviando la trattazione tecnica della tematica ad altra sede) che di tale disposizione normativa possa quanto prima essere sollevata eccezione di legittimità costituzionale per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art.3 della Costituzione che si pone quale limite inderogabile alla discrezionalità del Legislatore.

Mettendo a confronto le condizioni giuridiche che vengono confermate o inserite per la prima volta nel raggio d'azione del SIPROIMI e quelle che invece vengono escluse, si ricava un senso di smarrimento e di sconcerto, perché il SIPROIMI relativamente alle categorizzazioni fin qui esaminate (sui titolari di protezione e sui richiedenti asilo si dirà più avanti) appare quale un generico

e bizzarro contenitore nel quale trovano collocazione persone con condizioni giuridiche e bisogni sociali del tutto diversi tra loro, mentre altre persone con condizioni e bisogni vicini a quelli dei rifugiati non hanno accesso al sistema. Anziché ricorrere alla logica del contenitore indifferenziato, alcuni dei doverosi interventi di assistenza e tutela attribuiti al SIPROIMI dovrebbero essere ricondotti nell'alveo di programmi nazionali specifici, in parte già esistenti (come quello sulle vittime di tratta) o ancora del tutto assenti (come nel caso delle vittime di sfruttamento lavorativo, tematica sulla quale non c'è nessuna effettiva programmazione nazionale, pur trattandosi di una radicata piaga nazionale che richiederebbe ben diversa attenzione istituzionale). Altri interventi (si pensi al sostegno allo straniero affetto da gravi patologie e bisognoso di cure mediche o al titolare di un permesso di soggiorno per particolari meriti civili) andrebbero invece realizzati direttamente dagli enti locali nell'ambito dello svolgimento delle loro generali funzioni amministrative in campo socio-assistenziale, con oneri interamente a carico dello Stato per la copertura degli interventi.

## 1.5.

Sofferamoci ora sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che pure rappresentavano parte assai rilevante dell'attività dello SPRAR prima della riforma introdotta con il D.L. 113/2018 e ora con il SIPROIMI. Poiché si tratta di tema estremamente vasto che necessiterebbe di un'attenzione specifica non comprimibile nello spazio di questo capitolo, mi soffermo brevemente solo su alcuni punti essenziali che risultavano connessi con l'analisi fin qui condotta.

Come evidenziato nell'approfondimento sui dati *Meno asilo, più irregolari*<sup>4</sup>, ad agosto 2019 i minori stranieri non accompagnati accolti nella rete SPRAR rappresentano un numero significativo, specie se rapportato al numero complessivo dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia; circa il 58% dei minori stranieri non accompagnati accolti in Italia ad agosto 2019 risultava dunque inserito in un progetto SIPROIMI. La crescita della capacità di accoglienza nello SPRAR dei minori stranieri non accompagnati avvenuta nel corso dell'ultimo biennio è sicuramente una conseguenza positiva della L. 47/2017 (cd legge Zampa) che ha novellato l'art.19 comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevedendo che i minori stranieri non accompagnati siano inseriti nello SPRAR ed in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili. La legge Zampa ha previsto che

<sup>4</sup> A riguardo vedere il contributo di Giovanni Godio, p. 218.

la capienza del sistema di accoglienza sia commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati nel territorio nazionale, anche se è comunque stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

La critica alla natura funzionale del SIPROIMI quale contenitore indifferenziato di condizioni giuridiche e di situazioni sociali del tutto diverse tra loro e che pertanto non dovrebbero essere accomunate nel medesimo sistema di accoglienza vale dunque anche in relazione ai minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e non? Ritengo di no, per alcune ragioni fondamentali che riguardano in primo luogo le motivazioni che stanno alla base della fuga del minore straniero non accompagnato; esse indubbiamente non sono sempre riconducibili all'alveo della protezione internazionale e non sempre lo erano anche in relazione allo status giuridico di protezione umanitaria, prima che avvenisse la cancellazione di detto fondamentale istituto giuridico ad opera del D.L. 113/2018. Tuttavia non può essere sottovalutato il fatto che i minori stranieri non accompagnati costituiscono una categoria di persone particolarmente vulnerabili perché migranti e per la loro giovane età, cosicché il loro percorso migratorio, come emerge da gran parte della letteratura scientifica, è di natura sostanzialmente forzata anche quando le cause della migrazione non sono riconducibili a rischi di persecuzioni o a rischi di subire un danno grave bensì si tratta di una fuga da situazioni familiari e sociali complesse.

Non appare pertanto irragionevole la scelta, che precede di anni la riforma introdotta dalla L. 132/2018, di inserire il minore straniero non accompagnato preferibilmente nel sistema SPRAR, anche quando il minore stesso non presenta domanda di asilo, rimanendo ferma ovviamente la possibilità, da valutarsi caso per caso, che egli possa trovare una collocazione adeguata anche presso altre strutture educativo-assistenziali.

## 1.6.

Se la L. 132/2018 non ha inciso in modo significativo su finalità e struttura dello SPRAR mutuato in SIPROIMI, per ciò che attiene l'accoglienza dei minori, la norma ha avuto un impatto estremamente rilevante sullo status dei minori stranieri non accompagnati, soprattutto dopo il compimento della maggiore età. Prima dell'entrata in vigore del D.L. 113/18, infatti, la maggior parte dei minori non accompagnati richiedenti asilo ottenevano un permesso di soggiorno per motivi umanitari, giacché, questa forma di protezione derivante dal diritto interno era maggiormente ampia rispetto alle due forme della protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria)

in attuazione della nozione di diritto d'asilo prevista dalla nostra Costituzione all'art. 10 comma 3. Come si può vedere dall'esame dei dati disponibili per i primi sei mesi del 2018, durante il semestre è stata riconosciuta la protezione umanitaria nel 74% delle decisioni delle Commissioni territoriali riguardanti domande di protezione internazionale presentate dai minori stranieri non accompagnati, mentre è stato riconosciuto lo status di rifugiato nel 4% dei casi e la protezione sussidiaria nel 2%. Le domande rigettate senza riconoscimento di alcuna forma di protezione sono state invece il 16%<sup>5</sup>.

Vediamo invece cosa è avvenuto in seguito all'abrogazione della protezione umanitaria ad opera del D.L.113/18, esaminando il medesimo rapporto del Ministero del Lavoro dell'anno successivo<sup>6</sup>; nel corso del primo semestre 2019 sono state esaminate in totale 2.052 domande di protezione internazionale relative a minori stranieri non accompagnati. In riferimento alle tipologie di decisioni adottate dalle Commissioni territoriali risultano negate il 66% delle richieste, a fronte del 17% di riconoscimenti dello status di rifugiato, del 6% della protezione sussidiaria e del 7% di protezione umanitaria. In un solo anno si è passati dunque, nonostante una crescita netta del riconoscimento della protezione internazionale, dal 16% dei dinieghi al 66% degli stessi. Un dato sconcertante o meglio una condanna particolarmente crudele nei confronti di migliaia di minori finiti nel tritacarne della politica dell'odio.

Subito dopo aver scritto queste righe mi sembra d'udire l'eco dell'esercito nostrano dei rigoristi sostenere con foga che era necessario porre fine a una situazione nella quale bastava, a lor dire, essere uno straniero minore e venire in Italia per vedersi indebitamente concessa una protezione in sostituzione della corretta strada dell'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per studio o lavoro ai valenti neo-maggiorenni che studiano e lavorano. Ebbene, è opportuno qui evidenziare che nel caso in cui il minore straniero non accompagnato riceva il diniego della propria domanda di protezione internazionale prima del compimento dei 18 anni, egli può ottenere il permesso di soggiorno per minore età e, ove soddisfatti determinati requisiti, possa poi convertirlo alla maggiore età in permesso per studio, lavoro o attesa occupazione ai sensi dell'art. 32 D.L.gs. 286/98. Se invece la domanda di protezione internazionale presentata dallo

<sup>5</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE, *Report di Monitoraggio – I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, Dati al 30 giugno 2018.

<sup>6</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE, *Report di Monitoraggio – I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia* - Dati al 30 giugno 2019

stesso minore viene rigettata dopo il compimento dei 18 anni, la maggior parte delle Questure non consente al neo maggiorenne di richiedere un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione ai sensi dell'art. 32, anche qualora soddisfatti i requisiti richiesti. Può così accadere che perdano la possibilità di regolarizzarsi neo maggiorenni che avrebbero potuto ottenere un permesso per studio, lavoro o attesa occupazione, se avessero richiesto il permesso per "minore età" prima dei 18 anni anziché presentare domanda di protezione internazionale<sup>7</sup>. La vita di migliaia di minori stranieri non accompagnati viene trasformata dunque a tutti gli effetti in una specie di lotteria.

### 1.7.

Tra gli esclusi dall'accoglienza in SIPROIMI vi sono, come si è visto, anche coloro ai quali è stata riconosciuta una protezione umanitaria con decisione assunta dalla competente commissione territoriale (o dal giudice) prima dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018 ovvero prima del 5 ottobre 2018, ma il cui permesso di soggiorno, per mere ragioni amministrative, è stato rilasciato successivamente all'entrata in vigore del decreto. Sulla base del principio generale di irretroattività applicato alla riforma del sistema di accoglienza introdotta dal D.L. 113/2018 – tema a lungo controverso in giurisprudenza e da ultimo chiarito dalle Sezioni Unite Civili<sup>8</sup> – sussistono valide ragioni per ritenere che l'esclusione dall'accesso allo SPRAR/SIPROIMI delle persone che si trovano nelle condizioni sopra indicate sia illegittimo. Il D.Lgs 142/2015 che come ben noto trasformò lo SPRAR da uno dei sistemi pubblici di accoglienza nel "sistema unico" nazionale di accoglienza, prevedeva infatti che l'accesso allo SPRAR da parte del titolare di uno status di protezione umanitaria privo di mezzi adeguati di sostentamento fosse un diritto e non già solo una mera possibilità, sia nel caso che lo straniero titolare di detta protezione si trovasse già

<sup>7</sup> Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal D.L. 113/2018 - Scheda per operatori, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

<sup>8</sup> In tema di successione delle leggi nel tempo in materia di protezione umanitaria, il diritto alla protezione, espressione di quello costituzionale di asilo, sorge al momento dell'ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali e la domanda volta a ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile; ne consegue che la normativa introdotta con il d.l. n. 113 del 2018, convertito con la l. n.132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina contemplata dall'art. 5 comma 6 del d.lgs 286 del 1998 e dalle altre disposizioni consequenziali, non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018) della nuova legge. Cf. Suprema Corte di Cassazione - Sezioni Unite Civili, Sentenza n.29460-19.

in precedenza nello SPRAR come richiedente asilo (situazione prevista dalla norma come generale ma che nella realtà purtroppo non era affatto tale), sia nel caso in cui il titolare della protezione umanitaria chiedesse, avendone titolo, di entrare nello SPRAR quando era in uscita da un CAS destinato alla sola accoglienza temporanea dei richiedenti asilo.

La giurisprudenza sul punto è ancora alquanto esigua e diversi contenziosi sono in corso al momento dell'uscita di questi libro; tuttavia al momento va segnalata, tra le prime, una interessante sentenza<sup>9</sup> che riconosce con particolare chiarezza il diritto all'inserimento nel sistema di accoglienza SPRAR/SIPROIMI dei titolari di permesso per motivi umanitari la cui domanda di protezione internazionale era stata introdotta prima dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018. Il T.A.R. bresciano ha infatti ritenuto illegittimo il provvedimento con il quale si negava l'ingresso nello SPRAR a un titolare di protezione umanitaria, in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari che fino alla primavera 2019 era accolto in un CAS nella medesima provincia bresciana e che, in uscita da detto centro, aveva chiesto di accedere allo SPRAR ma la cui domanda era stata rigettata. Il T.A.R. ha accolto il ricorso «in considerazione della illegittima applicazione retroattiva della normativa sopravvenuta, in contrasto con l'art. 11 delle preleggi, i cui effetti, nella fattispecie come quella in esame, sono stati chiariti dalla citata sentenza della Corte di Cassazione (Cass. Civ. Sez. I 19 febbraio 2019 n. 4890)».

## 1.8.

Ciò che risulta inalterato tra il vecchio SPRAR e il nuovo SIPROIMI, e che in una certa misura permette di mantenere una certa continuità tra i due sistemi, è rappresentata dai titolari di protezione internazionale che dovrebbero rappresentare, anche sul piano quantitativo, i destinatari più numerosi degli interventi del nuovo sistema di accoglienza. Tale continuità è apparsa per così dire rassicurante a molti, tra amministratori di enti locali ed enti gestori di progetti territoriali della rete SPRAR che già prima della riforma introdotta dal D.L. 113/2018, e spesso da parecchio tempo, accoglievano nei loro progetti solo titolari di protezione internazionale e non più richiedenti asilo. Va ricordato che la scelta di privilegiare i progetti SPRAR per l'accoglienza dei titolari di protezione internazionale e umanitaria si è affermata come prassi diffusa a partire dal 2016 a seguito del crescente squilibrio, già ampiamente illustrato nel

<sup>9</sup>TAR per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, Sezione Seconda, Sentenza n. 00478/2019.

Rapporto Migrantes 2017<sup>10</sup>, tra i ridotti posti disponibili nel sistema SPRAR che non hanno mai superato il 25% del totale e in alcune regioni si sono attestati persino sotto il 10% e il conseguente dilagare delle strutture CAS in ogni angolo d'Italia che si è verificato tra il 2015 e il 2017.

Invece di intervenire sui limiti intrinseci nel sistema SPRAR e farlo effettivamente divenire sistema unico di accoglienza, si volle tappare temporaneamente la falla depotenziando la primaria funzione di accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo accentuandone l'utilizzo per l'inserimento dei titolari di protezione. Si trattò di un gioco ad altissimo rischio che, unito alla mancata introduzione di disposizioni amministrative che obbligassero quanto meno i CAS ad adeguarsi parzialmente agli standard fissati in seno allo SPRAR, prevedendo semmai la permanenza del titolare di protezione in dette strutture qualora non fosse oggettivamente possibile il trasferimento nello SPRAR, produsse un forte indebolimento dello stesso SPRAR quale sistema di protezione dello straniero che chiede asilo in Italia, avviando anzitempo la sua trasformazione in un mero sistema di supporto all'inclusione sociale dei soli rifugiati. Il processo di demolizione compiuto dal D.L. 113/2018 ha potuto quindi operare con efficacia e velocità su un sistema pubblico di accoglienza e protezione che era già minato nelle sue fondamenta.

Per quali ragioni, alcuni si chiederanno, ritengo che l'accoglienza dei richiedenti asilo rappresentasse la dimensione più importante, una sorta di nucleo vitale, dell'ex SPRAR?

La ratio giuridica rinvenibile nella norma che dispose la nascita dello SPRAR nel 2002 fu quella di non dividere il sistema di accoglienza rivolto ai richiedenti asilo dal sistema finalizzato a supportare l'inclusione sociale del titolare di protezione internazionale o umanitaria; non quindi un aspetto secondario bensì una caratteristica fondante dello SPRAR, rinvenibile fin nel suo stesso acronimo al quale pochi forse hanno fatto attenzione: sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. L'attribuzione, pur parziale, ai comuni delle competenze ad occuparsi non solo dell'erogazione delle misure assistenziali utili a supportare l'integrazione sociale dei rifugiati ma anche dell'organizzazione dei servizi di accoglienza per i richiedenti asilo è infatti strettamente aderente al nostro impianto costituzionale ed in particolare all'art. 118 Costituzione in base alla quale tutti i tipi di funzioni amministrative in qualsiasi materia (incluse

<sup>10</sup> GIANFRANCO SCHIAVONE, "Le prospettive di evoluzione del sistema unico di asilo nell'Unione Europea e il sistema di accoglienza italiano", in FONDAZIONE MIGRANTES - DELFINA LICATA E MARIACRISTINA MOLFETTA (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Tau editrice: Todi (PG), 2017, pp.94-104.

quelle regolate in via esclusiva dalla legge statale) spettano ai Comuni fatto salvo che, per assicurare l'esercizio di inderogabili "esigenze unitarie", alcuni ruoli e funzioni siano attribuiti con norma primaria alle provincie, città metropolitane e alle regioni. L'accoglienza dei richiedenti asilo, una volta che siano stati distribuiti sul territorio nazionale seguendo una corretta logica di decentramento, è a tutti gli effetti un servizio di natura socio-assistenziale rivolto a una specifica categoria di persone e come tale, in armonia con il nostro assetto costituzionale, l'erogazione di detto servizio dovrebbe tradursi in una funzione amministrativa affidata ai Comuni, al pari di qualunque altro servizio di analoga natura assistenziale rivolta ai cittadini o agli stranieri regolarmente soggiornanti, fatti salvi quegli interventi che per esigenze unitarie vadano attribuiti ad altri livelli sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Allo Stato, in ragione della sussistenza di chiare esigenze unitarie, spetta esclusivamente la definizione di standard unitari, il coordinamento del piano nazionale il monitoraggio sulla sua effettiva applicazione e l'esercizio del potere sostitutivo in casi specifici e limitati.

Lo SPRAR nella cornice normativa disegnata dal D.Lgs 142/2015 era bel lungi dall'essere un sistema pubblico conforme agli artt. 118 e 119 della Costituzione perché la norma del 2015, pur promuovendo lo SPRAR quale sistema unico, non prevedeva affatto un effettivo trasferimento agli enti locali della funzione amministrativa della gestione dell'accoglienza<sup>11</sup>. Tuttavia la direzione di sviluppo del sistema sembrava almeno indicata e consistenti sforzi a livello politico e pratico furono messi in campo per avvicinarsi a questo obiettivo che è stato cancellato dalla normativa oggetto della presente analisi.

Come ho evidenziato in altra pubblicazione alla quale rinvio anche per una breve analisi sulla storia dei sistemi di accoglienza in Italia dalla fine degli anni '90 ad oggi, «il richiedente asilo e il titolare di protezione hanno bisogno della stessa dimensione di accoglienza diffusa e integrata nel territorio e non ha senso attendere il riconoscimento dello status per avviare un percorso di inserimento nel tessuto sociale. Lo SPRAR ha operato coerentemente con questa impostazione e, per questo, ha evitato la segregazione dei richiedenti asilo in appositi luoghi e con percorsi dedicati, con limitazione della loro libertà personale ... (..).... La risposta di civiltà (e di sicurezza) data dallo SPRAR è stata quella di ritenere più utile, per il migrante e per la società nel suo complesso, che la permanenza nel nostro Paese si traducesse in un periodo di crescita umana, culturale e professionale dell'individuo, sia in caso di esito positivo della domanda

<sup>11</sup> GIANFRANCO SCHIAVONE, "Le prospettive di evoluzione...", cit., pp.104-108.

di protezione (così accelerando i tempi del raggiungimento dell'autonomia individuale) sia nel caso di esito negativo. Ciò nella consapevolezza che modelli separati di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati creano tensione sociale, sperpero di risorse pubbliche e insicurezza. Lo SPRAR è stato anche un vasto e riuscito esperimento di sicurezza sociale che ha coinvolto decine di migliaia di persone e non è mai stato sfiorato dagli enormi problemi di sicurezza (e di spesa pubblica) che hanno invece caratterizzato la vita dei grandi centri collettivi degradati, destinati ai soli richiedenti asilo». <sup>12</sup>

La fine della gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo da parte delle amministrazioni locali e l'assunzione di questa funzione da parte delle articolazioni periferiche dello Stato, ha prodotto una profonda alterazione rispetto alla corretta ripartizione di funzioni tra Stato ed Autonomie Locali, cancellando la *ratio* stessa su cui lo SPRAR era nato e spazzando via il lento processo di normalizzazione dell'accoglienza dei migranti forzati nella società italiana per tornare ad imporre la logica dell'emergenza, logica tanto falsa nei suoi presupposti fattuali quanto utile come strumento per conquistare il potere politico in una società sempre più frantumata e desiderosa di espellere da sé i rifugiati considerati quali nuovi "rifiuti umani" del nostro presente, secondo la provocatoria ma illuminante definizione proposta da Bauman <sup>13</sup>.

## **2. La trasformazione del sistema ordinario di accoglienza in un sistema eternamente emergenziale, ovvero la truffa delle etichette**

### **2.1.**

Analizziamo per prima cosa le modifiche normative che sono state introdotte all'articolazione del sistema nazionale di accoglienza: gli artt. 9 e 11 del D. Lgs. 142/2015 come novellato dal D.L. 113/2018 convertito con modificazioni nella L. 113/2018, delineano un sistema di prima accoglienza esclusivamente emergenziale. L'art. 9 dispone infatti "misure di prima accoglienza" e in tali centri il richiedente è accolto per «il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della mede-

<sup>12</sup> ARCI, ASGI, GRUPPO ABELE LIBERA, LIBERTÀ E GIUSTIZIA, *Il razzismo è illegale, Strumenti per una opposizione civile*, Ed. Gruppo Abele, 2019, Capitolo 3.

<sup>13</sup> ZYGMUNT BAUMAN, *Vite di scarto*, Laterza, 2005.

sima domanda». È tuttavia abrogato il comma 5 dello stesso articolo che prevedeva l'invio del richiedente alle strutture SPRAR nel minor tempo possibile; in tal modo i centri non divengono più un luogo nel quale i richiedenti asilo vi rimangono per “il tempo strettamente necessario” e la prima accoglienza non è più tale in quanto non esiste più la nozione stessa di seconda accoglienza. Il successivo art. 10 non fa alcun riferimento agli standard previsti dalla Direttiva 2013/33/UE, ma si limita a generiche enunciazioni relative al rispetto della vita privata dei richiedenti ospitati. L'art. 11 mantiene inalterato il suo impianto volto a disciplinare l'erogazione di “misure straordinarie” di accoglienza nei soli casi di mancanza di posti nei centri di cui all'art. 9. Non viene modificata la disposizione in base alla quale detti centri «soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza». Infine l'art.12 del D.L. 113/2018 modifica l'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 riscrivendo interamente le funzioni dello SPRAR secondo quanto si è esaminato nel dettaglio nella prima parte del capitolo.

Il lettore faccia qui massima attenzione perché siamo in presenza di una sorta di abile gioco linguistico, ovvero a una sorta di truffa delle etichette, grazie alla quale il sistema di accoglienza è stato pressoché interamente destrutturato. Il sistema pubblico di accoglienza dei richiedenti asilo come previsto nell'originario impianto del D.L.gs 142/2015 poneva lo SPRAR quale perno del sistema, dovendo i richiedenti asilo essere trasferiti nello SPRAR nel minor tempo possibile dopo un eventuale passaggio dalla fase di prima accoglienza presso le strutture del citato art. 9 ovvero in caso di mancanza di posti, dopo essere stati temporaneamente collocati nelle strutture straordinarie di cui all'art. 11 denominate CAS. A tutti è noto che purtroppo dette strutture, già prima della riforma, sul piano fattuale non erano affatto temporanee e men che meno straordinarie (se non spesso, in senso metaforico, in relazione al loro incredibile livello di degrado), bensì assolutamente stabili e largamente predominanti sul sistema SPRAR; tuttavia erano strutture straordinarie e temporanee dal punto di vista giuridico, mentre con lo stravolgimento delle funzioni dello SPRAR, le strutture di cui agli articoli 9 e 11 di detta norma divengono strutture ordinarie a tutti gli effetti pur continuando ad assicurare solo servizi essenziali di accoglienza e continuando a chiamarsi “straordinarie”. Da qui la truffa delle etichette.

## 2.2.

Per le ragioni che vengono di seguito esposte ritengo che l'eliminazione dello SPRAR a favore di un'accoglienza dei richiedenti asilo soltanto in strutture emergenziali, le quali si limitano ad erogare solo servizi essenziali, sia viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 del-

la Costituzione nella parte in cui si violano gli articoli 17 e 18 sulle condizioni di accoglienza della Direttiva 2013/33/UE.

La stessa Direttiva 2013/33/UE prevede infatti all'art. 18, par. 9 che solo in casi debitamente giustificati gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza «diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile» e comunque solo «qualora le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite» (lettera c).

L'art. 18 della Direttiva dispone che: «Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse:

- a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti durante l'esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera o in zone di transito;
- b) in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;
- c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti».

Nel diritto dell'Unione non sussiste alcun obbligo per gli Stati di scegliere una modalità di accoglienza in case private, ovvero di optare per quella scelta di accoglienza ordinaria e diffusa che è stato il cuore dell'approccio SPRAR finalizzato a produrre l'inclusione sociale dei richiedenti. Tuttavia gli Stati, qualora scelgano l'opzione dei centri di accoglienza debbono garantire una qualità di vita adeguata come indicato all'art. 17, par. 2 della stessa Direttiva che dispone che «Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale».

La nozione di qualità di vita adeguata è indubbiamente alquanto poco definita, analogamente a ciò che avviene purtroppo per tutti gli standard previsti dalla citata Direttiva accoglienza che è la più vaga e lacunosa tra tutte le Directive dell'Unione in materia di asilo; pur tuttavia, la nozione di qualità di vita adeguata va interpretata alla luce degli obblighi complessivi degli Stati verso i richiedenti asilo, ed in particolare verso le situazioni maggiormente vulnerabili.

Particolarmente significativo per ciò che si debba intendere con la nozione di qualità di vita adeguata risulta il paragrafo 5 del citato articolo 17 della Direttiva Accoglienza che dispone che «Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini».

È opportuno richiamare l'attenzione sulla Sentenza della Corte di Giustizia UE 27 febbraio 2014 nella causa C – 79/13 laddove la Corte evidenzia che il citato articolo 13, paragrafo 5 della Direttiva «deve essere interpretato nel senso che, qualora uno Stato membro abbia scelto di concedere le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, questi sussidi devono essere forniti dal momento di presentazione della domanda di asilo, conformemente alle disposizioni dell'articolo 13, paragrafo 1, di detta direttiva, e rispondere alle norme minime sancite dalle disposizioni dell'articolo 13, paragrafo 2, della medesima direttiva. Tale Stato membro deve assicurare che l'importo totale dei sussidi economici che coprono le condizioni materiali di accoglienza sia sufficiente a garantire un livello di vita dignitoso e adeguato per la salute nonché il sostentamento dei richiedenti asilo, consentendo loro, in particolare, di disporre di un alloggio, tenendo conto eventualmente della salvaguardia dell'interesse delle persone portatrici di particolari esigenze, in forza delle disposizioni dell'articolo 17 della medesima direttiva. Le condizioni materiali di accoglienza previste all'articolo 14, paragrafi 1, 3, 5 e 8, della direttiva 2003/9 non sono imposte agli Stati membri qualora essi abbiano scelto di concedere tali condizioni unicamente in forma di sussidi economici. Tuttavia, l'importo di questi sussidi deve essere sufficiente a consentire ai figli minori di convivere con i genitori in modo da poter mantenere l'unità familiare dei richiedenti asilo».

Il riferimento per stabilire una adeguata assistenza ai richiedenti è dunque, secondo la Corte di Giustizia dell'Unione europea, il livello di assistenza che lo Stato assicura ai propri cittadini affinché appunto possano godere di un livello di vita adeguato e non solo un generico e insufficiente sussidio che non consenta di vivere una vita dignitosa, anche sul piano della vita di relazione, e di occuparsi in modo adeguato dell'educazione dei figli. La pronuncia della Corte nella citata sentenza ha indubbiamente riguardato solo l'erogazione dei sussidi economici nel caso essi siano alternativi all'assistenza diretta fornita dallo Stato in centri di accoglienza o case private, ma rappresenta un parametro interpretativo generale della nozione di livello di vita dignitoso che esclude la possibilità che, laddove l'assistenza sia fornita in strutture di accoglienza, essa possa concretizzarsi in un ricovero presso strutture con standard igienici ed abitativi in deroga agli standard ordinari o in misure che impongano alle persone accolte condizioni di accoglienza emergenziali e temporanee salvo ricorrano i presupposti di cui al sopra citato art. 18 paragrafo 9 della Direttiva Accoglienza.

Come si è visto, nonostante l'acronimo CAS faccia riferimento a una situazione di "straordinarietà", dette strutture non hanno nulla di emergenziale e di

eccezionale bensì svolgono funzioni del tutto ordinarie. Ciò a cui è necessario guardare è quindi alla effettiva funzione di detti centri valutando in concreto se l'accoglienza è assicurata in via temporanea in attesa di un trasferimento in strutture più idonee o se, come appare all'esame oggettivo dei fatti, l'accoglienza assicurata nei CAS è prevista, a regime, per tutto il tempo in cui è pendente l'esame della domanda di protezione internazionale (tanto in sede amministrativa che in sede giurisdizionale) Ciò rende evidente come lo Stato italiano, se non intende violare il diritto dell'Unione, non può limitarsi ad erogare nei CAS solamente servizi essenziali avvalendosi di una situazione dichiarata eternamente emergenziale, ma che tale non è. Il rispetto del diritto dell'Unione deve essere sostanziale e non può essere eluso attraverso giochi linguistici o attraverso una sorta di truffa delle etichette.

### 2.3.

Nei CAS, la cui reale denominazione andrebbe mutata in “centri di accoglienza ordinari”, trattandosi di strutture destinate ad un'accoglienza stabile e non transitoria, debbono quindi essere erogati servizi adeguati. Detti servizi adeguati sono in qualche modo stati disciplinati in sede regolamentare o amministrativa o v'è nel nostro Paese una totale assenza di regolamentazione? Una regolamentazione dei servizi di accoglienza e relativi standard è esistita attraverso Linee Guida adottate dall'amministrazione centrale dello Stato<sup>14</sup> per l'organizzazione dello SPRAR. Il D.L. 132/2018 con una operazione chirurgica ha però cassato l'art. 14 comma 2 del D.Lgs 142/2015 che prevedeva le citate Linee Guida. Gettando alle ortiche oltre un decennio di propri atti amministrativi volti a stabilire standard di servizi per una adeguata ed efficace organizzazione dei servizi ordinari di accoglienza il Ministero dell'Interno, sentendosi finalmente le mani libere, ha adottato una schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi da erogarsi nei centri di prima accoglienza/accoglienza straordinaria che, come si è visto, sono divenuti gli unici centri per i richiedenti asilo ridotti ad erogare solo servizi essenziali<sup>15</sup>. Sulla scelta di operare una drastica di-

<sup>14</sup> Linee Guida per il funzionamento del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - Allegato al Decreto del Ministero dell'Interno 10 agosto 2016, in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

<sup>15</sup> Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con DM 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del D.L.gs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10 - ter e 14 del D.L.gs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

minuzione dei costi medi da riconoscere per la gestione dei centri (mediamente il 40%) prevista dallo schema di capitolato, nonché della eliminazione di alcuni servizi, e specificamente di tutti i servizi volti a sostenere l'inclusione sociale dei beneficiari, e dell'assenza di previsioni mirate a garantire una assistenza adeguata delle situazioni vulnerabili, il Governo in carica fino a fine estate 2019 non ha mai fornito alcuna motivazione, ma solo vacue affermazioni di propaganda intorno alla necessità del contenimento della spesa, manifestando con disinvoltura una discrezionalità trasformatasi in arbitrio.

Ritorniamo ora ad esaminare quanto prevede la Direttiva 2013/33/UE in relazione alla condizione delle persone maggiormente vulnerabili, disponendo all'art. 21 che «gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili».

Si tratta non già di situazioni residuali bensì di condizioni talmente diffuse da potere essere persino considerate ordinarie tra la popolazione dei richiedenti asilo, costituita (anche nel caso di famiglie mononucleari) assai spesso da persone che sono state esposte a torture e gravi forme di violenza psicologica, fisica e sessuale. Per tale ragione sulla materia il Legislatore dell'Unione ha posto una forte attenzione prevedendo all'art. 22 della citata Direttiva che «Gli Stati membri assicurano che il sostegno fornito ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari ai sensi della presente direttiva tenga conto delle loro esigenze di accoglienza particolari durante l'intera procedura di asilo e provvedono a un appropriato controllo della loro situazione».

Il D.Lgs 142/2015, non novellato sul punto dal D.L. 113/2018 convertito, con modificazioni, nella L. 113/2018, prevede all'art. 17 co.1 che «Le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali». Il comma 3 del medesimo articolo dispone che «Nei centri di cui all'articolo 9 sono previsti servizi speciali di accoglienza delle persone vulnerabi-

li portatrici di esigenze particolari, individuati con il decreto ministeriale di cui all'articolo 12, assicurati anche in collaborazione con la ASL competente per territorio. Tali servizi garantiscono misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico».

Alcuni potrebbero obiettare che i servizi speciali di accoglienza sono previsti solo nelle strutture di prima accoglienza di cui all'art. 9 e non già nelle strutture di cui all'art. 11 del D.L.gs. 142/18 di cui qui si tratta (i CAS). Detta argomentazione appare però priva di pregio, giacché i CAS sono strutture destinate ad operare «nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di cui agli articoli 9» (art. 11 co.1) e comunque esse vengono attivate «anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza». Una interpretazione in base alla quale nei CAS non debbano essere attivate le misure speciali di accoglienza, pur previste per le strutture di cui all'art. 9, risulterebbe intrinsecamente contraddittoria e comunque non conforme alle disposizioni della più volte richiamata Direttiva 2013/33/UE che non distingue tra tipologie di strutture alle quali gli Stati membri possono variamente fare ricorso, bensì pone un generale obbligo di adottare misure specifiche di accoglienza per le situazioni vulnerabili.

Per ciò che riguarda infine la condizione dei minori la Direttiva 2013/33/UE prevede all'art. 23 che «L'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori. Gli Stati membri assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore».

Sull'adozione di misure specifiche per l'accoglienza e la presa in carico delle situazioni vulnerabili l'Italia, pur con estremo ritardo sugli altri Paesi dell'Unione, non è all'anno zero. Di preminente importanza in questo campo risultano infatti le dettagliate Linee Guida adottate dal Ministero per la Salute<sup>16</sup>.

Le Linee Guida abbracciano una grande vastità di azioni, dalla individuazione precoce della sofferenza psico-fisica conseguente all'esposizione ai traumi estremi, alle modalità di presa in carico delle vittime fino alla certificazione medica ai fini della valutazione in sede di esame della domanda di asilo e sono rivolte in prevalenza agli operatori dei servizi medici e socio-assistenziali pub-

<sup>16</sup> MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale*, adottate con D.M. 3 aprile 2017, [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_publicazioni\\_2599\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_publicazioni_2599_allegato.pdf).

blici e convenzionati. Tuttavia esse sono rivolte espressamente anche ai servizi di accoglienza delle vittime poiché senza un adeguato servizio specifico di accoglienza le altre azioni di presa in carico socio-sanitaria rischiano di essere vanificate. Le Linee Guida evidenziano come «I richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria, da qui in avanti RTP, sono una popolazione a elevato rischio di sviluppare sindromi psicopatologiche a causa della frequente incidenza di esperienze stressanti o propriamente traumatiche. Sono persone costrette ad abbandonare il proprio paese generalmente per sottrarsi a persecuzioni o al rischio concreto di subirne. Possono anche fuggire da contesti di violenza generalizzata determinati da guerre o conflitti civili nel proprio Paese di origine. Inoltre, durante il percorso migratorio, sono sovente esposti a pericoli e traumi aggiuntivi determinati dalla pericolosità di questi viaggi che si possono concretizzare in situazioni di sfruttamento, violenze e aggressioni di varia natura compresa quella sessuale, la malnutrizione, l'impossibilità di essere curati, l'umiliazione psicofisica, la detenzione e i respingimenti»<sup>17</sup>. Sul corretto funzionamento del sistema di accoglienza le Linee Guida ricordano come «... molto spesso la tortura può non essere immediatamente leggibile ed è necessario che il sistema di accoglienza sia strutturato in modo che tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella presa in carico della persona (medici, mediatori culturali, psicologi, assistenti sociali, operatori legali, ecc.) cooperino per favorire l'emersione della vulnerabilità. E' da rilevare che soprattutto donne e minori, a causa del contesto culturale di provenienza, della vergogna e/o dello stigma sociale che spesso l'aver subito violenze comporta, possono trovare particolari ostacoli nel fare emergere, come pure nell'elaborare, il proprio vissuto»<sup>18</sup>.

E ancora si legge nelle Linee Guida che «Tutti i rifugiati sono da considerarsi come soggetti potenzialmente vulnerabili, poiché l'esilio è di per sé un'esperienza di tipo traumatico. La particolare vulnerabilità e il bagaglio di sofferenza di cui è portatore ogni rifugiato, non necessariamente e automaticamente però si traducono in disturbi psicopatologici. I RTP vittime di tortura, stupro, abusi o traumi estremi di altra natura (prolungate prigionie in isolamento e/o in condizioni disumane e degradanti, naufragi, testimoni di morti violente, etc.) possono presentare quadri clinici psicopatologici manifesti, latenti o sub-clinici. Questa tipologia di rifugiati deve essere considerata ad alta vulnerabilità ed è perciò necessario mettere in atto azioni e procedure specifiche mirate all'individuazione precoce di queste persone. L'individuazio-

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 8.

ne rappresenta il presupposto indispensabile per garantire al maggior numero possibile dei richiedenti sopravvissuti a violenze estreme, una corretta e precoce valutazione clinico-diagnostica, che indirizzi verso un'appropriate e tempestiva presa in carico medica, psicologica e sociale. Diversi studi indicano che circa il 25-30% dei rifugiati ha subito esperienze di tortura, stupro o altre forme di violenza estrema. Queste sono forme di esperienze traumatiche che rientrano nella categoria dei cosiddetti "traumi estremi". I traumi estremi sono traumi di natura interpersonale, ripetuti o prolungati nel tempo, subiti in regime di coercizione o di impossibilità alla fuga. Attualmente si stima che il 33-75% dei sopravvissuti a traumi estremi, sviluppano, nel periodo successivo all'esperienza traumatica, un disturbo francamente psicopatologico, che impatterà anche sulle generazioni successive (tortura transgenerazionale)<sup>19</sup>.

L'allarmante dato statistico indicato dalle Linee Guida sulla presenza tra i rifugiati di vittime di tortura non è affatto nuovo o inedito, bensì è in linea con la consolidata letteratura scientifica internazionale sulla tematica e consente di mettere in luce come l'allestimento di servizi specifici di accoglienza, anche in termini di risorse e di personale dedicato, è condizione assolutamente indispensabile per potere consentire una azione efficace di supporto alle vittime.

## 2.4.

Lo schema ministeriale di capitolato per l'erogazione dei servizi di accoglienza rivolti ai richiedenti asilo sembra dunque presentare chiari profili di contrasto con le sopra esaminate norme di diritto dell'Unione europea in materia di accoglienza recepite nell'ordinamento italiano. Esula dalle finalità di questo capitolo esaminare invece, anche solo per cenni, i numerosi e rilevanti profili di contrasto dello schema di capitolato ministeriale con il Decreto legislativo n.50/2016 (cd. Codice degli Appalti), con particolare riguardo al mancato rispetto del principio che impone la garanzia della effettività della concorrenza e al principio di proporzionalità oltre che per la mancata considerazione di alcuni costi effettivi e per l'immotivata sottostima dei costi reali in relazione alle prestazioni richieste.

Ciò che è però essenziale è che il lettore abbia piena contezza, con precisione ma senza appesantimenti tecnici, della gravità delle conseguenze sul sistema pubblico di accoglienza prodotte dall'applicazione di quanto previsto

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 32.

dallo schema di capitolato ministeriale sulla gestione dei servizi di accoglienza che vengono di seguito indicate.

2.4.1. Il capitolato prevede un numero irragionevolmente basso di operatori dell'accoglienza in relazione al numero di ospiti; per la cosiddetta "accoglienza diffusa" detto rapporto si riduce persino a un operatore ogni 50 ospiti, senza neppure la previsione di uno specifico rinforzo di personale per garantire la presa in carico delle situazioni vulnerabili; non viene in tal senso indicato alcun parametro specifico in relazione al numero di ospiti, come se le situazioni vulnerabili semplicemente non esistessero affatto o fossero così residuali da non incidere sul numero e sulla qualifica del personale in servizio. La figura stessa dell'operatore dell'accoglienza che nel corso dell'ultimo quinquennio era cresciuta in termini occupazionali (diverse migliaia di addetti) e di riconoscimento di competenze, più che ridimensionata viene eliminata *de facto* per essere sostituita da un operatore-guardiano impegnato al più nella verifica gestionale ed amministrativa del programma di accoglienza senza la possibilità di instaurare una effettiva relazione con gli stranieri accolti.

2.4.2. V'è nello schema di capitolato una previsione di un monte ore settimanali irragionevolmente basso in relazione alla richiesta figura dell'assistente sociale (6 ore alla settimana per una struttura fino a 50 posti, corrispondente a 7,2 minuti a persona ospitata alla settimana, 8 ore alla settimana per una struttura fino a 150 posti, corrispondente quindi a 3,2 minuti alla settimana per persona accolta). Si evidenzia che l'assistente sociale è tenuto, nei limiti di detto ristrettissimo monte ore, ad occuparsi di tutte le persone in accoglienza non evidenziando il capitolato alcun riferimento ad un'attenzione specifica per le situazioni vulnerabili (ciò d'altronde sarebbe *de facto* impossibile nei limiti orari previsti).

2.4.3. Non è prevista nei centri la figura professionale dello psicologo, pur disposta espressamente dal Legislatore, come precedentemente evidenziato.

2.4.4. Lo schema di capitolato effettua generici rinvii agli interventi sui minori senza tuttavia prevedere alcun specifico intervento a favore degli stessi e del loro nucleo familiare; appare evidente in particolare una completa assenza di ogni voce di spesa per attività ludiche ed educative per i minori (spese scolastiche, spese per il tempo libero, spese per interventi di animazione sociale e di orientamento al territorio per genitore-minore ecc). Stante l'impossibilità per i genitori di effettuare tali spese a favore dei loro figli, trattandosi di persone a carico del sistema pubblico di accoglienza perché prive di mezzi autonomi di sostentamento, i costi di detti interventi dovrebbero essere previsti all'interno delle prestazioni di accoglienza ma ciò non è previsto, violando l'obbligo di

assicurare «un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore» previsto dal diritto dell'Unione, di cui si è precedentemente trattato.

2.4.5. Allarmante risulta anche quanto si prevede per il servizio di mediazione linguistico-culturale pari, nella cosiddetta accoglienza straordinaria, a 10 ore settimanali per 50 persone ospitate, quindi 12 minuti alla settimana di mediazione per ospite ovvero 1,7 minuti al giorno per persona. Nelle strutture collettive fino a 150 posti la previsione del servizio di mediazione si fa ancora più rarefatta prevedendosi 12 ore settimanali, pari a 4,8 minuti alla settimana per persona e quindi a 0,6 minuti al giorno per persona. Considerata la presenza nelle strutture di accoglienza in prevalenza di persone che non parlano lingue europee bensì idiomi appartenenti a ceppi linguistici molto diversi da quelli usuali nella UE e considerata l'importanza della mediazione linguistica per rendere effettiva la comunicazione verso le persone accolte in ogni contesto, compresi i servizi più delicati per i quali va esclusa la possibilità di ricorrere a forme di comunicazione collettiva, quali l'orientamento legale, la mediazione in campo sanitario e scolastico, i colloqui con le situazioni vulnerabili, appare palese come il monte ore giornaliero per la mediazione linguistica sia totalmente inidoneo.

2.4.6 Lo schema di capitolato d'appalto indica in 0,60 euro giornalieri il costo medio delle spese di trasporto per ogni persona accolta, ovvero una somma ben inferiore al costo di una sola corsa su un mezzo di trasporto pubblico urbano. A prima vista la scelta di un costo per i trasporti così contenuto può apparire una scelta insindacabile dell'Amministrazione che non ritiene che l'accesso al trasporto pubblico locale rientri nelle previsioni necessarie a garantire una qualità di vita adeguata alle persone accolte. Tuttavia tale scelta assai poco si concilia con la necessità che i richiedenti asilo in accoglienza si spostino per una pluralità di ragioni che non vanno ricondotte solo all'espletamento degli adempimenti amministrativi relativi al procedimento di esame della domanda di protezione, bensì vanno collegate quanto meno alla frequenza dei corsi di lingua italiana presso i centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), all'assolvimento dell'obbligo scolastico-formativo per i minori, alle visite mediche presso il medico di base e alla visite specialistiche e ad altri servizi forniti dal territorio ai quali i richiedenti hanno diritto di accedere. Se alcuni centri di accoglienza sono in effetti situati in centri medio-piccoli nei quali l'accesso al trasporto pubblico costituisce un obiettivo secondario, moltissime altre strutture sono ubicate in grandi aree urbane o, al contrario, sono ubicate in piccolissime località minori e decentrate rispetto alle quali lo spostamento necessario

per accedere a qualsivoglia servizio del territorio situato nelle località maggiori richieda di potere usufruire del trasporto pubblico locale.

2.4.7. Le nuove disposizioni ministeriali non prevedono più che l'ente gestore debba assicurare, con oneri a carico del progetto di accoglienza, almeno 10 ore settimanali di lingua italiana. Rimane ovviamente inalterata la possibilità che i richiedenti accedano ai corsi CPIA; nati con Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione del 25 ottobre 2007 i centri per l'educazione degli adulti costituiscono una importante risposta nazionale, in linea con gli indirizzi dell'Unione europea, per dare un contributo significativo allo sviluppo delle persone nel quadro dell'apprendimento permanente in relazione ai nuovi fabbisogni formativi del nostro Paese che sta cambiando rapidamente la sua struttura sociale. La sola possibilità di accedere ai CPIA la cui distribuzione geografica non è capillare e la cui operatività in termini di classi attivate è spesso insufficiente rispetto al fabbisogno rappresentato dal numero di richiedenti asilo presenti sul territorio, unitamente al venir meno dell'obbligo di "supplenza" che era posto in carico all'ente gestore del sistema di accoglienza, fa ben comprendere quale sia stata la volontà dell'Esecutivo che ha operato la demolizione del sistema di accoglienza: ai richiedenti asilo non era considerato necessario neppure insegnare la lingua nazionale, perché non interessava né la loro crescita culturale, né tanto meno la possibilità (che viene così di fatto impedita) che essi potessero iscriversi a un corso di qualificazione professionale o a un corso di studi. Essi, quali sgradite non-persone, di cui bisogna pur occuparsi in qualche modo con malcelato fastidio, andavano solamente parcheggiati in strutture contenitore, meglio se di ampie dimensioni, in modo da evitare troppi contatti con il tessuto sociale locale e far aumentare la percezione di estraneità da parte della popolazione.

2.4.8. L'aspetto sul quale la mannaia dello schema di capitolato si è abbattuta con particolare violenza, al chiaro scopo di impedire nei fatti la realizzazione di tale forma di accoglienza, è la cosiddetta "accoglienza diffusa" che fa usualmente ricorso a case private prese in locazione sul mercato. Si tratta, come noto, di una scelta che favorisce l'inclusione sociale e che assicura un elevato livello di qualità del servizio di accoglienza e che per queste ragioni rappresentava l'opzione di gran lunga privilegiata adottata in seno allo SPRAR. Nello schema di capitolato ministeriale alla voce relativa al "costo della struttura" (che comprende le spese di locazione ma anche le non considerate spese delle utenze, quelle di allestimento e di ordinaria manutenzione) è indicato un costo quantificato in 3,93 € al giorno. Si tratta di una previsione che, salvo aree particolari del territorio nazionale del tutto periferiche, spopolate o in via di

spopolamento, si situa abbondantemente al di sotto della media dei costi reali di locazione e di gestione anche prendendo a riferimento la fascia più bassa del mercato immobiliare. È sorprendente come nello schema di capitolato il Ministero precisa, non si sa per errore o per celia, di aver fatto riferimento, nel determinare il costo di tale voce, al «...report ISTAT relativo alla spesa per consumi delle famiglie datato 19 giugno 2018...». Tuttavia proprio la lettura del citato report chiarisce inequivocabilmente che il costo medio giornaliero per persona indicato dall'ISTAT si attesta attorno ai 12,00 €, ovvero quattro volte in più di quanto il Ministero afferma.

Pochi dubbi possono quindi residuare sulla motivazione della scelta amministrativa sopra descritte che è quella di cancellare l'approccio all'accoglienza diffusa ed integrata che fu dello SPRAR senza una eliminazione formale, ma rendendo tale approccio impossibile nella sua concreta attuazione.

## 2.5.

In conclusione di questa disamina che è stata affatto completa, bensì che ha preso in esame solo gli aspetti più salienti della riforma introdotta dal D.L. 113/2018 convertito con modificazioni in L. 132/2018, è possibile mettere in luce come l'intervento demolitorio del previgente sistema pubblico di accoglienza, anche se condotto in modo confuso sul piano della tecnica legislativa e su quello delle collegate scelte amministrative, ha tuttavia seguito un disegno politico lucido e spregiudicato volto a produrre una situazione di confusione e incertezza in tutto il territorio nazionale e di eliminazione, nel minor tempo possibile, di ogni intervento pubblico mirato a rendere l'accoglienza dei migranti forzati un fenomeno sociale da gestire con strumenti ordinari per mantenere e coltivare l'eterna dimensione emergenziale nella gestione del fenomeno. Pur con enormi limiti, il previgente sistema pubblico di gestione dell'accoglienza era infatti orientato a generare coesione sociale e un'accettazione della presenza dei rifugiati nel contesto sociale; all'opposto l'esecutivo in carica fino ad agosto 2019 ha alimentato in modo incessante un clima di allarme e di ostilità verso gli stranieri in accoglienza in modo da poter sfruttare appieno le ricadute politiche di ciò che è stata chiamata da molti commentatori, con efficace espressione, la "fabbrica della paura".

Quanto sta avvenendo con la demolizione del fragile sistema pubblico di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione, ben lungi dal costituire una limitata problematica che incide solo sulla condizione degli stranieri direttamente coinvolti dalle misure legislative esaminate in questo capitolo, rappresenta una problematica sociale di grande portata che riguarda tutto il

Paese e le cui ricadute non è ancora possibile valutare appieno giacché le norme che hanno modificato il sistema sono tuttora vigenti e le conseguenti scelte amministrative ancora in fase di attuazione. Si tratta di una situazione che rende quanto mai inderogabile ed urgente che si provveda all'abrogazione delle modifiche in materia di organizzazione del sistema nazionale di accoglienza introdotte con il D.L. 113/2018 convertito con modificazioni in L. 132/2018.

#### Gianfranco Schiavone

Studio di migrazioni internazionali e autore di numerose pubblicazioni specialistiche in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo, è stato tra gli ideatori e fondatori dello SPRAR. È vice presidente dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) e Presidente dell'I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) di Trieste. Dal 2012 ha dato vita al Premio Internazionale Marisa Giorgetti, che sostiene e valorizza scrittori che pur avendo prodotto opere letterarie di alto valore sul tema delle migrazioni sono poco conosciuti a causa di condizionamenti geografici, politici o sociali nonché personalità o realtà collettive che in ogni parte del mondo hanno operato, spesso fuori da ogni notorietà, per la promozione dei diritti umani fondamentali innescando processi rilevanti di cambiamento.



"Parma mi piace molto, voglio vivere qui tutta la mia vita.  
Voglio studiare, lavorare e imparare bene l'italiano".  
*Abdiganj, 21 anni.*

# MENO ASILO, PIÙ IRREGOLARI

a cura di Giovanni Godio

## 1. Propaganda al massimo, arrivi ai minimi

### A colpo d'occhio

Nonostante alcune martellanti dichiarazioni politiche di propaganda circa il “ritorno” di un'ondata di sbarchi indiscriminati fra la tarda estate e l'inizio dell'autunno 2019, almeno stando ai dati di fine ottobre l'anno sembra avviato a concludersi con un totale di arrivi in Italia di migranti e rifugiati via mare ai livelli minimi. Il numero più elevato in assoluto nella storia della Repubblica è stato toccato nel 2016 (peraltro, con totale pari al 3 per mille scarso della popolazione residente), per poi crollare a partire dal 2017 con gli “accordi” Italia-Libia appoggiati dall'UE, la crescente delegittimazione dell'attività in mare delle ONG e il “blocco” dei porti decretato dal governo Conte I.

Il massimo storico di richiedenti asilo in Italia è stato toccato nel 2017. Quanto al 2019 il loro numero, quasi tre, quattro volte quello degli sbarcati al mese di settembre, fa pensare a una cifra consistente di arrivi via terra o via aerea (secondo dati sui beneficiari dello SPRAR al 2017, ultimo anno disponibile, se gli arrivati negli “sbarchi” erano in tutto il 73%, avevano attraversato una frontiera terrestre il 13%, una aeroportuale il 7% e una portuale il 2%, mentre un altro 2% era arrivato in Italia nelle procedure per il regolamento “Dublino III”; il totale era completato da un 3% di bambini nati in Italia<sup>1</sup>).

Nel 2019, fra i principali Paesi d'origine dei migranti arrivati via mare, quattro sono caratterizzati da condizioni di “pace interna” molto basse o basse: Pakistan (secondo Paese assoluto), Iraq, Sudan e Iran.

---

<sup>1</sup> AA.VV., *Atlante SPRAR 2017*, Roma, 2018, p. 54.

## Migranti e rifugiati sbarcati e richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti. Anni 2013-2019

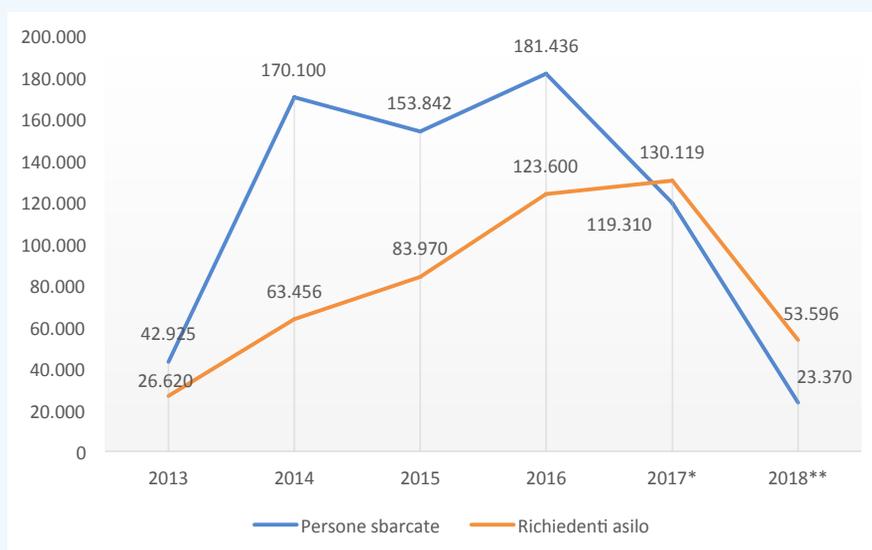
	2013	2014	2015	2016	2017*	2018**	2019***
<b>Persone sbarcate</b>	42.925	170.100	153.842	181.436	119.310	23.370	3.729***
<b>Richiedenti asilo nell'anno</b>	26.620	63.456	83.970	123.600	130.119	53.596	21.202****

\* Fra gli sbarcati, 107.212 i provenienti dalla Libia.

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

\*\*\* Al 30 settembre. Alla fine di settembre 2018 il parziale annuo degli sbarcati era pari a 21.112 (- 64%). Alla fine di ottobre 2019 gli sbarcati saliranno a 9.648 (ma pur sempre - 56% rispetto allo stesso periodo 2018, benché i dati mensili di settembre e ottobre siano in crescita). Al 31 ottobre i migranti sono salpati da Libia (2.800 ca.), Tunisia (3.500), Algeria (900) e Grecia/Turchia (2.400). Ben 7.500 gli sbarchi "fantasma" o autonomi, contro i 6.000 dell'intero 2018.

\*\*\*\* Al 30 settembre (alla fine di settembre 2018 43.965). Nell'anno (dati alla fine di luglio) le prime nazionalità di richiedenti asilo sono nell'ordine: Pakistan, Nigeria, Bangladesh, El Salvador, Perù, Ucraina, Marocco, Senegal, Albania e Venezuela.



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

Migranti sbarcati in Italia: le nazionalità principali. Valori assoluti. Anni 2015-2019

	2015		2016		2017		2018		2019*
Eritrea	38.612	Nigeria	37.551	Nigeria	18.153	Tunisia	5.181	Tunisia	2.175
Nigeria	21.886	Eritrea	20.718	Guinea	9.693	Eritrea	3.320	Pakistan	922
Somalia	12.176	Guinea	13.342	Costa d'Avorio	9.504	Iraq	1.744	Costa d'Avorio	864
Sudan	8.909	Costa d'Avorio	12.396	Bangladesh	8.995	Sudan	1.619	Algeria	771
Gambia	8.123	Gambia	11.929	Mali	7.114	Pakistan	1.589	Iraq	582
Siria	7.444	Senegal	10.327	Eritrea	6.953	Nigeria	1.250	Sudan	344
Mali	5.752	Mali	10.010	Sudan	6.172	Algeria	1.213	Bangladesh	259
Senegal	5.751	Sudan	9.327	Tunisia	6.092	Costa d'Avorio	1.064	Iran	188
Bangladesh	5.039	Bangladesh	8.131	Senegal	5.994	Mali	876	Guinea	187
Marocco	4.486	Somalia	7.281	Marocco	5.928	Guinea	810	Marocco	139
Altre	35.664	Altre	40.424	Altre	34.712	Altre	4.704	Altre	1.201
<b>Totale</b>	<b>153.842</b>	<b>Totale</b>	<b>181.436</b>	<b>Totale</b>	<b>119.310</b>	<b>Totale</b>	<b>23.370</b>	<b>Totale</b>	<b>7.632</b>

\* Dati al 30 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2015-2019.

I principali Paesi di provenienza delle persone sbarcate in Italia e la loro posizione nella "classifica" del Global Peace Index. Numeri d'ordine. Anno 2019\*

Paese	Posizione
Tunisia	82 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio"; tendenza al peggioramento)
Pakistan	153 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso"; tendenza al peggioramento)
Costa d'Avorio	107 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio"; tendenza al miglioramento)
Algeria	111 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio"; tendenza al peggioramento)
Iraq	159 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso"; tendenza al miglioramento)
Sudan	151 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso"; tendenza al miglioramento)
Bangladesh	101 <sup>a</sup> su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio"; tendenza al peggioramento)

Iran	139ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso"; tendenza al peggioramento)
Guinea	100ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio"; tendenza costante)
Marocco	90ª su 163 Paesi (nell'area del «grado di pace medio»; tendenza al peggioramento)

\* Sbarchi al 30 settembre 2019.

Nota: la classifica del Global Peace Index è elaborata dall'Institute for Economics and Peace (Sydney, New York, Città del Messico, L'Aja e Bruxelles) sulla base dei conflitti internazionali e civili in corso, della sicurezza interna e del grado di "militarizzazione" in 163 Paesi del mondo. L'Italia si trova oggi nella 39ª posizione, nell'area del "grado di pace elevato".

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno e Institute for Economics and Peace 2019.

## 2. Fortezza Italia

Respingimenti alla frontiera, hotspot, CPR, rimpatri, morti e dispersi in mare e riportati in Libia, "crisi navi" e ONG. Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2019

<b>I respingimenti alla frontiera</b>	I migranti respinti ai valichi di frontiera italiani nel 2018 sono stati 8.184 (6.942 frontiera di terra e 1.242 di mare). I primi dati per il 2019 sono stati pubblicati solo per il periodo agosto '18-luglio '19: 9.203 respinti in totale, contro i 7.849 dello stesso periodo 2017-2018.
<b>Gli hotspot</b>	Nei cinque hotspot italiani (oltre a Lampedusa, Messina, Pozzallo e Taranto anche quello di Trapani, attivo fino al settembre 2018) nel '18 sono passati 13.777 migranti (fra cui 1.206 donne e 2.002 minori non accompagnati), nel '17 40.534 e nel '16 65.295. A seconda dei centri e dell'età dei migranti, permanenze medie di 1-6 giorni (nel '18).
<b>I CPR</b>	Nei CPR (Centri di permanenza per il rimpatrio, ex CIE: Torino-Brunelleschi, Trapani-Milo, Palazzo S. Gervasio-Potenza, Bari-Palese, Caltanissetta-Pian del Lago, Roma-Ponte Galeria e Brindisi-Restinco) nei primi sei mesi del 2019 (fino al 20 giugno) sono stati trattenuti 2.267 migranti, ma solo il 45% è stato rimpatriato. Nel '18 ne sono stati trattenuti 4.092 e, di nuovo, appena il 43% ne sono usciti perché effettivamente rimpatriati: si è registrato un decesso, l'1% di evasioni, il 3% di arrestati, il 3% di richiedenti asilo, ma anche un 20% di uscite per ordine del Questore per scadenza dei termini e un altro 23% di trattenimenti non convalidati dall'autorità giudiziaria (più un 7% di altri motivi). A seconda dei centri, permanenze medie di 12-57 giorni.
<b>I rimpatri forzati</b>	Fra 1° gennaio e 22 settembre 2019 sono stati rimpatriati forzatamente dall'Italia, per motivi vari, 5.044 immigrati; fino al 15 giugno, su un totale di 2.839, 566 erano stati rimpatriati su 26 voli charter verso Egitto, Gambia, Nigeria e Tunisia per cui sono stati necessari 1.866 operatori. In tutto il 2018 i rimpatri sono stati 6.820 (soprattutto in Tunisia, Albania e Marocco), mentre nel 2017 6.514 e nel 2016 5.817.

<b>I rimpatri volontari assistiti</b>	I rimpatri volontari assistiti dall'Italia sono stati 869 nel 2017, sono cresciuti a 1.161 nel 2018, ma nel 2019, ormai nel periodo 1° gennaio-22 settembre, non si è andati oltre i 200.
<b>Il contrasto dei traffici di persone</b>	Fra agosto 2018 e luglio 2019 gli "scafisti" arrestati dalle autorità italiane sono stati 94. Nell'anno precedente, fra l'agosto e il luglio 2018, gli arresti erano stati più del doppio, 209.
<b>I morti e dispersi in mare</b>	Sulla "rotta" del Mediterraneo centrale, su circa 12.400 arrivi totali di migranti fra gennaio e ottobre 2019 si stimano 694 morti/dispersi: uno ogni 18 arrivi. Nel '18 il rapporto era stato analogo, ma nel '17 di 1 ogni 42. L'Italia ne è corresponsabile con l'UE.
<b>I riportati in Libia</b>	Rispetto ai 9.648 arrivi di migranti in Italia fra gennaio e ottobre '19 attraverso la "rotta" del Mediterraneo centrale, i migranti intercettati/soccorsi e fatti sbarcare in Libia dalla Guardia costiera "nazionale" nello stesso periodo (ultimo dato disponibile) sono stati poco di meno: ben 8.155. In tutto il '18 gli arrivi lungo la rotta erano stati 23.370 e i riportati in Libia 15.235. L'Italia è corresponsabile con l'UE delle condizioni degradanti e delle vessazioni a cui i migranti riportati in Libia vanno incontro.
<b>Le "crisi navi" nel Mediterraneo centrale</b>	Fra giugno 2018 e agosto 2019 sono state ben 24, da quella della nave Aquarius del giugno '18 a quella della Alan Kurdi dell'agosto '19, passando per la Diciotti e i ripetuti episodi con la Sea Watch 3. Per quanto riguarda l'Italia si sono tradotte, dopo sofferenze, sprechi di tempo e risorse, tensioni ed esibizioni di propaganda politica, nello sbarco nel Paese di 1.359 migranti; si è concordato il ricollocamento di 359 di essi (il 44%).
<b>"Obiettivo ONG"</b>	Dal 2017, sotto i governi Gentiloni e Conte I, le ONG impegnate in attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale hanno subito un' <i>escalation</i> di dichiarazioni politiche denigratorie, inchieste giudiziarie, restrizioni, ordinanze ministeriali e norme di legge punitive, come se fossero responsabili di traffici di persone e di un'invasione. Diffamazioni a parte (nessuna complicità con i trafficanti è stata ancora accertata in via giudiziaria), i soccorsi da loro effettuati contribuiscono in realtà a una minoranza, e oggi a una parte minima, dell'intero fenomeno degli "sbarchi" in Italia. Da gennaio all'8 luglio '19, su 3.073 arrivi nel nostro Paese quelli realizzati da ONG sono stati appena 248, l'8%. Nel '18, sempre fra gennaio e luglio la percentuale era pari al 28%, nel '17 al 41% e nel '16 al 21%.

Fonte: elaborazione su dati Garante Nazionale Persone Detenute, Ministero dell'Interno, Camera dei Deputati e Senato, ISPI, OIM, UNHCR e ISTAT 2019.

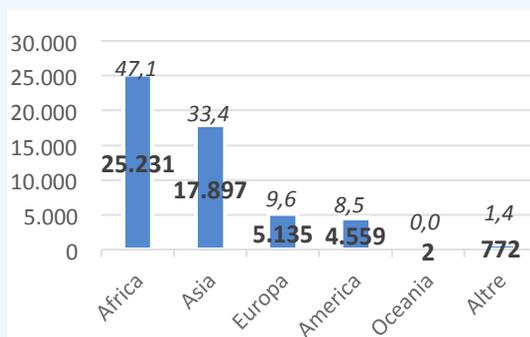
### 3. Asilo, la domanda

#### A colpo d'occhio

Le provenienze dei richiedenti asilo nel nostro Paese fanno nettamente capo al continente africano. Fra i principali Paesi d'origine nel 2018, il primo e il secondo (rispettivamente il Pakistan e la Nigeria) nello stesso anno sono segnati da un indice di "pace interna" molto basso; lo stesso indice caratterizza il quinto (l'Ucraina), mentre il sesto (il Mali), è classificato fra i Paesi a indice basso. La popolazione dei richiedenti asilo è composta in larga parte di uomini adulti, anche se è presente un quinto circa di donne e un 7% di minori.

Le provenienze dei richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti e percentuali. Anno 2018

Area geografica	Numero	% sul totale
Africa	25.231	47,1
Asia	17.897	33,4
Europa	5.135	9,6
America	4.559	8,5
Oceania	2	0,0
Altre	772	1,4
<b>Totale</b>	<b>53.596</b>	<b>100,0</b>



Fonte: Commissione Nazionale Asilo 2019.

I principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo in Italia e la loro posizione nella "classifica" del Global Peace Index. Valori assoluti, percentuali e d'ordine. Anno 2018

Paese	Richiedenti	% sul totale	Posizione nella "classifica" Peace Index
Pakistan	7.368	13,7	151ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso")
Nigeria	6.336	11,8	148ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso")
Bangladesh	5.026	9,4	93ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio")
Senegal	2.867	5,3	52ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace elevato")
Ucraina	2.517	4,7	152ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace molto basso")
Mali	2.266	4,2	144ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace basso")
Gambia	2.101	3,9	76ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace elevato")
El Salvador	1.735	3,2	116ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio")
Marocco	1.734	3,2	71ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace elevato")
C. d'Avorio	1.668	3,1	110ª su 163 Paesi (nell'area del "grado di pace medio")
Altri	19.978	37,3	-
<b>Totale</b>	<b>53.596</b>	<b>100,0</b>	-

Nota: la classifica del Global Peace Index è elaborata dall'Institute for Economics and Peace (Sydney, New York, Città del Messico, L'Aja e Bruxelles) sulla base dei conflitti internazionali e civili in corso, della sicurezza interna e del grado di "militarizzazione" in 163 Paesi del mondo. L'Italia si trovava nel 2018 nella 38ª posizione e oggi è nella 39ª (a metà dell'area del "grado di pace elevato").

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2019 e Institute for Economics and Peace 2018.

I richiedenti asilo in Italia per sesso e fasce d'età. Valori assoluti e percentuali. Anno 2018

Fasce d'età	Numero	% sul totale	Sesso	Numero	% sul totale
0 - 13 anni	104	0,2	Maschi	41.851	78,1
14 - 17 anni	3.663	6,8	Femmine	11.745	21,9
18 - 34 anni	37.998	70,9	<b>Totale</b>	<b>53.596</b>	<b>100,0</b>
35 - 64 anni	11.685	21,8			
65 anni e oltre	146	0,3			
<b>Totale</b>	<b>53.596</b>	<b>100,0</b>			

Fonte: Commissione Nazionale Asilo 2019.

## 4. Asilo, la risposta

### A colpo d'occhio

In un quadro di tempi medi sempre più brevi per l'esame delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali, gli ultimi anni hanno visto in netta crescita le decisioni di diniego: dal 53% di tutte le decisioni emesse a livello nazionale nel 2015 al 73% della prima parte del 2019. Il 2019 ha visto il tracollo della protezione umanitaria: era "tradizionalmente" il beneficio più concesso in Italia (e da sempre il più debole dei tre nella sostanza), ma è praticamente stato abolito dal decreto "sicurezza" n. 113/2018; anche una prima ricognizione sulla nuova "protezione speciale" istituita dal decreto riporta cifre risibili.

Nel 2018 le Commissioni hanno riconosciuto uno dei tre benefici di protezione a poco più di 31 mila persone, contro le 34 mila circa del '17 e le quasi 37 mila del '16. Il dato parziale per il 2019 è pari ad appena 14.000: a ormai a tre quarti dell'anno, meno del 50% del totale dei benefici riconosciuti nel '18.

Secondo una stima dell'ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale), il decreto "sicurezza" ha già esposto da ottobre 2018 a giugno 2019 decine di migliaia di richiedenti asilo al rischio di irregolarità. La stima tiene conto a) dei *dinioghi* alle domande d'asilo e b) delle probabili scarsissime *chance* anche in sede di *ricorso giudiziario* dopo la sostanziale abolizione della protezione umanitaria (il beneficio "storicamente" più concesso in caso di sentenza positiva), oltre che c) dei *rimpatri* nel periodo.

A proposito dei ricorsi giudiziari contro le decisioni di Commissione territoriale, alcune analisi ne hanno dimostrato il peso tutt'altro che marginale: Tribunali e Corti d'appello negli anni scorsi hanno accolto il 25-40% circa dei ricorsi in materia d'asilo. Maggiori probabilità di successo hanno avuto i beneficiari del progetto SPRAR: 50-70% le percentuali dei ricorsi accolti, che testimoniano la qualità della presa in carico e della tutela legale che la rete di enti locali ha offerto ai richiedenti asilo fino al decreto "sicurezza". Tutte queste cifre si riferiscono al 2016 e al 2017, e sono quindi ormai datate; nello stesso '17 la *chance* del ricorso in Appello in materia d'asilo è stata abolita dal decreto "Minniti-Orlando" n. 13 (convertito in legge, n. 46/2017). Le elaborazioni Eurostat sugli esiti delle domande d'asilo nel 2018 indicano per l'Italia un 40% di esiti positivi su ricorso "in ultima istanza" (17 mila decisioni positive su 43 mila, v. nella sezione "Periferie e confini, p. 66"). Ma alla data in cui questo rapporto va in stampa le nostre autorità nazionali non hanno ancora pubblicato le cifre che motivano o smentiscono quelle dell'istituto statistico dell'UE.

Alla fine del 2018 vivevano nel nostro Paese circa 189 mila “rifugiati”, intendendo con questo termine i beneficiari dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e della protezione umanitaria, in accoglienza o meno. La tendenza è in crescita da anni. Ma la cifra della fine dello scorso anno equivale al 3 per mille della popolazione residente.

Il sistema di valutazione delle richieste d’asilo: alcuni dati. Valori assoluti. Anni 2017-2019

Le Commissioni territoriali asilo	Le Sezioni di Commissione territoriale	Le richieste d’asilo pendenti al 7 giugno 2019	Le richieste d’asilo pendenti al 1° giugno 2018
20	35 (di cui 5 temporanee, fino al novembre 2019)	63.380	135.337
Il tempo medio dell’esame di una richiesta in Commissione territoriale nel 2019*	Il tempo medio dell’esame di una richiesta in Commissione territoriale nel 2018*	Il tempo medio dell’esame di una richiesta in Commissione territoriale nel 2017*	
4/5 mesi	10/12 mesi	15/16 mesi	

\* Il dato non comprende i tempi dei “contenziosi giudiziari” scaturiti dai ricorsi contro le decisioni delle Commissioni territoriali: nel 2016 i tempi per avere una decisione dopo un ricorso di 1° grado erano di quasi 10 mesi; per i ricorsi in Cassazione la sentenza arrivava quasi 2 anni dopo la decisione in Appello (quanto a quest’ultimo, in materia d’asilo il ricorso è stato abolito dal decreto “Minniti-Orlando” n. 13 del 17 febbraio 2017, poi convertito in legge, n. 46/2017).

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo, Camera dei Deputati 2019 e “Questione giustizia” 2018<sup>2</sup>.

Gli esiti delle richieste d’asilo nelle Commissioni territoriali. Valori assoluti e percentuali. Anni 2015-2019

Anno	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Non riconosciuti	“Irreperibili”	Altro esito*	Totali
<b>2019**</b>	8.138	4.931	981	58.058	361	<b>72.469</b>	
<b>%</b>	<b>11,2</b>	<b>6,8</b>	<b>1,4</b>	<b>80,1</b>	<b>0,5</b>	<b>100,0</b>	
<b>2018</b>	7.096	4.319	20.014	56.002	7.740	<b>95.576</b>	
<b>%</b>	<b>7,4</b>	<b>4,5</b>	<b>20,9</b>	<b>58,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>2017</b>	6.827	6.880	20.166	42.700	4.292	<b>81.527</b>	

<sup>2</sup> M. GIOVANNETTI, “Riconosciuti e ‘diniegati’: dietro i numeri le persone”, in «Questione giustizia», 2/2018, <http://www.questionegiustizia.it/>

Anno	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Non riconosciuti	"Irreperibili"	Altro esito*	Totali
%	8,4	8,4	24,7	52,4	5,3	0,8	100,0
<b>2016</b>	4.808	12.873	18.979	51.170	3.084	188	<b>91.102</b>
%	5,3	14,1	20,8	56,2	3,4	0,2	100,0
<b>2015</b>	3.555	10.225	15.768	37.400	4.103	66	<b>71.117</b>
%	5,0	14,4	22,2	52,6	5,8	0,1	100,0

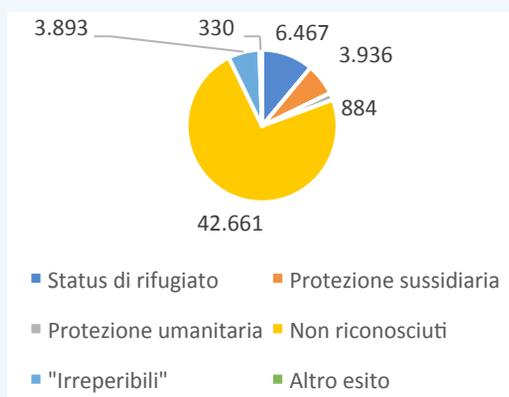
\* Rinuncia e altri.

\*\* Dati provvisori al 2 agosto. La banca dati Vestanet non ha ancora registrato le concessioni della nuova "Protezione speciale" (DL 113/2018), ma una raccolta di dati "manuale" della Commissione nazionale asilo ha censito appena 192 concessioni in tutta Italia dal 18 marzo al 7 giugno.

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

Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo e Camera dei Deputati 2019.

Gli esiti delle richieste d'asilo nelle Commissioni territoriali. Valori assoluti. Anno 2019\*



\* Dati provvisori al 2 agosto.

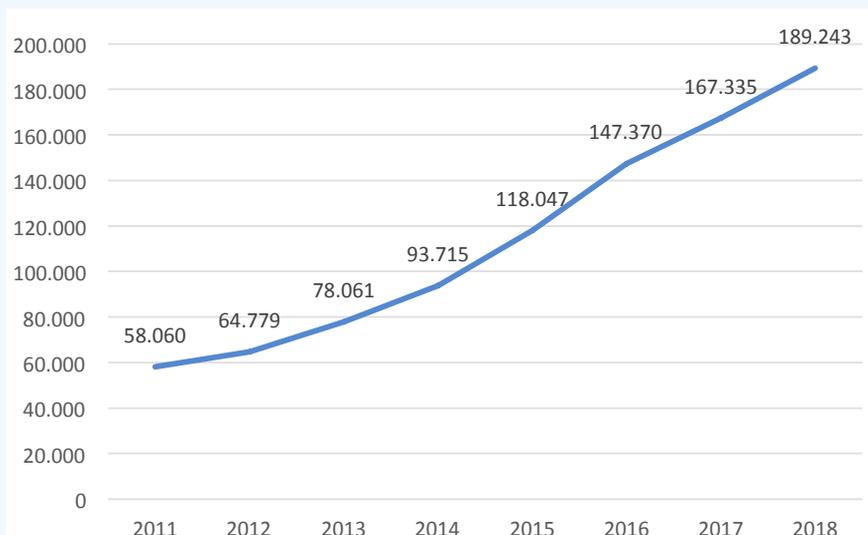
Fonte: elaborazione su dati Commissione Nazionale Asilo 2019.

I rifugiati\* che vivono in Italia\*\*. Valori assoluti. Anni 2013-2018

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
58.060	64.779	78.061	93.715	118.047	147.370	167.335	189.243

\* Persone con status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria.

\*\*Alla fine dell'anno di riferimento.



Fonte: elaborazione su dati UNHCR 2012-2019.

Le liste dei Paesi di provenienza "sicuri" in Italia e in Europa. Valori assoluti e percentuali. Anni 2015-2019

- |           |  |
|-----------|--|
| <b>13</b> | I Paesi inseriti nell'ottobre 2019 nella prima lista italiana di Paesi di provenienza presunti "sicuri" per un esame accelerato dei loro richiedenti asilo: <b>Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina</b> (decreto 4 ottobre 2019, ministeri Esteri, Interno e Giustizia del Governo Conte II, secondo quanto stabilito nel decreto "sicurezza" convertito nella legge 132/2018). Ai richiedenti di questi Paesi la domanda sarà respinta come «manifestamente infondata», a meno che essi non dimostrino la «sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese» in relazione alla loro situazione particolare. |
| <b>14</b> | I Paesi dell'UE oltre all'Italia che hanno già una propria lista di Paesi sicuri: <b>Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Bulgaria, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Slovacchia, Slovenia e Regno Unito</b> (in più, <b>Finlandia e Norvegia</b> applicano il concetto pur senza avere liste ufficiali).   |
| <b>4</b>  | I Paesi di provenienza contemplati in tutte e 15 le liste nazionali (14 Paesi più Italia): <b>Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia e Montenegro</b> .   |
| <b>2</b>  | I Paesi di provenienza contemplati in 14 liste nazionali: <b>Kosovo e Serbia</b> . Un altro Paese è contemplato in 10, il <b>Ghana</b> , un altro in 7, l' <b>India</b> , e un altro ancora in 6, la <b>Georgia</b> .  |
| <b>4</b>  | I Paesi che, a differenza dell'Italia, applicano il concetto di Paese "sicuro" specificando limitazioni per certi gruppi sociali: <b>Regno Unito, Olanda, Norvegia e Lussemburgo</b> . Ad esempio, il Ghana "sicuro" per gli uomini ma non per le donne (in Regno Unito e Lussemburgo), ancora il Ghana non sicuro per le ragazze <i>under 18</i> per via delle mutilazioni sessuali (in Norvegia), il Kosovo non sicuro per le minoranze (di nuovo in Norvegia), il Senegal e la Tunisia non sicuri per le persone omosessuali e transessuali (in Olanda).  |

<b>7</b>	I primi Paesi che la Commissione Europea nel 2015 ha proposto per una costituenda lista di Paesi sicuri valida per tutti i Paesi dell'UE: <b>Albania, Bosnia, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia</b> . La proposta si è poi arenata.
<b>«Da 2 anni a 4 mesi»</b>	Il decreto è stato presentato dal governo come «primo <b>step</b> » di un « <b>piano di rimpatri sicuri</b> » e permetterebbe di ridurre i tempi per «stabilire se un migrante può stare in Italia oppure no da 2 anni a 4 mesi» <sup>3</sup> .
<b>25%-60%</b>	I <b>tassi di riconoscimento</b> tutt'altro che trascurabili, in Italia, dei richiedenti asilo di 10 dei 13 Paesi della nuova lista fra 2011 e 2018 (sono inferiori solo quelli di tunisini, algerini e capoverdiani).
<b>8.390</b>	I <b>richiedenti asilo dei 13 Paesi</b> della lista <b>in attesa di decisione</b> al luglio 2019 (pari al <b>14%</b> dei casi pendenti di tutte le nazionalità).
<b>0-12%</b>	Le percentuali di riconoscimento ottenute nel 2018 dai richiedenti asilo esaminati nelle « <b>procedure speciali</b> » <b>nel territorio dell'UE</b> . Poiché il decreto italiano in realtà non interviene sulle procedure di rimpatrio, è prevedibile che non farà che accrescere gli <b>irregolari presenti in Italia</b> .

Fonte: elaborazione su dati Gazzetta Ufficiale, @emmevilla 2019, EASO 2019, European Migration Network 2018 e Commissione Europea 2015.

I "nuovi irregolari" del decreto "sicurezza". Valori assoluti, stime. Anni 2018-2019

<b>71.000 c.a.</b>	I nuovi immigrati a rischio di irregolarità determinatisi fra giugno 2018 e giugno 2019.	<b>fra cui 18.000 c.a.</b>	<i>I nuovi immigrati a rischio di irregolarità per via del DL "sicurezza" n. 113 del 4 ottobre 2018.</i>	<b>620.000 c.a.</b>	Gli immigrati in situazione di irregolarità stimabili in totale in Italia al giugno 2019 (comprensivi dei 71.000 aggiuntivi).
--------------------	--	----------------------------	--	---------------------	---

Nota: stime.

Fonte: elaborazione su dati ISPI 2019.

Gli esiti dei ricorsi giudiziari in materia d'asilo. Percentuali. Anni 2016-2017

% d'accoglimento dei ricorsi in Tribunale (1° grado) dei beneficiari dello SPRAR*	% d'accoglimento dei ricorsi in Appello (2° grado) dei beneficiari dello SPRAR*	% d'accoglimento generale dei ricorsi in Tribunale (1° grado)*
50	70	35
% d'accoglimento generale dei ricorsi in Appello (2° grado)*	% d'accoglimento generale dei ricorsi in Tribunale (1° grado)**	% d'accoglimento generale dei ricorsi in Appello (2° grado)**
26	39	24

Nota: il ricorso in Appello in materia di asilo è stato abolito dal DL "Minniti-Orlando" n. 13 del 17 febbraio 2017 (poi convertito nella legge n. 46/2017). Anche se i dati riportati in tabella provano che era spesso tutt'altro che ingiustificato.

\* Anno 2016. \*\* Anno 2017.

Fonte: elaborazione su dati "Questione giustizia" 2018<sup>3</sup>.

## 5. Nel circuito di Dublino

### A colpo d'occhio

Fra gli Stati aderenti al regolamento "Dublino III" l'Italia è il primo Paese per trasferimenti nel suo territorio di richiedenti asilo dopo la Germania (v. nella sezione "Periferie e confini", p. 69). La Germania, vero snodo europeo del "sistema Dublino", è anche il primo Paese trasferente di richiedenti asilo, ma sotto questo indicatore l'Italia precipita a valori bassissimi: sono 118 e 189 i richiedenti trasferiti rispettivamente nel 2017 e nel 2018 verso altri Paesi membri, Germania in particolare.

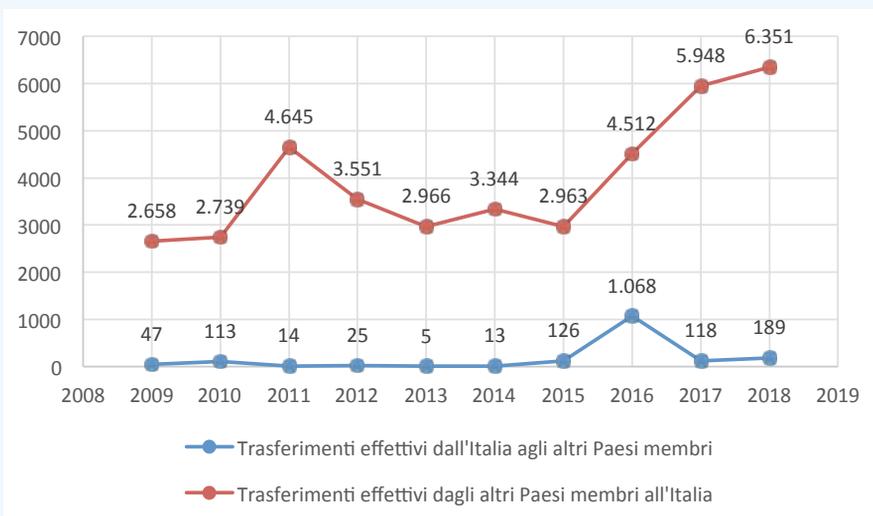
Una seconda, macroscopica disparità che si rileva è quella fra i trasferimenti effettivamente eseguiti e le "competenze accertate": ad esempio nel 2018 le competenze accertate dell'Italia sono state 31 mila, cinque volte tanto i già numerosi trasferimenti.

Regolamento "Dublino III": trasferimenti effettivi di richiedenti asilo dall'Italia e verso l'Italia. Valori assoluti. Anni 2009-2018

<sup>3</sup> M. GIOVANNETTI, "Riconosciuti e 'diniegati': dietro i numeri le persone", cit.

Anno	Trasferimenti effettivi dall'Italia agli altri Paesi membri	Trasferimenti effettivi dagli altri Paesi membri all'Italia
2009	47	2.658
2010	113	2.739
2011	14	4.645
2012	25	3.551
2013	5	2.966
2014	13	3.344
2015	126	2.963
2016	1.068	4.512
2017	118	5.948
2018	189	6.351

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno ed Eurostat 2019.



Regolamento "Dublino III": competenze e trasferimenti effettivi di richiedenti asilo dall'Italia e verso l'Italia. Valori assoluti. Anno 2018\*

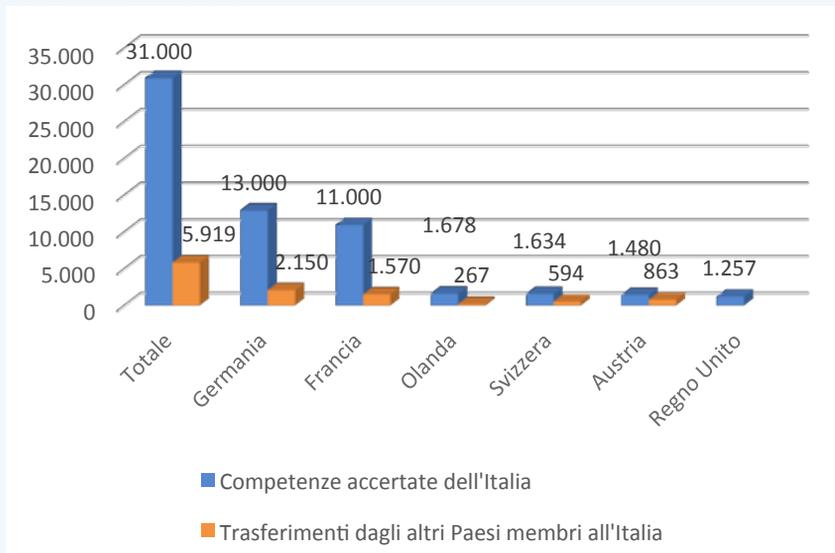
	Competenze accertate degli altri Paesi membri	Trasferimenti dall'Italia agli altri Paesi membri		Competenze accertate dell'Italia	Trasferimenti dagli altri Paesi membri all'Italia
<b>Totale</b>	3.424	135	<b>Totale</b>	31.000 c.a	5.919
I Paesi maggiormente interessati:			I Paesi maggiormente interessati:		
Germania	1.423	48	Germania	13.000 c.a	2.150
Austria	288	:	Francia	11.000 c.a	1.570
Francia	295	:	Olanda	1.678	267
Svezia	204	:	Svizzera	1.634	594
Slovenia	174	:	Austria	1.480	863
			Regno Unito	1.257	:

Gennaio-novembre.

: Dato non disponibile.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2019 e Comitato Parlamentare Schengen 2018.

Regolamento "Dublino III": competenze e trasferimenti effettivi di richiedenti asilo verso l'Italia. Valori assoluti. Anno 2018\*



\* Gennaio-novembre.

Trasferimenti dal Regno Unito: dato non disponibile.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2019 e Comitato Parlamentare Schengen 2018.

## 6. Viaggi sicuri (ma per pochi)

### A colpo d'occhio

La tabella e la scheda sintetica che seguono illustrano l'impegno italiano nei reinsediamenti, nei corridoi umanitari in collaborazione fra società civile, Chiese e organi dello Stato e nelle evacuazioni umanitarie d'emergenza: sono iniziative diverse, ma tutte hanno l'obiettivo di portare in Paesi sicuri rifugiati che risiedono in precari Paesi di primo asilo/prima accoglienza, senza che queste persone (spesso vulnerabili, spesso famiglie con minori) debbano affrontare viaggi pericolosi gestiti da trafficanti e poi ingressi "illegali" umilianti, ma anche onerosi per gli Stati di arrivo. Sono iniziative (giustamente) elogiate da tutti, anche da politici e movimenti ostili all'accoglienza dei migranti forzati (magari come un alibi per fare poco o nulla). Però rimangono tragicamente minoritarie rispetto alle necessità; a questo proposito due soli dati: l'UNHCR ha stimato nel mondo 1,4 milioni di rifugiati bisognosi di reinsediamento, ma nell'anno, nei programmi gestiti con o senza l'assistenza dell'UNHCR (il principale promotore di programmi *ad hoc*), solo 92.400 hanno trovato un Paese di accoglienza con questa "formula".

L'ultima scheda-tabella di questa sotto-sezione traccia il bilancio italiano del programma di ricollocamento 2015-2017 dell'Unione Europea, che ha portato 12.700 richiedenti asilo sbarcati nel nostro Paese in 21 altri Paesi aderenti al regolamento "Dublino III".

I rifugiati accolti in "reinsediamento" da Paesi di primo asilo in Italia e nell'UE. Valori assoluti. Anni 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019*
<b>Italia</b>	95	1.045	1.515	1.180	277**
<b>Totale UE</b>	8.155	14.205	23.925	24.815	:

Dati 2015-2018 approssimati alla cinquina.

\* Primo trimestre. \*\* Proposte di reinsediamento ricevute dall'UNHCR. Il dato corrisponde al 3% del totale raggiunto in Europa (non solo nei Paesi UE) nel trimestre (10.205 proposte a 17 Paesi); nel periodo i rifugiati effettivamente accolti in reinsediamento in Europa su coordinamento dell'UNHCR sono stati però solo 7.567.

: Dato non disponibile.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2016-2019 e UNHCR 2019.

I rifugiati accolti in Italia e in altri Paesi europei tramite i corridoi umanitari\*. Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2019\*\*

Paesi di arrivo	Rifugiati accolti	Paesi d'origine e caratteristiche
Italia	2.148	
	<i>di cui dal Libano 1.626 (+ 24 da Lesbo)</i>	Soprattutto Siria; 90% famiglie, 592 minori
	<i>di cui dall'Etiopia 476 (+ 22 da Turchia e Giordania)</i>	Eritrea, Somalia e Sud Sudan; 90% famiglie, 200 minori
	(in aggiunta 808 dalla Libia***, ma più propriamente in <i>evacuazioni umanitarie</i> , cioè iniziative meno preparate dei <i>corridoi</i> , coordinate dall'UNHCR in collaborazione, per l'Italia, con il governo e, fra gli altri, con la CEI; 393 gli evacuati in Italia nel solo 2019 fino a settembre. Nel novembre 2018 sono stati evacuati dal Niger all'Italia altri 51 rifugiati).	<p><b>I primi risultati dei "corridoi" in Italia</b></p> <p>L'83% degli accolti adulti ha frequentato per almeno 6 mesi corsi di italiano. I minori sono inseriti a scuola. Fra i 1.000 accolti del primo protocollo (sottoscritto nel dicembre 2015 per il Libano) 104 lavorano, 36 sono in tirocinio aziendale e 26 frequentano l'università; 151 persone hanno raggiunto la piena autonomia e 304 hanno raggiunto la semi-autonomia, cioè dipendono dalle associazioni solo per l'alloggio.</p>
Andorra	7	
Belgio	150	
Francia	364	
<b>Totale "corridoi"</b>	<b>2.669</b>	

\* Negli ultimi anni l'espressione è stata 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).

\*\* Italia e Francia, dati al giugno 2019; Andorra e Belgio rispettivamente all'ottobre e dicembre 2018.

\*\*\* Dicembre 2017 - metà di settembre 2019.

Fonte: elaborazione su dati Comunità di Sant'Egidio, Caritas Italiana, UNHCR e Ministero dell'Interno 2019.

Il programma di ricollocamento di richiedenti asilo dall'Italia. Valori assoluti. Anni 2015-2018

I requisiti per i richiedenti asilo	Richiedenti asilo con diritto al ricollocamento e procedura definita	Effettivamente ricollocati	I Paesi destinatari dei ricollocati	I minori ricollocati	I Paesi di provenienza dei ricollocati
1) Arrivo in Italia fra il settembre 2015 e il settembre 2017; 2) nazionalità con tasso di riconoscimento dell'asilo nell'UE pari o superiore al 75%.	12.739	12.722 (i restanti 17 "in via di trasferimento"**)	21 fra i Paesi aderenti al regolamento "Dublino III", soprattutto Germania (5.438 accolti), Svezia (1.408) e Paesi Bassi (1.020), ma anche Svizzera, Norvegia, Francia, Spagna, fino a Slovenia, Malta, Cipro e Bulgaria.	1.168 accompagnati e 262 non accompagnati	Soprattutto Eritrea (12.051) e Siria (562), seguite con poche decine di persone o poche unità da altri 10 Stati (fra cui Yemen con 32 ricollocati, Centrafrica con 17 ed Etiopia con 14).

\* Dati al 25 giugno 2018, a programma sostanzialmente concluso (l'attuazione si è protratta dopo il settembre 2017 per gestire tutti i richiedenti dichiarati eligibili arrivati in Italia entro tale data).

\*\* In realtà all'inizio del dicembre 2018 solo uno dei 17 restanti risultava effettivamente trasferito.

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno e Comitato Parlamentare Schengen 2018.

## 7. Accoglienza sotto quota 100 mila

### A colpo d'occhio

Nel settembre 2019 i richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza sono scesi sotto la soglia delle 100 mila unità per la prima volta dal 2015. Fra gennaio e agosto 2019 si è verificata la prima contrazione dei posti finanziati nel SIPROIMI (l'ex SPRAR) dopo una crescita ininterrotta, sia pur molto lenta e parziale rispetto alle necessità e all'intero corpo del Paese, che durava dal 2010. (Vale la pena di ricordare qui che il decreto "sicurezza" n. 113 dell'ottobre 2018 ha chiuso i progetti SPRAR ai richiedenti asilo e ai beneficiari di protezione umanitaria, relegando i richiedenti alla prima accoglienza e ai CAS).

Verso la fine del 2018 (ultimo dato disponibile) oltre tre quarti degli accolti (76%) continuavano ad essere ospitati nei CAS, i cosiddetti "centri di accoglienza *straordinaria*", anche se questa percentuale aveva toccato l'81% l'anno prima.

Al settembre 2019 la percentuale che comprende i CAS è del 75% circa, sempre rispetto al totale delle persone accolte, benché includa, in un dato assoluto non disaggregato, pure i centri di prima accoglienza; qui gli analoghi dati regionali superano l'80% in Lombardia, Piemonte, Toscana, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Sardegna e Valle d'Aosta, fino al 90% in Veneto.

Presenze di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza. Valori assoluti (2013-2019)

	Hotspot	Centri di prima accoglienza (CARA, CDA, CPSA)	Strutture temporanee/ CAS	SPRAR/SIPROIMI	Totali
<b>2013</b>	-	-	-	-	<b>22.118</b>
<b>2014</b>	-	9.592	35.499	20.975	<b>66.066</b>
<b>2015</b>	-	7.394	76.683	19.715	<b>103.792</b>
<b>2016</b>	820	14.694	137.218	23.822	<b>176.554</b>
<b>2017</b> °	119	10.319	148.502	24.741	<b>183.681</b>
<b>2018</b> *	345	6.362	107.700	27.444	<b>141.851</b>
<b>2019</b> **	487		74.438	24.674	<b>99.599</b>

- Dati non disponibili. ° Al settembre 2017 193 mila accolti totali. \* Dati al 30 novembre 2018. \*\* Dati al 30 settembre 2019.

Dati a fine anno tranne che per il 2018 e il 2019. A fine 2018 il totale non disaggregato era 135.858.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione 2018-2019, Ministero dell'Interno-Camera dei deputati 2018 e DEF 2018.

Presenze di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza nelle regioni. Valori assoluti e percentuali. Anno 2019 \*

	Hotspot	Centri di accoglienza (prima accoglienza e CAS)	% prima accoglienza e CAS su totali nel territorio	SIPROIMI (ex SPRAR)	Totali complessivi nel territorio	% su totale complessivo nazionale
<b>Totali</b>	<b>487</b>	<b>74.438</b>	<b>74,7</b>	<b>24.674</b>	<b>99.599</b>	<b>100,0</b>
Lombardia		11.701	84,8	2.105	13.806	13,9
Emilia-Romagna		7.514	77,0	2.250	9.764	9,8
Lazio		6.292	69,2	2.806	9.098	9,1
Piemonte		7.198	81,0	1.693	8.891	8,9
Campania		6.107	75,7	1.956	8.063	8,1
Sicilia	487	3.708	51,4	3.018	7.213	7,2
Toscana		5.742	81,7	1.283	7.025	7,1
Veneto		6.088	90,0	678	6.766	6,8
Puglia	0	2.338	51,8	2.179	4.517	4,5
Calabria		2.029	49,9	2.037	4.066	4,1
Liguria		3.200	81,7	718	3.918	3,9
Friuli-Venezia Giulia		2.732	88,5	356	3.088	3,1
Marche		1.733	64,1	972	2.705	2,7
Trentino-Alto Adige		1.929	84,4	357	2.286	2,3
Abruzzo		1.364	72,1	527	1.891	1,9
Umbria		1.332	77,5	387	1.719	1,7
Sardegna		1.445	86,1	233	1.678	1,7
Basilicata		1.141	70,0	488	1.629	1,6
Molise		684	53,0	606	1.290	1,3
Valle d'Aosta		161	86,6	25	186	0,2

\* Dati al 30 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento Libert  Civili e Immigrazione 2019.

Le strutture di accoglienza per migranti, richiedenti asilo e rifugiati. Valori assoluti. Anni 2018-2019

Gli hotspot	I centri di prima accoglienza	I CAS	Il SIPROIMI (ex SPRAR)
4 (Lampedusa, Pozzallo, Messina e Taranto)	14 strutture*	9.024 strutture	875 progetti

Dati al novembre 2018 eccetto che per il SIPROIMI, gennaio 2019.

\* Alla fine di gennaio 2019 è stato poi chiuso il CARA di Castelnuovo di Porto (Roma) e poi, a luglio, quello di Mineo (Catania).

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno 2018 e Servizio centrale SIPROIMI 2019.

La rete del SIPROIMI (ex SPRAR). Valori assoluti. Anno 2019

	Agosto 2019	Gennaio 2019
<b>I progetti</b>	<b>844</b> (di cui 631 ordinari, 166 per minori stranieri non accompagnati [MSNA, compresi 18 progetti FAMI] e 47 per persone con disagio mentale/disabilità).	<b>875</b> (di cui 671 ordinari, 155 per minori stranieri non accompagnati [MSNA, compresi 24 progetti FAMI] e 49 per persone con disagio mentale/disabilità).
<b>Gli enti locali titolari di progetto</b>	<b>712</b> (617 Comuni, 17 Province, 26 Unioni di Comuni [comprese Comunità montane] e 52 altri enti).	<b>746</b> (645 Comuni, 19 Province, 28 Unioni di Comuni [comprese Comunità montane] e 54 altri enti).
<b>I Comuni coinvolti nei progetti in totale</b>	Oltre <b>1.800</b> (ma rispetto al totale, solo 1 su 4).	Oltre <b>1.800</b> (ma rispetto al totale, solo 1 su 4).
<b>I posti finanziati*</b>	<b>33.625</b> (28.686 ordinari, 4.255 per MSNA [compresi 353 FAMI] e 684 per persone con disagio mentale/disabilità).	<b>35.650</b> (31.216 ordinari, 3.730 per MSNA [compresi 413 FAMI] e 704 per persone con disagio mentale/disabilità).

\* Nel 2017 i posti finanziati erano stati 31.340 (con 776 progetti e 1.549 Comuni coinvolti in totale), nel 2016 26.012, nel 2015 21.613, nel 2014 20.752.

Fonte: elaborazione su dati Servizio centrale SPRAR-SIPROIMI 2018-2019 e ISTAT 2019.

I posti d'accoglienza, gli enti e i progetti della rete del SIPROIMI per regione. Valori assoluti. Anno 2019\*

	<b>Totali (con posti aggiuntivi)</b>	<b>di cui per disagio mentale o disabilità fisica</b>	<b>di cui per minori non accompagnati**</b>	<b>Gli enti locali titolari di progetto</b>	<b>Il numero di progetti</b>
Abruzzo	706	0	92	14	17
Basilicata	660	10	142	19	23
Calabria	3.336	87	404	100	114
Campania	2.820	0	335	80	86
Emilia- Romagna	3.038	73	540	23	35
Friuli-Venezia Giulia	413	20	70	11	11
Lazio	3.399	25	71	42	48
Liguria	897	0	87	23	24
Lombardia	2.422	13	298	55	65
Marche	1.363	13	132	22	27
Molise	916	0	111	27	30
Piemonte	1.996	26	102	38	41
Puglia	3.337	159	367	88	106
Sardegna	369	0	42	18	18
Sicilia	4.840	209	1.138	81	112
Toscana	1.469	43	173	30	38
Trentino-Alto Adige	372	0	17	7	8
Umbria	459	6	53	13	16
Valle d'Aosta	25	0	0	1	1
Veneto	788	0	81	20	24
<b>Totali</b>	<b>33.625</b>	<b>684</b>	<b>4.255</b>	<b>712</b>	<b>844</b>

\* All'agosto 2019. \*\* Comprensivi di 353 posti finanziati dal FAM1 in 18 progetti.

Fonte: Servizio centrale SIPROIMI 2019.

La spesa per l'accoglienza. Valori assoluti e percentuali. Anni 2016-2019

Per un'analisi della **spesa statale** italiana per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, un rapporto di Openpolis e Actionaid dell'ottobre 2019 ha preso in esame in particolare le **voci di bilancio del ministero dell'Interno** in cui rientrano i costi destinati alla gestione dei centri.

**Tra il 2016 e il 2018** le spese sono aumentate, passando **da 1,6 a 2,7 miliardi** di euro. «Nel 2018 quasi l'**80%** di questa spesa è stata destinata ai **CAS** (Centri di accoglienza straordinaria, ndr) e **agli altri centri di prima accoglienza**, mentre circa il **20%** è servito a finanziare quello che sarebbe dovuto essere il sistema ordinario di accoglienza, ovvero lo **SPRAR/SIPROIMI** e i centri per i minori non accompagnati (**MSNA**)».

Per il **2019**, «non potendo disporre ancora del rendiconto, possiamo basarci solo sulle cifre preventivate nella legge di bilancio nel corso degli anni». Per l'anno «si prevede una **riduzione di spesa di circa 150 milioni di euro** rispetto al 2018, dovuta principalmente al calo dei costi previsti per la gestione dei **CAS** e dei centri di prima accoglienza (- 125milioni circa). Si riducono anche i fondi destinati ai **MSNA** (- 20milioni circa) e di poco anche gli stanziamenti per i centri **SIPROIMI-ex SPRAR** (6 milioni circa)».

«In controtendenza la voce relativa ai **Centri di permanenza e rimpatrio** (CPR), che nel confronto tra 2018 e 2019 mostra una crescita della spesa pari a circa **6 milioni di euro (+ 46,9%)**. Un aumento, in realtà, già previsto dal governo Gentiloni».

«Tuttavia le **cifre effettivamente registrate** al momento del rendiconto sono solitamente **molto più alte** rispetto a quelle previste, in particolare per quanto riguarda i CAS (+ 187% nel 2016, + 53% nel 2017 e + 33% nel 2018), per cui occorre attendere per sapere come effettivamente andranno le cose, in base ai flussi di persone effettivamente accolte».

Per quanto riguarda le spese per il **Fondo rimpatri** dei cittadini stranieri "rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale verso il Paese d'origine ovvero di provenienza", «si registra un **picco notevole**, da **3,9 milioni** di euro nel 2018 a **11,4 nel 2019**, tre volte tanto».

«Le **scelte di bilancio** in tema di accoglienza... confermano almeno in fase di preventivo l'indirizzo generale del 1° governo Conte. Approccio basato sull'**associazione**, indimostrata e indimostrabile, **tra migranti e sicurezza dei cittadini**, da risolvere **penalizzando l'inclusione** e finanziando il **trattenimento** e le **espulsioni**. Alla riduzione della spesa destinata ai centri di accoglienza (CAS in particolare, ma anche SIPROIMI-ex SPRAR e MSNA) fa quindi da contraltare l'aumento di quella per i centri per il rimpatrio».

Fonte: Openpolis-Actionaid 2019<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Openpolis e Actionaid, *La sicurezza dell'esclusione. Centri d'Italia*, ottobre 2019, <https://www.openpolis.it/>

## 8. I minori non accompagnati

I dati chiave. Valori assoluti e percentuali. Anni 2017-2019

<b>905</b>	I minori stranieri non accompagnati (MSNA) sbarcati in Italia dal 1° gennaio al 23 settembre 2019; in tutto il 2018 erano stati 3.536 e in tutto il 2017 15.779.
<b>7.272</b>	I MSNA presenti e censiti in Italia al 30 giugno 2019 (-45% rispetto a un anno prima e -59% rispetto a due anni prima): per il 93% sono maschi e il 7% femmine. Solo il 7% sono <i>under 15</i> . Le nazionalità prevalenti: Albania, Egitto, Pakistan, Costa d'Avorio e Gambia. Rispetto agli anni precedenti sono in aumento i MSNA albanesi, pakistani e kossovaresi.
<b>4.736</b>	I MSNA "irreperibili" (cioè che si sono allontanati dai servizi) al 30 giugno 2019: sono soprattutto tunisini, eritrei, afgani e somali.
<b>2.066</b>	I MSNA accolti nella sola Sicilia (sempre al 30 giugno 2019), la regione di gran lunga prevalente (ma due anni prima ne accoglieva 7.616, il 43% del totale nazionale). Seguono la Lombardia (816), l'Emilia-Romagna (634), il Friuli-Venezia Giulia (573) e il Lazio (501).
<b>2.052</b>	Le richieste d'asilo di MSNA esaminate nel primo semestre 2019 (3.676 in tutto il 2018). I richiedenti sono fuggiti soprattutto dal Gambia, seguito da Nigeria, Senegal e Mali.
<b>17%</b>	Le decisioni delle Commissioni territoriali che, sulle richieste d'asilo esaminate nel periodo, si sono tradotte nel riconoscimento dello status di rifugiato. Un altro 6% decisioni si sono tradotte nella protezione sussidiaria e un altro 7% nella protezione umanitaria. Ma a prevalere sono stati nettamente i dinieghi: 66% (si conta anche un 2% domande respinte per "irreperibilità" e un altro 2% di altri esiti).
<b>190</b>	I MSNA richiedenti asilo che al 30 giugno 2019 sono stati ritenuti eleggibili per la procedura del ricongiungimento familiare ai sensi del regolamento Dublino III. Fra loro, 141 sono inseriti in procedura, 44 si sono allontanati durante la procedura e altri 5 sono stati inseriti nella procedura nazionale d'asilo a seguito del rigetto della loro richiesta di ricongiungimento. Dei 141 in procedura, 55 sono già stati trasferiti in Olanda, Germania, Svezia, Regno Unito, Norvegia, Francia, Svizzera, Portogallo e Liechtenstein.
<b>6%</b>	La percentuale dei 7.272 MSNA "censiti e presenti" che sono accolti presso privati e non presso strutture di accoglienza. I restanti sono accolti in strutture di prima accoglienza (15%, 1.093 bambini e ragazzi) e di seconda accoglienza (79%, 5.745 bambini e ragazzi).
<b>1.245</b>	Le strutture di accoglienza per MSNA censite (il 27% solo in Sicilia).
<b>8</b>	Al 30 giugno 2019, i progetti attivi di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul fondo FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione), sette in Sicilia e uno in Molise: 92 i MSNA in accoglienza.

<b>155</b>	I progetti dedicati ai MSNA nel SIPROIMI ex SPRAR nel primo semestre 2019 (erano 144 nel 2018), con 3.730 posti (3.500 nel 2018). Nel 2018, ultimo anno disponibile, i MSNA accolti nello SPRAR-SIPROIMI sono stati in tutto 3.877 (3.127 nel '17).
<b>1.048</b>	I "pareri" emessi nel primo semestre 2019 per la "conversione" dei permessi di soggiorno dei MSNA, al compimento dei 18 anni, in permessi di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro (art. 32 Dlgs 286/98). Nel primo semestre 2018 erano stati 1.178.
<b>5.501</b>	I cittadini che, al 31 dicembre 2018, si sono candidati a diventare "tutori volontari" di MSNA dall'entrata in vigore della legge 47/2017 "Zampa".

Fonte: elaborazione su dati Dip. Libertà civili e immigrazione-Min. dell'Interno, Dir. Gen. Immigrazione-Min. del Lavoro e delle Politiche Sociali e Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza 2019.

Regolamento "Dublino III" e minori: richieste di trasferimento e trasferimenti deffettivamente eseguiti verso l'Italia. Valori assoluti. Anno 2017

Richieste trasferimento minori						
Sotto i 14 anni			14-17 anni			Totale
Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	
2.281	1.706	3.987	297	202	499	4.486
27	6	33	702	99	801	834
<b>2.308</b>	<b>1.712</b>	<b>4.020</b>	<b>999</b>	<b>301</b>	<b>1.300</b>	<b>5.320</b>

Minori trasferiti						
Sotto i 14 anni			14-17 anni			Totale
Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	
119	102	221	10	14	24	245
4	0	4	23	1	24	28
<b>123</b>	<b>102</b>	<b>225</b>	<b>33</b>	<b>15</b>	<b>48</b>	<b>273</b>

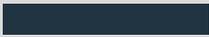
Fonte: Ministero dell'Interno 2019.

### Giovanni Godio

Giornalista pubblicista, è nato nel 1968 e vive a Torino. Dopo aver operato per alcuni anni nella comunicazione di un'associazione non profit, lavora oggi nell'ufficio editoriale di una casa editrice educativa. È inoltre redattore di *Vie di fuga* ([www.viedifuga.org](http://www.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 e 2018 del report *Il diritto d'asilo* della Fondazione Migrantes. È da sempre interessato agli aspetti quantitativi del suo lavoro.



Sempre più persone, migranti e autoctone, non possiedono un reddito sufficiente per sostenere i costi di affitto e delle utenze. Il progetto Nomias, dove vivono più di 60 persone e da cui ne sono passate centinaia, è risposta transitoria per nuclei familiari in emergenza abitativa.



**QUARTA PARTE**

# **APPROFONDIMENTO**



“Voglio essere una brava persona, gentile con tutti, non solo con la mia gente, voglio avere buon nome ovunque vado”.  
Fidelia, 22 anni.

# L'ITALIA CHE RESISTE, L'ITALIA CHE ACCOGLIE

Chiara Marchetti

## 1. L'Italia razzista<sup>1</sup>

Il decreto “Immigrazione e sicurezza” è arrivato come un tornado – annunciato, ma comunque un tornado – a spazzare via diritti e prassi di accoglienza che si stavano faticosamente consolidando a livello normativo e sociale. Il 4 ottobre 2018 l'approvazione del decreto, cui è seguita ai primi di dicembre la conversione in legge votata a larga maggioranza del Parlamento, ha minato le basi del diritto d'asilo in Italia. Un intervento normativo che ha prodotto da subito conseguenze molto gravi, sia per i migranti forzati che per il mondo dell'accoglienza. Ma che non manca di creare problemi anche alla popolazione locale. In altre parti di questo libro sono state ben illustrate le principali conseguenze negative derivanti dal decreto, in primis l'abolizione della protezione umanitaria<sup>2</sup> e lo smantellamento del sistema pubblico di accoglienza<sup>3</sup>.

Ciò su cui si vuole soffermare questo capitolo, tuttavia, riguarda piuttosto la reazione che si è sviluppata e si sta sviluppando a livello sociale nei confronti del nuovo assetto normativo, ma più in generale contro il clima di chiusura – quando non di aperto razzismo – nei confronti di migranti e rifugiati. Clima ben rappresentato anche dalle inclinazioni politiche che una parte consistente della popolazione italiana sembra incarnare. Infatti, il consenso a queste politiche sembra crescere e guadagnare terreno sia da un punto di vista elettorale che da

---

<sup>1</sup> Alcuni dei temi sviluppati in questo capitolo sono stati anticipati in un mio articolo pubblicato nella sezione “Cinque voci... porti chiusi – porte aperte: il decreto (in)sicurezza” nella rivista *Dalla parte del torto*, anno XXII, numero 84, primavera 2019, pp.2-3.

<sup>2</sup> Si veda il capitolo di Livio Neri, pp. 145-166.

<sup>3</sup> Si veda il capitolo di Gianfranco Schiavone, pp. 167-193.

un punto di vista del consenso sociale: la vittoria della Lega nelle quattro ultime elezioni regionali in Abruzzo, Sardegna, Basilicata e Umbria sembra confermare questa tendenza, così come i sondaggi che al 1 ottobre 2019 riconoscono al partito circa il 32 % di consensi nell'orientamento di voto<sup>4</sup>, nonostante la crisi del precedente governo e la nuova compagine ministeriale consolidatasi a settembre possano produrre conseguenze che sono tuttora di difficile previsione. A guardare i dati più di medio periodo, non ci si può nascondere che in Italia stiano aumentando attitudini xenofobe e nazionaliste.

Per esempio, l'istituto Pew Research Center rileva che l'Italia è uno dei paesi che vorrebbe avere meno migranti sul proprio territorio: il 71% della popolazione vorrebbe che fossero meno di quelli attualmente presenti, solo il 5% auspicherebbe che fossero più numerosi, mentre il 18% manterrebbe il livello attuale. Con questi dati, l'Italia si colloca al quarto posto tra i paesi più chiusi tra i 27 paesi oggetto della ricerca<sup>5</sup>. Lo stesso istituto di ricerca ha anche chiesto ai cittadini di 18 paesi di indicare se considerano gli immigrati una ricchezza/forza oppure un peso per il proprio paese. Anche in questo caso, l'Italia occupa uno degli ultimi posti, con solo il 12% degli intervistati che riconosce il contributo positivo apportato dagli immigrati (solo la Grecia e l'Ungheria si collocano più in basso in questa classifica). È anche interessante notare che l'Italia è uno dei paesi in cui il cambiamento tra il 2014 e il 2018 è stato più significativo: negli ultimi cinque anni, il numero di coloro che pensano che gli immigrati stiano contribuendo positivamente con il loro lavoro e i loro talenti sono diminuiti del 7% (in altri paesi, si è per contro registrato un aumento, ad esempio del 9% in Spagna, del 10% nel Regno Unito e dell'11% in Francia)<sup>6</sup>. Persino se guardiamo più nello specifico alla percezione dei rifugiati e non dei

<sup>4</sup> Cf. [https://www.lenius.it/sondaggi-politici-settimana/?gclid=EAlaIQobChMI6KKOjqu-05QIVD8reCh1TAw3HEAAYASAAEgIKjvD\\_BwE](https://www.lenius.it/sondaggi-politici-settimana/?gclid=EAlaIQobChMI6KKOjqu-05QIVD8reCh1TAw3HEAAYASAAEgIKjvD_BwE).

<sup>5</sup> I paesi studiati sono: Grecia, Ungheria, Italia, Germania, Svezia, Polonia, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Indonesia, India, Australia, Filippine, Corea del Sud, Giappone, Israele, Tunisia, Russia, Argentina, Messico, Brasile, Stati Uniti, Canada, Sudafrica, Kenya, Nigeria. Cf. PHILLIP CONNOR, JENS MANUEL KROGSTAD, *Many Worldwide Oppose More Migration – Both into and out of Their Countries*, Pew Research Center, Washington, 10 dicembre 2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/>.

<sup>6</sup> I paesi studiati sono: Canada, Australia, Regno Unito, Svezia, Giappone, Stati Uniti, Germania, Messico, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Sudafrica, Israele, Polonia, Russia, Italia, Grecia e Ungheria. Cf. ANA GONZALEZ-BARRERA, PHILLIP CONNOR, *Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden*, Pew Research Center, Washington, 14 marzo 2019: <https://www.pewglobal.org/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/>.

migranti in generale, lo scenario non è molto più incoraggiante: la popolazione della maggior parte dei paesi studiati è fortemente favorevole all'accoglienza delle persone in fuga violenza e guerra (con, ad esempio, l'86% in Spagna, l'83% nei Paesi Bassi, l'82% in Germania, l'81% in Svezia e il 79% in Francia), mentre questo tasso è si assestato sul 56% in Italia<sup>7</sup>.

Inoltre, in Italia sembra che alcuni sentimenti nazionalisti e anti-immigrati non siano limitati agli elettori di destra o della Lega, come invece accade generalmente nella maggior parte dei Paesi europei con partiti forti di destra o estrema destra (ad esempio Germania con *Alternative für Deutschland* e Francia con il *Rassemblement national*). In Italia, circa tre quarti (76%) dei sostenitori della Lega, ma anche due terzi (66%) di altri italiani afferma che essere nati in Italia è importante essere considerati veramente italiani. Allo stesso modo, anche se l'86% delle persone che hanno un'opinione positiva nei confronti della Lega ritiene che sia importante avere una famiglia italiana per essere "veramente italiani", anche il 72% degli altri italiani esprime questa convinzione. Se si va poi a misurare l'etnocentrismo (superiorità culturale) e la convinzione che l'Islam sia incompatibile con la cultura e i valori del proprio paese, anche in questo caso l'Italia si distingue: le opinioni etnocentriche dei sostenitori della Lega riguardo queste due domande non differiscono da quelle di coloro che non esprimono un'opinione favorevole nei confronti della Lega<sup>8</sup>.

Infine, se passiamo dalle opinioni e le attitudini alle azioni concrete, è necessario rilevare che anche i dati sul razzismo in Italia sono preoccupanti. Nel 2018, l'associazione Lunaria ha registrato 628 casi di violenza verbale e fisica, danni alla proprietà e discriminazioni di matrice xenofoba o razzista di cui si è avuto notizia a seguito delle segnalazioni pervenute da parte delle vittime, dei testimoni, di altre associazioni, rinvenute sul web o grazie a notizie di stampa. In gran parte, si tratta di violenze verbali (400 casi), mentre 126 sono le violenze fisiche contro la persona, 29 i danneggiamenti alla proprietà (che vanno dalle devastazioni agli incendi) e 73 i casi di discriminazione (istituzionale e non). Dal 2007 al 2018, la violenza razzista documentata ha registrato una tendenza altamente fluttuante; ma senza dubbio, nel 2018, la ricorrenza degli attacchi

<sup>7</sup> Cf. PHILLIP CONNOR, *A Majority of Europeans Favor Taking in refugees, but Most Disapprove of EU's Handling of the Issue*, Pew Research Center, Washington, 19 settembre 2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/19/a-majority-of-europeans-favor-taking-in-refugees-but-most-disapprove-of-eus-handling-of-the-issue/>.

<sup>8</sup> BRUCE STOKES, *Is Italy a Foretaste of What's to Come For European Populism?*, Real Clear World, Northbrook, 17 agosto 2018, [https://www.realclearworld.com/articles/2018/08/17/is\\_italy\\_a\\_foretaste\\_of\\_whats\\_to\\_come\\_for\\_european\\_populism\\_112865.html](https://www.realclearworld.com/articles/2018/08/17/is_italy_a_foretaste_of_whats_to_come_for_european_populism_112865.html).

razzisti contro le persone ha rivelato un'impennata anomala. Vi sono stati 121 casi di violenza fisica razzista (erano stati 46 nel 2017) e 5 decessi causati dalla stessa violenza xenofoba. Oltre ai dati quantitativi, fisica ad essere preoccupante sono anche i motivi più ricorrenti alla base delle aggressioni: sono attribuibili alle caratteristiche somatiche e/o al colore della pelle delle vittime in ben 78 casi<sup>9</sup>.

Per interpretare questi dati e queste ricerche in modo più accurato, può essere utile far riferimento a un recente studio pubblicato da More in Common in cui, utilizzando un modello di segmentazione attitudinale, le persone sono state raggruppate in segmenti aperti, chiusi o intermedi, secondo i loro valori e le loro posizioni. Le persone riconducibili al gruppo chiuso sono generalmente scettiche riguardo al commercio e all'immigrazione; criticano quasi sempre le élite del loro paese e tendono ad avere una visione più ristretta della loro identità nazionale. Coloro che possono essere ascritti ai segmenti aperti hanno con maggiore probabilità una prospettiva internazionale (anche se ciò non implica necessariamente che la globalizzazione abbia avuto effetti positivi per il paese) e vorrebbe che l'Italia fosse un Paese aperto che accoglie immigrati e rifugiati. I segmenti intermedi sono caratterizzati da posizioni miste e sono guidati da diverse preoccupazioni, che possono includere aspetti economici e culturali relativi all'immigrazione, problemi di sicurezza o mancanza di interesse in questi temi. Applicando questa prospettiva più complessa (che va oltre le simpatie elettorali degli intervistati), la popolazione italiana è stata suddivisa in sette gruppi: tra i segmenti aperti, ci sono gli "Italiani cosmopoliti" e i "Cattolici umanitari", rappresentati rispettivamente da 12 % e 16%; i segmenti chiusi erano suddivisi tra "Nazionalisti ostili" e "Sostenitori della cultura", con il 7% e il 17%; infine, i segmenti intermedi corrispondono a "Moderati disimpegnati" (19%), "Trascurati" (17%) e "Preoccupati dalla sicurezza" (12%). Un dato interessante emerge da questa ricerca, vale a dire che non meno del 48% della popolazione appartiene ai segmenti intermedi, dato che fotografa quindi un'ampia porzione di popolazione che non è già chiaramente a favore o contro l'immigrazione<sup>10</sup>. Esce quindi un affresco composito della popolazione italiana, molto più complesso di una semplice polarizzazione pro o contro migranti

<sup>9</sup> LUNARIA, *Il razzismo nel 2018 tra rimozione ed enfatizzazione*, Roma, 2019 (Focus1/2019). [https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2019/03/Focus\\_1\\_2019ilrazzismoneel2018.pdf](https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2019/03/Focus_1_2019ilrazzismoneel2018.pdf).

<sup>10</sup> TIM DIXON, STEPHEN HAWKINS, LAURENCE HEIJBROEK, MÍRIAM JUAN-TORRES, FRANÇOIS-XAVIER DEMOURES, *Un'Italia frammentata: atteggiamenti verso identità nazionale, immigrazione e rifugiati in Italia*, More in Common, Londra, agosto 2018, [https://www.thesocial-changeinitiative.org/wp-content/uploads/2018/07/Italy-IT-Final\\_Digital.compressed.pdf](https://www.thesocial-changeinitiative.org/wp-content/uploads/2018/07/Italy-IT-Final_Digital.compressed.pdf).

e rifugiati. E d'altra parte appare evidente che anche volendo auspicare per l'immediato futuro sviluppi positivi sul piano normativo e istituzionale, senza un lavoro culturale e sociale che prenda in considerazione i sentimenti e le preoccupazioni della popolazione, e in particolare di alcuni suoi segmenti, sarà difficile che si creino le condizioni per un'inversione di tendenza di medio-lungo periodo verso un rilancio dei valori dell'accoglienza, della solidarietà, della giustizia sociale.

## 2. L'Italia che resiste

Va sottolineato tuttavia che i dati preoccupanti presentati nel precedente paragrafo non raccontano tutta la storia dell'Italia contemporanea. Non è certo un caso che proprio a ridosso dell'approvazione del decreto sicurezza a fine 2018 abbiano preso vita reazioni vivaci e rumorose di tante componenti della società civile e delle istituzioni che in diverse forme hanno voluto esprimere il loro dissenso nei confronti delle politiche governative e manifestare un diverso atteggiamento nei confronti di migranti e rifugiati. Movimenti e posizioni che in gran parte esistevano già, ma che si sono moltiplicate e rafforzate con una visibilità e una potenza nuove.

### Le reazioni istituzionali

In seguito al decreto si sono mosse le istituzioni, in primis numerose regioni con un diverso colore politico rispetto al governo che, se pur con azioni differenti, hanno levato le proprie voci contrarie: Toscana, Piemonte, Umbria, Emilia Romagna, Basilicata, Lazio, Sardegna, Marche<sup>11</sup>.

In particolare i governatori di Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Umbria avevano presentato ricorso alla Corte Costituzionale, contestando l'intero impianto del provvedimento e la mancanza dei presupposti per intervenire con un decreto legge. Avevano inoltre rilevato che, sebbene le politiche sui migranti siano competenza dello Stato, alcune misure del provvedimento come le limitazioni alla protezione umanitaria e l'esclusione dei richiedenti asilo dal sistema di accoglienza gestito dagli enti locali (SPRAR), hanno un forte impatto su ambiti di prerogativa regionale, quali la tutela della salute, il diritto allo studio, quello alla formazione professionale e l'assistenza sociale. La Corte, riunita in camera di consiglio, ha poi giudicato inammissibili i ricorsi promossi

<sup>11</sup> Nel caso di Umbria, Basilicata e Sardegna si tratta di posizione espresse prima del cambio intervenuto con le recenti elezioni regionali.

dalle regioni, ribadendo tuttavia che resta impregiudicata ogni valutazione sulla legittimità costituzionale dei contenuti delle norme impugnate<sup>12</sup>. Rispetto a quanto esplorato in questo capitolo va comunque sottolineata la significatività di un ricorso presentato da cinque importanti regioni italiane, che hanno espresso il proprio dissenso nei confronti del decreto ponendo significative obiezioni sia di merito che di pertinenza rispetto allo strumento del decreto.

Tali reazioni si sono mantenute in alcuni casi a livello della “protesta” (in alcuni casi il cambio di governo della regione – si veda la Basilicata – o lo scioglimento del consiglio regionale – si veda l’Umbria – non hanno permesso di dare maggiore continuità a queste prime mosse di dissenso), ma in altri casi si è passati anche alla “proposta”, con atti concreti per far fronte con i propri mezzi, anche finanziari, alle conseguenze negative dell’applicazione del decreto sicurezza e della legge 132. La regione Toscana ad esempio ha promosso una legge per quelli che lo stesso assessore all’immigrazione Vittorio Bugli ha chiamato “diritti samaritani”, ovvero quei diritti volti a garantire tutela sanitaria, cibo e un ricovero temporaneo per chi, italiano o straniero, si veda negati questi bisogni essenziali<sup>13</sup>. La Legge regionale 17 luglio 2019, n. 45, recante Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Modifiche alla l.r. 41/2005 e alla l.r. 29/2009<sup>14</sup> rileva l’urgente necessità di garantire la continuità degli interventi di cura, socio assistenziali, di istruzione per i minori e di inclusione sociale «nelle more della regolarizzazione della presenza degli stranieri sul territorio regionale, secondo il nuovo regime di cui al d.l.113/2018, convertito dalla l. 132/2018, anche al fine di evitare situazioni di disagio alla quiete e all’ordine pubblico derivanti dalla difficoltà di sistemazione delle numerose persone che già si ritrovano e si ritroveranno, anche per lungo tempo, fuori dal sistema dell’accoglienza». Le modifiche alle già esistenti leggi regionali eliminano il riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari, abolito, sostituendolo con le nuove tipologie introdotte, riaffermando nel contempo, per tutte le persone dimoranti in Toscana, compresi gli stranieri non in regola, il diritto all’effettivo godimento dei diritti fondamentali della persona e specificano quali prestazioni sanitarie, socio-assistenziali, di istruzione e cura sono comunque garantiti agli stranieri, anche privi del permesso di soggiorno, prevedendo, inoltre, il sostegno di iniziative per l’integrazione di chi è in regola

<sup>12</sup>Cf. [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20190620203711.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190620203711.pdf).

<sup>13</sup>Cf. <http://www.toscana-notizie.it/-/migranti-terzo-settore-lancia-carta-per-un-sistema-di-accoglienza-non-governativo-e-accompagnamento-diffuso>.

<sup>14</sup>Cf. file:///C:/Users/Pc/Documents/Migrantes/2019/legge\_2019\_45\_v1.pdf.

con le disposizioni statali in materia di immigrazione. A seguito di questa legge, è stato emanato con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 841/2019 un Avviso pubblico per la presentazione di progetti di integrazione e coesione sociale nelle comunità toscane e per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana sul territorio regionale, attraverso cui la Regione Toscana mette a disposizione 4 milioni di euro per il sostegno di azioni che escludano l'abbandono e l'emarginazione di chi, anche straniero, dimora in Toscana ed è privo di mezzi di sostentamento e di reti per l'inserimento sociale e lavorativo. Come si legge più precisamente nell'avviso, «la Regione Toscana dirige la sua attenzione verso nuove modalità di organizzazione e gestione dei servizi, che siano in grado di mettere la collaborazione tra enti pubblici e del terzo settore a disposizione di tutte le fragilità sociali. I fondi stanziati andranno quindi anche in difesa di quei modelli di welfare territoriale che caratterizzano l'accoglienza diffusa toscana, coerentemente con quanto espresso nel Libro Bianco sulle politiche di accoglienza di richiedenti asilo e protezione internazionale. Un modello che si è già potuto rivelare «particolarmente efficace nell'ambito della gestione dell'accoglienza e dell'inclusione sociale di richiedenti asilo e rifugiati che, in questo momento storico, e alla luce delle nuove disposizioni normative in materia di protezione internazionale e immigrazione, rappresentano una categoria di persone particolarmente esposta a rischi di emarginazione e deprivazione sociale»<sup>15</sup>.

Anche a livello più locale, almeno un centinaio di Comuni hanno precocemente preso posizione contro il decreto sicurezza, votando per esempio ordini del giorno o mozioni di rifiuto<sup>16</sup>. Tra questi ad esempio il Comune di Palermo, nel quale il sindaco Orlando ha emesso a dicembre 2018 una disposizione indirizzata ai dirigenti del Comune, con la quale ordinava di sospendere l'applicazione della legge, dando mandato «di approfondire tutti i profili giuridici anagrafici derivanti dall'applicazione della legge 132/2018». «Nelle more di tale approfondimento - ha scritto il sindaco - impartisco la disposizione di sospendere, per gli stranieri eventualmente coinvolti dalla controversa applicazione della legge 132/2018, qualunque procedura che possa intaccare i diritti fondamentali della persona in particolare, ma non esclusivo, riferimento alle procedure di iscrizione della residenza». Anche il Comune di Parma nello stesso

<sup>15</sup> Cf. <http://accoglienza.toscana.it/documents/882515/882891/Decreto+12595+-del+19.07.2019+allegato+A/7f7ec27d-2dd1-4bf5-97c7-db0825d656cf>.

<sup>16</sup> Anche in fase di discussione della proposta di legge, la stessa Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci) si era pronunciata esprimendo timore per le ricadute negative del decreto sui singoli territori, proponendo senza successo degli emendamenti migliorativi dell'impianto normativo oggetto di discussione.

periodo ha approvato a larga maggioranza una mozione in cui esprimeva contrarietà al decreto Salvini e impegnava il consiglio comunale nella difesa dei valori costituzionali. Importanti comuni come Milano, Bologna, Firenze, Napoli hanno dichiarato (non sempre dando poi seguito con concreti provvedimenti) di voler disobbedire ai contenuti del decreto e molti altri comuni anche di medio-piccole dimensioni hanno proceduto nella stessa direzione. La ricercatrice Cristina Del Biaggio ha registrato in una mappa interattiva tutte le “resistenze locali” al decreto Salvini, in particolare quelle condotte dalle amministrazioni comunali. Sono stati individuati 144 comuni in cui i sindaci hanno espresso manifesta resistenza al decreto, cui si aggiungono 14 comuni in cui i sindaci in prima persona o in seguito a decisioni dei tribunali hanno deciso di procedere all’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo<sup>17</sup>.

### **Le reazioni della Chiesa cattolica**

Un ruolo di prim’ordine l’ha sicuramente svolto anche la Chiesa, in diverse fasi e con diverse modalità<sup>18</sup>. La voce del Pontefice si è levata a più riprese in particolare a riguardo della chiusura dei porti, delle morti in mare e della campagna di odio nei confronti delle Ong impegnate nei salvataggi in mare. Pur non esprimendosi direttamente contro il governo e le politiche da esso intraprese, non si può nascondere che l’autorevolezza delle dichiarazioni e delle prese di posizione del Papa hanno fortemente interpellato la popolazione italiana, cattolica e non solo, a prescindere dalle posizioni politiche di ciascuno. A titolo esemplificativo si ricordi il discorso di maggio 2019 rivolto ai 400 membri dell’Associazione stampa estera in Italia, in cui Papa Francesco ha ringraziato i giornalisti che aiutano a «non dimenticare che chi è costretto – da calamità, guerre, terrorismo, fame e sete – a lasciare la propria terra non è un numero, ma un volto, una storia, un desiderio di felicità», aggiungendo che «non bisogna dimenticare questo Mediterraneo che si sta trasformando in cimitero»<sup>19</sup>, o la messa celebrata a luglio del 2019 per ricordare quanti hanno perso la vita per

<sup>17</sup> La mappa è consultabile on line a questo link: [http://umap.openstreetmap.fr/it/map/resistenze-locali-al-decreto-salvini\\_279671#4/33.82/-26.26](http://umap.openstreetmap.fr/it/map/resistenze-locali-al-decreto-salvini_279671#4/33.82/-26.26).

<sup>18</sup> Si fa qui riferimento in particolare alla Chiesa cattolica, anche se non sono mancate prese di posizione da parte di altre Chiese e confessioni. Ad esempio ad agosto del 2019 il Sinodo delle Chiese metodiste e valdesi ha approvato un ordine del giorno in cui, fra l’altro, invita tutte le chiese locali «a chiedere che nei Comuni dei propri territori i sindaci autorizzino il rilascio della residenza, come già avvenuto in alcuni Comuni o a seguito di talune ordinanze giudiziali».

<sup>19</sup> Cf. [http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/may/documents/papa-francesco\\_20190518\\_stampastera.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/may/documents/papa-francesco_20190518_stampastera.html).

sfuggire alla guerra e alla miseria, alla quale hanno preso parte circa 250 persone tra rifugiati e coloro che si sono impegnati per salvare la loro vita. Messa celebrata proprio nei giorni in cui gli occhi di tutto il mondo erano puntati su Lampedusa per la vicenda della Sea Watch 3 e della sua comandante Carola Rackete<sup>20</sup>. Naturalmente, lo stesso *Messaggio per la 105<sup>a</sup> Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2019* di Papa Francesco (29 settembre 2019) “Non si tratta solo di migranti”, da cui prende le mosse il presente rapporto, prosegue ed esplicita molti dei principi e dei valori già espressi in altre sedi<sup>21</sup>.

Oltre alla voce del Papa, si sono fatti sentire molti altri enti di ispirazione cattolica impegnati nell'ambito delle migrazioni, dei diritti e dell'accoglienza, la Fondazione Migrantes in primis, ma anche la Caritas italiana e il Centro Astalli, passando per tante altre realtà locali e nazionali. La Caritas Ambrosiana per esempio a marzo del 2019 ha costituito un Fondo di Solidarietà per gli Esclusi dall'Accoglienza<sup>22</sup>.

### **Le reazioni della società civile organizzata**

Molte altre realtà, anche di matrice laica, hanno dato vita a iniziative pubbliche di contrasto agli effetti del decreto, mobilitando non solo gli operatori del settore dell'accoglienza ma anche altri enti e associazioni cittadini sensibili a questi temi. Naturalmente i primi a muoversi sono stati i soggetti più direttamente coinvolti nelle realtà di accoglienza e tutela di richiedenti asilo e rifugiati. La summer school della Rete EuropAsilo, svoltasi a Bologna dal 6 all'8 settembre 2018, ha visto riunite centinaia di operatori e operatrici che si sono trovati – inaspettatamente – ad assistere in diretta alle anticipazioni dei contenuti del decreto che sarebbe poi diventato ufficiale poche settimane più tardi: ai partecipanti è subito risultato urgente e necessario prendere posizione di fronte a un provvedimento che avrebbe compromesso e snaturato l'impianto stesso del sistema di accoglienza e del diritto di asilo in Italia. Nonostante il timore espresso da alcuni che tale mobilitazione potesse essere letta come una difesa corporativa (timore che è a più volte tornato all'ordine del giorno nei mesi successivi), forte si è manifestata la necessità di una presa di posizione chiara da parte di chi conosce in prima persona il mondo dei richiedenti asilo e dei rifu-

<sup>20</sup> Cf. <https://www.lastampa.it/vatican-insider/it/2019/07/01/news/lampedusa-messa-in-vaticano-del-papa-per-i-migranti-morti-in-mare-1.36632315>.

<sup>21</sup> Si veda introduzione al presente volume, pp. 5-9.

<sup>22</sup> Cf. <https://www.caritasambrosiana.it/area-per-la-stampa/approfondimenti-area-per-la-stampa/fondo-di-solidarieta-per-gli-esclusi-dallaccoglienza>.

giati e di un'interrogazione seria sulla capacità degli stessi "addetti ai lavori" di trasferire al di fuori dalle proprie strette cerchia informazioni e competenze per interpretare gli effetti di un simile provvedimento. Da questa consapevolezza di dover agire sia nei confronti dei decisori politici ma anche nei confronti di una cittadinanza percepita come sempre più ostile nei confronti dei migranti e di chi lavora con loro, la stessa Rete EuropAsilo ha convocato a dicembre a Parma una chiamata all'azione intitolata "L'Asilo rEsiste", a cui hanno partecipato centinaia di persone da tutta Italia. È proprio da questa fucina di idee e scambi ha preso vita la campagna nazionale "Io accolgo", di cui si parlerà più approfonditamente nel prossimo paragrafo, e che vede tra i primi promotori 59 enti del terzo settore a livello nazionale<sup>23</sup>.

Ma anche a livello locale e regionale gli enti impegnati in prima linea nell'accoglienza hanno mosso passi concreti per fronteggiare gli effetti del decreto immigrazione e asilo e della successiva legge. Per esempio l'associazionismo toscano ha deciso di unirsi e coordinarsi per fare fronte comune: ognuno in base alle proprie risorse e competenze, offrendo soluzioni che rafforzassero un modello alternativo a quello proposto a livello governativo e che rispondessero alle esigenze di coesione e di inclusione sociale e lavorativa di tutti i cittadini, italiani e non, in stato di marginalità. Questi principi sono stati raccolti nella "Carta degli intenti" del terzo settore toscano, presentata a luglio del 2019, che affronta temi quali l'emergenza abitativa, la costruzione di piani individuali per la formazione e la ricerca di lavoro, la formazione linguistica, la informazione giuridica, il sostegno e tutela alle donne vittime di tratta ma che propone anche azioni di comunicazione innovative per una contro-narrazione efficace sul tema.

Aspetto cruciale affrontato dal coordinamento toscano e già oggetto di significative prese di posizione da parte degli enti impegnati nell'accoglienza è il rifiuto a partecipare ai bandi per la gestione dei Centri di accoglienza straordinaria (CAS). Per esempio gli enti gestori dei centri di accoglienza straordinaria

---

<sup>23</sup> I promotori sono i seguenti: A Buon Diritto, ACLI, ActionAid, AOI, ARCI, ASGI, ARCS, ASGI, Caritas Italiana, Casa della Carità, CEFA, CGIL, Centro Astalli, CIAC Onlus, CIAI, CIR, Comunità di S.Egidio, CNCA, CONNGI, Ero Straniero, FCEI, EuropAsilo, FOCSIV, Fondazione Archè, Fondazione Banca Etica, Fondazione Migrantes, Forum Terzo Settore, Gruppo Abele, ICS Trieste, Intersos, Link-Coordinamento universitario, Link Roma, Legambiente, Lunaria, Medecins du Monde, Medici Senza Frontiere, Mediterranean Hope, NAIM, Oxfam, ReCoSol, Rete della Conoscenza, Saltamuri, Save the Children Italia, UIL, Unione degli Studenti, UNIRE APS, Refugees Welcome Italia, Rainbow4Africa, Rete degli Studenti Medi, Senza Confine, Unione degli Universitari. A questi si aggiungono 477 enti aderenti e 1.892 persone aderenti a titolo individuale (dato aggiornato al 25/10/2019).

della Provincia di Brescia hanno sottoscritto un patto etico in cui si impegnano ad attivare le vie legali al fine di conseguire la modifica delle condizioni contenute nel nuovo schema di capitolato per consentire standard accettabili di gestione dell'accoglienza; similmente anche le Associazioni cooperative Legacoop sociali Emilia Romagna, Confcooperative Emilia Romagna, Agci Solidarietà Emilia Romagna hanno firmato un Accordo etico per un'accoglienza rispettosa dei diritti delle persone accolte e dei lavoratori, in cui esprimono tra l'altro preoccupazione per il deterioramento della qualità e della quantità dei servizi di accoglienza ritenendoli fondamentali per favorire i percorsi di integrazione e la coesione sociale, deterioramento che indurrebbe i lavoratori impegnati ad operare in condizioni rischiose e squalificanti. Molti enti poi, supportati dall'Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI), hanno concretamente impugnato i nuovi bandi, provando a dimostrare per via giudiziaria che gli stessi contravvengono gli obblighi di accoglienza sanciti dalle direttive europee.

Oltre a rivolgersi all'interno del territorio italiano, con particolare riferimento al mondo dell'accoglienza e della tutela, la mobilitazione della società civile organizzata ha rivolto la sua attenzione anche alla dimensione esterna, contrapponendosi alle politiche di chiusura e repressione dei tentativi di migranti e rifugiare di mettere piede sul suolo italiano. L'aspetto più evidente di questa mobilitazione ha riguardato – e continua a riguardare – l'operato di quelle Ong e altre associazioni che sono impegnate nei salvataggi in mare. In questo caso la storia va ricostruita a ben prima dell'affermazione del governo giallo-verde, e in particolare a tutta la stagione che ha fatto seguito alla chiusura dell'Operazione Mare Nostrum e dell'impegno diretto dello Stato italiano nei salvataggi in mare. Per esempio già ad ottobre del 2014 una rete di attivisti e attori della società civile in Europa e Nord Africa aveva dato vita a Watch The Med Alarm Phone, istituendo un numero di emergenza auto-organizzato per migranti in difficoltà nel Mar Mediterraneo, con l'obiettivo di offrire una più ampia visibilità all'SOS dei migranti in difficoltà. Da allora, Alarm Phone documenta la situazione, informa le guardie costiere e, quando necessario, mobilita ulteriori possibilità di soccorso in tempo reale, esercitando pressione sulle entità responsabili per il salvataggio affinché si evitino respingimenti e altre forme di violazioni dei diritti umani nei confronti di migranti in mare.

Ma per quel che riguarda l'azione diretta di salvataggio in mare, l'attività delle Ong che hanno tentato di colmare il vuoto lasciato dall'assenza di interventi istituzionali sono state oggetto di delegittimazione, quando non di aperta criminalizzazione: fin dal codice di condotta per le Ong impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare, emesso nell'estate del 2017 dall'allora

ministro Minniti<sup>24</sup>, per poi proseguire con la più esplicita “politica dei porti chiusi” del successore Salvini, l’operato dei soggetti direttamente coinvolti nelle operazioni di soccorso si è fatto via via più difficile e osteggiato. Ciononostante, alcune Ong hanno continuato a operare – o hanno tentato di farlo – anche se sono passate dalle 12 attive nel 2017 alle 4 in azione nel 2018: nello specifico le tedesche Sea Watch e Mission Lifeline, la franco-tedesca Sos Méditerranée (che ospita a bordo delle sue imbarcazioni un team di assistenza medica di Medici senza frontiere, un tempo attiva con cinque imbarcazioni) e la spagnola Pro-Activa Open Arms.

A queste va aggiunta l’esperienza di *Mediterranea Saving Humans*, che si qualifica come una piattaforma di realtà della società civile arrivata nel Mediterraneo centrale dopo che le Ong, criminalizzate dalla retorica politica senza che mai nessuna inchiesta abbia portato a una sentenza di condanna, sono in gran parte state costrette ad abbandonarlo. Pur avendo molti punti in comune con le stesse Ong, *Mediterranea* si presenta come qualcosa di diverso: un’“azione non governativa” portata avanti dal lavoro congiunto di organizzazioni di natura eterogenea e di singole persone, che porta avanti «un’azione di disobbedienza morale ma di obbedienza civile. Disobbedisce al discorso pubblico nazionalista e xenofobo e al divieto, di fatto, di testimoniare quello che succede nel Mediterraneo; obbedisce, invece, alle norme costituzionali e internazionali, da quelle del mare al diritto dei diritti umani, comprese l’obbligatorietà del salvataggio di chi si trova in condizioni di pericolo e la sua conduzione in un porto sicuro se si dovessero verificare le condizioni.» A partire da un nucleo promotore di cui fanno parte associazioni come ARCI e Ya Basta Bologna, Ong come Sea-Watch, il magazine on line *I Diavoli*, imprese sociali come *Moltivolti* di Palermo, si propone di costruire, dal centro del Mediterraneo, un nuovo spazio possibile: aperto, solidale e fondato sul rispetto della vita umana. Il fatto di battere bandiera italiana differenzia la nave di *Mediterranea* impegnata in azioni di monitoraggio e soccorso dalle altre navi nelle Ong.

Al di là dell’efficacia e dell’effettiva capacità di salvare vite umane in un contesto tanto ostile, l’esperienza delle Ong e in particolare l’attività dell’italiana *Mediterranea* meritano di essere citate in questo capitolo per la capacità (a volte cercata, a volte subita) di catalizzare l’attenzione dell’opinione pubblica e dei media, e di conseguenza di polarizzare il dibattito e le posizioni di tanti cittadini italiani: a fronte di tanta ostilità, per lo più pregiudiziale, mobilitata nei loro confronti, le Ong hanno in questo periodo anche attirato la simpatia

<sup>24</sup>Cf. [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice\\_condotta\\_ong.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf).

e la gratitudine di tanti cittadini, che si esprimono ad esempio nel sostegno diretto anche di tipo economico (dal sito di *Mediterranea* risulta che siano stati raccolti circa 160mila euro) o nelle manifestazioni di solidarietà nei momenti di maggiore attacco o quando finalmente le navi sono autorizzate ad attraccare in un porto italiano.

### **Le reazioni dei cittadini e delle cittadine**

Ma non ci sono solo state iniziative promosse dagli addetti ai lavori o da enti e associazioni attivi per propria missione nell'ambito delle migrazioni. Molte iniziative sono sorte spontaneamente e dal basso. Ad aprire la strada, la grande solidarietà spontanea espressa nei confronti del sindaco di Riace Mimmo Lucano per la sua vicenda giudiziaria e per la chiusura di fatto della pionieristica esperienza di accoglienza diffusa praticata da anni nel piccolo Comune calabrese, che si è realizzata attraverso manifestazioni affollatissime, incontri pubblici in cui il sindaco è stato sommerso dall'affetto dei partecipanti, il Capodanno festeggiato a Riace, fino alla nascita a gennaio del 2019 della Fondazione "È stato il vento", attraverso cui si tenta – con il sostegno di tutti – a dare un seguito all'esperienza di Riace (v. Box più avanti).

Meno focalizzate su una singola figura e più diffusamente interessate a mostrare pubblicamente il dissenso a 360° nei confronti della politica governativa in materia di migrazioni sono le manifestazioni nate da gruppi di privati cittadini e lanciate una prima volta il 2 febbraio 2019 con il nome di "L'Italia che resiste". Alla seconda edizione, svoltasi il 2 marzo, hanno partecipato almeno 300 città in tutta la penisola, portando migliaia di cittadini a circondare simbolicamente i municipi in nome dei diritti, dell'accoglienza e della convivenza. Parallelamente, sempre il 2 marzo, la manifestazione "People. Prima le persone", tenutasi a Milano, ha contato oltre 900 enti aderenti e ha portato in piazza più di 250.000 persone.

Intanto hanno segnalato un boom di iscrizioni e dichiarazioni di disponibilità realtà come *Refugees Welcome* e tutti quei progetti territoriali che propongono alle famiglie italiane di ospitare un rifugiato in famiglia<sup>25</sup> per facilitare la sua integrazione sociale oppure – come sempre più spesso accadrà dopo il decreto – per impedire la sua caduta nella marginalità a causa del mancato accesso all'accoglienza istituzionale. Questo dato mostra anche la volontà di

<sup>25</sup> Si veda a questo proposito l'approfondimento CHIARA MARCHETTI, "L'accoglienza dei rifugiati in famiglia. Prove di comunità interculturali", in FONDAZIONE MIGRANTES – MARIACRISTINA MOLFETTA E CHIARA MARCHETTI (A CURA DI), *Il Diritto Asilo – Report 2018*, pp. 179-214.

alcuni cittadini e cittadine di passare ad atti concreti di solidarietà ed accoglienza, che superino la pura e semplice manifestazione di dissenso nei confronti dei provvedimenti presi a livello nazionale e/o locale contro migranti e rifugiati.

## RIACE RINASCE

“È stato il vento che ha spinto un veliero carico di curdi sulla spiaggia di Riace”. Da questa frase di Mimmo Lucano, che ricorda come è iniziata l’intera esperienza di accoglienza del piccolo comune calabrese di Riace trae ispirazione la Fondazione nazionale di partecipazione “È Stato il Vento” che si prefigge lo scopo di garantire la ripresa dei progetti di accoglienza dopo la chiusura (giudiziaria e politica) dell’esperienza decennale che ha avuto per protagonista non solo l’ex sindaco (in carica per tre mandati) ma anche centinaia di rifugiati transitati – e alcuni rimasti – a Riace.

Nei mesi precedenti alla nascita della Fondazione, grazie all’apporto di tanti amici presenti in tutta Italia, associazioni, volontari, grazie all’impegno di Recosol, di ASGI (Associazione studi giuridici sull’immigrazione), del comitato promotore per il Nobel per la pace 2019 al comune di Riace, del medico Felicetta Parisi, di Alex Zanotelli e altri è stato possibile costruire un’importante rete di sostegno ramificata in ogni angolo d’Italia, una vera task force operativa che ha provato a mettere le basi per una ripartenza a Riace, strutturata nel miglior modo possibile per garantire la ripresa dei progetti.

Nel frattempo è nato nei mesi scorsi anche il Comitato 11 giugno, data dell’inizio processo contro Lucano a Locri, un gruppo politico-culturale che si definisce di «una sinistra umanitaria propositiva verso gli ultimi, gli zero, i disagiati, verso chi lotta ogni giorno per i propri diritti, per la propria dignità e per la giustizia sociale.» Il comitato si propone tra l’altro di tenere acceso l’interesse sulla vicenda processuale, ma anche di intrecciare relazioni e animare un confronto continuo su ciò che accade

I segnali che l’attenzione verso Riace continua nonostante tutti gli ostacoli si rendono evidenti non solo attraverso le folle oceaniche che si riuniscono in ogni occasione pubblica in cui interviene Mimmo Lucano, ma anche per le raccolte di fondi volti a ridare vita concretamente ad almeno alcune delle esperienze più significative che erano state avviate nel comune della Locride: in ottobre sono stati rianimati alcuni laboratori, è stato aperto un asilo parentale, sta andando avanti la ristrutturazione di Palazzo Pinnarò, storica sede di Città Futura dove verrà istituito anche un Centro di documentazione, in collaborazione con alcune Università, con lo scopo di raccogliere

tesi di laurea su Riace. E in molti guardano con fiducia e ammirazione al Frantoio di Comunità, che tutto il paese sta attendendo con partecipazione e che permetterà molto presto ai proprietari degli ulivi di portare lì il proprio raccolto.

Per info: [fondazioneriaceestatoilvento@gmail.com](mailto:fondazioneriaceestatoilvento@gmail.com)

### 3. L'Italia che accoglie

A partire dagli stimoli di EuropAsilo – come già citato nel precedente paragrafo – numerosi enti già facenti parte il Tavolo nazionale asilo o comunque interessati ad avviare un'azione di impatto sulle istituzioni e la popolazione più in generale hanno trovato nella campagna “Io accolgo” il contesto verso cui far convergere il proprio impegno. Il processo che ha portato gli enti promotori a sottoscrivere il Manifesto della campagna è stato complesso e ha comportato certamente molte mediazioni tra posizioni più o meno radicali e tra diversi approcci; allo stesso tempo questo lavoro politico di concertazione ha permesso – come raramente accade nel terzo settore e nell'associazionismo – di mettere insieme soggetti con storie, mission e pratiche davvero molto diversificate. La piattaforma comune, contenuta nel Manifesto, condivide che le politiche fortemente restrittive adottate dal Governo e dal Parlamento italiano nei confronti dei richiedenti asilo e dei migranti mettono a rischio i principi affermati dalla nostra Costituzione e dalle Convenzioni internazionali e producono conseguenze negative sull'intera società italiana. Per questa ragione, si invitano tutti coloro che condividono i valori dell'accoglienza, della solidarietà e dell'integrazione ad aderire e partecipare attivamente alla campagna, come singoli/e cittadini/e o come organizzazioni/enti. Interessante richiamare qui quali sono i fondamenti della campagna stessa, ovvero quale idea di società si vuole promuovere. Si afferma infatti che:

- 1) vogliamo vivere in un mondo che non sia fondato sull'odio e sulla paura, ma sulla solidarietà, sull'uguaglianza e sulla libertà, dove a tutti gli esseri umani, a prescindere dal colore della pelle, dalla religione e dalla provenienza, siano riconosciuti pari dignità ed eguali diritti;
- 2) i diritti fondamentali delle persone, sanciti dalla Costituzione Italiana e dal diritto europeo ed internazionale, devono essere tutelati dalle leggi dello Stato;

- 3) escludere e discriminare i cittadini stranieri non produce maggiore sicurezza per gli italiani, ma aumenta la marginalità sociale e produce una erosione dello Stato di diritto, della democrazia e della coesione sociale nel nostro Paese;
- 4) per contrastare le condizioni di povertà e disagio nella società italiana, servono politiche efficaci ed inclusive per il lavoro, la casa, la salute, la sicurezza climatica e ambientale e l'istruzione capaci di promuovere benessere e pari opportunità per tutti coloro che vivono in questo Paese;
- 5) i cittadini stranieri che vivono e lavorano in Italia sono una ricchezza per questo Paese, dal punto di vista economico, sociale e culturale, così come i milioni di cittadini italiani emigrati nel mondo per cercare lavoro e un futuro migliore hanno contribuito e contribuiscono alla crescita dei Paesi in cui sono stati accolti.

Traendo ispirazione e forza da questi assunti condivisi, la campagna “Io accolgo” mira a dare voce e visibilità ai tanti cittadini che condividono i valori dell'accoglienza e della solidarietà e che vogliono esprimere il proprio dissenso rispetto alla “chiusura dei porti”, al decreto Sicurezza e in generale alle politiche anti-migranti, mettendo in rete le molte iniziative già attive e promuovendone di nuove; cercare di “ridurre il danno” rispetto all'impatto del decreto Sicurezza, promuovendo reti territoriali di prossimità e mobilitando il maggior numero possibile di enti pubblici e del privato sociale affinché realizzino interventi di accoglienza, servizi di supporto all'inclusione sociale e azioni di tutela dei diritti, rivolti ai richiedenti asilo e titolari di protezione che, in seguito all'entrata in vigore del decreto Sicurezza e ai nuovi bandi CAS, restano esclusi dal sistema di accoglienza istituzionale e/o non hanno accesso ai servizi per l'inclusione; promuovere il protagonismo dei migranti, affinché abbiano voce e visibilità in quanto soggetti attivi della battaglia per un'Italia solidale e accogliente; avviare un dialogo con quei cittadini che non sposano esplicitamente le politiche anti-migranti, ma non riescono nemmeno a contrapporre una visione diversa, e che spesso si sentono disorientati o preferiscono scivolare nell'indifferenza. Tutti coloro che condividono i valori dell'accoglienza e della solidarietà sono invitati ad aderire e a partecipare attivamente alla campagna “Io accolgo”, come singoli/e cittadini/e o come organizzazioni/enti.

Il lancio della campagna a livello nazionale è avvenuto con un flash mob il 13 giugno a Roma, durante il quale centinaia di persone hanno affollato la scalinata di Trinità dei Monti avvolte nelle coperte termiche, oggetto simbolo della campagna: la coperta dorata, nota nell'immaginario collettivo come oggetto distintivo nel primo soccorso ai migranti, evoca l'impegno a proteggere e

accogliere e per questo si invitano gli aderenti ad appenderla al balcone di casa e a indossare nastri dello stesso materiale, come braccialetti o legandoli alla borsa o allo zaino.

Certamente la mobilitazione popolare attraverso l'esposizione della coperta termica e le azioni di advocacy nei confronti delle istituzioni hanno suscitato interesse e condivisione da parte di molti cittadini e attori di diverso livello. D'altra parte va sottolineato anche un altro aspetto della campagna, forse meno di impatto da un punto di vista mediatico, ma altrettanto importante perché mette in gioco in modo diretto e concreto i soggetti aderenti. La specificità della campagna infatti consiste nel fondarsi non tanto su un "comitato centrale" (che pure esiste) con il compito di organizzare le azioni principali e fare pressione sulle sedi più rilevanti, quanto piuttosto su tanti comitati territoriali che convogliano le forze non solo verso iniziative dimostrative, ma anche verso azioni concrete di accoglienza degli esclusi e di attivazione di soluzioni alternative per far fronte agli effetti negativi delle nuove norme. Una spinta all'autorganizzazione ancorata a livello locale in realtà competenti in materia di tutela e accoglienza, ma allo stesso tempo capaci di recepire energie e risorse nuove che possano venire anche da soggetti che fino a poco tempo fa erano rimasti più in seconda linea o parzialmente indifferenti rispetto a questi temi. La sfida è ancora aperta. Con l'ulteriore paradossale complicazione di trovarsi a tener alta l'attenzione e la necessità di un impegno in prima persona in un contesto politico nazionale che, in seguito al cambio di governo avvenuto a settembre, sembra aver smobilizzato in molti l'impressione dell'impellente urgenza di azioni forti e dirette.

## L'APPELLO DI "IO ACCOLGO"

### **Appello a Parlamento e Governo per l'abrogazione dei Decreti Sicurezza e Sicurezza bis e l'annullamento degli accordi Italia-Libia**

Noi cittadini e cittadine, organizzazioni della società civile, enti e sindacati chiediamo al Parlamento e al Governo di abrogare al più presto le disposizioni in materia di asilo, immigrazione e cittadinanza contenute nei c.d. decreti Sicurezza (d.l. n. 113/18 convertito con legge n. 132/18) e Sicurezza-bis (d.l. n. 53/19 convertito con legge n. 77/19) e di annullare gli accordi con la Libia, in quanto violano i principi affermati dalla nostra Costituzione e

dalle Convenzioni internazionali, producono conseguenze negative sull'intera società italiana e ledono la nostra stessa umanità.

In particolare, riteniamo imprescindibili ed urgenti i seguenti interventi, che auspichiamo siano immediatamente adottati dal Governo mediante decreto legge

1 - REINTRODURRE LA PROTEZIONE UMANITARIA. Il d.l. n. 113/18 ha abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, che era rilasciato in presenza di seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali. Di conseguenza, decine di migliaia di persone che pure avrebbero diritto all'asilo ai sensi dell'art. 10 della Costituzione o che si trovano in condizioni di estrema vulnerabilità per gravi motivi di carattere umanitario, vivono oggi nel nostro Paese senza poter ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno, condannate così all'emarginazione e allo sfruttamento. Tra questi, anche molti cittadini stranieri che avevano già trovato un inserimento lavorativo e che, in seguito alla perdita del permesso di soggiorno, non possono più essere impiegati regolarmente. Per questi motivi riteniamo necessario e urgente reintrodurre la protezione umanitaria.

2 - ABROGARE LA NORMA RIGUARDANTE LA RESIDENZA DEI RICHIEDENTI ASILO. In base a un'interpretazione restrittiva del decreto Sicurezza, nella maggior parte dei Comuni italiani i richiedenti asilo non vengono più iscritti all'anagrafe. L'impossibilità di ottenere la residenza determina enormi problemi nell'inserimento lavorativo e nell'accesso ai servizi, contribuendo a ostacolare l'inclusione sociale dei richiedenti asilo e il raggiungimento dell'autonomia. Per superare tali problemi, è a nostro avviso fondamentale abrogare la norma del decreto Sicurezza riguardante l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

3 - RISTABILIRE UN SISTEMA NAZIONALE DI ACCOGLIENZA CHE PROMUOVA L'INCLUSIONE SOCIALE DI RICHIEDENTI ASILO E TITOLARI DI PROTEZIONE. In seguito all'entrata in vigore del d.l. n. 113/18, i richiedenti asilo non possono più essere inseriti nel sistema di accoglienza gestito dai Comuni (ex-SPRAR), ma possono essere accolti unicamente nei CAS, strutture prefettizie spesso di grandi dimensioni e prive di servizi fondamentali come i corsi di italiano, l'orientamento lavorativo e la mediazione interculturale. Viene così ostacolata l'inclusione sociale delle persone accolte e la loro positiva interazione con i territori. Dall'entrata in vigore del decreto, inoltre, migliaia di titolari di protezione umanitaria sono stati costretti a lasciare i centri d'accoglienza e abbandonati per strada. Il progressivo smantellamento del sistema di accoglienza ha infine comportato la perdita del posto di lavoro per migliaia di operatori e operatrici, senza un'adeguata copertura e accompagnamento degli ammortizzatori sociali. Per questi motivi riteniamo

fondamentale reintrodurre il diritto all'inserimento nello SPRAR dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione umanitaria e, in attesa del rilancio dello SPRAR quale sistema unico di accoglienza, prevedere che i CAS rispettino standard analoghi a quelli SPRAR, con azioni per l'inclusione sociale, la formazione e l'inserimento lavorativo delle persone accolte

4 - ABROGARE LE NORME SUI DIVIETI PER LE NAVI IMPEGNATE NEI SALVATAGGI. Il decreto Sicurezza bis ha introdotto una serie di norme finalizzate a impedire l'arrivo in Italia delle navi che trasportano cittadini stranieri soccorsi in mare. Tali norme hanno comportato gravi violazioni del diritto internazionale, che impone agli Stati di indicare alla nave che abbia soccorso dei naufraghi un porto sicuro dove farli sbarcare nel più breve tempo possibile. In attuazione del d.l. n. 53/19, uomini, donne e bambini, già provati dalle violenze subite in Libia, sono stati trattenuti per settimane sulle navi soccorritrici, in condizioni inaccettabili. Inoltre, come affermato dallo stesso Presidente della Repubblica, le pesantissime sanzioni previste per le navi che violino il divieto d'ingresso in acque territoriali, risultano assolutamente sproporzionate. Il risultato complessivo del decreto Sicurezza-bis, ostacolando l'operato delle navi umanitarie e scoraggiando le navi commerciali dall'intervenire nei salvataggi, è di aumentare le morti in mare. Per questi motivi riteniamo imprescindibile ed urgente abrogare le norme del decreto Sicurezza-bis che prevedono divieti e sanzioni nei confronti delle navi impegnate nei salvataggi.

Numerose altre norme introdotte dai decreti Sicurezza andrebbero a nostro avviso abrogate al più presto, tra cui le norme che ostacolano il rilascio del permesso di soggiorno ai minori non accompagnati al compimento dei 18 anni e quelle che condizionano i fondi della cooperazione agli accordi sui rimpatri, le disposizioni in materia di trattenimento ed espulsione, le norme relative alla procedura d'asilo e quelle in materia di cittadinanza.

Auspichiamo infine che il Governo annulli immediatamente gli accordi con il Governo libico e che, fatti salvi gli interventi di natura umanitaria, non vengano rifinanziati quelli di supporto alle autorità libiche nella gestione e controllo dei flussi migratori. I migranti intercettati dalla cosiddetta Guardia Costiera libica e riportati forzatamente in Libia vengono infatti sistematicamente rinchiusi nei centri di detenzione, in condizioni disumane, e sono sottoposti a torture, stupri e violenze. Rinviare persone bisognose di protezione verso un Paese non sicuro, come dichiarato anche dall'UNHCR e dalla Commissione europea, viola la nostra Costituzione e il diritto internazionale ed è contrario ai valori fondamentali di umanità.

Le modifiche fin qui auspicate sono assolutamente necessarie, ma di certo non sufficienti, per affrontare la complessa questione dei flussi migratori. È

evidente l'esigenza di una più generale riforma della legislazione in materia di asilo (inclusa la reintroduzione del secondo grado di giudizio di merito per le domande d'asilo), immigrazione (prevedendo canali di ingresso regolari e forme di regolarizzazione su base individuale dei cittadini stranieri già presenti nel nostro Paese, come nella proposta di legge di iniziativa popolare già all'esame della Camera) e cittadinanza (a partire dal disegno di legge approvato alla Camera nel 2015).

Così come è imprescindibile che l'Italia reclami con forza, in seno all'Unione europea, una revisione del Regolamento Dublino che preveda una equa ripartizione di responsabilità tra tutti i Paesi europei sulla base di criteri che tengano anche conto dei legami significativi dei richiedenti asilo, l'attivazione di una missione di ricerca e salvataggio europea in grado di fermare le morti in mare, con la cooperazione di tutti gli Stati membri, nonché il rilancio di una politica estera e di cooperazione allo sviluppo in grado di promuovere la pace e i diritti umani e ridurre le disuguaglianze nel mondo. Riteniamo che, in attesa di tali più complessive riforme, l'abrogazione delle disposizioni dei decreti Sicurezza e Sicurezza-bis sopra citate e l'annullamento degli accordi con la Libia rappresentino un primo passo fondamentale affinché i salvataggi in mare non vengano più ostacolati, e le persone accolte in Italia siano inserite in percorsi di accoglienza integrata e diffusa che consentano una loro positiva inclusione nella società italiana.

L'appello, lanciato in tutta Italia nel giorno simbolico del 3 ottobre – Giornata della memoria e dell'accoglienza – ha raccolto nei primi venti giorni circa 10.000 firme.

Per info e firmare l'appello: [www.ioaccolgo.it](http://www.ioaccolgo.it)

## 4. Conclusioni

Quanto sopra ricostruito in una breve e sicuramente non esaustiva carrellata mostra l'esistenza di un'Italia diversa da quella che si identifica in sentimenti di chiusura, razzismo e paura dell'altro. Una minoranza, forse, ma che fa sentire forte la sua voce, pur non trovando sempre interlocutori politici capaci e interessati a rappresentare tali istanze, nemmeno in seguito al cambio di governo che per certi versi ha addirittura depotenziato il potenziale di *voice* dell'Italia che resiste e che accoglie: una volta detronizzato il Nemico numero uno, colui che catalizzava tanti consensi ma anche tanta opposizione, resta spazio per dire pubblicamente qualcosa di diverso? Si riesce a costruire un'agibilità politica

per provvedimenti di segno contrario o quanto meno fortemente divergenti rispetto ai precedenti?

Va detto che forse nemmeno il cosiddetto mondo dell'accoglienza sembra riuscire a mostrarsi pubblicamente come un "corpo sociale" compatto in grado di elaborare contronarrazioni e proporre azioni che passino dal livello della spontanea attivazione locale all'azione politica di cambiamento. Su questo mondo – composto da centinaia di enti e un numero stimato di circa 25.000 operatori, almeno prima che cadesse la scure dei licenziamenti di massa – pesa certamente lo stigma sociale costruito da anni di propaganda politica e mediatica contro il business dell'accoglienza e contro chi è diventato un nemico pubblico per il solo fatto di lavorare con migranti e rifugiati. Il timore da parte di alcuni che una forte protesta pubblica possa essere letta come difesa di interessi corporativi ("difendete i richiedenti asilo o il vostro lavoro?"), come se le due cose dovessero necessariamente essere alternative e concorrenti, ha paradossalmente silenziato la voce degli operatori e degli enti presso cui lavorano oppure ha spostato il confronto a un livello più tecnico di trattativa e contrattazione con le istituzioni, per salvare il salvabile. Non è andata così dappertutto, comunque: il 16 marzo ad esempio l'assemblea degli operatori dell'accoglienza in opposizione al Decreto Sicurezza ha promosso a Trieste la manifestazione "Buonisti un CAS" e in molti altri territori si è tentato di unire la lotta per la difesa dei propri posti di lavoro con la protesta contro lo smantellamento del sistema pubblico di accoglienza e l'erosione del diritto di asilo.

Per concludere vorrei però nominare la difficoltà in questa fase politica e culturale di prendere posizioni pubbliche chiare e coerenti. Si deve infatti fare necessariamente i conti con le contraddizioni del sistema di asilo che precedeva la riforma Salvini e con la prioritaria considerazione dei diritti dei richiedenti asilo e rifugiati, principali vittime dei nuovi provvedimenti. In primo luogo è necessario chiedersi quale modello di accoglienza si vuole difendere. Molti enti di tutela hanno denunciato anche in tempi non sospetti la necessità di diffondere il modello dell'accoglienza integrata e diffusa dello SPRAR, che non era mai completamente decollato nonostante lo sforzo di mettere a regime il sistema pubblico di accoglienza. Per questo, nonostante le decisioni dell'ex ministro dell'interno avessero chiaramente intenti distruttivi e divisivi, non è forse sempre stato sensato – per reazione – difendere acriticamente le situazioni attaccate dallo stesso Salvini e da altri rappresentanti del suo partito o della destra. Per esempio ha creato un certo imbarazzo tra chi da anni si batte per la chiusura dei grandi Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), riconducibili a un modello segregazionario, a servizi minimi, diametralmente opposto all'espe-

rienza degli SPRAR, la levata di scudi che da tante parti si è spontaneamente levata in difesa del CARA di Castelnuovo di Porto, chiuso dall'oggi al domani dal ministro, con la conseguente distribuzione sul territorio nazionale degli ospiti che avevano ancora diritto all'accoglienza. La meritevolissima disponibilità da parte di tante famiglie ad accogliere chi non aveva più diritto all'accoglienza una volta chiusa l'esperienza del CARA o chi voleva rimanere nella stessa zona e non essere trasferito in altre regioni, poteva sposarsi in modo più maturo con una critica del modello dei grandi centri? Si poteva contemporaneamente protestare contro le politiche di deportazione senza difendere la precedente gestione del CARA? Quanta complessità è in grado di reggere il dibattito pubblico e il "cuore" della gente?

Un altro esempio delle contraddizioni che stiamo attraversando riguarda la scelta da parte degli enti impegnati nell'accoglienza se partecipare o meno ai bandi per la gestione dei Centri di accoglienza straordinari (CAS). Nel nuovo scenario<sup>26</sup> i CAS diventano l'unico luogo deputato all'accoglienza dei richiedenti asilo, pur mantenendo solamente dei servizi minimi (escluso persino l'insegnamento dell'italiano, figuriamoci le altre misure volte all'integrazione socio-economica degli accolti), con una tariffa pro die pro capite inferiore a quella prevista persino per i canili comunali. Naturalmente il personale è ridotto all'osso e gli operatori si trovano ad espletare quasi esclusivamente doveri di assistenza e di sorveglianza. Come muoversi in questo scenario? In tutta Italia ogni ente che era già impegnato nell'accoglienza dei richiedenti asilo ha ormai preso posizione: accettare le nuove condizioni e svilire così i diritti degli accolti e dei lavoratori, o rinunciare e lasciare così ipoteticamente i richiedenti asilo del tutto senza assistenza o nelle mani di multinazionali o consorzi che si fanno bastare senza tanti scrupoli le risicate tariffe previste per i nuovi CAS? In diversi territori i coordinamenti degli enti impegnati nell'accoglienza hanno preso una netta posizione di rifiuto, provocando reazioni diverse non solo nelle istituzioni (in primis le Prefetture), ma anche tra gli altri enti del terzo settore.

Al netto delle azioni intraprese e dei loro effetti – che potranno essere analizzati nei prossimi mesi – mi preme qui sottolineare la dimensione politica del difficile contesto in cui ci si muove. Mobilitare per esempio la partecipazione più attiva del volontariato, raccogliere fondi da privati, da istituzioni locali ed europee e da fondazioni per supplire alle carenze del sistema istituzionale, impegnare gli enti che già praticano l'accoglienza in uno sforzo di tutela e accoglienza non previsto e riconosciuto dalla nuova disciplina: sono tutte piste per-

---

<sup>26</sup> Si veda il contributo di Gianfranco Schiavone al presente volume, pp. 167-193.

corribili e in parte già percorse in questi mesi di crisi incombente. Certamente hanno il pregio di dare qualche servizio e garanzia in più ai singoli richiedenti asilo e agli altri esclusi direttamente interessati, e al contempo di mantenere coinvolti e mobilitati quei soggetti che hanno scelto di rimboccarsi le maniche e di non rimanere nere indifferenti. Ma allo stesso tempo si corre il rischio di confermare a una certa parte politica e sociale che tutto questo si può e si poteva fare senza un ingente impegno di fondi pubblici e senza un sistema garantito di accoglienza istituzionale: non più diritti quindi, esigibili attraverso un sistema pubblico, ma un'assistenza lasciata per lo più al buon cuore di chi si assume la responsabilità di “stare dalla parte dei migranti”, pagando quindi in prima persona – in termini economici o di tempo e competenza messi gratuitamente a disposizione – per lo schieramento scelto. Un grave arretramento sul piano dei diritti e sull'idea di comunità che si vuole costruire. Rimane quindi la necessità di porsi collettivamente forti interrogativi politici su come rendere compatibili la difesa dei diritti con la concreta azione di assistenza e promozione di adeguati livelli di vita – e non solo di sopravvivenza – dei tanti richiedenti asilo e (non più) rifugiati che si trovano già a patire le conseguenze di questo contesto sociale, sempre più diviso e disgregato, in cui ci troviamo a vivere e operare.

A fianco di questa consapevolezza politica che si deve porre l'obiettivo di continuare a far pressione e a inventare soluzioni complesse e non solo “tamponi umanitari” (certamente negli anni Novanta, durante i conflitti nei Balcani, quando si sono gettate le basi per il successivo sistema pubblico dello SPRAR, tante realtà che si sono attivate dal basso non si sono limitate a sperare nel successo di tante piccole “buon pratiche” locali, e senza quella fiducia – forse un po' folle – in un mondo migliore che si poteva costruire insieme, lo SPRAR non avrebbe mai visto la luce), serve anche interrogarsi seriamente su come e quanto l'Italia che resiste e che accoglie riesce a uscire dalla logica della classica contrapposizione amico-nemico che tanto si critica quando ha come target polemico i migranti e i rifugiati (l'inaccettabile “prima gli italiani”), ma che a volte rischia di essere riproposta inconsapevolmente ogni volta che si costruiscono barricate politiche e identitarie nei confronti di chi la pensa diversamente da noi (si cade a volte nel rischio del “prima i rifugiati”?). La radicalità e indiscutibilità dei principi della Costituzione, dei diritti umani e della tutela di ogni migrante e rifugiato deve riuscire al contempo a entrare in dialogo profondo con tutti quei cittadini e cittadine che in questo momento sono disorientati da preoccupazioni e paure che sono sicuramente oggetto di una mirata strumentalizzazione da parte di certe componenti politiche – che per l'appunto le veicolano verso la

contrapposizione al nemico-migrante – ma che al contempo sono reali e profonde, e meritano la dovuta attenzione.

L'Italia che resiste e accoglie, se non vuole rimanere in un angolo di confortevole e pura minoranza, deve essere in grado di accogliere anche queste paure, queste diffidenze, queste istanze. Il messaggio del Papa “Non si tratta solo di migranti” va proprio in questa direzione. Ma può anche essere detto più laicamente riprendendo l'invito dell'antropologo Francesco Remotti<sup>27</sup> a superare le tentazioni identitarie e soffermarsi piuttosto sulle somiglianze: la “caverna dell'identità” ci spinge infatti nel migliore dei casi ad ammettere la coesistenza, la tolleranza, forse anche il rispetto, ma non la convivenza, l'unica pratica che ci permette di interagire realmente e per questo di trasformarci reciprocamente. E la convivenza vera può accadere solo attraverso il riconoscimento di ciò che abbiamo di simile gli uni con gli altri: non perfettamente identici, non perfettamente diversi, ma simili. Se vogliamo applicare questo ragionamento al diritto d'asilo e ai rifugiati, viene da dire che tale riconoscimento deve riguardare innanzitutto ciò che abbiamo di simile con chi viene dall'altra parte del mondo: per riprendere le raccomandazioni del già citato studio di More in common, si può dire che «la chiave per contrastare gli atteggiamenti anti-migranti è sottolineare cosa hanno in comune con gli italiani, per costruire una storia che li includa nel “gruppo di appartenenza” anziché relegarli in un “gruppo di non-appartenenza” ostile». <sup>28</sup> Ma il riconoscimento delle somiglianze deve anche rivolgersi anche ai nostri “vicini” italiani che la pensano diversamente da noi.

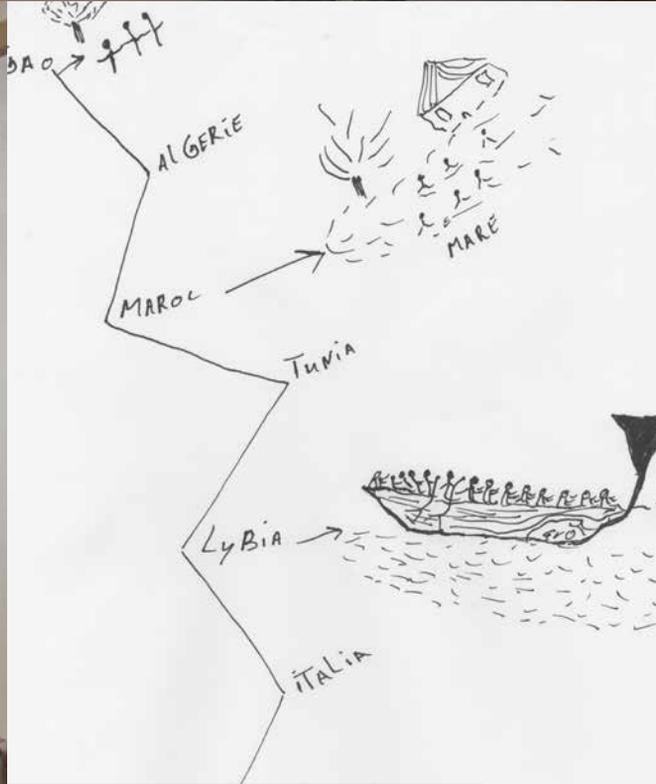
<sup>27</sup> FRANCESCO REMOTTI, *Somiglianze. Una via per la convivenza*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

<sup>28</sup> TIM DIXON ET AL., *Un'Italia frammentata...*, cit. p. 20.

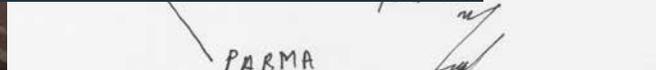
**Chiara Marchetti**

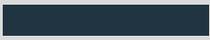
Docente di Sociologia delle relazioni interculturali presso l'Università degli Studi di Milano, è una delle fondatrici di *Escapes Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate* e fa parte della redazione della rivista «Mondi Migranti».

Conduce attività di ricerca sui temi delle migrazioni internazionali, con particolare attenzione al diritto d'asilo e al ruolo del terzo settore nell'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati. Dal 2014 lavora nell'ambito della progettazione e della ricerca nel campo dell'asilo per l'Associazione CIAC onlus di Parma. In collaborazione con l'Università di Parma, sta realizzando un progetto di *peer research* con i rifugiati e promuovendo numerosi cicli di lezioni aperte che vedono i rifugiati impegnati in esperienze di co-docenza.

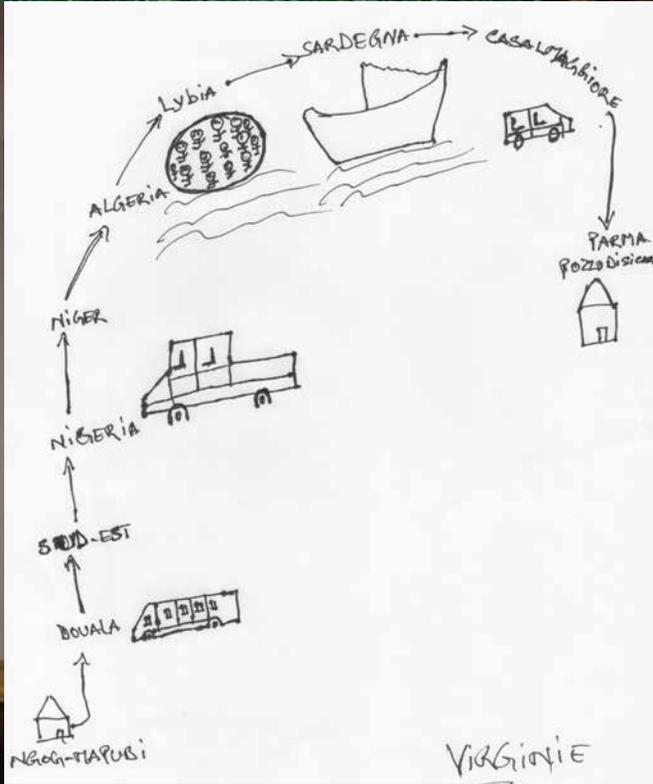


Lo SPRAR, prima del decreto sicurezza, ha accolto richiedenti asilo e titolari di qualsiasi protezione, tutelando insieme a loro anche le comunità che li hanno ospitati: sempre più vicini di casa, sempre più "cittadini".





# CONCLUSIONI



VIRGINIE

Lo SPRAR, prima del decreto sicurezza, ha accolto richiedenti asilo e titolari di qualsiasi protezione, tutelando insieme a loro anche le comunità che li hanno ospitati: sempre più vicini di casa, sempre più "cittadini".

# CONCLUSIONI

Mariacristina Molfetta e Chiara Marchetti

Quando abbiamo pensato all'indice di questo nuovo volume (Il diritto d'asilo – Report 2019 “Non si tratta solo di migranti - L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie”) siamo partiti dai risultati di quello precedente (Il diritto d'asilo - Report 2018 “Accogliere, proteggere, promuovere e integrare”) che fotografava un crescente divario tra le affermazioni e i valori su cui si era costruita l'Unione europea, la costituzione italiana e la dottrina della Chiesa rispetto a temi quali: i diritti umani, la convenzione di Ginevra e il rispetto dei fanciullo, e le pratiche sempre più “riottose” a rispettare queste stesse norme, create in Unione europea e in Italia dopo due feroci guerre mondiali, nel riuscire ad applicarle concretamente alle persone in fuga da contesti di guerra oggi.

Nonostante il forte monito del Papa, che già l'anno scorso in occasione della Giornata mondiale del migrante e del rifugiato esprimeva attraverso quattro verbi quasi un programma, non solo di accoglienza ma di interazione, necessaria per rifondare un rinnovato ed urgente patto sociale, nel frattempo abbiamo assistito al contrario ad un ulteriore restringimento delle politiche volte a tutelare i più deboli e fragili sia in Ue che in Italia.

Siamo passati, nei mesi che sono intercorsi tra l'uscita di un volume e l'altro, a un clima non solo di crescente divario tra quello che ci piace credere di essere e i valori a cui ci appelliamo e quello che facciamo nella realtà, ma addirittura a promuovere norme e prassi - tanto in Unione europea che in Italia - volte direttamente a limitare l'accesso alla protezione internazionale e al diritto d'asilo. Ne sono esempi le pratiche di esternalizzazione e il ripiegamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo alla logica del controllo migratorio e i due decreti sicurezza che nel frattempo sono stati approvati in Italia. Come è stato diffusamente approfondito nel testo, tali decreti hanno portato all'abolizione della protezione umanitaria, allo smantellamento del sistema di accoglienza integrato e decentrato per richiedenti asilo e rifugiati, alla chiusura dei porti e alla sempre più evidente criminalizzazione delle ONG o di chi

tenacemente in Italia ha continuato a pensare che, sia nel mare che in terra, il crimine fosse non aiutare chi si trovava in difficoltà e stesse rischiando la vita ma piuttosto il contrario, anche se queste nuove norme di criminalizzazione dell'aiuto sono state approvate per legge e sono sorrette da una apparente maggioranza dell'opinione pubblica.

In questo stesso arco di tempo la possibilità di riuscire a parlare con pacatezza delle questioni legate alla gestione delle migrazioni, del diritto d'asilo e della protezione internazionale, nonché del benessere delle comunità locali e delle persone in difficoltà, si sono abbassate in maniera esponenziale creando sempre di più una frattura e una polarizzazione tra chi credeva che fosse importante mantenere valori di solidarietà, ascolto e coerenza, e chi pensava invece che la soluzione a tutti i problemi del Paese fosse mantenere fuori le persone diverse o più povere, percependo l'arrivo degli altri come "un'invasione" e l'esclusione dei nuovi arrivati come una prima salvaguardia per se stessi.

Forse proprio per questo il messaggio di quest'anno del Papa, pronunciato in occasione della 105 Giornata del migrante e del rifugiato, ha voluto darci un ulteriore forte monito: *non si tratta solo di migranti* (di richiedenti asilo o di rifugiati), ma appunto si tratta anche di noi. Le norme e le leggi, anche se pensiamo che siano volte solo ad un piccolo "sacrificabile" segmento della popolazione, e anche se hanno l'appoggio apparente della maggioranza dell'opinione pubblica rassicurata dal voler contenere il numero di questo "segmento" e limitarne i diritti, sono norme e leggi che non ledono solo il "segmento" in questione e i loro diritti, ma minano le basi anche della nostra società, delle nostre città, del nostro vivere civile e sociale, e in ultima fase della nostra umanità e della nostra democrazia.

Ad entrambe le curatrici del volume è sembrato che le riflessioni di Francesco Remotti, nel volume *Somiglianze. Una via per la convivenza*, offrissero una convincente analisi di questi anni e anche una valida proposta non solo teorica ma pratica per passare da un clima di contrapposizione e di esclusione a una nuova possibilità di ristabilire un contratto civile, cittadino e sociale che non mettesse ulteriormente a rischio l'umanità e la democrazia di tutti e di tutte.

Remotti è un antropologo culturale che da moltissimi anni riflette e mette in guardia dagli esiti anche negativi correlati a un concetto/categoria che proprio dentro l'antropologia culturale è anche nato e si è sviluppato: l'identità. E proprio perché l'ha guardata e studiata da vicino per molti anni, conoscendola bene ha provato a mettere in guardia rispetto agli effetti collaterali più nefasti e negativi a cui può condurre. Il suo monito è che l'identità, che dovrebbe essere trattata come un'aspirazione, nel momento in cui viene invece confusa da chi

la nomina e la usa con una realtà di fatto, produce effetti di cesura e di frattura nella società che possono anche diventare “irreparabili”, specie in società come le nostre dove l’individualismo e il capitalismo sono anche molto forti.

Nel momento in cui l’identità non viene più vissuta come aspirazione, ma viene reificata come qualcosa di fattuale e imm modificabile, tutto ciò che non è identitario e che non rientra nel noi, viene nettamente separato e diventa alterità. E il massimo di convivenza civile e sociale tra questo noi e l’altro può essere solo la coesistenza, magari anche nel rispetto delle norme e del rispetto reciproco. Ma la coesistenza non è e non sarà mai convivenza, cioè un vivere assieme.

In un mondo sempre più connesso, in un continente e in un paese sempre più multi-etnico e multiculturale (e quindi sempre più complesso) non aver capito o aver sottovalutato questo pericolo ha portato alla nascita di sempre più forti sentimenti nazionalistici ma anche identitari (che proprio perché dividono nettamente e guardano più al passato che al futuro possono essere anche molto rassicuranti). E quindi, proprio mentre le coesistenze di persone provenienti da mondi diversi si facevano più prossime e più frequenti, le tentazioni di stabilire confini netti e semplificazioni sono diventate più forti.

E negli ultimi anni dall’indifferenza che la coesistenza può anche tollerare, si è addirittura passati a sentimenti di manifesto rifiuto e discriminazione, sino ad esplorare quelli ancora più radicali di aperta ostilità aggressiva e xenofobia.

La proposta di Remotti è quella di vedere sino in fondo come agisce il concetto di identità, come cioè usandolo sia possibile riuscire a recidere (nascondere) in maniera netta i legami che pur continuano ad esistere tra noi e gli altri, nascondendo/negando tutto ciò che ci unisce e facendo risaltare/mettendo in evidenza solo le distanze reciproche. L’identità non come fatto, come dato di partenza, ma come prodotto, come progetto costruito ed interpretato socialmente.

L’invito è a cambiare/sostituire il binomio identità-alterità con il binomio somiglianza-differenza, a ricominciare a riconoscere nell’altro un simile e a ricollegare pazientemente i fili che ci uniscono e non solo ci dividono, sia rispetto a chi arriva da qualche altra parte e contesto del mondo, ma anche con chi in questo momento e in questo paese la pensa diversamente da noi. Una proposta quindi che parla anche a tutti noi che ci riconosciamo nell’Italia che resiste e accoglie.

Solo riabituandoci infatti a trovare somiglianze e legami, e quindi a pensare che possiamo non solo coesistere ma convivere, saremo in grado di ripensare quartieri, parrocchie, società e Paesi in cui ascoltarci, parlarsi e individuare soluzioni concrete sia possibile senza escludere nessuno, ma tenendo conto dei

diversi punti di vista e nello stesso tempo della complessità di comporre delle soluzioni condivise.

Non sarà facile, perché l'esclusione che sembra aver vinto negli ultimi anni si associa a una forte semplificazione delle analisi e quindi anche delle soluzioni, dando risposte che diventano slogan che sembrano avere molto presa, ma se vogliamo non solo salvare gli altri, ma capire che sacrificando gli altri stiamo anche uccidendo parti di noi, dobbiamo fare quel salto a cui ci invita il Papa con lungimiranza e quasi rivolgendoci un accorato appello: Non si tratta solo di migranti (di richiedenti asilo, di rifugiati, di poveri, di svantaggiati...) e secondo noi usare le analisi che Remotti ci regala, dopo una vita passata a studiare l'identità e a metterci in guardia da quelli che sono i suoi effetti collaterali, ci può molto aiutare. Come titolava un altro antropologo, James Clifford, i frutti puri impazziscono e – per usare altre parole di Remotti - di troppa identità si può anche morire.

Ci auguriamo che questo invito sia fatto proprio da molti: se ci esercitiamo insieme a sostituire al binomio identità/alterità quello meno pericoloso e “più umano” di somiglianza e differenza, possiamo sperare di riuscire a guardare con occhi nuovi al presente, mantenendo al contempo uno sguardo sul passato e sul futuro, e a riguadagnare una pacifica convivenza in cui tutti si sentano tutelati e protetti. Prima ancora che dalle leggi – che pure sono fondamentali – dalla forza dei legami sociali.

**Mariacristina Molfetta**

Antropologa culturale impegnata attivamente per più di 15 anni (1992-2008) nel mondo della cooperazione internazionale. Ha vissuto e lavorato all'interno di campi profughi nei Balcani, in Centro America nelle aree tribali del Pakistan, in Darfour nel Sudan e nel Kurdistan iracheno. 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](http://www.viedifuga.org)). È redattrice, per la Fondazione Migrantes, del Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia e 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 e ora Il Diritto d'asilo report 2019- Non si tratta solo di migranti: L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie.

**Chiara Marchetti**

Docente di Sociologia delle relazioni interculturali presso l'Università degli Studi di Milano, è una delle fondatrici di *Escapes Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate* e fa parte della redazione della rivista «Mondi Migranti». Conduce attività di ricerca sui temi delle migrazioni internazionali, con particolare attenzione al diritto d'asilo e al ruolo del terzo settore nell'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati. Dal 2014 lavora nell'ambito della progettazione e della ricerca nel campo dell'asilo per l'Associazione CIAC onlus di Parma. In collaborazione con l'Università di Parma, sta realizzando un progetto di *peer research* con i rifugiati e promuovendo numerosi cicli di lezioni aperte che vedono i rifugiati impegnati in esperienze di co-docenza.



# ABSTRACT

## *International protection in Europe in 2017-2018*

**Mariacristina Molfetta**

This chapter aims on the one hand to provide information and updated figures on global routes used by forced migrants in 2017 and 2018 to reach Europe, along with information on the causes of forced migration such as situations of war, crisis, rights violations or terrorist attacks. On the other hand, based on available data, this chapter considers the growing impact of the policies implemented over the last two years in the European Union on international protection, and consequently on the right to asylum in Europe.

It emerges that there is a worrying gap between the over-representation of the phenomenon and its real dimension, as well as a growing gap between formal respect of international human rights conventions and the concrete outcomes of implemented policies. Indeed, if we observe the number of conflicts worldwide and economic interests such as those linked to arms trade, it does not seem that the main concern is the protection of people in need or a more equal global distribution of resources.

In the last years, political representatives within European and national institutions have often declared that among their main objectives they have that of combating the exploitation of forced migrants by smugglers and diminishing the number of people who die at sea while trying to reach Europe. But if we look at the alternatives that people fleeing conflicts and poverty have in order to reach Europe or Italy in a legal way, we see that it is still almost impossible for protection seekers to obtain a visa to enter Europe safely. And the numbers of those who manage to reach Europe or Italy through resettlement or humanitarian corridors are still too low for us to consider this as a goal that our policy-makers are pursuing.

Actually, over the last three years, less people entered in Europe to seek protection (because of the 2016 agreement with Turkey, which led to a substantial closure of the Balkan route, followed by the 2017 memorandum signed by Italy and Libya – despite the serious situation of political instability and reliable information on human rights violations perpetuated in the country). A large part of public opinion and European governments, such as the Italian one, were satisfied with this decrease, as if a lower number of arrivals in Europe or avoided disembarkations in Italy meant that less people were suffering or dying. In fact, it is quite the opposite: migrant deaths keep growing (compared to the number of people who manage to leave) and the conditions of those who are stuck in Turkey, along the Balkan route, in Greece, or at sea out of Italian ports, or who are intercepted and returned to Libya, are more than alarming. Therefore, there is a strong doubt that the goal is not to protect forced migrants but simply to avoid

their entry; our efforts and resources seem to serve the purpose of making even longer, harder and more dangerous the pathway of protection seekers.

We thus understand that neither Europe nor Italy are going in the direction of protecting people fleeing situations of conflict, crisis, rights violations or terrorist attacks, whereas it has become urgent and imperative to start doing that. We know that what is at stake in the replies that we will be able to provide (also in terms of concrete actions and recognition of rights) is not only what we can do for people in need, but also the kind of persons that we are, our beliefs and values, as Pope Francis recalled in the title of this year message for the 105<sup>th</sup> World Day of Migrants and Refugees. “It is not only about migrants”... it is actually about us, our humanity, and the type of society in which we believe and where we want to live.

### ***La protezione internazionale in Europa nel 2017-2018*** **Mariacristina Molfetta**

Questo contributo vuole da una parte fornire informazioni e dati aggiornati sulle rotte mondiali usate dalle persone in fuga nel 2017 e 2018 per arrivare in Europa, oltre alle cause di queste fughe quali situazioni di guerra, crisi, violazioni dei diritti o attentati terroristici. D'altra parte si vuole fare il punto, sulla base dei dati oggettivi disponibili, su come le politiche portate avanti negli ultimi due anni in Unione Europea abbiano inciso o stiano incidendo sempre più pesantemente sul fenomeno della protezione internazionale e di conseguenza sul diritto d'asilo in Europa, per le persone che sono in fuga.

Risulta evidente che c'è uno scarto preoccupante tra la sovra-rappresentazione del fenomeno e la sua dimensione reale, come pure rimane un grosso gap tra le dichiarazioni di rispetto dei diritti umani e delle convenzioni internazionali e i risultati pratici a cui invece stanno portando le politiche messe in atto. Se infatti osserviamo il numero di conflitti nel mondo, gli interessi economici come la vendita delle armi e le politiche messe in atto, non sembra che la preoccupazione principale sia la tutela delle persone in difficoltà o il raggiungimento di una maggiore equità nella distribuzione delle risorse e delle ricchezze del pianeta.

I rappresentanti politici delle nostre istituzioni europee e nazionali hanno dichiarato più volte, in questi ultimi anni, di avere tra gli obiettivi principali il contrasto allo sfruttamento delle persone in fuga da parte dei trafficanti di uomini e quello di diminuire il numero delle persone che muoiono in mare nel tentativo di raggiungere l'Europa. Ma se andiamo a vedere quali alternative stiamo dando alle persone che scappano da situazioni di conflitto, guerre e povertà per arrivare in maniera legale in Europa o nel nostro paese, 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 politiche di reinsediamento o apertura di canali umanitari, sono ancora troppo bassi per farci dire che questo è un fine che stiamo perseguendo.

In realtà in Europa, negli ultimi tre anni, sono entrate meno persone in cerca di protezione (perché si è stabilito l'accordo con la Turchia nel 2016 che ha portato a una quasi chiusura della rotta balcanica, a cui è seguito nel Luglio del 2017 un memorandum siglato dall'Italia con la Libia -nonostante la sua grave situazione di instabilità politica e le informazioni più che fondate sul non rispetto dei diritti umani). Peraltro la maggioranza dell'opinione pubblica e dei governi europei, come quello italiano, sono stati contenti di questa diminuzione, come se questi numeri minori di entrate in Europa o di sbarchi bloccati in Italia significassero meno persone in difficoltà o che muoiono. Le cose stanno invece all'opposto: continuano ad aumentare i morti in mare, in proporzione a chi riesce a partire, e le condizioni di chi rimane bloccato in Turchia, lungo la rotta balcanica, in Grecia o fuori dai nostri porti o di chi viene fermato o riportato in Libia sono più che preoccupanti e allarmanti. Pertanto viene forte il sospetto che il nostro obiettivo non sia proteggere le persone in fuga ma semplicemente non farle entrare; e così i nostri sforzi e le nostre risorse sembrano andare nella direzione di rendere ancora più lungo, difficile e pericoloso il percorso di coloro che vorrebbero fare domanda d'asilo.

Capiamo quindi che al momento né l'Europa né il nostro Paese stanno andando speditamente nella direzione di proteggere le persone in fuga nel mondo da situazioni di guerra, crisi, violazione dei diritti o attentati terroristici, mentre diventa urgente e imperativo cominciare a farlo. Sappiamo infatti che nell'incontro e nelle risposte che sapremo dare loro, anche in termini di azioni concrete e riconoscimento di diritti, non si gioca soltanto quello che possiamo fare per chi è in difficoltà ma anche che tipo di persone siamo noi, in che cosa crediamo e quali sono i nostri valori, come ben ci ricordava già nel titolo il messaggio di Papa Francesco di quest'anno per la 105° giornata del Migrante e del Rifugiato. "Non si tratta solo di Migranti"...si tratta appunto anche di noi, della nostra umanità e del tipo di società in cui crediamo e in cui vogliamo vivere.

### ***The externalisation of EU migration policies: focus on some Maghreb countries***

**Ulrich Stege**

The other side of the coin of the European integration process (mainly with the realisation of a free movement "Schengen" zone), is the externalisation of European migration policies, which is implemented mainly through the following three tools: (1) the reinforcement and securitisation of the external border, (2) the establishment of a surveillance system to control and react against potential irregular migration movements, and (3) the enhancement of collaboration with third countries. These European externalisation policies mainly follow the objective to keep (or bring) migrants and refugees far away from the European soil. Although they are highly criticised by many actors inside and outside Europe, especially for bearing a responsibility in the unending deaths of migrants on their way to Europe, externalisation policies have become a strong pillar of the entire European migration policy. Being one of the first European

countries to receive migrants from Africa in the nineties, Spain has played a crucial role in the creation of such external migration management tools. Such instruments served somehow as a blueprint for the EU efforts on externalisation. Third countries outside the EU, and in particular in North-Africa (such as Morocco and Tunisia), have hereby played a critical role.

### ***Esternalizzazione delle politiche migratorie dell'Unione Europea: focus su alcuni paesi del Maghreb***

**Ulrich Stege**

L'altra faccia del processo di integrazione europea (che si è espresso principalmente nell'istituzione di un'area "Schengen" di libera circolazione), è l'esternalizzazione delle politiche migratorie dell'Unione Europea (UE), realizzata principalmente attraverso tre strumenti: (1) il rafforzamento e la securizzazione dei confini esterni dell'UE, (2) la creazione di un sistema di sorveglianza per controllare e reagire a potenziali movimenti migratori irregolari, e (3) il potenziamento della collaborazione con i paesi terzi. Le politiche europee di esternalizzazione perseguono principalmente l'obiettivo di tenere (o portare) migranti e rifugiati lontano dal territorio europeo. Sebbene siano ampiamente criticate da diversi attori dentro e fuori l'Europa, specialmente a causa della responsabilità che hanno nell'infinita serie di morti di migranti in viaggio verso l'Europa, le politiche di esternalizzazione sono divenute un robusto pilastro dell'intera politica migratoria europea. Essendo stata uno dei primi paesi europei a ricevere migranti dall'Africa negli anni novanta, la Spagna ha ricoperto un ruolo di primo piano nella creazione di strumenti per l'esternalizzazione delle politiche di gestione migratoria. Tali strumenti hanno fatto da modello per le politiche di esternalizzazione dell'UE. In questo anche i paesi terzi fuori dall'Europa, e in particolare nel Nord Africa (quali Marocco e Tunisia), hanno giocato un ruolo cruciale.

### ***Figures***

**Giovanni Godio**

The statistics selection of this 2019 report aims to offer in three "geographic" sections a basic overview of issues related to forced migration as they get intertwined, especially at the peripheries and in the Italian and European space (although not limited to that), calling into question the responsibility of Italy and the EU. Where it is possible, events occurred over the last year are linked and compared to previous years' figures and facts. The three main sections are divided into subsections. Some phenomena are summarised in boxes gathering both figures and qualitative information.

**Peripheries and borders** – "Fortress Europe" ("illegal" border crossings, disembarked, saved, intercepted and dead or disappeared migrants, push-backs, repatriations, smugglers), "Looking for protection", "Europe that provides asylum (and more often denies it)", "Between Dublin system and special procedures" (Dublin III Regulation,

admissibility, border and accelerated procedures in the examination of asylum applications), “Resettled and relocated (a little at a time)”.

**Their Africa** – “South of Sahara, one third of global refugees”, “Disaster in South Sudan, record reception in Chad”, “Fleeing climate change: environmental refugees”, “In the middle of land routes towards Europe: Libya and Niger”, “Africa, a continent of internal migrations”.

**Less asylum, more irregular migrants** (on the Italian situation) – “Propaganda to the highest levels, arrivals to the lowest levels” (disembarkations, asylum seekers, situation in the countries of origin), “Fortress Italy” (push-backs, hotspots, CPR, repatriations, dead migrants, migrants disappeared at sea, migrants returned to Libya, NGO crisis in the Central Mediterranean), “Asylum, the application”, “Asylum, the decision” (asylum 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> instance decisions, the new Italian list of safe countries of origin, similar lists in Europe, the “new irregular migrants” produced by the 2018 Security decree), “In the Dublin circuit”, “Safe journeys (only for few people)” (resettlement, relocation, humanitarian corridors and emergency evacuations), “Reception under 100 thousand” (number of foreigners hosted per type of facility and region, first figures on SIPROIMI), and finally “Unaccompanied migrant children”.

## *I dati*

### **Giovanni Godio**

La selezione statistica di questo report 2019 cerca di offrire, in tre sezioni “geografiche”, un orientamento di base alle questioni legate alle migrazioni forzate che si intrecciano in particolare alle periferie e nello spazio italiano ed europeo (ma non solo), chiamando in causa le responsabilità del nostro Paese e dell’UE. Dove è possibile, la “cronaca” dell’ultimo anno viene messa in relazione con i dati e i fatti degli anni precedenti. Le tre sezioni principali sono a loro volta scandite in sottosezioni. Alcuni fenomeni sono stati sintetizzati in schede che uniscono dati e informazioni qualitative.

**Periferie e confini** - “La fortezza Europa” (attraversamenti “illegali” delle frontiere, migranti sbarcati, soccorsi, intercettati e morti o dispersi in viaggio, respingimenti, rimpatri, “facilitatori”), “Protezione cercasi”, “L’Europa che dà asilo (e più spesso lo nega)”, “Fra sistema Dublino e procedure speciali” (regolamento Dublino III e procedure di ammissibilità, di frontiera e accelerata nell’esame delle richieste di protezione), “Reinsediati e ricollocati (col contagocce)”.

**La loro Africa** - “A Sud del Sahara un terzo dei rifugiati globali”, “Disastro Sud Sudan, accoglienza record in Ciad”, “In fuga dal clima impazzito: gli ‘sfollati ambientali””, “Al centro delle rotte via terra verso l’Europa: Libia e Niger”, “Africa, un continente di migrazioni interne”.

**Meno asilo, più irregolari** (sulla situazione in Italia) - “Propaganda al massimo, arrivi ai minimi” (sbarchi, richiedenti asilo, Paesi d’origine e loro situazione), “Fortezza Italia” (respingimenti alla frontiera, hotspot, CPR, rimpatri, migranti morti e dispersi in mare e riportati in Libia, crisi navi delle ONG nel Mediterraneo centrale), “Asilo, la domanda”, “Asilo, la risposta” (esiti in Commissione territoriale e nei ricorsi, la nuova

lista dei Paesi d'origine "sicuri" e le liste analoghe in Europa, i "nuovi irregolari" prodotti dal decreto sicurezza del 2018), "Nel circuito di Dublino", "Viaggi sicuri (ma per pochi)" (reinsediamento, ricollocazione, corridoi ed evacuazioni umanitarie), "Accoglienza sotto quota 100 mila" (presenze per tipo di strutture e nelle regioni, i primi dati sul SIPROIMI ex SPRAR) e infine "I minori non accompagnati".

### ***Friends, enemies, accomplices.***

#### ***Italy, Libya and a century of foreigner hunt***

**Maurizio Veglio**

The special relationship between Italy and Libya over the last century, a web of brutality, deals, blackmail and complicity, stands out in its temporal landmarks. 50 years after Italian unification, Italy invaded Tripoli; 100 years later, revolts broke out across Libya and overturned Gaddafi. In between, the discovery of oilfields, the rise and fall of the Colonel's regime and the war following his death complete a century of turbulent history. Those who have no voice in public discourse remain in the backstage. Yesterday, they were the tribes of Cyrenaica segregated in Italian concentration camps; later on, the "rebels" locked up by Gaddafi's dictatorship in the notorious prison of Abu Salim; and today, the thousands of migrants barely surviving in the streets of Libya or suffering cruel treatment in "reception" centres. Italian realpolitik presses hard on their fate: "less migrants, more oil" is Rome's motto. Libya is an open-air theatre of slavery, a place of disguise and oppression, a quicksand devouring the dreams of a generation.

### ***Amiche, nemiche, complici.***

#### ***L'Italia, la Libia e un secolo di caccia agli stranieri***

**Maurizio Veglio**

La relazione privilegiata che ha legato l'Italia alla Libia nell'ultimo secolo, una trama di crudeltà, accordi, ricatti e complicità, è speciale anche nelle date. 50 anni dopo l'Unità gli italiani conquistano Tripoli, 100 anni dopo la rivoluzione abbatte il regime di Gheddafi. In mezzo si collocano la scoperta dei giacimenti petroliferi, la parabola del Colonnello e la guerra civile seguita alla fine del Rais. Nelle pieghe della storia sono nascosti gli eserciti degli invisibili: ieri le popolazioni della Cirenaica segregate nei campi di concentramento italiani, quindi i ribelli alla dittatura reclusi nell'infornale carcere di Abu Salim, oggi migliaia di migranti, costretti a un coprifuoco continuo o ammassati come carne da macello nei campi di "accoglienza". Sul destino di questi ultimi soffia il vento feroce della realpolitik italiana: "meno immigrati, più petrolio", mirabile sintesi dei desiderata tricolori. La Libia è il teatro di una tragedia moderna, luogo di travisamenti e oppressione, la sabbia mobile che inghiotte i sogni di una generazione.

## ***Niger, Europe, Italy: non-transparent migration management*** **Emanuela Roman**

Starting from 2015, with the adoption of the European Agenda on Migration, Niger has become a priority country in the external migration policies of the European Union (EU) and of various Member States (e.g. Italy), due to its strategic position along the Central Mediterranean route. In few years, the presence of international actors in Niger as well as the number of diplomatic, military, political and economic interventions grew exponentially. This set of actions, involving different subjects, aims to create the conditions for the establishment of a political-institutional, legal and socio-economic framework in Niger that allows to strengthen territory and border control, and to stem the flow of migrants and asylum seekers in transit towards Libya and Europe. Thus, Niger has come to represent the new outpost of EU externalisation policies, a country described as “the new external border of Europe”. In this context, Italy is one of the European countries playing a prominent role in Niger. However, it does so by resorting to controversial and non-transparent instruments, such as the bilateral agreement in the field of defence signed in September 2017 and the military mission launched in 2018, or the questionable use of resources from the Italian Fund for Africa, of which Niger is the main beneficiary (as in the case of the EU Trust Fund for Africa).

## ***Niger, Europa, Italia: un'oscura gestione dei fenomeni migratori*** **Emanuela Roman**

A partire dal 2015, con l'adozione dell'Agenda Europea sulle Migrazioni, il Niger è divenuto un paese prioritario nelle politiche migratorie esterne dell'Unione Europea (UE) e di vari Stati membri (tra cui l'Italia), a causa della sua posizione strategica lungo una delle principali rotte migratorie mediterranee, quella del Mediterraneo Centrale. Nell'arco di pochi anni, la presenza internazionale in Niger e gli interventi di natura diplomatica, militare, politica ed economica sono cresciuti in maniera esponenziale. Questo insieme di azioni, a cui concorrono diversi soggetti, mira a creare le condizioni affinché in Niger possa stabilirsi un quadro politico-istituzionale, giuridico e socio-economico che consenta di rafforzare il controllo del territorio e delle frontiere, e di limitare il flusso di migranti e richiedenti asilo in transito verso la Libia e l'Europa. Il Niger viene così a rappresentare il nuovo avamposto delle politiche di esternalizzazione dell'Unione Europea, descritto come la nuova frontiera esterna dell'Europa. In questo quadro, l'Italia è tra i paesi europei a giocare un ruolo di primo piano in Niger. Lo fa ricorrendo, però, a strumenti controversi e poco trasparenti, come l'accordo bilaterale in materia di difesa del settembre 2017 e la missione militare avviata nel 2018, o come l'uso discutibile delle risorse stanziato nell'ambito del Fondo per l'Africa, di cui il Niger è il principale beneficiario (così come del Fondo fiduciario europeo per l'Africa).

## ***The principle of humanity to the test of the abrogation of the residence permit for humanitarian reasons***

**Livio Neri**

The “Security decree” or “Salvini decree” (D.L. 113/2018, converted into Law 132/2018) has abolished the residence permit based on humanitarian grounds. This permit had represented for years, together with the refugee status foreseen by the 1951 Geneva Convention and subsidiary protection introduced by EU law, one of the ways in which the right to asylum as set out by the Italian Constitution has been implemented. Until the 2018 decree, indeed, the Unified Text on Immigration (D.Lgs. 286/1998) entailed a norm establishing that a foreigner could not be denied the right to stay on the Italian territory in case of “serious grounds” of a humanitarian kind or deriving from international or constitutional obligations. Over the years, the interpretation of this norm has valued, along with the more strictly “humanitarian” features of this form of protection, also the principle of non-refoulement towards countries where a person could be victim of persecution, torture or unhuman or degrading treatments, or towards which expulsion could not be carried out due to natural disasters or a situation of general insecurity. In addition, the norm has been interpreted in order to protect the foreigner’s right to health and/or his/her right to family and private life. Humanitarian protection has now been substituted with residual and mostly precarious residence permits. In light of the repeal of one of the forms of implementation of the right to asylum as established by the Italian Constitution, the foreigner who fulfill the requirements for that form of protection can do nothing but invoke directly the recognition of constitutional asylum. If this possibility is excluded, then the norm of the Security decree which abolished humanitarian protection should be considered unconstitutional.

## ***Il principio di umanità alla prova dell’abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari***

**Livio Neri**

Il “decreto sicurezza” o “decreto Salvini” (d.l. 113/2018, convertito in legge 132/2018), con una delle sue principali disposizioni, ha abrogato il permesso per motivi umanitari. Tale permesso aveva rappresentato per anni, insieme allo status di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 ed alla protezione sussidiaria introdotta dal diritto dell’Unione Europea, una delle forme di attuazione del diritto d’asilo sancito dalla nostra Costituzione. Il Testo Unico sull’Immigrazione (il D.Lgs. 286/1998), prima del decreto del 2018, conteneva infatti una disposizione secondo la quale non si poteva negare ad un cittadino straniero il permesso di soggiornare sul territorio nazionale quando ciò era impedito da “seri motivi” di carattere umanitario o derivanti da obblighi internazionali o costituzionali. Negli anni, tale ultima locuzione è stata oggetto di un’interpretazione che ha valorizzato tra gli altri, oltre ai caratteri più strettamente “umanitari” della forma di protezione, il dovuto rispetto del diritto al non respingimento verso Paesi nei quali il cittadino straniero potrebbe essere vittima

di persecuzione, tortura o trattamenti inumani o degradanti o verso i quali il rimpatrio non sarebbe attuabile per calamità o situazioni di generale insicurezza, del suo diritto alla salute o al rispetto della sua vita privata o familiare. La protezione umanitaria è stata ora sostituita con permessi di soggiorno residuali e perlopiù precari. Venuta così meno una delle forme di attuazione del diritto di asilo previsto dalla Costituzione, al cittadino straniero che ne soddisfi la definizione non resta che invocare direttamente il riconoscimento dell'asilo costituzionale. Esclusa tale possibilità, infatti, la norma del decreto sicurezza che ha abrogato la protezione umanitaria dovrebbe ritenersi incostituzionale.

### ***The demolition of the fragile Italian public system for the reception and protection of asylum seekers and refugees***

**Gianfranco Schiavone**

This chapter shows how, through both legislative and administrative interventions, the national reception system for asylum seekers and refugees has been the object of an actual demolition. The first part of this chapter examines the impact on the SPRAR system. By comparing the legal categories that are confirmed or introduced for the first time in the SIPROIMI and those that are excluded from it, it clearly emerges that the SIPROIMI is not similar at all to the SPRAR. The SIPROIMI is a large and weird container where one can find people with completely different legal status and social needs, while other persons whose situation and needs are closer to those of refugees (such as holders of residence permits for “humanitarian protection”, “special cases” or “special protection”) do not have access to the system. In the second part of the chapter the analysis focuses on the administrative interventions that caused what is often referred to as “the labels’ fraud”, i.e. the substitution of the ordinary reception system with a purely extra-ordinary (or emergency) reception system managed exclusively by the State (CAS). This happened as part of an unscrupulous political plan aimed at producing a situation of confusion and uncertainty in the whole Italian territory through the rapid elimination of all public interventions aimed at making asylum seekers and refugees reception a social phenomenon manageable through ordinary instruments. On the contrary, the goal has been to maintain an everlasting emergency logic in the management of the phenomenon, so that the political gains of what many analysts call “the factory of fear” could be fully exploited.

### ***La demolizione del fragile sistema pubblico italiano di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati***

**Gianfranco Schiavone**

Il capitolo illustra come, attraverso interventi sia normativi che amministrativi, il sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati sia stato oggetto di un intervento di vera e propria demolizione. In particolare nella prima parte di que-

sto capitolo viene esaminato l'impatto sul sistema SPRAR: mettendo a confronto le condizioni giuridiche che vengono confermate o inserite per la prima volta nel raggio d'azione del SIPROIMI e quelle che invece vengono escluse appare con chiarezza che il SIPROIMI non assomigli affatto allo SPRAR bensì sia un generico e bizzarro contenitore nel quale trovano collocazione persone con condizioni giuridiche e bisogni sociali del tutto diversi tra loro mentre altre persone con condizioni e bisogni vicini a quelli dei rifugiati (quali i titolari di un permesso di soggiorno per "protezione umanitaria", per "casi speciali" o di "protezione speciale") non hanno accesso al sistema. Nella seconda parte del capitolo l'analisi si concentra sugli interventi di tipo amministrativo che hanno reso possibile ciò che viene definito la "truffa delle etichette" ovvero l'eliminazione del sistema di accoglienza ordinario a favore di un sistema di accoglienza di natura esclusivamente straordinaria la cui gestione è affidata in via esclusiva allo Stato (i CAS). Tutto ciò è avvenuto in attuazione di un disegno politico lucido e spregiudicato volto a produrre una situazione di confusione e incertezza in tutto il territorio italiano prevedendo la eliminazione, nel minor tempo possibile, di ogni intervento pubblico mirato a rendere l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati un fenomeno sociale da gestire con strumenti ordinari. L'obiettivo è, all'opposto, quello di mantenere una eterna dimensione emergenziale nella gestione del fenomeno in modo da poter sfruttare appieno le rendite politiche di ciò che è stata chiamata da molti commentatori, con efficace espressione, la "fabbrica della paura".

### ***Italy that resists, Italy that welcomes***

**Chiara Marchetti**

This chapter aims to reconstruct the reaction that has developed at a social level towards the new regulatory framework, and more generally against the climate of closure – when not open racism – towards migrants and refugees. Even though numerous studies show that in Italy xenophobic and nationalist attitudes are increasing, it cannot be denied that in the last year concrete initiatives in the opposite direction have unfolded at various levels. This chapter focuses in particular on institutional reactions (namely by regions and municipalities), and on the reactions of the Church, of organised civil society and of individual citizens. Special attention is given to the national campaign "*Io Accolgo*", which aims at giving voice and visibility to the numerous citizens who share the values of reception and solidarity and who want to express their disagreement towards the "closing of ports", the Security decree and more in general anti-migrant policies. "*Io Accolgo*" aims to contribute networking the existing initiatives and promoting new ones. These include both initiatives with a strong communicative impact (e.g. the exposure of a symbolic object: the thermal blanket) and initiatives having a concrete relevance in terms of reducing the negative impact of the Security decree, promoting local citizens networks and providing reception, legal support and social inclusion services. In conclusion, the chapter questions the contradictions and tensions characterising Italy as a country "that resists and welcomes", underlining the

need for a new politics based on similarity, that contributes to overcome the risks of the friend-enemy juxtaposition logic. Such logic applies not only to the most obvious opposition to migrants and refugees, but also to the less evident opposition to Italian “neighbours” who may think differently from us.

### ***L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie***

**Chiara Marchetti**

Questo capitolo cerca di ricostruire la reazione che si è sviluppata e si sta sviluppando a livello sociale nei confronti del nuovo assetto normativo, ma più in generale contro il clima di chiusura – quando non di aperto razzismo – nei confronti di migranti e rifugiati. Nonostante siano numerose le ricerche che evidenziano come in Italia stiano aumentando attitudini xenofobe e nazionaliste, non si può negare che nell'ultimo anno si siano dispiegati a più livelli interventi concreti di segno opposto. Il capitolo si sofferma in particolare sulle reazioni istituzionali (di regioni e comuni), sulle reazioni della Chiesa, della società civile organizzata e dei singoli cittadini e cittadine. Un'attenzione particolare viene riservata alla campagna nazionale “Io accolgo” che mira a dare voce e visibilità ai tanti cittadini che condividono i valori dell'accoglienza e della solidarietà e che vogliono esprimere il proprio dissenso rispetto alla “chiusura dei porti”, al decreto Sicurezza e in generale alle politiche anti-migranti, mettendo in rete le molte iniziative già attive e promuovendone di nuove, sia di forte impatto comunicativo (l'esposizione dell'oggetto simbolo: la coperta termica), sia di rilevanza concreta nel “ridurre il danno” del decreto Sicurezza, promuovendo reti territoriali di prossimità e realizzando interventi di accoglienza, servizi di supporto all'inclusione sociale e azioni di tutela dei diritti. In conclusione, il capitolo interroga le contraddizioni e le tensioni messe in scena dall'Italia che resiste e che accoglie, sottolineando l'esigenza di una nuova politica della somiglianza che superi i rischi della logica di contrapposizione amico-nemico: non solo quella più evidente verso i migranti e rifugiati, ma anche quella più sotterranea che riguarda i “vicini” italiani che la pensano diversamente da noi.



# L'ATLANTE DELL'ORA DI CENA

## Volti e storie di convivenze interculturali

**Nel cambiamento globale ogni città è un laboratorio che sperimenta nuove forme di convivenza. Come possiamo vivere tutti insieme?**

Questa la domanda che ha animato il progetto di documentario e web doc “L’Atlante dell’ora di cena | Dinnertime Atlas”, prodotto dal Centro immigrazione asilo e cooperazione internazionale (CIAC) di Parma, con la regia di Giovanna Poldi Allai e Andreina Garella. CIAC da vent’anni promuove l’accoglienza diffusa e la tutela dei diritti di migranti e rifugiati, con un’attenzione particolare a coltivare relazioni interculturali significative tra vecchi e nuovi cittadini. E che oggi si interroga con particolare urgenza su come raccontare quanto di bello e importante già accade, magari lontano dai riflettori della cronaca e dell’emergenza. Convivenze che vedono la luce attraverso progetti di accoglienza come lo SPRAR, che si realizza in diversi contesti urbani, in piccoli paesi di pianura e montagna, in forme innovative di co-housing tra giovani italiani e giovani rifugiati come Tandem, o ancora all’interno di famiglie che decidono di aprire le loro porte, in controtendenza con il clima d’odio che da tante parti si respira, e accogliere una mamma con il suo bambino. Quale momento migliore per raccontare questa quotidianità – ordinaria e straordinaria insieme – se non l’ora di cena, un momento intimo e allo stesso tempo gesto sociale per eccellenza. Quale luogo più significativo se non la tavola “apparecchiata” di confidenza, di parola, di sguardi, di intrecci di cibi e di storie.

10 cene, 45 protagonisti provenienti da 21 paesi diversi, tanti diversi status giuridici e progetti da raccontare, 10 cibi e altrettante ricette che si sveleranno a chi, navigando il web doc, risponderà a un quiz che altro non è se non un dialogo a distanza con i tanti migranti e cittadini che avrà conosciuto attraverso le storie dell’Atlante.

Le fotografie che sono ospitate in questo rapporto offrono uno spaccato dei materiali che popolano il web doc: tavole imbandite, ritratti, mappe che

ripercorrono le difficilissime rotte migratorie. Proprio perché “non si tratta solo di migranti” e tutti i protagonisti dell’Atlante lo sanno e lo vivono tutti i giorni.

L’Atlante dell’ora di cena | Dinnertime Atlas (disponibile in italiano e in inglese, documentario e web doc) è un ottimo strumento per raccontare tutto ciò. Ed è nato per viaggiare in tutta Italia e altrove.

Organizza una proiezione nella tua città. Il documentario può essere ospitato al cinema, all’interno di assemblee pubbliche, in sale civiche, nelle scuole. Possono essere invitati i diretti protagonisti del documentario per portare anche dal vivo il loro racconto.

Promuovi percorsi nelle scuole e nei gruppi informali. Il web doc è uno strumento di formazione ed educazione sulle tematiche delle migrazioni, dell’intercultura, della convivenza. Mettiti in contatto con noi per percorsi educativi con i ragazzi e/o formazioni ad hoc con insegnanti ed educatori.

Naviga il web doc in autonomia, con la tua famiglia o con il tuo gruppo di amici e aiutaci a renderlo animato di nuovi contributi. I contenuti che produrrai contribuiranno ad arricchire la mappa dell’atlante.

Visita [www.atlantedelloradicena.it](http://www.atlantedelloradicena.it)

Per info e contatti: [atlante@ciaconlus.org](mailto:atlante@ciaconlus.org)

### Il fotografo

Cristiano Freschi, il fotografo che ha realizzato tutte le immagini presentate in questo rapporto, si presenta così.

“Nasco fotografo, forse dal primo dito in bocca.

Scoperchiato dalle arie dell’adolescenza perdo i riferimenti e mi credo ingegnere. Ma il vortice benevolo sceglie e la sua forza centrifuga mi lancia nel giardino della mia casa, la fotografia.

In questo luogo conosco davvero la passione, la coltivo quotidianamente nel mio orto, ed è lei il cibo della mia professionalità”.

[www.riscattofotografico.it](http://www.riscattofotografico.it)







Finito di stampare  
per conto di TAU EDITRICE Srl  
nel mese di novembre 2019