



Fondazione ISMU

# Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021



FONDAZIONE  
**ISMU**  
INIZIATIVE E STUDI  
SULLA MULTIETNICITÀ

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

**La Collana ISMU** raccoglie testi che affrontano, con un approccio interdisciplinare, tematiche relative alle migrazioni internazionali e, più in generale, ai processi di mutamento socio-culturale. Essa, oltre a presentare volumi che espongono i risultati dei progetti realizzati nell'ambito della Fondazione ISMU – Iniziative e Studi sulla Multietnicità, ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico. Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

**Direttore** Vincenzo Cesareo

**Comitato di consulenza scientifica** Alfredo Alietti, Maurizio Ambrosini, Marzio Barbagli, Fabio Berti, Elena Besozzi, Rita Bichi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Botturi, Marco Caselli, Ennio Codini, Michele Colasanto, Enzo Colombo, Maddalena Colombo, Vittorio Cotesta, Roberto De Vita, Giacomo Di Gennaro, Patrizia Farina, Alberto Gasparini, Graziella Giovannini, Francesco Lazzari, Marco Lombardi, Fabio Massimo Lo Verde, Antonio Marazzi, Alberto Martinelli, Alberto Merler, Giuseppe Moro, Bruno Nascimbene, Livia Elisa Ortensi, Nicola Pasini, Gabriele Pollini, Emilio Reyneri, Luisa Ribolzi, Mariagrazia Santagati, Giuseppe Sciortino, Salvatore Strozza, Mara Tognetti Bordogna, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

**Coordinamento Editoriale** Elena Bosetti, Francesca Locatelli

Fondazione ISMU

# Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021

**FrancoAngeli**

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835133865

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di



In collaborazione con



Il volume è stato curato da Vincenzo Cesareo, Segretario generale della Fondazione ISMU, con la collaborazione di un comitato redazionale composto da Ennio Codini, Livia Elisa Ortensi, Nicola Pasini, Mariagrazia Santagati, Giovanni Giulio Valtolina e Laura Zanfrini.

Il testo è stato consegnato alla stampa nel mese di gennaio 2022.

Coordinamento editoriale a cura di Francesca Locatelli  
Editing a cura di Elena Bosetti

Progetto grafico di Alexandra Gredler  
Per le immagini nel testo e quella di copertina © Shutterstock

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

# Indice

## Parte prima | Uno sguardo prospettico sugli scenari migratori

*di Vincenzo Cesareo*

1. Le migrazioni in un mondo sempre più insicuro 9
- 

## Parte seconda | Aspetti statistici e normativi

2. Le migrazioni in Italia  
*di Gian Carlo Blangiardo e Livia Elisa Ortensi* 65
3. Le migrazioni in Europa  
*di Livia Elisa Ortensi* 85
4. Il quadro normativo  
*di Ennio Codini* 101
- 

## Parte terza | Aree di attenzione

5. Il lavoro  
*di Laura Zanfrini* 113
6. La scuola  
*di Mariagrazia Santagati* 127
7. La salute  
*di Nicola Pasini e Veronica Merotta* 143
8. Atteggiamenti e orientamenti degli italiani nei confronti dell'immigrazione  
*di Giovanni Giulio Valtolina* 159
- 

## Parte quarta | Europa, Africa e immigrazione

9. Auf Wiedersehen "Mutti" Merkel! La politica migratoria di un'Unione senza guida  
*di Antonio Zotti* 173
10. Gli orientamenti europei  
*di Alessia Di Pascale* 189

11. Politicizzazione e securitizzazione delle migrazioni:  
dalla politica nazionale alle politiche europee  
*di Pierre Georges Van Wolleghem* 201
12. Unione europea, Africa e migrazioni  
*di Luca Merotta* 217
- 

## Parte quinta | Approfondimenti

13. La issue immigrazione nelle elezioni comunali italiane  
*di Nicola Pasini e Marta Regalia* 231
14. L'implementazione delle misure alternative alla detenzione  
*di Marta Lovison e Irene Pavlidi* 245
15. Rifugiati e richiedenti asilo  
*di Maurizio Ambrosini* 261
16. Donne migranti tra opportunità e discriminazioni:  
la necessità di un approccio intersezionale  
*di Emanuela Bonini, Giulia Mezzetti e Livia Elisa Ortensi* 277
17. L'affido familiare dei minori non accompagnati in Italia  
*di Giovanni Giulio Valtolina e Nicoletta Pavesi* 291

# Parte prima

Uno sguardo prospettico  
sugli scenari migratori



SAVE  
AFGHAN  
LIVES

1. Presente e futuro delle migrazioni: crisi attuali e possibili scenari
2. 2021: le migrazioni in Italia
3. L'Europa e i suoi confini: una questione sempre aperta

# 1.

# Le migrazioni in un mondo sempre più insicuro

Vincenzo Cesareo

## 1. Presente e futuro delle migrazioni: crisi attuali e possibili scenari

### 1.1 *La questione afghana*

I rapidi e drammatici eventi culminati con l'ingresso a Kabul dei talebani il 15 agosto 2021 e con l'attentato di Isis-K all'aeroporto della città il 26 agosto 2021 hanno inequivocabilmente messo in luce il fallimento della missione occidentale. Tale fallimento è da imputare a molteplici fattori, tre dei quali sono di particolare rilievo per quanto riguarda la fuga da quel paese di molti dei suoi cittadini:

- 1) l'insuccesso nell'addestramento di un esercito di 300mila militari afghani, che si è dissolto come neve al sole in pochi giorni di fronte alle forze talebane stimate in non più di 80mila uomini;
- 2) l'insuccesso e lo scarso impegno degli occidentali nel contrastare e combattere la sempre più dilagante corruzione diffusa in tutto il paese;
- 3) l'insuccesso nel promuovere l'emersione di una società civile in grado di partecipare attivamente nel processo di innovazione del paese, nonostante i pure apprezzati e validi sforzi in tal senso.

Non va peraltro sottovalutato il notevole impegno da parte occidentale nel realizzare non solo numerose iniziative finalizzate a promuovere i diritti umani

in particolare per l'emancipazione delle donne, ma anche programmi di formazione professionale per personale qualificato e strutture scolastiche e ospedaliere anche di buon livello.

A tale riguardo sorgono numerosi interrogativi in merito all'instabilità politica, alle intrinseche contraddizioni dell'universo talebano, allo spazio che riusciranno a occupare i gruppi terroristici, in particolare Isis-K, ai rapporti internazionali che verranno privilegiati dal regime talebano dopo l'abbandono degli occidentali, alla capacità di resistenza e di azione degli oppositori che pure esistono. Ad esempio, a fine ottobre si è diffusa la notizia della costituzione in Afghanistan di un nuovo Consiglio di resistenza contro i talebani composto dal leader jihadista Abd al-Rasul Sayyaf e da Atta Muhammad Nur, allo scopo di mettere in atto una rivolta armata qualora i talebani non dovessero accettare di dialogare con gli altri gruppi etnici e di condividere il potere a Kabul. Dopo il già ricordato attentato all'aeroporto di Kabul del 26 agosto, se ne sono registrati altri, probabilmente ancora ad opera di Isis-K: il 2 ottobre un attacco a Jalalabad ha provocato 4 vittime; successivamente è stata colpita una moschea di Kandahar, la seconda città più grande dell'Afghanistan, mentre era in corso la preghiera del venerdì causando la morte di 35 persone e 68 feriti; un altro attentato è avvenuto il 2 novembre nei pressi dell'Ospedale di Kabul. Questi fatti sono evidenti indicatori dell'accentuarsi della conflittualità tra i talebani e gruppi terroristici antagonisti.

A fronte di tali accadimenti, è indubbio che l'Afghanistan stia vivendo una profonda crisi umanitaria. A causa di questa situazione di conflitto, più della metà della popolazione sta infatti affrontando l'emergenza della malnutrizione, anche dovuta a una grave siccità: sono stati riportati casi di bambini che sono morti per fame o di famiglie che hanno venduto i neonati per poche centinaia di dollari.

Da come evolverà questa situazione dipenderà la quantità e la qualità delle emigrazioni da questo martoriato paese. Per ora, 123mila afghani sono già riusciti a mettersi in salvo usufruendo del ponte aereo organizzato nel momento del ritiro americano. In base agli annunci di fine agosto 2021, gli USA si sono impegnati ad accogliere altri 10mila profughi, il Canada 20mila, la Gran Bretagna 20mila (con programmi di ricollocamento), la Germania 10mila. Mediante gli 87 voli realizzati con il ponte aereo da Kabul, in Italia sono giunte 5.011 persone (Morlotti, 2021), accolte nei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) e nei progetti SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione). Considerando le sempre più preoccupanti decisioni assunte nei primi mesi di governo dei talebani, è prevedibile che un elevato numero di persone tenterà di fuggire dall'Afghanistan, sebbene sarà molto difficile per tutti riuscire in questa impresa. A novembre 2021, l'UNHCR ha riferito la stima fornita dal governo iraniano, che prevede il possibile arrivo nel proprio territorio di circa 500mila afghani<sup>1</sup>.

È pur vero che si registra anche l'intenzione da parte di alcuni afghani di rientrare invece nel loro paese, sia perché si sentono in sintonia con i talebani sia perché ritengono di poter contribuire alla ricostruzione della loro patria. È

<sup>1</sup> UNHCR Iran, Afghanistan situation UPDATE, 8 November 2021, [https://data.unhcr.org/en/situations/afghanistan#\\_ga=2.119786382.780399853.1637002575-262859151.1637002575](https://data.unhcr.org/en/situations/afghanistan#_ga=2.119786382.780399853.1637002575-262859151.1637002575) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

comunque realistico ritenere che questi ultimi saranno un numero decisamente inferiore rispetto a quello delle persone intenzionate a partire, almeno finché il potere sarà nelle mani dei talebani.

Se le energie migliori dei 38 milioni di cittadini afgiani propendono a emigrare sarà molto difficile ricostruire, in modo efficace e rapido, il paese, che subirà quindi la perdita di medici, tecnici e ingegneri, provocando una grave riduzione della forza lavoro soprattutto qualificata, con il rischio di far retrocedere il paese di venti anni. Da qui le accuse agli USA e all'Europa di ritenere di potersi liberare del senso di colpa ospitando un selezionato gruppo di afgiani.

Peraltro, nel contesto afgiano sembra poco sostenibile la diffusione della "sindrome del "profugo", in base alla quale una persona tende ad accentuare la drammatizzazione della pericolosità di rimanere nel proprio paese al fine di potersi assicurare un visto occidentale per uscirne. Infatti, le prime azioni dei talebani giustificano pienamente la fuga massiccia per la fondata paura di perdere la vita, anche alla luce del pericolo che l'Afghanistan diventi il santuario del jihad.

Questo flusso in uscita, non facilmente quantificabile, pone il problema anche morale per l'Occidente di trovare delle soluzioni dignitose per queste persone. Da qui la domanda: quale strategia adottare per affrontare questo esodo del quale noi stessi occidentali siamo in parte responsabili? A tal riguardo si stanno evidenziando due opzioni: una, auspicata in particolare dall'Unione europea, è quella di dare sistemazione a questi profughi nei paesi limitrofi in cambio di contributi economici a questi stessi paesi; l'altra è quella di attivare corridoi umanitari per accogliere un numero cospicuo di persone anche nei paesi occidentali.

La prima opzione ha incontrato già alcune resistenze dei paesi chiamati in causa. Ad esempio, il Pakistan, che ha un confine di 2600 km con l'Afghanistan, di cui 900 km già difesi da un muro dal 2017, ospitava già a fine agosto 2021 complessivamente circa 3 milioni di afgiani, di cui 1,4 milioni legalmente registrati e 1,6 milioni irregolari. Di conseguenza, il governo di Islamabad ha dichiarato la sua indisponibilità ad accogliere altri profughi, sebbene le frontiere tra i due paesi continuino a essere attraversate con l'aiuto di "passeur" che si fanno pagare fino a 180 dollari. Anche la frontiera con il Tagikistan è porosa, perché la corruzione della polizia permette di superarla. A sua volta l'Iran ha sul proprio territorio una presenza complessiva di 3 milioni di afgiani, tra regolari e irregolari. Fino a ottobre 2021, UNHCR stimava ufficiosamente tra i 100mila e i 300mila nuovi afgiani, ma Teheran sta cercando di rimandarne il maggior numero possibile in Afghanistan. Quello che accomuna i paesi confinanti è che tendono a non concedere nei loro rispettivi territori l'asilo politico e l'assistenza ai profughi, il cui sostegno è spesso assicurato da Organizzazioni internazionali e da finanziamenti provenienti da altri Stati. Un caso a sé è quello della Cina, che con l'Afghanistan ha un confine di soli 76 km ma teme che questo paese possa diventare una base per i separatisti Uiguri, la minoranza musulmana cinese perseguitata da Pechino. Pur non confinando con l'Afghanistan, altri paesi stanno assumendo un ruolo strategico come la Turchia, che ospita già 129mila afgiani, e il Qatar, entrambi impegnati a sostenere il rilancio e la loro presenza in Afghanistan.

Anche alla luce di questi scenari, appare alquanto problematica la prima opzione per le resistenze già manifestate dai paesi interessati. Per quanto riguarda la seconda opzione, si riscontrano invece non poche resistenze da parte di alcuni paesi occidentali, e quindi è probabile e realistico che si cercherà di adottare sia l'una sia l'altra soluzione.

**L'esito infausto del ventennio di presenza occidentale in Afghanistan, la cui popolazione è stata lasciata in balia delle vendette talebane e delle azioni terroristiche, soprattutto da parte di Isis-K, rende doveroso e necessario un forte impegno nei confronti non solo dei profughi che sono già riusciti a fuggire dal loro paese, ma anche di coloro che intendono lasciarlo per i rischi che potrebbero oggettivamente correre rimanendovi.**

Come già accennato è però realistico prevedere che le aspirazioni a emigrare verranno ulteriormente alimentate dagli orientamenti dell'attuale governo, la cui compagine, in particolare nelle posizioni apicali, contempla alcuni tra gli individui più pericolosi e ricercati dalle autorità internazionali dell'antiterrorismo. Basti pensare che è diventato Primo Ministro Mohammad Hasan Akhund, fondatore del movimento e che figura nella lista nera dei terroristi internazionali stilata dall'Onu. Man mano che va configurandosi la struttura di potere dei talebani cresce la preoccupazione in merito alle loro prime decisioni. Tra di esse, vi è la reintroduzione di fortissime limitazioni dei diritti delle donne, le quali troveranno la strada ulteriormente sbarrata nell'accesso all'istruzione e al lavoro; ciò, inoltre, accrescerà la povertà, poiché le famiglie si troveranno private della fonte di reddito rappresentata dal lavoro femminile, che non raramente costituisce l'unica entrata dei nuclei famigliari. Allarmante è la nomina del nuovo rettore dell'Università di Kabul, giovane guerrigliero non particolarmente istruito, che ha subito imposto il divieto alle donne di frequentare l'università "finché non sarà garantito un vero ambiente islamico"<sup>2</sup>. Si prevede che le studentesse debbano comunque avere solamente insegnanti femmine e debbano entrare e uscire dalle istituzioni scolastiche in modo tale da non poter incontrare i maschi. Come ulteriore esempio delle restrizioni dei diritti delle donne, si può citare anche il divieto della pratica dello sport, cui ha fatto seguito persino la decapitazione di una giovane pallavolista a ottobre<sup>3</sup>. È inoltre in atto una capillare persecuzione delle attiviste per i diritti civili, quattro delle quali, come riportato da diverse fonti, sono state barbaramente uccise nel mese di novembre. Tra esse figura Frozan Safi, una giovane docente universitaria particolarmente impegnata per garantire il diritto allo studio e al lavoro delle donne, che era in attesa di espatriare in Germania<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. Lorenzo Cremonesi, "Università di Kabul, un guerrigliero rettore: "Atenei senza donne, per ora". Il video della biblioteca deserta", *Corriere della Sera*, 28 settembre 2021 - <https://www.corriere.it/video-articoli/2021/09/28/universita-kabul-guerrigliero-rettore-atenei-senza-donne-ora-video-biblioteca-deserta/152e0340-2089-11ec-924f-1ddd15bf71fa.shtml> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>3</sup> "Orrore in Afghanistan, pallavolista decapitata dai talebani", *Sky Sport*, 20 ottobre 2021, <https://sport.sky.it/volley/2021/10/21/afghanistan-pallavolista-decapitata-talebani> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>4</sup> "Afghanistan, uccisa l'attivista Frozan Safi e altre tre donne", *ANSA*, 8 novembre 2021, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2021/11/06/uccisa-attivista-afghanala-prima-da-presenza-potere-talebani\\_f2b66856-9685-4ad5-9d4f-f4be738de6f1.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2021/11/06/uccisa-attivista-afghanala-prima-da-presenza-potere-talebani_f2b66856-9685-4ad5-9d4f-f4be738de6f1.html) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

Il quadro dell'Afghanistan, qui sinteticamente delineato, consente di evidenziare che il paese è di fronte a una vera e propria catastrofe umanitaria che riguarda tutti gli aspetti della vita delle persone – l'economia, la sicurezza, la vita familiare, la sussistenza, la salute, i diritti civili – e che costringe un elevato numero di persone a cercare di abbandonare il proprio paese. Questa drammatica situazione impone il dovere di attivare tutte le iniziative possibili per aiutare l'inserimento nei contesti di approdo di queste persone che si sentono tradite dall'Occidente, a causa della sua responsabilità diretta e indiretta in questa drammatica vicenda durata venti anni.

È indubbiamente comprensibile e necessario che gli organismi internazionali e i singoli Stati si impegnino quanto più possibile per aiutare la popolazione afghana, ma tale emergenza non può portare a dimenticare le crisi di altri paesi sottoposti a tensioni e a guerre, così come le situazioni drammatiche che stanno vivendo i profughi non solo in Libia, ma anche nei pressi delle frontiere fra Unione europea e paesi Balcanici. Questi fenomeni inducono a riflettere sui possibili scenari migratori all'indomani della pandemia.

## *1.2 Le migrazioni in tempo di pandemia*

A quasi due anni di distanza dall'inizio della diffusione del Coronavirus esplosa nel febbraio 2020, c'è da chiedersi se e come questa tragedia globale abbia inciso sui fenomeni migratori.

Per ciò che concerne i migranti già presenti nelle nostre società occidentali, la pandemia ha mostrato come sia stata maggiormente esposta al rischio di contagio proprio questa categoria di persone, le quali spesso svolgono professioni poco qualificate e male retribuite, ma "essenziali" affinché la maggior parte delle altre possa "rimanere a casa" per fermare la circolazione del virus: basti pensare ad esempio ai lavori nella logistica e nei trasporti, nelle fabbriche, nell'agricoltura.

La pandemia rappresenta sicuramente un'occasione per rendersi conto dell'importanza della presenza di migranti nelle nostre economie; tuttavia, non sembra aver costituito un'opportunità per valorizzare il contributo fornito da questi lavoratori indispensabili, le cui condizioni di lavoro rimangono spesso insostenibili, come la cronaca riguardante lo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo o dei cosiddetti "rider" nelle città ci ricorda sovente.

Per quanto riguarda invece i flussi di migranti, la necessità di contenere il contagio ha provocato una del tutto impreveduta e rilevante contrazione dei movimenti di persone a livello mondiale. Tuttavia, come anche i dati relativi ai flussi nel Mediterraneo ci mostrano (si veda il par. 2.1), è plausibile aspettarsi che le migrazioni riprenderanno, anzi aumenteranno, e non solo a causa della ritrovata libertà di circolazione, ma soprattutto perché i limiti imposti alle attività produttive in tutto il mondo per fermare la diffusione del virus hanno provocato una profonda crisi economica, che rischia di colpire più duramente molti paesi già fragili da cui, tradizionalmente, origina la gran parte dei flussi migratori. È quindi ipotizzabile che molte persone si muoveranno alla ricerca

di condizioni di vita e di opportunità economiche migliori proprio a causa degli effetti devastanti della pandemia. È il caso, ad esempio, dei migranti tunisini: come già avvenuto nel 2020 (Cesareo, 2021), anche nel 2021 moltissime persone originarie di questo paese hanno raggiunto l'Italia in seguito al notevole peggioramento della situazione socio-politica nel proprio paese. In base ai dati del Ministero dell'Interno<sup>5</sup>, 14mila dei 59mila migranti sbarcati nel corso del 2021 sono di origine tunisina.

Inoltre, come abbiamo avuto anche modo di sottolineare valutando i dati relativi al 2020 nella scorsa edizione del Rapporto ISMU, le migrazioni forzate – ossia quelle dovute alla necessità di fuga da guerre e persecuzioni – non si sono certo arretrate di fronte alle restrizioni riguardanti i movimenti di persone: secondo l'UNHCR (2021), alla fine del 2020, il totale di coloro che hanno dovuto allontanarsi forzatamente dal paese in cui vivevano a causa di conflitti e violenze è salito a 82,4 milioni (a fronte del totale di 79,5 milioni stimato nel 2019). Come sottolineato dal Commissario dell'UNHCR Filippo Grandi, si tratta di una cifra senza precedenti di persone che hanno dovuto salvarsi la vita, “mentre noi abbiamo trascorso gran parte dell'ultimo anno a casa per rimanere al sicuro”<sup>6</sup>. Questi dati ci ricordano la drammaticità di situazioni in cui le persone si trovano costrette a dover scegliere tra il rischio percepito come “meno grave”: fuggire dal pericolo di morte causata da altri esseri umani, che perseguitano e uccidono, oppure fuggire dal rischio di morte causato da un virus.

Queste constatazioni, e più in generale l'esperienza dell'immobilità forzata a cui ci ha costretti la pandemia, ci ricordano che caratteristiche intrinseche e fondamentali delle persone sono proprio la capacità e il desiderio di spostarsi e di esplorare: fin dalle origini l'essere umano è tale anche perché è “in movimento”. Si tratta del tema affrontato nel paragrafo che segue.

### *1.3 La mobilità come tratto essenziale degli esseri umani*

È ormai chiaramente acquisito, grazie in particolare alle ricerche paleontologiche, che la mobilità ha sempre costituito un fondamentale tratto distintivo dell'umanità a cominciare dai primissimi ed episodici spostamenti dall'Africa verso i territori dell'attuale Medio Oriente, a partire da quasi due milioni di anni fa. È stata però la gravissima siccità, che si è verificata più di centomila anni fa sempre in Africa, a generare veri e propri flussi migratori che giunsero fino in Europa, incrementando significativamente la popolazione di questo continente. A sua volta, la crescita della mobilità umana ha contribuito in modo rilevante a inventare e a elaborare il linguaggio per consentire alle persone di comunicare tra loro. A tale riguardo emblematico è il caso, databile circa undicimila anni fa,

<sup>5</sup> Aggiornati al 15 novembre 2021 - [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-11/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_15-11-2021.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-11/cruscotto_statistico_giornaliero_15-11-2021.pdf) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>6</sup> Cfr. Dichiarazione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati Filippo Grandi in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato il 20 giugno 2021 - <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/dichiarazione-dellalto-commissario-delle-nazioni-unite-per-i-rifugiati-filippo-grandi-in-occasione-della-giornata-mondiale-del-rifugiato-il-20-giugno/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

del gruppo linguistico indo-europeo che si è andato formando proprio a seguito dell'aumento delle migrazioni euro-asiatiche, e che attualmente è rappresentato da circa tre miliardi di persone.

Se queste rapide considerazioni sul lontano passato mettono in evidenza che la storia dell'umanità è sin dal suo inizio indissolubilmente connessa con la mobilità delle persone, volgiamo ora lo sguardo al nostro futuro per il quale non si può che confermare questo stesso nesso, che richiede però di essere contestualizzato, in quanto c'è ragione di ritenere che il movimento di capitali, di beni e di persone continuerà e probabilmente si intensificherà nel prossimo futuro.

Non esiste una normativa a livello globale sulle migrazioni<sup>7</sup> e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani non prevede la libertà di spostarsi dove si vuole. Tuttavia, **continueranno a essere rilevanti i fattori che alimentano la mobilità umana la quale, almeno teoricamente, potrebbe riguardare molti dei circa 8 miliardi di abitanti del nostro pianeta.** Tali fattori sono molteplici, ben noti e possono cumularsi tra loro con incidenza diversa.

*In primo luogo*, come già accennato, l'umanità si è sempre spostata per cercare territori con un clima migliore. Il *fattore climatico* è già rilevante e lo diventerà sempre più nell'incentivare la mobilità delle persone. Benché non esista un consenso sulle stime, viene sottolineato da più parti che il numero dei migranti climatici sia già elevato e probabilmente destinato a crescere, se e nella misura in cui la frequenza delle catastrofi naturali continuerà con l'attuale intensità<sup>8</sup>. Si prevede anche che tra qualche decennio l'innalzamento del livello dei mari obbligherà gli abitanti delle aree costiere a trasferirsi nell'entroterra in alcune zone del Nord America e dell'Asia. Stati ricchi, vasti, ma poco popolosi sono tra i maggiori responsabili della crisi climatica, ma sono proprio quelli che tendono a chiudere i propri confini agli emigrati. Altri Stati, che hanno meno responsabilità per lo stress climatico, rischiano invece di vedere inabissare parte del loro territorio o di ridurre drasticamente le risorse idriche. Proprio le popolazioni di questi ultimi paesi sono quelle che incontrano maggiori difficoltà a emigrare.

*In secondo luogo*, rimane sempre rilevante e anzi in crescita il peso del fattore dell'*impoverimento* delle classi medie in paesi a basso-medio reddito, per cui aumentano necessariamente i migranti economici. A tale riguardo è stato evidenziato che se il reddito pro capite di un paese in via di sviluppo è inferiore a diecimila dollari all'anno l'emigrazione è elevata e tende a crescere, se invece è superiore a tale importo l'emigrazione tende a diminuire. Questo secondo nesso non è però generalizzabile perché la forte domanda di immigrati, proveniente da paesi che ne hanno bisogno, può indurre molte persone, nonostante la loro qualità di vita sia nel frattempo migliorata, a lasciare comunque la loro terra poiché ritengono di poter aumentare il proprio reddito e di vivere ancora meglio nel paese di destinazione (Clemens, 2014).

<sup>7</sup> Ad eccezione della "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie" delle Nazioni Unite, risalente al 1990, entrata in vigore nel 2003, che rimane tuttavia lettera morta, a causa del fatto che gli Stati firmatari e ratificanti sono tutti Stati di origine dei migranti, mentre nessuno tra i principali paesi di destinazione dei migranti del mondo occidentale ha firmato la Convenzione.

<sup>8</sup> Cfr. <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

*In terzo luogo, l'instabilità politica* continua a rappresentare un fattore rilevante in numerosi Stati per cui molte persone continuano a fuggire dalle dittature, dalle guerre e dai conflitti, soventi interetnici, diventando rifugiati e profughi in cerca di asilo. Ad esempio, negli ultimi dieci anni sono fuggiti dalla Siria sono 6,7 milioni di rifugiati, mentre quasi 4 milioni di persone hanno lasciato il Venezuela (UNHCR, 2021). Come già sottolineato, la catastrofica e drammatica situazione dell'Afghanistan darà luogo ovviamente a un'elevata spinta migratoria da quel martoriato paese.

*In quarto luogo, la forte crescita demografica* nei paesi di origine, con ampi contingenti di popolazione giovanile in un mercato del lavoro impossibilitato ad assorbirli, costituisce un importante fattore che spinge molti giovani a tentare di trasferirsi in paesi con scarsi livelli di natalità e che quindi scontano una riduzione della popolazione nativa in età lavorativa.

Da qui al 2050, il 57% della crescita demografica globale sarà per oltre la metà da attribuirsi alle dinamiche demografiche dell'Africa subsahariana, continente in cui, secondo stime delle Nazioni Unite<sup>9</sup>, è atteso un raddoppio della popolazione in particolare in età lavorativa (dai 25 ai 64 anni), la quale cresce più rapidamente di qualsiasi altra fascia d'età.

*In quinto luogo, l'innovazione tecnologica*, con la diffusione dell'automazione e dell'intelligenza artificiale, produrrà una "disoccupazione tecnologica", obbligando sempre più persone a cambiare lavoro e costringendo molte di esse a spostarsi per trovare un'occupazione in località diverse da quelle in cui abitano e lavorano, incrementando quindi la mobilità umana.

A questi ben noti fattori ne va aggiunto un *sesto* che ha sempre caratterizzato l'umanità: si tratta della *curiositas*, che in tutte le epoche storiche ha spinto le persone a cercare di andare "oltre al conosciuto". Essa è tipicamente umana ed è meno condizionata dai fattori precedentemente indicati. Questo fattore viene però scarsamente tenuto presente nell'analisi dei processi migratori forse perché ritenuto circoscritto a singole persone e quindi considerato poco rilevante sotto il profilo quantitativo. Ma la capacità dell'essere umano di esplorare, spesso spinto dalla curiosità, ha consentito e consente tuttora a delle persone di diventare apripista per attivare flussi migratori anche di grande portata, come la storia dimostra chiaramente. È ancora oggi importante constatare come l'attivazione di catene migratorie sia spesso promossa da una o più persone che, trasferendosi in una nuova località, incentivano l'arrivo in quest'ultima di altre persone spesso, e non a caso, appartenenti a una particolare etnia o nazionalità che, a loro volta, danno luogo alla formazione di diaspore. Ormai quasi esaurita l'esplorazione del nostro pianeta, non a caso la *curiositas* si rivolge anche verso altri pianeti: benché l'interesse nei confronti di questi sia stato vivo anche nel passato, è l'attuale progresso tecnologico e scientifico a consentire di prospettare realisticamente nel futuro anche una mobilità extraterrestre.

Per tornare alla realtà del nostro globo, e concludere questa seppur sintetica riflessione sulla mobilità umana, può essere utile portare l'attenzione su almeno tre aspetti che riguardano la nostra epoca e il nostro domani: il primo

<sup>9</sup> Cfr. <https://unric.org/it/un-75-i-grandi-temi-una-demografia-che-cambia/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

concerne gli spostamenti della popolazione mondiale che finora hanno prodotto un elevato movimento delle persone dalle zone rurali alle città; il secondo aspetto è quello del diffondersi di una ibridazione genetica; il terzo è quello di individuare e anche scoprire futuri percorsi di immigrazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è sufficiente ricordare che nel 1960 gli abitanti delle aree urbane del nostro pianeta raggiungevano appena il miliardo, mentre nel 2017 si avvicinavano ai quattro miliardi, cioè si sono quadruplicati (Ritchie, Roser, 2018). Questo significa che più della metà della popolazione globale vive in aree urbane. Il trasferimento dalla campagna alla città non raramente comporta un secondo ulteriore spostamento verso paesi stranieri, per cui la città diventa una sorta di trampolino di lancio per andare in altri Stati. Va inoltre tenuto presente che le migrazioni interne continuano ad essere complessivamente le più numerose e costituiscono circa il triplo di quelle internazionali. Nel 2019, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (2020) ha stimato circa 272 milioni di migranti internazionali a livello globale (3,5% della popolazione mondiale), un notevole aumento rispetto ai 155 milioni calcolati nel 2000 (2,8% della popolazione mondiale) (Ibid.). La migrazione interna è ancora la più diffusa, con la stima globale più recente fornita dalle Nazioni Unite che indica in oltre 740 milioni le persone emigrate rimaste all'interno del proprio paese (UNDP, 2009). È la Cina che continua a registrare il primato mondiale di migrazioni interne, con 246 milioni di migranti interni (NBS, UNFPA, UNICEF, 2018).

Per ciò che concerne il secondo aspetto, invece, è ampiamente provato che, nel corso dei millenni, la mobilità umana ha anche favorito una ibridazione genetica che ha già riguardato e continuerà a riguardare un numero crescente di persone. Si può pertanto ritenere che sia proprio la mobilità a contribuire in maniera rilevante alla stessa modificazione del nostro patrimonio genetico: le migrazioni concorrono quindi a incrementare e accelerare gli scambi genetici tra gli esseri umani. Questo rappresenta un beneficio per l'umanità, poiché quanto più vario è il patrimonio genetico degli individui, quanto più questi diventano sani e resistenti.

Tale ibridazione è un processo graduale che sta profilandosi quale tratto distintivo degli abitanti del nostro pianeta. Basti pensare al crescente numero di matrimoni misti e alla conseguente nascita di figli che incarnano la mescolanza genetica. L'America del Nord è un evidente laboratorio di tale mescolanza, con nativi, europei, ispanici e asiatici che spesso danno vita a unioni tra persone di origine etnica differente. La mescolanza è ormai un fenomeno che si sta diffondendo anche in Europa. Una coppia inglese su dieci si dichiara interetnica<sup>10</sup>, mentre il nome "Muhammad" e le sue varianti sono tra i più diffusi nel Regno Unito<sup>11</sup>. Una crescita di ibridazione tra gruppi etnici si registra pure in Estremo Oriente, persino in Cina che si è sempre opposta alle unioni miste.

<sup>10</sup> Cfr. i dati del censimento inglese del 2001: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/marriagecohabitationandcivilpartnerships/articles/whatdoesthe2011censustellusaboutinterethnicrelationships/2014-07-03> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>11</sup> Cfr. Jennifer Meierhans & Rob England, "Baby names: Is Muhammad the most popular?", *BBC News*, 26 settembre 2018, <https://www.bbc.com/news/uk-england-45638806> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

Questa serie di constatazioni consente quindi di evidenziare che la crescita dell'ibridazione tra gruppi etnici diversi è ormai un fatto acquisito e lo sarà sempre di più.

Venendo al terzo aspetto, cioè il futuro dei flussi migratori, per effetto dei sei fattori precedentemente indicati è altamente probabile che si verificheranno rilevanti spostamenti di popolazione, alcuni su percorsi già consolidati, altri su nuove piste che potrebbero aprirsi. Il crescente fenomeno dell'invecchiamento della popolazione (727,6 milioni di ultrasessantacinquenni nel 2020 a livello mondiale), in particolare in Europa e in Nord America (complessivamente 204,8 milioni nel 2020)<sup>12</sup>, renderà indispensabile ringiovanire questi paesi con l'ingresso di una parte di quei due miliardi di giovani senza un lavoro stabile che vivono negli altri continenti.

Un ulteriore flusso potrebbe riguardare i profughi e i richiedenti asilo che vivono spesso in modo disumano in campi precari, nell'attesa di una sistemazione che stenta a profilarsi. Paesi con regimi democratici solidi e scarsamente popolati, quali la Finlandia e la Nuova Zelanda, potrebbero farsi carico di un certo numero di queste persone fuggite dalle guerre e dalle dittature.

Un terzo ipotizzabile flusso, del tutto innovativo ma del tutto ipotetico, riguarda i milioni di agricoltori, in particolare africani, che non sono più in grado di coltivare le loro terre a causa del diffondersi della desertificazione e della siccità nei loro paesi. Costoro troverebbero in Canada e in Russia sterminati terreni in cui riprendere la loro attività lavorativa. Quest'ultima ipotesi consente di mettere in evidenza che esistono ancora spazi vuoti nel nostro globo terrestre in grado di ospitare persone rimaste senza lavoro, ma che possiedono delle professionalità da valorizzare per il bene dell'intera umanità.

Nella misura in cui questi tre scenari trovassero una qualche realizzazione, si produrrebbe non solo una più equilibrata distribuzione della popolazione del nostro pianeta ma anche una migliore qualità della vita di molte persone. Affinché questa prospettiva non si riduca a una mera utopia è però necessario che, a livello mondiale, si individui e si condivida una strategia politica che possa favorire e regolare i flussi migratori poiché, in base a quanto qui esposto, è prevedibile che comunque gli esseri umani dovranno necessariamente emigrare in quantità rilevante e probabilmente più volte nel corso della loro esistenza, diversamente da quanto è avvenuto finora. Ciò comporta che i singoli Stati: 1) definiscano e programmino le esigenze quanti-qualitative di immigrati senza creare eccessiva disoccupazione, che è opportuno mantenere a livello fisiologico al fine di evitare tensioni provocate dal timore che vengano sottratti posti di lavoro ai nativi. Peraltro, una eccedenza di manodopera straniera, se limitata quantitativamente e circoscritta nel tempo, non dovrebbe creare problemi, anzi potrebbe stimolare lo sviluppo economico e quindi contribuire a creare una nuova domanda di lavoro; 2) adottino una politica diretta a contenere il più possibile la presenza di immigrati irregolari, che va anch'essa mantenuta a livelli fisiologici, poiché se questi diventassero patologici potrebbero far aumentare la paura nella popolazione.

<sup>12</sup> Stime fornite dalle Nazioni Unite – cfr. UNDESA, 2019 *Revision of World Population Prospects*, <https://population.un.org/wpp/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

Le emigrazioni costituiscono ormai un fenomeno che sempre più tende ad assumere una dimensione planetaria con una decisa crescita dei flussi migratori provenienti in particolare dall'Asia. In questo continente, la Cina continua a essere il primo paese di emigrazione seguita dall'India. Gli emigrati asiatici lavorano in ogni parte del mondo, in particolare nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia e delle infrastrutture, mentre un milione lavora sulle navi (quattrocento mila di costoro sono rimasti a terra a causa del COVID-19). I filippini continuano a essere prevalentemente presenti nel settore sanitario e assistenziale. Emblematico è il caso delle *care-workers* filippine che stanno costruendo una rete planetaria per la ricerca di retribuzioni migliori, ricorrendo prevalentemente a un sistema di informazioni *peer-to-peer*, che rende queste migranti espressione di una nuova realtà di lavoratrici globali.

La dimensione sempre più globale assunta dalle migrazioni renderebbe necessario e urgente disporre di una sua regolamentazione a livello mondiale con norme condivise da tutti o almeno dalla maggior parte degli Stati. Dopo il palese insuccesso registrato dalla "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie" del 1990 (cfr. nota 7), le Nazioni Unite si sono attivate per la stipula del "Patto globale sui rifugiati" e del "Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolata" nel dicembre 2018. Tuttavia, a entrambi i patti è mancata l'adesione di molti Stati importanti, tra i quali gli Stati Uniti e l'Italia. Sebbene molti paesi del Nord del mondo abbiano oggettivamente bisogno dell'apporto di immigrati, spesso si riscontra una crescente resistenza nei loro confronti.

Rispetto al passato, nell'epoca attuale la mobilità umana è decisamente aumentata ed è prevedibile che aumenterà ancora più nel futuro per le ragioni precedentemente esposte, ma nel contempo crescono le resistenze nei confronti della stessa mobilità umana da parte sia di singoli Stati sia di numerose persone. Se le prospettive sono quelle qui indicate, i problemi che vanno affrontati per tempo non riguardano la decisione di aprire o chiudere ai flussi di immigrati ma – con il realismo già invocato – di stabilire: a) quanti immigrati sono necessari nel mondo; b) dove è indispensabile la loro presenza nei diversi paesi; c) quali modalità di integrazione vanno adottate per facilitare l'inserimento dei nuovi arrivati. Queste tre indicazioni possono apparire astratte, ma è prevedibile che, almeno in una certa misura, si verificherà una graduale redistribuzione della popolazione globale, in particolare giovanile, per cui è opportuno attrezzarsi per affrontarla con la consapevolezza dei processi già in atto e con una strategia lungimirante. Tale strategia si rende tanto più necessaria in considerazione del preoccupante dilagare dei fenomeni del razzismo e della crescita delle tensioni interetniche, che qui di seguito vengono analizzati.

## 1.4 Razzismo e tensioni interetniche: un rinnovato dibattito e la necessità di uno sguardo critico

Come già messo in luce nel precedente Rapporto ISMU, a livello globale segnali allarmanti di un aumento del razzismo e della xenofobia hanno caratterizzato l'ultimo decennio, con una crescita significativa in concomitanza con lo scoppio della pandemia COVID-19. L'emergenza sanitaria ed economica si è inserita in un contesto di diffuso pregiudizio e di razzismo sistemico aggravando le tensioni interculturali (Clissold et al., 2020; Elias et al., 2021).

**A partire dal 2020 i migranti – e più in generale le minoranze etniche – si sono così trovati a dover affrontare un clima sociale sempre più avverso, subendo attacchi razzisti e discriminazioni in differenti ambiti.** Allo scoppio della pandemia in particolare persone di origine asiatica sono state vittime di atteggiamenti xenofobi in varie parti del mondo, poiché considerate colpevoli di aver diffuso “il virus cinese”. Esse non sono state tuttavia le uniche a dover far fronte a un incremento delle violenze. Secondo Human Rights Watch, infatti, alcuni residenti di origine africana in Cina hanno subito un aumento delle aggressioni con l'avvento della pandemia COVID-19 ed è stato negato loro l'accesso ad alcuni servizi<sup>13</sup>.

La diffusione del razzismo in corrispondenza delle emergenze sanitarie non è tuttavia nuova nella storia: le pandemie, infatti, sono spesso associate a episodi di odio, pregiudizio, intolleranza razziale e violenza nei confronti delle minoranze (Elias et al., 2021). Le condizioni socio-economiche precarie che derivano da tali emergenze spingono infatti alla ricerca di un capro espiatorio.

Nel corso del 2021 numerosi episodi di cronaca in Italia – ma non solo – hanno testimoniato la rinnovata centralità del tema. Peraltro, migliaia di persone in diverse città del mondo si sono mobilitate contro le discriminazioni e il razzismo (si pensi ad esempio al movimento BlackLivesMatters), stimolando nuovi e significativi dibattiti e favorendo una maggiore sensibilità nei confronti di queste tematiche.

Tra le diverse discussioni in materia, se ne segnala in particolare una, riemersa recentemente, sulla necessità o meno di fare uso della parola “razza”. Come è stato ampiamente dimostrato, il concetto di razza umana non ha alcun valore scientifico, in quanto le persone condividono il 99.9% del patrimonio genetico<sup>14</sup>: numerose ricerche hanno infatti definitivamente messo in evidenza l'unicità del genere umano, e quindi l'insostenibilità di distinguere le persone

<sup>13</sup> Human Rights Watch, China: *COVID-19 Discrimination Against Africans*, 5 maggio 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/05/05/china-covid-19-discrimination-against-africans> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>14</sup> I genomi di tutti gli esseri umani sono fondamentalmente gli stessi perché le differenze concernono solamente una piccola percentuale pari allo 0,2%. Ad esempio, è scorretto identificare una razza africana, che non esiste in quanto tale, poiché nelle popolazioni africane si riscontrano differenze molto più grandi rispetto a quelle esistenti in altri continenti. Pertanto, non ha alcuna base scientifica sostenere che esista una superiorità geneticamente determinata di parte di una popolazione nei confronti di altre (Biondi, Rickards, 2011). Non esistono dunque le razze negli esseri umani: semmai, esistono le diversità tra questi ultimi, che vanno piuttosto ricercate nei fattori socioeconomici, nei livelli di istruzione, nell'ambiente in cui si nasce e si vive o nella storia demografica delle diverse popolazioni (Barbuji, 2006).

in base al concetto di “razza”. Quest’ultimo costituisce piuttosto una mera costruzione socio-culturale consolidatasi nel tempo, con tutte le catastrofiche e ben note conseguenze che non devono essere mai dimenticate. Per questo motivo, i sostenitori dell’abolizione dell’impiego di tale parola ritengono che essa non abbia diritto di esistere, non solo perché non ha fondamento scientifico, ma anche perché il suo utilizzo è stato e continua a essere molto pericoloso. Di conseguenza, viene richiesto di cancellare la parola “razza” anche dai documenti ufficiali, a partire ad esempio dall’Articolo 3 della Costituzione italiana. Al contrario, coloro che sostengono l’utilità di continuare a utilizzare la parola “razza” riconoscono che le razze umane non esistono, ma ribadiscono proprio che il razzismo, invece, continua a esistere e a diffondersi. Da qui la necessità di contrastarlo citandolo esplicitamente e mettendo in evidenza la sua intrinseca e persistente pericolosità. Invero, il colore della pelle rimane comunque un elemento discriminante al centro del dibattito attuale sul razzismo per gli effetti che produce, per i conflitti che provoca, per le disuguaglianze che crea. Il concetto di razza costituisce pertanto un formidabile alibi poiché

*“l’idea della ‘oggettiva superiorità’ di un gruppo di uomini, assolutamente e irrevocabilmente incompatibile con la scienza, ha esercitato un ruolo sociologico di fondamentale importanza: il ruolo assolutorio nei confronti della atroce pratica del dominio dell’uomo sull’uomo. La razza insomma è servita per affermare la contrapposizione primitivo-evolutivo. [...] Il concetto di razza si è trasformato spesso in un supporto, consapevole o non, alle dottrine razziste” (Biondi, Rickards, 2011: 167-168).*

A tale riguardo, appare quanto mai appropriato richiamare il concetto di “violenza simbolica”, coniato da Pierre Bourdieu all’inizio degli anni ‘70 (1970), per spiegare proprio i meccanismi di riproduzione, spesso inconsapevoli, di comportamenti e atteggiamenti discriminatori. La violenza simbolica, infatti, non viene agita in forma fisica, ma attraverso l’imposizione “occulta” – cioè data per scontata, automatica, “naturale” – di categorie cognitive, ruoli sociali, modi di vedere il mondo e la realtà, da parte di soggetti dominanti su soggetti dominati. Benché sia invisibile, gli effetti di tale violenza sono tangibili e si incarnano nei comportamenti individuali e sociali e nei rapporti di forza tra dominanti e dominati, i quali subiscono una persuasione “dolce” riguardo la posizione che occupano nella società. Bourdieu formulò tale concetto a partire dalle osservazioni che compì sui ruoli di genere e sul predominio maschile, aiutando a disvelare come, per tanto tempo, sia stato “naturale” pensare che le donne non fossero “adatte” a determinati compiti. Si può quindi intuire la valenza euristica e interpretativa di tale concetto se applicato alla costruzione sociale delle differenze etnico-razziali e alla gerarchizzazione delle razze operata e riprodotta ancora oggi, spesso in modo inconscio.

Aspetto quantomai rilevante del razzismo odierno riguarda il suo medium di diffusione, ovvero l’utilizzo dei social media, attraverso i quali le campagne di odio vengono amplificate a dismisura. Il sempre più ampio utilizzo dei social media in effetti è un’efficace modalità, spesso pericolosa e illegale, per alimen-

tare il razzismo. Come evidenzia Zygmunt Bauman, a sua volta l'odio è strettamente connesso alla paura ed entrambi hanno sempre accompagnato la storia del genere umano

*“odiamo perché abbiamo paura, ma abbiamo paura a causa dell'odio che avvelena la nostra coabitazione con il pianeta che condividiamo” (2008: 7).*

Non a caso Martin Luther King nel combattere il razzismo ha sempre cercato di conciliare il genere umano e di evitare lo scontro fra tribù. A sua volta lo studioso Frantz Fanon ci ricorda che

*“non esiste missione negra, non c'è fardello bianco [...] La mia vita non deve essere consacrata a fare il bilancio dei valori negri. Non esiste mondo bianco. Non esiste etica bianca e neppure intelligenza bianca. Da una parte e dall'altra parte del mondo ci sono uomini che cercano” (1996: 309-310).*

Allo stesso tempo, sebbene sia scientificamente dimostrato che l'umanità è una sola, Raymond Aron (1991) si sofferma ad approfondire le conseguenze del fatto che essa parla però molte lingue, cioè si differenzia culturalmente. Di qui la necessità di tenere sempre presente entrambi gli aspetti, cioè l'unicità dell'umanità e la diversità delle culture.

Tuttavia, è stato osservato che tale rinnovata sensibilità per il razzismo agito nelle nostre società rischia di ridurre la tolleranza nei confronti di un dibattito aperto e plurale. Si pensi per esempio all'acceso scontro sulla cosiddetta “cancel culture”, che in termini generali può essere definita come il tentativo di ostracizzare qualcuno per aver violato delle norme sociali (Norris, 2020). Più precisamente tale concetto si riferisce alla pratica di ritirare il sostegno o di denigrare – similmente a quanto avviene nelle campagne di boicottaggio di prodotti commerciali – quelle figure pubbliche o quelle aziende che compiono o dicono qualcosa di offensivo, discriminatorio o razzista (ibidem). Al perdurare del razzismo - che nel corso del tempo ha provocato trattamenti disumani e discriminatori nonché numerosi morti, e che ha come bersaglio soprattutto le persone dalla pelle scura - si sta infatti affiancando in tempi più recenti e in dimensioni più contenute, anche un razzismo “alla rovescia”, che ha individuato come bersaglio l'uomo bianco, assunto quale emblematico rappresentante dell'occidente, della sua storia e della sua cultura. A tale riguardo Bruckner arriva addirittura a sostenere, in modo alquanto provocatorio, che esiste ormai una vera e propria “costruzione del capro espiatorio bianco” (Bruckner, 2021). Non a caso testi classici o simboli legati alla cultura occidentale vengono censurati proprio in nome della lotta contro il razzismo. Tale atteggiamento rischia però di silenziare le voci discordanti, rafforzando la conformità ideologica ed emarginando le posizioni contrarie. A tale proposito, va piuttosto ribadita l'importanza di valutare e giudicare eventi, fatti, personalità e scelte del passato, il quale non va mai cancellato o censurato a priori, ma va letto tenendo conto dei contesti socio culturali e politici dell'epoca a cui si fa riferimento. È opportuno ricordare l'utilità di questa modalità di lettura perché, in particolare nei paesi

anglosassoni, sta diffondendosi la tendenza a giudicare e a condannare il passato esclusivamente in base alla sensibilità contemporanea.

Pertanto, può risultare utile contestualizzare (dove, ovvero il luogo) e storicizzare (quando, ovvero l'epoca) la stessa analisi critica del razzismo, il quale si manifesta non solo in termini di "supremazia bianca" nei confronti di minoranze nere, ma anche da parte di un gruppo minoritario verso altri gruppi. Una simile lettura critica è quanto mai necessaria soprattutto poiché le tensioni interetniche e interreligiose potrebbero ulteriormente inasprirsi, sfociando addirittura nel conflitto, come peraltro spesso avviene.

Proprio in considerazione di ciò, si ritiene necessario proporre qui di seguito una riflessione sulle possibili modalità di convivenza che potrebbero auspicabilmente profilarsi in realtà caratterizzate dalla presenza di molteplici e differenti culture ed etnie, a condizione che il germe del razzismo venga efficacemente combattuto.

### *1.5 Quali prospettive di convivenza interetnica?*

Per poter immaginare il futuro di società "super diverse" (Vertovec, 2007), può essere utile rivolgere lo sguardo a realtà urbane come quelle di Berlino, Ginevra, Londra, New York, Dubai e Singapore, molto differenti tra loro, ma attualmente tra le più cosmopolite al mondo. Si tratta di microcosmi urbani del villaggio globale dove gli stranieri costituiscono sempre una percentuale molto elevata dell'intera popolazione<sup>15</sup>.

L'esistenza di elevati flussi di immigrati pone l'interrogativo di come si è realizzato il loro inserimento e, più precisamente, quali modalità di integrazione sono state adottate. Nonostante i diversi regimi politici, e seppure con declinazioni in parte differenti, queste aree urbane hanno di fatto assunto e favorito, per quanto riguarda la gestione delle migrazioni, una modalità, non sempre apertamente esplicitata ma pragmaticamente spesso adottata da almeno una parte della popolazione ascrivibile a quella che ISMU ha definito "**pluralismo culturale tendenzialmente consensuale e scarsamente conflittuale**". Tale approccio tende a promuovere una convivenza pacifica all'interno di un contesto multietnico e multiculturale nel quale le singole persone e i diversi gruppi possono mantenere la loro specificità etnico-culturali, purché a livello pubblico rispettino delle regole comuni di convivenza che tutti gli abitanti sono chiamati a condividere e a mettere in pratica.

La scelta di tale modalità di integrazione dovrebbe peraltro essere in grado di contrastare il consolidarsi di enclaves etniche, le quali, tuttavia, si sono comunque formate in alcune delle realtà urbane qui prese in considerazione. Basti pensare a Londra, ove larga parte della popolazione immigrata più povera e proveniente dalle ex colonie asiatiche è concentrata nei quartieri orientali della città, o a Berlino, dove lo stesso accade per gli immigrati di origine turca.

<sup>15</sup> Queste sei realtà sono state scelte e analizzate da Parag Khanna nel suo volume *Il movimento del mondo*, al quale si fa riferimento utilizzando anche alcuni dati e informazioni.

Queste enclaves, sovente caratterizzate da un comunitarismo radicale, tendono a chiudersi in se stesse e quindi a rifiutare di aprirsi nei confronti di altre etnie e ad avere atteggiamenti che possono anche sfociare in conflitti interetnici. Le occasioni di scontro, allo stesso tempo, derivano anche dalla necessità di queste popolazioni di denunciare proprio le condizioni di marginalizzazione e di svantaggio socio-economico in cui vivono, come numerosi episodi avvenuti in diverse contesti urbani hanno messo in evidenza, sebbene le rivolte di giovani all'inizio degli anni Duemila a Londra e le ben note rivolte delle banlieues di Parigi del 2005 abbiano assunto connotazioni in parte etniche.

È pertanto necessario precisare che tale implicito modello di “pluralismo culturale tendenzialmente consensuale” è assunto solamente da una parte della popolazione che risiede in queste “capitali del mondo”: si tratta di quell'élite cosmopolita, socialmente e fisicamente mobile, istruita, che gode di status acquisiti (come la posizione sociale) e aderisce a un'idea di autonomia e di libertà individuale volta a celebrare le differenze, anche culturali ed etniche (Goodhart, 2017). In tali microcosmi, queste élite vivono con scarsi contatti con le popolazioni di origine immigrata che abitano nei quartieri più poveri. Possiamo citare ancora Londra, dove il banchiere della city difficilmente si immerge nei quartieri di Tower Hamlets, o la ancora più emblematica situazione di Parigi, dove l'autosegregazione delle classi più ricche in alcuni quartieri a Ovest della città raggiunge livelli elevatissimi, mentre le classi più povere sono segregate nelle già citate banlieues (Préteceille, 2009). Numerosi immigrati che lavorano a Dubai sono pendolari che abitano nel più povero e confinante emirato di Sharjah, ben diverso dagli scintillanti grattacieli dove vive quell'élite cosmopolita a cui si è già fatto cenno. In questo genere di realtà territoriali cresce la polarizzazione che cristallizza la distanza sociale.

Per cercare di assicurare una convivenza pacifica e un'inclusione sociale che consenta alle persone di vivere senza avere paura le une delle altre, occorrerebbero difficili progetti di “ingegneria sociale” volti ad attivare processi di de-socializzazione e di ri-socializzazione per vincere la resistenza al cambiamento. Ad esempio, il governo di Singapore ha avviato una serie di programmi finalizzati a contrastare il formarsi delle enclaves etniche, così come a Dubai sono state decise delle iniziative allo scopo di promuovere sia “l'armonia” tra la popolazione sul posto di lavoro, sia progetti di interesse collettivo per consolidare la coesione sociale, seppure entro livelli di segregazione che si mantengono alti (Pagès-El Karoui, 2021). In questa prospettiva si colloca anche il progetto per la realizzazione ad Abu Dhabi di un grande complesso interreligioso che comprende una moschea, una chiesa cattolica e una sinagoga, sulla scia di un simile progetto già realizzato a Berlino, denominato “*House of One*”.

Per quanto riguarda ancora gli Emirati Arabi Uniti, va tenuto presente che la popolazione complessiva, nel corso di cinquanta anni, è passata da 250mila a 10 milioni di persone, di cui solamente un milione è costituita da emiratini. Gli “autoctoni” costituiscono quindi una netta minoranza che, almeno per ora, riesce a mantenere il controllo del paese, il quale, nel giro di poco tempo, da essere uno tra gli Stati più poveri è diventato uno delle realtà più ricche e internazionali al mondo. L'impressionante sviluppo economico raggiunto dagli

Emirati deriva proprio dall'aver attivamente reclutato differenti profili di persone a livello globale: sia l'"élite cosmopolita" altamente qualificata – manager, tecnici, insegnanti, medici – sia gli immigrati più poveri come manodopera dell'edilizia e dei servizi. Queste ultime categorie continuano a ricevere salari bassi, sono poco tutelate, scarsamente assistite e costrette spesso a vivere in condizioni di semi schiavitù. È pur vero che recentemente alcune persone non arabe sono riuscite a ottenere la cittadinanza negli Emirati, ma è altamente prevedibile che la stragrande maggioranza non l'acquisirà mai, e comunque continuerà a essere esclusa dai programmi di integrazione, restando quindi permanentemente emarginata e ghettizzata. Il caso degli Emirati è indubbiamente emblematico, ma sono numerose le megalopoli che, necessitando sempre più di immigrati, aprono le loro porte ma non si curano di attivare processi di integrazione che comportino un sostegno e una tutela per queste persone.

Il rapido sguardo ad alcune emblematiche città cosmopolite del mondo mette quindi in evidenza differenze e somiglianze, luci e ombre anche per quanto riguarda gli immigrati, in particolare le condizioni della convivenza interetnica, la garanzia del diritto di soggiorno e l'acquisizione della cittadinanza. Pur nelle contraddizioni evidenziate, tuttavia, sono queste stesse realtà territoriali, in quanto incubatrici delle civiltà del futuro, che consentono di trarre utili lezioni – come la necessità di evitare fenomeno di auto- ed etero-segregazione – affinché possa svilupparsi il pluralismo culturale di tipo consensuale.

Nella misura in cui adottano delle politiche inclusive e valorizzano il pluralismo, queste realtà promuovono quel senso di appartenenza da parte dei cittadini che Bell e de-Shalit definiscono "civismo" (2011), il quale può essere frutto di un'identità "glocal", che contemperi sia il radicamento in una dimensione comunitaria di luogo e di spirito (local) sia l'apprezzamento delle possibilità di interconnessione e delle reciproche influenze tra parti del mondo (global). Al momento, però, come nota Goodhart (2017), è ancora difficile superare la contrapposizione tra i "cittadini del mondo" – élite liberale e cosmopolita – e coloro i quali si sentono di appartenere fermamente a un territorio e a una comunità che temono possa estinguersi. Un'identità civica, come quella che si può invece formare in un contesto di pluralismo culturale consensuale, non ne esclude altre, poiché mette le persone nelle condizioni di esperire contemporaneamente più appartenenze compatibili e cumulative fra loro: da un'identità unica, che, in quanto tale, ne esclude necessariamente altre, si tratta di passare a un'identità plurima, in cui per l'appunto convivono più identità. Tale passaggio è già peraltro riscontrabile in molti giovani cosmopoliti anche immigrati o di origine immigrata.

Alla luce di questo breve excursus su alcune realtà cosmopolite proiettate sul futuro e tali da configurarsi come laboratori del futuro, si è in grado di trarre alcune *indicazioni prospettiche* anche in merito alle migrazioni.

*In primo luogo*, come sopra evidenziato (par. 1.3), si riscontra una chiara conferma che esse continuano e continueranno a costituire un fenomeno rilevante e in crescita, in quanto indispensabili per lo sviluppo e per assicurare il ricambio generazionale dove esso presenta delle criticità.

*Quindi, in secondo luogo*, in un mondo in cui è prevedibile una crescita della mobilità umana, aumenterà l'esigenza e la consapevolezza, all'interno dei singoli paesi, di rafforzare la coesione sociale, poiché questa può in effetti essere messa a rischio dalla elevata ed eterogenea mobilità umana.

*Per cui, in terzo luogo*, è prevedibile che le politiche migratorie di un numero crescente di paesi tenderanno a favorire l'inclusione degli stranieri promuovendo un'integrazione che è quella del pluralismo culturale di tipo consensuale, mentre si ridurrà il ricorso alle politiche sia assimilazionistiche<sup>16</sup> sia segregazionistiche<sup>17</sup>. Pertanto, è probabile che i controlli in entrata degli immigrati negli stati nazionali continueranno, ma con modalità più pragmatiche e meno ideologiche, nella misura in cui si estenderà il consenso per il pluralismo culturale con il conseguente ridimensionamento del monoculturalismo<sup>18</sup>. Inoltre, allo scopo di mantenere la coesione sociale sarà sempre più necessario che la presenza di persone irregolari nei singoli Stati a forte mobilità umana non sia patologica ma, come già accennato, si mantenga entro limiti fisiologici.

*Di conseguenza, in quarto luogo*, la questione dell'identità personale e collettiva non perderà di rilievo, ma verrà concepita e vissuta con modalità diverse. Più precisamente, mentre nel passato, e in qualche misura ancora oggi, l'identità veniva intesa necessariamente come unica, quindi incompatibile con altre e relativamente stabile, i riscontri empirici che emergono in modo evidente nelle città cosmopolite consentono di rilevare come l'identità da singolare e statica stia diventando sempre più plurale e dinamica.

Da un'identità incompatibile con altre si tende quindi a passare a delle identità (al plurale) che sono multiple, compatibili e mutevoli sia a livello delle singole persone sia a livello collettivo.

Ad esempio, ci si può contemporaneamente identificare come cittadini del mondo, come europei, come italiani, come siciliani etc., e tutte queste identità possono conciliarsi tra loro, così come possono però diventare incompatibili. Di qui la necessità di uscire da una logica, ancora molto diffusa, dell'*aut-aut* e

<sup>16</sup> Per "assimilazionismo" si intende un approccio all'integrazione e al trattamento delle minoranze che non prevede la possibilità di avanzare richieste specifiche che consentano l'espressione – nonché la pubblica rivendicazione - della propria identità culturale-religiosa, la cui espressione deve invece rimanere strettamente relegata alla sfera privata. Mosso dal principio di non-discriminazione, tale approccio sarebbe volto a evitare la creazione di "comunità" che godono di diritti "speciali" o all'interno dei quali si possano coltivare pratiche culturali-religiose ritenute non conformi ai valori e all'identità della società maggioritaria ricevente. La Francia viene considerata caso esemplare di tale impostazione, benché non si possa ritrovare il termine "assimilazionismo" esplicitato nei documenti e nelle politiche ufficiali. La critica mossa a questo approccio concerne il rischio che la persona, soprattutto portatrice di una cultura diversa da quella della società maggioritaria, sia obbligata a uniformarsi alla maggioranza spogliandosi della propria identità culturale-religiosa specifica al fine di essere considerata a tutti gli effetti "cittadino". Si veda Cesareo, 2004 per approfondimenti al riguardo.

<sup>17</sup> Per "segregazionismo" si intendono politiche volte alla separazione e alla gerarchizzazione delle razze, come quelle attuate da nazioni a popolazione mista. L'*apartheid* vigente in Sud Africa fino al 1994 costituisce un esempio, come, naturalmente, la segregazione razziale che ha caratterizzato molti degli Stati degli USA fino a pochi decenni fa.

<sup>18</sup> Il "monoculturalismo" consiste nell'imporre e nel mantenere una sola cultura dominante entro un determinato territorio, ostacolando la formazione di gruppi etnici diversi, sia perseguendone i membri e cancellandone la cultura (è quanto sta avvenendo per la minoranza uigura in Cina) sia impedendo l'ingresso in quel territorio a persone di altre etnie e culture (Cesareo, 2004).

passare alla logica dell'*et-et*, che potrebbe contrassegnare il futuro nella misura in cui si prenderà consapevolezza che le identità multiple non sono solamente possibili ma anche utili e arricchenti.

Questo mutamento, che è connesso alla crescente complessità della nostra epoca, ha delle implicazioni significative per quanto riguarda la stessa mobilità umana, anche per gli immigrati, ma ovviamente non solo per loro. Quanto più aumenterà il numero di persone dall'identità plurima, tanto più è ragionevole ritenere che crescerà la disponibilità nei confronti del pluralismo culturale di tipo consensuale. In uno scenario caratterizzato da quest'ultimo, l'immigrato non sarà più costretto a cambiare identità, ma potrà, se lo desidera, aggiungere a quella di origine un'altra identità costruita nel paese di approdo. Nella misura in cui il pluralismo culturale prevalentemente consensuale si diffonderà, come già avviene in parte nelle città-pilota del futuro prese in considerazione, c'è ragione di prevedere che anche il transnazionalismo<sup>19</sup> si intensificherà ulteriormente.

*Infine, in quinto luogo*, lo scenario, qui delineato sulla scorta di alcuni processi già in atto, intercetta nelle giovani generazioni, immigrati compresi, i protagonisti per costruire la società del futuro, contrassegnata da una crescente mobilità umana e quindi necessariamente da rilevanti flussi migratori con un'elevata presenza di giovani. Di fatto è già riscontrabile, in particolare ancora una volta nelle città cosmopolite decisamente proiettate nel futuro, che le giovani generazioni, soprattutto quelle appartenenti alla generazione Z (cioè nati nel periodo 1997 - 2014), adottano comportamenti e manifestano atteggiamenti in sintonia con quello che abbiamo definito pluralismo culturale consensuale, poiché possiedono delle identità che risultano plurime, nella misura in cui propendono ad adottare la logica dell'*et-et* piuttosto che quella dell'*aut-aut*. Inoltre, molti giovani immigrati o potenziali tali mettono sempre più in atto, già nei paesi di origine, dei processi di socializzazione anticipatoria soprattutto nei confronti di quelle società già proiettate nel futuro, dove desidererebbero approdare. È pur vero che alcuni giovani, di fronte a chiusure da parte dei paesi di immigrazione, rischiano di ghettizzarsi e di farsi irretire da gruppi radicalizzati. A questo riguardo è necessario attivare quei processi di integrazione, alcuni dei quali già descritti, finalizzati a promuovere l'inclusione socio-culturale e lavorativa e, più in generale, la conoscenza e il riconoscimento dell'"Altro".

Il consolidarsi del pluralismo culturale prevalentemente consensuale non sarà facile a causa delle difficoltà e delle resistenze che può incontrare, peraltro già evidenziate: chiusure identitarie, spinte monoculturalistiche, auto- ed etero-segregazione, politiche assimilazionistiche. Alla luce di quanto precedentemente esposto, c'è però ragione di ritenere che tale proposta non è solo realisticamente adeguata alla realtà di società che diventano sempre più multiculturali,

<sup>19</sup> Con "transnazionalismo" ci riferiamo all'intensa rete di scambi e movimenti creata dagli immigrati in contatto sia con i propri paesi di origine, sia con gli altri paesi in cui risiedono loro connazionali emigrati. Tale rete genera una circolazione non solo di flussi di denaro, ma anche di conoscenze, capitale umano, cultura, tecnologia, in un processo entro il quale i migranti contribuiscono ad "agire" e veicolare la globalizzazione. Per approfondimenti si veda Caselli, 2008.

ma anche auspicabile per assicurare la coesione sociale, che in queste stesse società non è comunque scontato raggiungere.

La riflessione sulle possibili future configurazioni della convivenza interetnica non può non tenere conto del fatto che questa si realizza sempre all'interno di spazi – fisici e simbolici – delimitati da confini. Anche le città-pilota del futuro che abbiamo preso in esame, nonostante la loro proiezione globale, sono sempre situate in un territorio delimitato da confini, i quali contribuiscono, in qualche misura, a definire queste realtà urbane peculiari, in quanto l'afflusso di persone provenienti da tante e differenti parti del mondo passa inevitabilmente attraverso la regolazione dei confini degli Stati in cui queste città si trovano (Kihlgren Grandi, 2021). Ma questo tema, anch'esso non poco problematico, verrà affrontato nel paragrafo 3.4.

## 2. 2021: le migrazioni in Italia

### *2.1 I flussi di richiedenti asilo nel 2021*

Dopo il calo avvenuto a seguito alla primissima fase della pandemia COVID-19, gli sbarchi sono tornati a crescere alla fine del 2020 e per tutto il 2021: con 57mila persone sbarcate dal 1° gennaio al 10 novembre 2021, **l'Italia ritorna a essere il principale paese del Mediterraneo in cui approdano i migranti che tentano di raggiungere l'Europa**, l'86% in più rispetto allo stesso periodo del 2020. A ciò si aggiungono i 4.723 richiedenti asilo afgani arrivati in Italia nel 2021. Con riferimento a quanto accade nel Mediterraneo, è utile ricordare che dieci anni fa, il 12 febbraio 2011, il Governo italiano proclamava lo stato di emergenza umanitaria, rimasto in vigore fino a dicembre di quello stesso anno, a seguito degli ingenti flussi migratori provenienti soprattutto dalla Tunisia, causati dagli sconvolgimenti occorsi nel quadro delle insurrezioni passate alla Storia con il nome di "Primavera arabe" (cfr. Diciassettesimo Rapporto sulle migrazioni 2011, Fondazione ISMU, 2012). A una decade di distanza dall'inizio della cosiddetta "Emergenza Nord Africa", il Mediterraneo resta al centro della questione migratoria italiana ed europea, non foss'altro perché continua a rappresentare una delle rotte migratorie più pericolose al mondo. In particolare, il viaggio verso l'Italia si conferma quello in cui si registra il più alto numero di vittime: in base a dati IOM<sup>20</sup>, tra il 1° gennaio e il 15 novembre 2021, delle 1.567 risultate morte o disperse nel Mediterraneo, 1.226 sono decedute proprio lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

Da diversi anni, con il dichiarato intento di interrompere o quantomeno ridurre le vittime di questa strage inaccettabile, un numero crescente di organizzazioni della società civile si sono impegnate nelle operazioni di soccorso

<sup>20</sup> IOM, Missing migrants project, database consultabile - [https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region\\_incident=All&route=3861&year%5B%5D=2500&month=All](https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=3861&year%5B%5D=2500&month=All) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

in mare, salvando un numero significativo di persone. Tali iniziative sono state spesso osteggiate dai governi europei: secondo l'agenzia FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), a partire dal 2016, infatti, sono ben 58 i procedimenti avviati da Italia, Germania, Malta e Spagna contro le ONG, di cui 8 mossi dall'Italia nei soli primi sei mesi del 2021. La mappatura annuale realizzata da FRA mostra come - conseguentemente a procedimenti penali e amministrativi in corso, sequestri di navi e lavori di manutenzione obbligatori - la maggior parte dei mezzi impegnati dalla società civile per le operazioni SAR (ricerca e soccorso in mare) è bloccata in diversi porti europei. Su un totale di 19 mezzi mappati, solo sei sono operativi (tre navi: Ocean Viking, Mare Liberum, Geo Barent, e tre mezzi aerei: Colibri 2, Seabird e Moonbird) ma solo due navi effettuano operazioni SAR (Geo Barents e Ocean Viking) mentre i restanti quattro mezzi sono impegnati in attività di monitoraggio.

Le azioni legali contro le ONG, coinvolte nella ricerca e nel salvataggio in mare, devono necessariamente tenere in conto la chiara distinzione tra il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare (di cui spesso le ONG sono accusate) e il salvataggio di vite in mare, agito sia per ragioni umanitarie sia per rispettare gli obblighi internazionali del salvataggio in mare. La stessa Commissione europea, nella valutazione effettuata nel 2017 relativamente alla Direttiva 2002/90/CE<sup>21</sup> e alla Decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI<sup>22</sup>, ha rilevato un rischio di criminalizzazione del soccorso umanitario, ampiamente evidenziato anche dai risultati di uno studio europeo condotto da Fondazione ISMU<sup>23</sup>.

Accanto alla questione degli sbarchi e delle morti in mare, il dibattito sul tema delle migrazioni si è concentrato su un altro aspetto fondamentale, quello degli accordi internazionali, in particolare con Turchia e Libia. Il 21 giugno 2021, nel documento sulle Conclusioni sulle relazioni esterne, il Consiglio Europeo ha ribadito la disponibilità dell'UE a impegnarsi con la Turchia, seppure in modo graduale, proporzionato e reversibile per rafforzare la cooperazione in una serie di settori di interesse comune quali la migrazione, la salute pubblica, il clima, l'antiterrorismo e le questioni regionali<sup>24</sup>. Il 18 giugno, inoltre, il Consiglio ha deciso di prorogare il mandato della missione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia per altri due anni, cioè fino al 30 giugno 2023<sup>25</sup>. In base al suo rinnovato mandato, la missione ha il compito di assistere le autorità libiche competenti nella costruzione di strutture di sicurezza dello Stato in Libia, in particolare nei settori della gestione delle frontiere, dell'applicazione della legge e della giustizia penale, al fine di contribuire agli sforzi per

<sup>21</sup> Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

<sup>22</sup> Decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio del 28 novembre 2002 relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

<sup>23</sup> Sul tema, si rimanda ai rapporti e policy briefs prodotti dal progetto Horizon 2020 "ReSOMA", coordinato da Fondazione ISMU - <http://www.resoma.eu/topic-details?combine=Crackdown%20on%20NGOs%20assisting%20refugees%20and%20other%20migrants> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>24</sup> Cfr. il Comunicato Stampa, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/25/european-council-conclusions-on-external-relations-24-june-2021/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>25</sup> Cfr. il Comunicato Stampa, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/18/eu-bam-libya-council-extends-mandate-for-a-further-two-years/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

smantellare le reti criminali organizzate coinvolte in particolare nel traffico di migranti, nella tratta di esseri umani e nel terrorismo in Libia e nella regione del Mediterraneo centrale. La missione coordina e attua anche progetti con partner internazionali nei settori in cui è impegnata.

Nel luglio del 2021 anche il governo italiano ha approvato il rinnovo dei finanziamenti alle missioni internazionali, che include gli accordi per il cosiddetto addestramento della Guardia costiera libica. L'approvazione è stata anticipata da numerosi appelli della società civile che chiedevano al governo di riconsiderare un accordo con un paese dove, come testimoniato dalle maggiori organizzazioni internazionali impegnate sul campo,

*“mancano le condizioni di base per garantire la sicurezza e la protezione dei migranti e dei rifugiati soccorsi dopo lo sbarco; pertanto, la Libia non può essere considerata un porto sicuro”<sup>26</sup>.*

Le stesse agenzie non hanno mai smesso, anche negli anni scorsi, di sottolineare l'insostenibilità della situazione libica. La decisione di continuare a collaborare con quel paese appare, dunque, quantomeno controversa, anche alla luce di diversi e ben documentati reportage che hanno mostrato le infiltrazioni proprio nella Guardia costiera libica da parte di milizie e scafisti, i quali sfrutterebbero a proprio vantaggio i fondi italiani ed europei per continuare ad alimentare la spirale del traffico e dello sfruttamento dei migranti<sup>27</sup>.

Già a partire dal 2017, a seguito della stipula del Memorandum tra Italia e Libia, Fondazione ISMU aveva sottolineato come il destino di coloro che vengono riportati sul territorio libico sia una questione cruciale e di prioritaria importanza. Le testimonianze costantemente riferite dalle organizzazioni umanitarie presenti in Libia non fanno che confermare i timori che, nel corso di questi 5 anni, il paese si sia trasformato in un campo di concentramento a cielo aperto. Pertanto, va ribadito che la gestione dei flussi migratori non può prescindere dal rispetto inalienabile dei diritti umani.

<sup>26</sup> Comunicato stampa congiunto IOM e UNHCR del 16 giugno 2021 - <https://italy.iom.int/it/notizie/comunicato16giugno> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>27</sup> Cfr. ad esempio il report di aggiornamento sulla situazione libica delle Nazioni Unite - [https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/sg\\_report\\_to\\_sc\\_15\\_january\\_2020\\_eng.pdf](https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_to_sc_15_january_2020_eng.pdf) (ultimo accesso: 15 novembre 2021); Nello Scavo, “Dossier Onu. Libia, così Guardia Costiera e milizie lucrano sul traffico di uomini”, *Avvenire*, 13 agosto 2017, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/cos-guardia-costiera-e-milizie-lucrano-sul-traffico-di-uomini> (ultimo accesso: 15 novembre 2021); Nello Scavo, “Il documento. Ue: così l'Italia ha progettato e pagato la nascita dell'area Sar libica”, *Avvenire*, 8 ottobre 2020, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/cosi-l-italia-ha-progettato-e-pagato-il-mechanismo-di-cattura-dei-migranti-per-conto-di-tripoli> (ultimo accesso: 15 novembre 2021); Nancy Porsia, “The kingpin of Libya's human trafficking mafia”, *TRT World*, <https://www.trtworld.com/magazine/libya-human-trafficking-mafia-in-zawiya-301505> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

## 2.2 L'andamento dei processi di integrazione e gli atteggiamenti degli italiani

Per ciò che concerne i migranti presenti in Italia, l'evento più rilevante riguarda l'esito della regolarizzazione attuata nel 2020, che ISMU ha attentamente monitorato, commentandone sia gli esigui aspetti positivi sia i diversi profili critici (cfr. Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020, Fondazione ISMU, 2021). All'8 novembre 2021, oltre un anno dal termine ultimo per inoltrare l'istanza, delle 207.870 domande di regolarizzazione presentate ne sono state esaminate soltanto 92.876, pari al 45% delle istanze, con il rilascio di 77.686 permessi di soggiorno e 12.952 dinieghi (mentre 2.238 sono state le rinunce), in base ai dati del Ministero degli Interni. La maggioranza dei permessi di lavoro rilasciati ha riguardato persone impiegate nel settore della cura: colf e badanti. Come ampiamente anticipato da ISMU, dunque, la misura di regolarizzazione, varata a seguito del difficilissimo compromesso raggiunto tra posizioni politiche molto distanti, non ha portato a una significativa emersione di rapporti di lavoro irregolari nel mondo agricolo, da molti auspicato nella prospettiva di un graduale sradicamento della piaga del caporalato (si rimanda al Cap. 5 per ulteriori approfondimenti al riguardo). Nel frattempo, a metà dicembre 2021, è stato annunciato il varo di un nuovo "decreto flussi" per 81mila nuovi ingressi e regolarizzazioni. La misura è stata promossa in particolare dal Presidente del Consiglio, Mario Draghi, il quale ha dichiarato che "se si fa bene accoglienza, i migranti diventano una risorsa"<sup>28</sup>; se confermata, tale decisione farebbe decisamente cambiare rotta rispetto agli ultimi anni, nei quali gli ingressi per lavoro sono stati sostanzialmente bloccati.

Sempre con riferimento al monitoraggio della condizione degli stranieri che vivono stabilmente nel nostro paese – **stimati da ISMU all'1 gennaio 2021 in 5 milioni 576 mila, di cui irregolari 519mila**<sup>29</sup> (cfr. Cap. 2 in questo Rapporto) – si ritiene utile riportare alcuni dati di un'indagine campionaria<sup>30</sup> condotta da ISMU nel 2020 nelle quattro province lombarde più colpite dalla pandemia nei primi mesi del 2020 - Milano, Bergamo, Brescia e Cremona<sup>31</sup>. Dallo studio emerge come l'impatto della pandemia sul reddito di questa popolazione sia stato rilevante: ben il 51,3% degli intervistati ha dichiarato che il livello di reddito mensile è stato inferiore rispetto al periodo precedente alla pandemia. La Cassa Integrazione è stata utilizzata in un caso su quattro, in particolare da chi lavorava nel settore ristorazione-alberghiero (37%), dai lavoratori – più spesso

<sup>28</sup> Cfr. "Draghi: «Con un'accoglienza fatta bene i migranti diventano risorse»" *Corriere della Sera*, 15 dicembre 2021, [https://www.corriere.it/politica/21\\_dicembre\\_15/discorso-draghi-confermare-politica-espansiva-anche-2022-40c7609a-5d93-11ec-ada0-862fc65d803f.shtml?refresh\\_ce](https://www.corriere.it/politica/21_dicembre_15/discorso-draghi-confermare-politica-espansiva-anche-2022-40c7609a-5d93-11ec-ada0-862fc65d803f.shtml?refresh_ce) (ultimo accesso: 15 dicembre 2021).

<sup>29</sup> Questo dato non tiene conto degli esiti della procedura di regolarizzazione, per i motivi spiegati nel capitolo 2.

<sup>30</sup> L'indagine ha coinvolto complessivamente 1.415 cittadini maggiorenni stranieri o con origine straniera provenienti da paesi a forte pressione migratoria. Si rimanda ai diversi approfondimenti pubblicati sul sito di Fondazione ISMU alla pagina "La pandemia COVID-19 tra la popolazione migrante e di origine straniera nelle province di Milano, Bergamo, Brescia e Cremona", <https://www.ismu.org/la-pandemia-covid-19-tra-la-popolazione-migrante-e-di-origine-straniera-nelle-province-di-mi-bg-bs-cr/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>31</sup> Per approfondimenti sull'impatto della pandemia sulle condizioni di salute dei migranti, si rimanda al capitolo 7.

lavoratrici – dei servizi alle famiglie (32%) e dagli addetti alle pulizie (30%). Per questi motivi, la pandemia ha avuto anche parziali effetti sul flusso delle rimesse all'estero: il 15% del campione ha infatti dichiarato di aver ridotto o interrotto l'invio di denaro ai famigliari nel paese di origine. Significativamente, un immigrato su tre dell'intero campione (compresi i non attivi sul lavoro) ha chiesto aiuto a enti di volontariato e ad altri soggetti esterni alla famiglia. Come ISMU ha sempre evidenziato, proprio il Terzo Settore svolge un ruolo preziosissimo nel ridurre la marginalizzazione dei cittadini stranieri e quindi nel contribuire significativamente alla tenuta del tessuto sociale delle nostre comunità.

Se la crisi economica generata dalle misure di contrasto alla pandemia ha ridotto il benessere della popolazione in generale e quindi anche della sua componente immigrata, la ripresa post-pandemia testimonia invece dell'eccezionale resilienza dei cittadini stranieri. Un segnale in tal senso viene dal dato sorprendentemente positivo registrato da Unioncamere e Infocamere<sup>32</sup> riguardante la differenza tra il numero di imprese aperte e chiuse di cittadini stranieri tra gennaio e giugno 2021: il bilancio mostra un saldo positivo di 16.197 unità. Come evidenziano i due enti, la vitalità delle imprese supera i livelli pre-COVID, poiché tale saldo positivo è nettamente più elevato non solo rispetto al 2020, ma anche rispetto al 2019. Si tratta di un dato che fa sicuramente ben sperare per ciò che concerne l'andamento dei processi di integrazione nel nostro paese.

Tuttavia, come anche i risultati dell'indagine sopra citata indicano, occorre agire proattivamente per limitare i contraccolpi negativi della pandemia sulle condizioni della popolazione migrante. In tal senso, oltre alle misure straordinarie introdotte dal Governo a favore dell'intera popolazione, compresi i cittadini stranieri provenienti da paesi terzi, misure straordinarie sono state realizzate anche grazie all'impiego di fondi europei. Tutte le attività relative al fondo FAMI, nonostante il forte impatto della pandemia, sono proseguite, adottando anche modalità innovative, grazie a una serie di interventi correttivi e di sostegno ai beneficiari, che hanno visto un forte impegno del Viminale nella riorganizzazione e ristrutturazione del piano degli interventi. Complessivamente, al 31 dicembre 2021, i progetti FAMI ammessi a finanziamento sono ben 654, per una dotazione di quasi 700 milioni di euro.

Da parte sua, Fondazione ISMU ha proseguito nella realizzazione di progetti il cui scopo è quello di promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Tra le numerose iniziative svolte, a titolo esemplificativo, si segnalano:

- il progetto *NEAR - NEwly Arrived in a common home*, finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), che mira a favorire il processo di integrazione dei migranti neoarrivati (adulti e minori) durante il loro insediamento nei paesi di accoglienza;

<sup>32</sup> "Stranieri, nel I semestre 2021 la vitalità delle imprese supera i livelli pre-covid : +16mila contro +10mila del 2019", <https://www.unioncamere.gov.it/P42A4872C160S123/stranieri--nel-i-semestre-2021-la-vitalit%EF%BF%BD-delle-imprese-supera-i-livelli-pre-covid---16mila-contro--10mila--del-2019.htm> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

- il progetto *GRASE – Gender and Race Stereotypes Eradication in labour market access*, finanziato nell’ambito del programma REC (Diritti, Ugualianza e Cittadinanza) della Commissione europea, che mira alla riduzione delle barriere nel sistema dei servizi di orientamento professionale, per facilitare l’accesso di donne con un background migratorio al mercato del lavoro e a posizioni e settori adeguati alle loro competenze;
- il progetto *SPRING – Sustainable Practices of Integration*, finanziato attraverso il fondo Horizon 2020 della Commissione europea, finalizzato all’integrazione dei migranti neo-arrivati, con lo specifico obiettivo di sviluppare una toolbox con lo scopo di migliorare l’innovazione, l’efficacia e la sostenibilità del lavoro svolto dai numerosi attori europei che si occupano di integrazione a livello nazionale, regionale e locale.

**Principio-cardine che ispira tutti gli interventi progettati da ISMU è quello dell’integrazione come “mutuo accomodamento”, ossia come processo che deve vedere coinvolti e impegnati attivamente sia i cittadini immigrati sia i cittadini del paese ricevente**, per la costruzione di un “terreno comune” entro il quale convivere pacificamente. A tal proposito, i dati rilevati da una serie di studi invitano a dedicare una particolare attenzione proprio alla popolazione ricevente, che mostra un atteggiamento complessivamente negativo riguardo la presenza straniera, come precedentemente ricordato. In particolare, in base a un sondaggio dell’Istituto Ipsos (2021), un italiano su quattro (27%) ritiene che uno dei problemi principali del paese sia l’immigrazione; tuttavia, allo stesso tempo, se si contestualizza la domanda a livello locale, è solo il 12% degli intervistati che indica l’immigrazione come problema, ammettendo così, implicitamente, di non vedere, nel concreto della vita quotidiana, i risvolti negativi di quello che ritengono sia invece un problema a livello nazionale. Per ulteriori approfondimenti riguardo gli atteggiamenti degli italiani nei confronti dell’immigrazione, si rimanda al capitolo 8. Proprio a partire dalle percezioni distorte e dalle rappresentazioni negative, si può operare su di esse allo scopo di costruire una società più accogliente, tenendo conto che i paesi europei sono destinati a rimanere a lungo terre di approdo per i migranti. Con riguardo specifico all’accoglienza di richiedenti asilo, gli italiani si mostrano piuttosto ostili e riluttanti. Ad esempio, in base a un sondaggio Demos condotto a inizio settembre 2021<sup>33</sup> all’indomani della crisi afghana il 64% degli intervistati si dichiarava “molto preoccupato” per il popolo afghano e per il futuro della democrazia in quel paese, ma il 35% si riteneva “molto preoccupato” e il 26% “abbastanza preoccupato” per l’arrivo di afgani in Italia. Allo stesso tempo, come ampiamente ribadito da ISMU nei propri Rapporti, gli italiani dimostrano una notevole capacità di attivare iniziative di solidarietà, sia nell’organizzare l’accoglienza nel nostro paese sia nel prestare soccorso nei paesi colpiti da emergenze umanitarie. Con riferimento al primo aspetto, a puro titolo di esempio, si cita il progetto “Apri”

<sup>33</sup> Demos & PI, Atlante politico n. 96 – settembre 2021, <http://www.demos.it/a01886.php> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

di Caritas italiana, acronimo che richiama i quattro verbi scelti dal Papa riferiti ai migranti (accogliere, proteggere, promuovere, integrare), che vede 623 migranti accolti nelle case di 350 famiglie italiane<sup>34</sup>. Riguardo il secondo aspetto, va menzionata la coraggiosa presenza sul territorio afghano di organizzazioni umanitarie italiane, come Emergency e Intersos, che continuano a operare per portare aiuti e cure alla popolazione locale nonostante le difficoltà logistiche e i rischi elevati di diventare obiettivi di attentati.

### 2.3 Il dibattito sulla cittadinanza

Entro l'ampio quadro del dibattito sull'integrazione, riemerge ciclicamente nelle discussioni pubbliche il tema dell'adeguatezza o meno del sistema italiano di acquisizione della cittadinanza da parte degli immigrati, ma soprattutto da parte dei loro discendenti. Con riferimento proprio a questi ultimi, l'impostazione attuale prevede che uno dei due genitori divenga cittadino, oppure, ma solo nel caso dei nati in Italia, che l'interessato/a abbia raggiunto la maggiore età, dovendosi altrimenti fare riferimento alla disciplina ordinaria prevista per gli adulti, la quale pone requisiti di tipo economico, cui si aggiungono alcune discrezionalità nella gestione dell'iter da parte della burocrazia. Benché il sistema vigente non abbia impedito la massiccia e silenziosa acquisizione della cittadinanza da parte di 1.625.549 stranieri<sup>35</sup> tra il 1998 e il 2020<sup>36</sup> (dovuta però a un mero effetto temporale legato all'anzianità migratoria degli stranieri presenti), esso risulta ormai inadeguato per un paese divenuto "di immigrazione" a tutti gli effetti. L'attuale sistema penalizza in particolare le seconde generazioni, destinate comunque a diventare una componente rilevante del futuro del nostro paese: secondo le più recenti stime di Fondazione ISMU, in Italia le seconde generazioni di età compresa tra gli 0 e i 35 anni raggiungono ormai circa i 3 milioni.

Da molto tempo ISMU è impegnato nell'approfondire le modalità di ottenimento della cittadinanza, e in questa sede intende rilanciare il dibattito alla luce delle proposte di legge attualmente depositate in Parlamento, riguardanti appunto la riforma del diritto alla cittadinanza per le seconde generazioni. Come evidenziato nel capitolo 4 di questo Rapporto, tali proposte sono accomunate dall'istituzione di criteri per conferire la cittadinanza innovativi ma non basati sul principio dello *ius soli*, ossia dell'acquisto in virtù della mera nascita sul territorio italiano. Lo scopo è quello, da un lato, di scoraggiare gli stranieri irregolari in attesa della nascita di un figlio attratti dalla prospettiva di vedergli attribuita da subito la cittadinanza italiana, e, dall'altro, di valorizzare percorsi d'integrazione. A seconda delle proposte, l'accento è posto più

<sup>34</sup> Cfr. Paolo Lambruschi, "Porte (e famiglie) aperte ai rifugiati. Così l'accoglienza unisce le comunità", *Avvenire*, 26 settembre 2021, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/porte-e-famiglie-aperte-ai-rifugiati-cosi-l-accoglienza-unisce-le-comunita> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>35</sup> Elaborazione ISMU su dati Istat.

<sup>36</sup> In base a dati Istat, nel 2020 le acquisizioni di cittadinanza italiana sono state 132.736 (+4,5% rispetto al 2019, anno in cui se ne registrarono 127.001).

sullo status e sull'integrazione socio-economica dei genitori – numero di anni di residenza in Italia, posizione di regolarità – oppure sull'obbligo, per il figlio o la figlia, di aver frequentato un ciclo scolastico.

Quest'ultima opzione rappresenta ciò che viene comunemente ormai definito come "*ius culturae*". Fondazione ISMU stessa, fin da quando ebbe inizio il dibattito riguardo la riforma della cittadinanza e precorrendo i tempi<sup>37</sup>, ha espresso la propria preferenza per una riforma che valorizzi la socializzazione del minore di origine immigrata all'interno del contesto italiano tramite una formazione e un'educazione civica assicurata da una istituzione – la scuola – chiamata a preparare tutti i giovani a diventare cittadini. Infatti, se l'acquisizione della cittadinanza a seguito dell'ottenimento della stessa da parte dei genitori, in base al principio dello *ius sanguinis*, pone l'accento sui legami familiari, e la logica dello *ius soli* richiede la mera presenza di fatto nel contesto italiano, lo *ius culturae* valorizza la scuola come fondamentale ambito di relazioni e apprendimenti rilevanti.

Tuttavia, anche la proposta che enfatizza l'aspetto scolastico-formativo non è esente da criticità, sebbene rappresenti a nostro giudizio la soluzione di compromesso più realisticamente accettabile. Per un approfondimento di tali limiti sotto il profilo giuridico rimandiamo al capitolo 4 del presente Rapporto. In questa sede, si evidenziano alcuni aspetti cruciali affinché lo *ius culturae* risulti davvero efficace in relazione al fine ultimo, cioè l'effettiva integrazione dei discendenti degli immigrati. Per realizzare una "buona integrazione", infatti, non è sufficiente il mero adempimento burocratico di obblighi formali, come l'ottenimento di un certificato scolastico. È indubbiamente necessario conoscere la lingua di un paese, la storia, la cultura e i modelli di comportamento, le regole della convivenza, ma anche questo non basta. Benché l'esperienza scolastica rappresenti sicuramente una tappa fondamentale nella formazione di un senso civico e nell'apprendimento dei diritti e dei doveri del cittadino, questa stessa esperienza, da sola, non è garanzia di un'adesione a una comunità di spirito e di valori, come quelli della democrazia, poiché la socializzazione di una persona non si esaurisce entro la scuola. Conoscere la nostra Costituzione, infatti, non significa necessariamente dividerne i contenuti o metterli in pratica, ammesso e non concesso, peraltro, che si riesca ad acquisire almeno a una conoscenza dei suoi principi fondamentali. Allo stesso tempo, occorre ribadire con forza che tali considerazioni non valgono solo per gli immigrati e i loro discendenti, ma anche per molti cittadini italiani "dalla nascita", che nella loro vita quotidiana esprimono comportamenti anti-democratici o contrari alla convivenza e al vivere civile. In tal senso, la questione della cittadinanza per gli immigrati e i loro figli rappresenta una cartina di tornasole che porta alla luce un problema molto più ampio e profondo riguardante l'educazione civica, la trasmissione dei valori del rispetto della vita umana nonché del rispetto delle istituzioni tra tutti gli italiani. La proposta di "*ius culturae*", quindi, rischia di rappresentare il tipico esempio di delega alla scuola di compiti impegnativi che non possono spettare solo a essa, poiché promuovere l'adesione alle regole di

<sup>37</sup> Cfr. Codini, D'Odorico, 2007; Codini, D'Odorico, 2014.

convivenza basate su saldi principi e valori comuni dovrebbe rappresentare un impegno e una responsabilità per la società nel suo complesso. Del resto, come ISMU non ha mai mancato di evidenziare, l'integrazione e la coesione sociale rappresentano dei compiti a cui sono chiamati a contribuire tanto gli immigrati quanto i cittadini della società ricevente.

Tornando ai figli degli immigrati, **ISMU avanza una proposta di *ius culturae* più "impegnativo", da noi definito "contestualizzato", che non vede coinvolta solo la scuola come agenzia di socializzazione, pur riconoscendole un ruolo fondamentale, ma include anche una paziente opera di mediazione da svolgersi con e per le famiglie e i gruppi di pari.** In tale direzione, ISMU ritiene che il processo di "cittadinizzazione" debba, tra l'altro, comportare il dispiegamento molto più ampio – qualitativamente e quantitativamente – di mediatori culturali, il cui ruolo è da valorizzare e potenziare molto più di quanto non avvenga attualmente, al fine di coadiuvare i percorsi di socializzazione nel contesto italiano.

Un'efficace mediazione, infatti, può prevenire casi di tensione tra genitori e figli "di seconda generazione", i quali possono vivere un conflitto tra i valori e le norme a cui sono stati socializzati in ambito familiare e i valori e alle norme che hanno interiorizzato vivendo in Italia, come il drammatico caso di Saman Abbas ha messo in evidenza nel 2021. Altri giovani possono, invece, contestare e rifiutare lo stile di vita e i principi del nostro paese, mentre i loro genitori vi aderiscono: è ben noto il caso di giovani di seconda generazione divenuti "jihadisti". Di qui la necessità che la scuola e l'insieme delle istituzioni siano sempre in stretto contatto con le famiglie e con le comunità (etniche, nazionali, religiose), non certo con un intento di "controllo", ma attraverso forme di accompagnamento al fine di evitare che si creino simili fratture. Queste ultime, infatti, possono rivelarsi inconciliabili con il percorso di acquisizione della cittadinanza, che presuppone, appunto, la condivisione di alcuni principi cardine della cultura civica e giuridica del nostro paese, peraltro evidenziati dalla definizione di integrazione elaborata da ISMU: "un processo multidimensionale finalizzato alla pacifica convivenza, entro una determinata realtà storico-sociale, tra individui e gruppi culturalmente e/o etnicamente differenti, fondato sul reciproco rispetto delle diversità etno-culturali, a condizione che queste non ledano i diritti umani fondamentali e non mettano a rischio le istituzioni democratiche".

Assegnare, tramite lo *ius culturae*, una rilevanza culturale all'acquisizione della cittadinanza comporta che tale acquisizione non si riduca a mero fatto burocratico-amministrativo, ma assuma anche un importante valore simbolico. Ciò dovrebbe garantire che l'acquisizione della cittadinanza rappresenti non solo un veicolo del processo di inserimento nella società ma anche il riconoscimento dell'esito positivo di tale processo. Per questi motivi, come sottolineato, la proposta di ISMU richiede l'assunzione di maggiori responsabilità da parte della società *tutta*, poiché presuppone la "capacitazione" dello straniero e dei suoi discendenti nell'impegnarsi a far parte di una comunità socio-culturale e, al contempo, richiama il dovere delle istituzioni pubbliche di garantire pari opportunità formative e percorsi di accompagnamento e mediazione. Di

qui la nostra specificazione di “*ius culturae contestualizzato*” per sottolineare che il processo di acquisizione della cittadinanza deve contemplare la centralità del percorso scolastico ma, anche e contemporaneamente, deve coinvolgere gli altri agenti di socializzazione del contesto socio-culturale in cui crescono gli adolescenti. Sono numerosi i riscontri empirici che evidenziano tale necessità, non ultimo quello della già accennata tragica vicenda della scomparsa della diciottenne Saman Abbas. A tale riguardo è significativo proprio il contesto in cui la ragazza è cresciuta e ha vissuto. In base alle cronache, infatti, la sua famiglia risiedeva in una cascina situata in un’area rurale molto isolata, abitata da una comunità decisamente chiusa di pachistani che si frequentano prevalentemente tra di loro e che vivono isolati anche il sabato e la domenica. Tale contesto di sostanziale isolamento e di forte deficit di integrazione è del tutto diverso da quello di un’altra comunità di pachistani, peraltro nello stesso territorio di Novellara in provincia di Reggio Emilia, che invece presenta un significativo grado di integrazione e di apertura nei confronti del resto della popolazione della zona. Ancora una volta si evidenzia come il vivere in un ambiente urbano seppure piccolo consente di attivare dei contatti e delle contaminazioni con possibili cambiamenti anche dei modelli di comportamento.

### 3. L’Europa e i suoi confini: una questione sempre aperta

#### *3.1 Il jihadismo: una preoccupante minaccia per l’Europa e l’Occidente*

In questi ultimi anni – complice la pandemia e la crisi economica – il dibattito pubblico ha dedicato minore attenzione al fenomeno del jihadismo e alle sue evoluzioni; tuttavia, non si possono affatto trascurare le implicazioni di tali cambiamenti per l’Occidente e l’Europa, sia in termini di politiche migratorie sia in termini di politiche di integrazione e di costruzione di una pacifica convivenza interetnica. In primo luogo, infatti, scenari di scontri si prefigurano laddove i gruppi estremisti legati alla galassia jihadista possono attecchire e rafforzarsi, generando quindi nuovi flussi di sfollati in fuga dalle persecuzioni. Si può citare a tal proposito la cosiddetta organizzazione dello Stato Islamico e delle sue propaggini, che trovano terreno fertile per insediarsi e consolidarsi ad esempio in Siria, dove lo Stato Islamico resiste tuttora in alcune zone del paese e prova a “risorgere” (The Counter Extremism Project, 2021a). In diversi Stati del Nord Africa e dell’Africa subsahariana numerosi gruppi, che si dichiarano a vario titolo affiliati al sedicente Stato Islamico, si rafforzano e controllano territori sempre più estesi. Inoltre, non ci si può esimere dal ricordare le persecuzioni che i talebani stanno mettendo in atto in Afghanistan contro le

minoranze, oltre che nei confronti dell'intera popolazione<sup>38</sup>.

A tal riguardo, occorre sottolineare come la drammatica riconquista dell'Afghanistan da parte dei talebani comporta il rischio, da un lato, che questo paese ritorni a essere un rifugio per i jihadisti e, dall'altro lato, che si consolidi l'ideologia di questi ultimi, che tenderanno sempre più a intraprendere azioni terroristiche nel mondo e a rilanciare l'attività di reclutamento. La vittoria dei talebani sta avendo l'effetto di galvanizzare gli estremisti islamici presenti in altri paesi, poiché la conquista di Kabul rappresenta lo sprone per estendere il panislamismo jihadista. Ciò è già testimoniato dalle numerose dichiarazioni di esponenti della galassia jihadista, dai palestinesi di Hamas ai jihadisti del Kenya, che plaudono al successo dei talebani. Va peraltro tenuto presente che i jihadisti sono comunque alquanto divisi al loro interno, come dimostra l'attentato all'aeroporto rivendicato dal gruppo Isis-K (succursale afghana dell'organizzazione dello Stato Islamico), che si pone in competizione con i talebani, accusandoli di essere al servizio degli USA. Accanto alla prevedibile esultanza dei movimenti estremisti islamici disseminati nei cinque continenti, Europa compresa, si riscontra uno sconcertante e preoccupante silenzio da parte di alcuni Stati islamici che non si sono pronunciati sulla drammatica situazione afghana, anche se è assai probabile che molti di essi siano soddisfatti della umiliante sconfitta delle potenze Occidentali, in particolare degli USA. Una non sempre esplicita simpatia per i vincitori di Kabul è riscontrabile persino in frange di estremisti di destra e di sinistra, presenti anche in Italia, che sono sedotti dai talebani per il loro anti-imperialismo anticapitalista.

La preoccupazione per le conseguenze della situazione afghana in materia di sicurezza è comunque a maggior ragione aumentata poiché il movimento jihadista non è mai realmente scomparso in Occidente, ove continua ad attirare militanti, attivisti e simpatizzanti, come ci ricordano gli attacchi perpetrati in

<sup>38</sup> Come è noto, i gruppi jihadisti perseguono in particolare le minoranze cristiane presenti nei territori che riescono a conquistare. Con la sua "World Watch List" (<https://www.opendoorsusa.org/christian-persecution/world-watch-list/> - ultimo accesso: 15 novembre 2021), l'istituto Open Doors documenta le persecuzioni subite dalle minoranze cristiane nel mondo, non solo ad opera dei jihadisti. Il rapporto di questa organizzazione descrive, ad esempio, i casi di discriminazione subite dai cristiani in varie parti del mondo, che risultano in crescita. A tale aumento ha contribuito anche la pandemia, perché necessariamente si è ridotto il sostegno ad essi da parte delle istituzioni e della società civile. Secondo i dati riportati nella sua "World Watch List" (Open Doors, 2021), la pandemia ha purtroppo accresciuto ulteriormente la violenza nei confronti dei cristiani e ha rallentato considerevolmente le reazioni delle istituzioni e della società civile. Sono infatti oltre 340 milioni i cristiani che, nel mondo, sperimentano gravi forme di discriminazione a causa della propria fede, rispetto ai 260 milioni dell'anno precedente. I cristiani uccisi per ragioni legate alla fede sono cresciuti del 60 per cento, con la Nigeria che si conferma la nazione con il maggior numero di massacri e otto Stati africani tra i dieci paesi con più uccisioni di cristiani. Secondo i ricercatori che hanno predisposto il report, appare evidente come il Covid-19 abbia aggravato le vulnerabilità delle minoranze cristiane, aggiungendo ulteriori discriminazioni e pressioni. Per molti cristiani perseguitati, il lockdown dovuto alla pandemia ha significato essere chiusi in casa con il proprio persecutore. La famiglia che non accetta la fede del familiare cristiano è infatti, molto spesso, una delle fonti più prossime di persecuzione. Nel report si calcola che nell'ultimo anno i cristiani uccisi sono stati 4.761 (mediamente 13 ogni giorno), 4.488 le chiese e gli edifici religiosi attaccati o chiusi (12 ogni giorno), 4.277 i cristiani arrestati e incarcerati senza processo (11 ogni giorno), 1.710 i cristiani rapiti (4 al giorno). I paesi più a rischio per i cristiani risultano essere la Corea del Nord, l'Afghanistan, la Somalia, la Libia, il Pakistan, l'Eritrea, lo Yemen, l'Iran, la Nigeria e l'India.

Europa ancora tra il 2020 e il 2021<sup>39</sup>. Si tratta di quel “jihad d’atmosfera” descritto da Kepel (2021) tale per cui, come evidenziato anche da ISMU (Introini, Mezzetti, 2017; Bichi et al., 2018) con riferimento alle teorizzazioni di Berger e Latour, per determinati individui l’opzione jihadista diviene “plausibile” poiché è divenuta moneta corrente all’interno della “narrazione” di specifici network e reti, nello stesso modo in cui si sono diffusi movimenti e visioni di estrema destra, che riabilitano senza pudori il Fuhrer e altri elementi di quel repertorio. Questi episodi mostrano come l’attività di indagine, peraltro esemplare, svolta dalle forze dell’ordine faticosi a disinnescare eventuali minacce. In realtà, **la vera prevenzione consiste nel creare le condizioni per una convivenza pacifica e un reciproco riconoscimento tra etnie e confessioni religiose differenti, basati su ciò che accomuna, anziché su ciò che differenzia**, con il contributo e l’impegno di tutti i componenti di una società (tanto degli immigrati quanto degli autoctoni), secondo l’approccio interculturale delineato da ISMU. Questo è il difficile compito che devono affrontare le nazioni e le società europee, anche attraverso una cooperazione con i paesi terzi, compresi quelli del continente africano, in una logica di autentico partenariato.

### *3.2 Europa, Africa e migrazioni*

#### *3.2.1 Gli scenari politici*

La forte instabilità sociopolitica caratterizza tuttora la vita di milioni di cittadini africani, portando il numero di sfollati interni per conflitti a 21,8 milioni di persone nell’Africa subsahariana (IDMC, 2021). **La crescita demografica, gli stress ambientali e l’aumento di tensioni interetniche e di movimenti jihadisti sono all’origine dell’aumento de flussi intra-africani e verso l’Europa.**

Nell’Africa subsahariana, gli scontri tra le milizie del Tigray e il governo centrale etiope, scoppiati a settembre 2020, si sono protratti durante il 2021: si segnala, ad esempio, la costante avanzata dei ribelli verso la capitale Addis Abeba<sup>40</sup>. Tali fatti hanno generato una vera crisi umanitaria con oltre 1 milione 600 mila sfollati nei primi cinque mesi del 2021 (OCHA, 2021) e l’aumento delle insicurezze alimentari (IDMC, 2021). Alla stessa stregua, scontri interetnici continuano a essere la principale causa di fuga dalla Repubblica Democratica del Congo, in cui è avvenuto anche il grave attentato che ha provocato la morte dell’ambasciatore italiano il 22 febbraio 2021. Il colpo di stato in Sudan del 25 ottobre 2021 ha coinvolto uno degli ultimi tentativi di democratizzazione nel

<sup>39</sup> Ad esempio, gli attacchi all’arma bianca perpetrati in Francia e in Austria nel 2020 (di cui si è dato conto nella scorsa edizione del Rapporto ISMU), in Germania nel 2021 (25 giugno 2021) o ancora in Francia (8 novembre 2021), l’attacco con arco e frecce che ha ucciso cinque persone in Norvegia (13 ottobre 2021), l’accoltellamento del deputato britannico David Amess (15 ottobre 2021), l’arresto, avvenuto a Milano, di una cittadina di origine italo kosovara (17 novembre 2021) collegata al network di jihadisti responsabili dell’attacco di Vienna del 2020.

<sup>40</sup> ISPI (2021) *Etiopia: stato d’emergenza*, 2 novembre 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/etiopia-stato-demergenza-32188> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

mondo arabo portato avanti dal governo di transizione, nato dopo la rivoluzione del 2019, che aveva rovesciato la dittatura di Omar al Bashir<sup>41</sup>. Nonostante la giunta militare responsabile del putsch abbia assicurato un passaggio democratico fino all'attribuzione del potere a un governo eletto, non è certo che tale transizione riesca a mettere al centro la stabilità politica, sociale ed economica di un paese già duramente provato dalla pandemia COVID-19.

La minaccia terroristica si conferma come una delle cause strutturali delle migrazioni forzate. Gruppi armati jihadisti sono presenti in quasi tutte le macro-regioni africane: ai "ben noti" Boko Haram in Nigeria, Camerun e Niger e al Shabaab in Somalia e Kenya, si aggiungono movimenti jihadisti in Burkina Faso e in Mozambico (The Counter Extremism Project, 2021b; 2021c), paesi che fino a pochi anni fa non erano stati lambiti dalla minaccia jihadista, dove gruppi radicali irretiscono i giovani e cancellano le tradizioni (Sunzini, 2021). Nel contempo, si è consolidata la presenza jihadista in Mali e più in generale nella zona del Sahel, che diventa sempre più strategica per quanto riguarda l'emigrazione. Alla decisione di Parigi di ridurre la presenza dei propri militari nel Mali ha fatto seguito l'arrivo in quel paese di almeno un migliaio di mercenari della russa Wagner, richiesti dai suoi governanti per contrastare la penetrazione jihadista nel proprio territorio, già martoriato dal terrorismo. Di fatto la Wagner è uno strumento di Mosca che opera già in una trentina di paesi in diverse parti del mondo, in Libia con la presenza di 1.200 mercenari. Dopo la Cina, con questa operazione anche la Russia è quindi impegnata nell'estendere la propria presenza in Africa tramite l'attivazione di un numero crescente di accordi di cooperazione con i governi di quel continente, ponendosi quindi in aperta concorrenza con il gigante cinese.

Come già evidenziato, infine, anche in Africa la vittoria dei talebani sta galvanizzando i numerosi gruppi estremisti islamici locali, che, per opportunismo o per convinzione, plaudono ai vincitori e li assumono quale modello da adottare nei loro stessi paesi, intensificando le azioni terroristiche ed estendendo la propria sfera di influenza, dai jihadisti somali a quelli presenti nel Sahel e nel Corno d'Africa. Già da parte di costoro si auspica che quanto avvenuto in Afghanistan possa ripetersi nel Sahel, a seguito del già citato ridimensionamento delle forze francesi là presenti per combattere il jihadismo. Il successo dei talebani tende quindi ad accentuare la criticità della situazione in larga parte del continente africano, facendo crescere sia la paura tra le popolazioni, che tendono quindi sempre più a fuggire dalle zone in pericolo, sia le preoccupazioni dei governanti di Stati che sono spesso alquanto deboli. Non va quindi sottovalutato il rischio che il "fattore Afghanistan" possa contribuire a destabilizzare ulteriormente lo scenario africano. Alla luce di queste crescenti criticità è possibile dunque immaginare che la preoccupazione e il senso di sradicamento causati dall'escalation di tali tensioni possano indurre molti giovani africani a cercare opportunità migliori e una maggiore sicurezza nei paesi europei.

<sup>41</sup> Pierre Haski, "Il colpo di stato interrompe la transizione democratica in Sudan", *Internazionale* (tradotto da France Inter), 26 ottobre 2021 <https://www.internazionale.it/opinione/pierre-haski/2021/10/26/sudan-colpo-di-stato> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

Guardando invece ai paesi che si affacciano sul Mediterraneo, è necessario esaminare le situazioni di crisi vissute dalla Libia e dalla Tunisia. Come già ricordato (par. 2.1), la situazione in Libia continua a porre grandi sfide alla governance migratoria e all'incolumità degli stessi migranti a dieci anni dalla caduta di Gheddafi. Nonostante i progressi registrati a seguito del cessate il fuoco nel tardo 2020 (ONU, 2021), continua la tragedia umanitaria di coloro che tentano la traversata irregolare e la stabilità provvisoria non ha rafforzato, per il momento, una reale governance libica in materia di migrazione. L'apposita missione istituita dall'ONU ha confermato che in Libia si continuano a violare i diritti umani dei rifugiati, che vengono sottoposti a violenze e nei confronti dei quali vengono commessi crimini atroci. In Tunisia la crisi politica scoppiata a luglio 2021 in pieno periodo di pandemia si aggiunge a quella economica e sanitaria. Il presidente tunisino Kais Saied ha formalmente sollevato il primo ministro dal suo incarico e sospeso le attività parlamentari, assumendo lui stesso ad interim la guida del governo sino alla fine di settembre 2021, quando ha scelto la professoressa Najla Bouden quale capo dell'esecutivo. La nomina per la prima volta di una donna costituisce indubbiamente una novità, ma resta la preoccupazione che la Tunisia rischi comunque una deriva autoritaria dopo essere stato l'unico paese del Maghreb a sperimentare un regime democratico a seguito delle "Primavere Arabe". Una crescente instabilità politica della Tunisia non può passare inosservata, poiché quel territorio rappresenta un importante punto di partenza dei migranti irregolari verso l'Europa, in particolare verso l'Italia, come già sottolineato (par. 2.1). Secondo i dati del Viminale, infatti, ancor prima che il caso politico esplodesse, dalla Tunisia arrivava circa il 36% degli irregolari registrati tra agosto 2020 e luglio 2021, tra i quali la nazionalità più rappresentata era proprio quella dei tunisini (29%). L'accentuarsi della crisi di questo paese potrebbe rafforzare le partenze irregolari, mettendo a dura prova i recenti sforzi di cooperazione tra Ue, Italia e autorità tunisine sulla gestione dei flussi.

In questo quadro alquanto preoccupante costituisce un'eccezione il caso del Marocco, dove le elezioni svoltesi l'8 settembre 2021 hanno registrato una grave sconfitta del Partito della Giustizia e dello Sviluppo (PYD), legato alla Fratellanza Musulmana, che è stato penalizzato per aver governato in modo disastroso il paese per un decennio. Va sottolineato che questo esito elettorale ha registrato per la prima volta un'affluenza alle urne superiore del 50% degli aventi diritto al voto, e questo risultato è in larga misura attribuibile all'impegno dei giovani durante la campagna elettorale. Si tratta di un fenomeno che consente di ben sperare per lo sviluppo democratico del Marocco, che viene attaccato e minacciato dalla confinante Algeria, governata autoritariamente dai militari.

### *3.2.2 Tratti distintivi del fenomeno migratorio africano*

I dati del 2020 e di parte del 2021 (gennaio-giugno) sugli attraversamenti irregolari delle frontiere (Frontex, 2021) evidenziano come, in generale, la pandemia non abbia rallentato questo tipo di flussi ma, anzi, ne abbia rafforzato le dimensioni a causa del vuoto socio-politico che ha coinvolto molti Stati del continente africano. **Nel 2020, sulla rotta del Mediterraneo centrale, nono-**

**stante l'iniziale crollo dovuto ai lockdown di marzo e aprile, gli attraversamenti alla fine dell'anno erano aumentati del 115% rispetto al 2019.**

La rotta del Mediterraneo occidentale ha registrato una riduzione degli attraversamenti del 28% alla fine del 2020 rispetto al 2019 e una successiva risalita di attraversamenti irregolari nel 2021. Si sono registrati significativi aumenti anche per i flussi irregolari lungo la rotta atlantica: nel 2020 gli attraversamenti verso le isole Canarie (Spagna) sono infatti cresciuti di otto volte rispetto all'anno precedente.

Alla luce delle conseguenze della pandemia, un dato che può invece sorprendere riguarda le rimesse verso l'Africa: secondo la Banca Mondiale (2021), alla fine del 2020 le rimesse verso l'Africa sub-sahariana sono diminuite solo del 2,3%<sup>42</sup> e quelle della regione "Medio Oriente e del Nord Africa" sono aumentate del 2.3%, il che dimostra una grande resilienza dei trasferimenti finanziari dei migranti. Come si è avuto modo di sottolineare anche nell'edizione 2021 del Rapporto ISMU (Cesareo, 2021: 13; CeSPI, 2020), si potrebbe ricercare una possibile ragione di tale aumento nell'emersione di molti flussi di denaro attraverso canali ufficiali di *money transfer*, venendo meno la possibilità di portare di persona il denaro in contanti nei propri paesi di origine a causa delle restrizioni ai movimenti imposti dalle misure anti-COVID in tutto il mondo. Sembrerebbe dunque ancora prematuro, allo stato attuale, valutare l'effettivo impatto della pandemia, e della crisi economica da questa generata, sulla capacità dei migranti di accantonare e inviare denaro.

### 3.2.3 Le iniziative europee per la cooperazione allo sviluppo

Il lancio del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ha sancito il passaggio al nuovo ciclo strategico annunciato dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen già nel 2019 (Von der Leyen, 2019). Il Patto adotta un approccio olistico che integra aspetti interni con aspetti esterni al blocco di Stati europei mirando, tra l'altro, a rafforzare i partenariati internazionali sul tema migratorio.

I rimpatri costituiscono l'area di cooperazione presa in particolare considerazione dal Patto, che chiama in causa direttamente la politica migratoria europea. Secondo la Commissione, infatti, affinché il sistema europeo possa funzionare e sia credibile, occorre anche assicurare l'implementazione dei rimpatri, il che presuppone una efficace cooperazione con i paesi di origine e di transito in materia di riammissioni. Nel contesto africano questo tema ha da tempo rappresentato un punto molto delicato; di conseguenza, il Patto propone di abbinare alla cooperazione sui rimpatri ulteriori azioni "di cooperazione internazionale allo sviluppo" volte a promuovere la pace, coesione sociale e stabilità tramite la realizzazione di iniziative economiche. Una attenzione specifica riguarda i paesi che ospitano un alto numero di rifugiati (ad esempio il Niger e il Ruanda). Una cooperazione maggiormente centrata sugli aspetti esterni della politica migra-

<sup>42</sup> Questa percentuale esclude la Nigeria, in cui le rimesse sono diminuite del 28%. Considerando anche la Nigeria, la diminuzione a livello sub-sahariano è del 12,5%.

toria europea riguarda la lotta al traffico di esseri umani e lo sviluppo di canali di migrazione regolare all'interno dell'Africa e verso l'Europa. A tal proposito, tra gli strumenti di policy adottati nel 2021 nell'ambito del Piano vanno citati la nuova Direttiva sull'ingresso e soggiorno dei lavoratori altamente qualificati (la cosiddetta "Carta blu UE")<sup>43</sup> e la definizione di un piano d'azione sulla lotta al traffico di migranti<sup>44</sup>.

Al di là delle politiche sui rimpatri, si segnalano le iniziative europee attuate in materia di cooperazione allo sviluppo, in particolare, la "Talent Partnership"<sup>45</sup> prevista dal Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che intende rafforzare i partenariati reciprocamente vantaggiosi per colmare la carenza di competenze nell'Unione europea e così incentivare canali di migrazione regolari. Tuttavia, occorre segnalare che questi accordi di cooperazione subiscono la contestuale "concorrenza" della Cina, la quale, oltre a gestire direttamente numerosi progetti come la costruzione di porti o lo sfruttamento di giacimenti, acquista ingenti quote di debito pubblico di molti Stati africani<sup>46</sup>. L'Europa, come potenza unitaria, rischia quindi di vedere la propria influenza diminuire, con conseguenze rilevanti anche sul piano del potere di negoziazione in materia di gestione dei flussi migratori. Entro tale contesto, l'Italia avrebbe l'opportunità di svolgere un ruolo chiave per la sua posizione geografica come "ponte naturale": il Presidente Mattarella, a tal riguardo, ha ricordato che

*"l'Italia spinge l'Unione europea a un rapporto sempre maggiore con i paesi che si affacciano sul Mediterraneo, anche perché sono la porta per la collaborazione con il continente africano, che per l'Europa è fondamentale"*<sup>47</sup>.

Dovrebbe registrarsi dunque un maggiore sforzo, da parte del nostro paese, in materia di cooperazione allo sviluppo: infatti, nel 2019 (prima della pandemia) il nostro paese ha impiegato 3,9 miliardi sui 5 destinati a questa voce di bilancio (OECD, 2021), rispettando solo in parte gli impegni precedentemente presi.

Da parte sua, ISMU è impegnato a incrementare la partecipazione a progetti di cooperazione allo sviluppo. Si ricorda a questo proposito "Bara Ni Yiriwa. Lavoro e sviluppo in Mali"<sup>48</sup>, che intende favorire lo sviluppo socioeconomico e la creazione di opportunità di lavoro offrendo non solo delle alternative valide e

<sup>43</sup> Commissione europea, Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio, Direttiva 2021/1883.

<sup>44</sup> Commissione europea, Communication on a New renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025) 29.09.2021, COM (2021) 592 final.

<sup>45</sup> Commissione europea, Talent Partnerships: Commission launches new initiative to address EU skills shortages and improve migration cooperation with partner countries, Comunicato Stampa, 11 giugno 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_2921](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2921) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>46</sup> Cfr. "Reality Check: Is China burdening Africa with debt?", *BBC News*, 5 novembre 2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45916060> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>47</sup> "Mattarella: «Il futuro Ue-Africa sia comune»", *Il Sole 24 Ore*, 6 novembre 2021, [https://www.ilsole24ore.com/art/mattarella-il-futuro-ue-africa-sia-comune-AENvwDv?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/mattarella-il-futuro-ue-africa-sia-comune-AENvwDv?refresh_ce=1) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>48</sup> Cfr. la pagina dedicata del sito ISMU, <https://www.ismu.org/progetto-bara-ni-yiriwa-lavoro-e-sviluppo-in-mali/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

significative alla migrazione irregolare, ma anche coinvolgendo la diaspora maliana in Italia. In particolare, il progetto consentirà di rafforzare le competenze e le capacità professionali nel settore agricolo e artigianale (fabbri e idraulici) e nello sviluppo di microimprese.

### 3.3 *L'Unione europea tra incertezze e speranze*

Nella ricorrenza del trentennale di ISMU, non si può non ricordare che sin dall'inizio della sua attività si è ritenuto utile riservare una particolare e costante attenzione alla dimensione culturale del progetto europeo, che è essenziale per procedere nella costruzione delle istituzioni dell'Unione europea. A tale scopo ISMU ha cercato, in quanto ente impegnato nello studio della multiculturalità, di analizzare il mosaico delle diverse culture europee, caratterizzate da identità multiple che si arricchiscono reciprocamente tramite lo scambio e la condivisione di differenti esperienze, predisponendo dei materiali rivolti prevalentemente alle giovani generazioni, i nuovi cittadini dell'Unione. In particolare, rimandiamo il lettore alle opere "L'Europa delle culture" (1996), "Viaggio nell'Europa delle culture" (1998 - CD Rom), "Una bussola per l'Europa" (2000). In anni più recenti si è dapprima attivato un progetto di approfondimento su Europa e Migrazione, cui ha fatto seguito la costituzione di uno specifico Settore denominato "Europa e paesi terzi".

#### 3.3.1 *La tenuta dell'Unione: segnali positivi e spinte contrastanti*

Dall'insorgenza del Covid 19, l'Unione europea è stata sottoposta a una sorta di *stress test* in riferimento alla sua stessa sopravvivenza. In continuità con quella precedente, l'attuale legislatura europea dimostra di recepire l'Agenda ONU 2030, accordo internazionale in cui centrale è l'idea di sviluppo sostenibile. Tale strategia è stata presente anche nel programma politico per la candidatura alla presidenza della Commissione europea, "Orientamenti politici per la Commissione 2019-2024" presentato da Ursula von der Layen. Un primo risultato di grande successo è stato il progetto "Green Deal europeo"<sup>49</sup>. In seguito, di fronte alla pandemia che ha colpito profondamente gli Stati membri, a partire dall'Italia, le istituzioni comunitarie, in collaborazione con tutti i livelli istituzionali nazionali, sono state in grado di dare risposte appropriate e utili nei confronti di una emergenza che ha tuttora risvolti non solo di natura sanitaria, ma anche di carattere economico e sociale. Semplificando, è qui opportuno ricordare almeno l'istituzione del *Next Generation EU*, quale strumento di ripresa, con uno stanziamento di 750 miliardi di euro nel triennio 2021-2024 su sei obiettivi tematici da perseguire con il *Recovery and Resilience Facility*:

<sup>49</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo COM(2019) 640 final, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

transizione ecologica, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, resilienza sanitaria, economia, sociale e istituzionale. Una reazione europea calzante e adeguata di fronte a questo shock improvviso che fa ben sperare circa il futuro della stessa Unione. Le ricadute sul livello nazionale dell'iniziativa politica dell'Unione europea hanno avuto espressione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>50</sup> che gli Stati membri hanno presentato alle istituzioni europee entro l'aprile 2021 quale passaggio necessario, dopo un iter di approvazione e revisione, per poter accedere ai fondi previsti. Gli Stati dovranno trovare coerenza con i piani nazionali già in essere (Piani nazionali di riforma, Piani nazionali per l'attuazione della garanzia giovani, Piani nazionali per l'energia e il clima ed energia, Piani per la transizione giusta) e negli accordi elaborati nel contesto dei fondi dell'Unione europea.

Tuttavia, **i sei pilastri cui fa riferimento il PNRR, valutato e approvato il 22 giugno 2021 dal Consiglio dell'Unione europea vista la proposta della Commissione, non trattano il tema dell'immigrazione.** Come risulta evidente dalla lettura del documento italiano, l'argomento è infatti del tutto assente. A questa constatazione va aggiunto almeno l'auspicio che tale questione venga recuperata nella progettazione di interventi specifici di natura trasversale, che prendano in considerazione anche gli immigrati al fine di favorirne l'integrazione. A fronte di questa grave mancanza va però dato atto che si è verificato un oggettivo scatto in avanti da parte dell'Unione europea, la quale, almeno dal punto di vista economico, comincia forse a configurarsi come una vera e propria comunità politica.

Allo stesso tempo, nel corso del 2021, si è tuttavia assistito ad alcuni fatti, presenti sia in forma latente sia in forma manifesta, che inducono a ridimensionare questo ottimismo. Con riguardo ai principi fondamentali dell'Unione europea – incentrati sul rispetto della dignità umana, sulla libertà, il pluralismo e la tolleranza, principi relativi all'espressione del nucleo fondante delle procedure democratiche – una frazione, fortunatamente minoritaria, dei governi dei paesi membri si sta allontanando da quei riferimenti fondativi, mostrando atteggiamenti e comportamenti xenofobi, di intolleranza culturale, di scontro tra valori secolari e valori religiosi. Ne costituisce un esempio la proposta rivolta nell'ottobre 2021 alla Commissione europea da ben dodici Stati Europei (Austria, Cipro, Danimarca, Grecia, Lituania, Polonia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia e Repubblica Slovacca), di erigere un muro europeo anti-migranti lungo le frontiere esterne dell'UE, che riporta alla memoria il muro di Berlino e la separazione tra blocchi contrapposti che per decenni ha segnato il continente europeo. Se nell'ottobre 2021 la Presidente della Commissione aveva reso chiara la propria indisponibilità a finanziare la realizzazione di tali barriere (si tenga conto che i preventivi di spesa per le protezioni ai confini progettate dal governo polacco ammontano a circa 350 milioni di euro), a seguito di una recente visita a Varsavia il Presidente del Con-

<sup>50</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document\\_travail\\_service\\_part1\\_v2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

siglio Europeo Michel ha rivisto tale posizione affermando che la possibilità che l'Unione finanzi la costruzione di infrastrutture fisiche al fine di difendere i confini esterni sarà oggetto di discussione.

A ciò si aggiunge che, per quanto riguarda i regimi politici, **si riscontra una crescente distinzione tra gli Stati che restano solidamente ancorati ai principi della democrazia liberale e altri che tendono a configurarsi come "democrazia illiberale"**, una definizione che però è un ossimoro, poiché non può oggettivamente esistere, in quanto la democrazia è indissolubilmente connessa alla libertà. A tal riguardo desta preoccupazione il fatto che autorevoli esponenti politici, anche italiani, legittimino il governo ungherese di Orbán che mette a rischio la vita democratica di quel paese e in serio pericolo la tutela dei diritti universali, nonché la libertà di stampa e di associazione. Non va infatti mai dimenticato che la democrazia, per essere tale, necessita, tra le altre cose, dell'esistenza di una opposizione parlamentare in grado di potersi liberamente esprimere. A queste preoccupazioni si somma lo sconcerto, poiché quegli stessi esponenti politici che si ergono a paladini dello stato di diritto nel proprio paese, nel contempo sostengono Orbán, che lo sta smantellando in Ungheria.

Ciò nonostante, di positivo va ricordato che il 2021 è stato per certi versi l'anno delle "alleanze delle democrazie", che il nuovo presidente Biden ha rilanciato tra gli Stati Uniti e l'Unione europea nel suo primo viaggio nel vecchio continente nella primavera del 2021. Sebbene non siano mancati attriti tra le due sponde dell'Atlantico (il ritiro americano dall'Afghanistan non concertato con gli alleati, la cancellazione dell'acquisto dei sottomarini francesi), si registra un comune intento nel ribadire un nucleo di valori condivisi tra paesi a tradizione liberal-democratica contro regimi ibridi quali la Russia, espressione di una democrazia illiberale e autoritaria, o regimi dichiaratamente autoritari come la Cina.

A dimostrazione dell'importanza dei valori fondamentali dell'Europa, per la prima volta nei vertici europei si è prospettato di sanzionare fortemente gli Stati membri che esprimono un dissenso nei confronti dei principi etici delle nostre democrazie europee, minacciando di subordinare l'elargizione dei fondi dell'Unione al rispetto dello stato di diritto da parte degli Stati membri. Non è ancora chiaro se e come tale misura – mai applicata in precedenza – verrà messa in atto. Al momento, l'Unione sta seguendo misure legali già adottate in precedenza, ad esempio contro l'Ungheria. In particolare, il mancato emendamento o l'abrogazione della cosiddetta norma "ferma-Soros" (approvata nel giugno del 2018 dal Parlamento ungherese e che rende illegale aiutare i migranti a presentare domanda d'asilo e a fare richiesta di residenza) ha portato la Commissione, come da procedura, a deferire la questione alla Corte di Giustizia dell'UE, che nel mese di novembre ha sentenziato il mancato adeguamento al diritto dell'Unione da parte delle autorità ungheresi. Nel caso in cui queste non diano prontamente seguito alle misure indicate dalla Corte al fine di adeguarsi alle norme europee, la Commissione europea potrà applicare delle sanzioni finanziarie.

### 3.3.2 È possibile una politica migratoria comune?

Per verificare se esistono le condizioni per condividere e adottare un approccio comune dei paesi dell'Unione in materia di migrazioni, può essere utile proporre un sintetico aggiornamento dell'orientamento in materia di alcuni paesi che si sono distinti per aver intrapreso politiche peculiari. Guardando al Nord Europa, ad esempio, vediamo la Danimarca, che si muove in controtendenza rispetto al "classico" modello nordico di accoglienza. Significativamente, l'attuale coalizione di sinistra al governo ha varato una fortissima stretta sull'immigrazione e sulle politiche di integrazione, con misure che appaiono assai discutibili. Si possono citare ad esempio la revoca della protezione internazionale a rifugiati siriani che ne beneficiavano da tempo, la dichiarazione della regione di Damasco come "zona sicura" verso cui poter rimpatriare i richiedenti asilo, la lotta contro i "quartieri-ghetto" attraverso programmi di "socializzazione forzata" per i giovani di quelle aree, obbligati a trascorrere 24 ore alla settimana in strutture ad hoc per apprendere i valori e la cultura danese (un approccio decisamente divergente rispetto alla proposta di mediazione che avanziamo, si veda par. 2.2).

Sul piano interno, nel luglio 2021 la Francia ha adottato una legge contro il "separatismo" religioso, sulla base di preoccupazioni simili a quelle danesi: da un lato, l'intento è quello di contrastare la diffusione di enclaves culturali-religiose ove si predicano e praticano principi contrari alla dignità umana (ad esempio, i "test di verginità" a cui vengono sottoposte le ragazze); dall'altro, la legge introduce delle misure che paiono eccessive, soprattutto a riguardo dei limiti imposti alla libertà di associazione. Sul piano del governo dei flussi, la Francia mostra un atteggiamento ambivalente, dichiarando di voler promuovere una politica comune europea aderendo al principio di solidarietà e quindi di redistribuzione degli oneri di accoglienza tra Stati membri, ma allo stesso tempo respingendo alla frontiera con l'Italia migranti e richiedenti asilo che cercano di spostarsi in Francia, spesso in virtù di legami e relazioni con persone già presenti in quel paese.

In Germania sembra allargarsi il solco tra una visione di apertura e accoglienza, tipica di realtà cosmopolite come quelle di Berlino e Amburgo, e un orientamento più nazionalista, anche se va notato come i risultati delle elezioni politiche svoltesi nel settembre 2021 abbiano segnato, se non una battuta d'arresto, perlomeno la perdita dello slancio di cui aveva goduto Alternativa per la Germania, in maniera non dissimile a quanto accaduto ai partiti cosiddetti populistici in altri paesi europei. Ad ogni modo, inusitati orientamenti xenofobi rimangono diffusi fra gli elettori, e i partiti che danno loro rappresentanza sono sempre più espliciti ed estremi nel dichiarare la propria intolleranza nei confronti degli immigrati, soprattutto a seguito della "scommessa" fatta da Merkel sull'accoglienza del milione di rifugiati siriani a partire dal 2015 (si veda il Cap. 9, dedicato proprio all'incertezza, causata dal ritiro della Merkel dalla scena politica, della politica migratoria europea). Per scongiurare altri arrivi massicci, è da allora che la Germania persegue una politica di esternalizzazione della gestione dei rifugiati, quale principale promotrice dei discussi accordi con la Turchia, sottoscritti nel 2016 e oggetto di rinnovo nel 2021.

Al mantenimento di tali accordi è ovviamente molto interessata anche la Grecia, ove rimane però insostenibile e disumana la situazione dei richiedenti asilo stipati nei campi come quello di Lesbo: il fatto che molti migranti rimangano in territorio turco in virtù degli accordi con l'UE non ha comportato per la Grecia un contestuale aumento dell'impegno per migliorare le condizioni di chi è bloccato in territorio greco.

Anche la Spagna, dove si è registrato un significativo aumento degli arrivi tra il 2020 e il 2021, adotta una strategia di esternalizzazione: da molti anni sono infatti in vigore accordi con il Marocco per il contenimento dei flussi, in base ai quali lo Stato spagnolo rimpatria ingenti numeri di persone che tentano di varcare la frontiera delle enclave di Ceuta e di Melilla.

Alla luce di questa non certo esaustiva fotografia della situazione migratoria nei paesi dell'Unione europea, si evince che sussistono notevoli divergenze tra di essi, tutti interessati a limitare gli arrivi, ma attraverso strategie e politiche proprie e particolari. A fronte della distanza che si registra nelle strategie e negli scopi perseguiti da ciascuno Stato, è possibile allora chiedersi: ci si può accontentare di un approccio incrementale nella formulazione delle politiche migratorie su scala europea così come lo stiamo vivendo da anni? In altri termini, è possibile formulare un nuovo approccio europeo alla questione migratoria in grado di creare nuove politiche pubbliche per i migranti?

A tal riguardo, una novità rilevante è consistita nell'inserimento del tema "gestione delle migrazioni" nell'agenda del consiglio Europeo tenutosi il 24-25 giugno 2021. È stata proprio l'Italia, insieme alla Spagna, a premere affinché i capi di Stato e di governo degli Stati membri tornassero a discutere dello spinoso argomento, che non veniva affrontato da parte di questo consesso dal 2018. Dopo tre anni e una crisi sanitario-economica, si è finalmente riscontrato un ritorno di attenzione su questi argomenti. Se, da un lato, la decisione di discutere ufficialmente il tema è in sé positiva, dopo che per tanto tempo il dibattito in materia è rimasto sospeso, dall'altro lato non si registrano significativi avanzamenti sul fronte delle proposte e degli approcci prefigurati per evitare gli attraversamenti irregolari del Mediterraneo, che provocano numerosi morti. Il Patto sulle Migrazioni e l'Asilo presentato a settembre 2020 dalla Commissione europea non è stato infatti minimamente discusso, a causa delle forti divergenze emerse al riguardo tra gli Stati membri. Piuttosto, alcuni di questi insistono nel considerare il "sostegno ai paesi terzi" la strada privilegiata per contenere l'arrivo di migranti e richiedenti asilo in Europa. Tale sostegno si concretizza nel rinnovo del discusso accordo con la Turchia, "pagata" dall'UE per evitare che i rifugiati siriani arrivino in territorio europeo, e nel destinare fondi a paesi africani, ufficialmente per la cooperazione allo sviluppo, ma spesso impiegati per costruire l'infrastruttura di controllo e di blocco degli spostamenti delle persone. In considerazione della riproposizione di questi strumenti, sorprende che le conclusioni del Consiglio si soffermino sulla condanna dei "ricatti" operati da "paesi terzi" che strumentalizzano i migranti per i propri fini politici. Tale condanna è stata recepita nelle Conclusioni come specifica richiesta dalla Spagna allo scopo di far pervenire un preciso messaggio al governo del Marocco, accusato di aver allentato i controlli con

Ceuta e Melilla al fine di ottenere più fondi. Come si è già avuto modo di commentare (Zotti 2020), la stessa strategia venne impiegata proprio dalla Turchia nel febbraio 2020, quando incoraggiò i migranti della rotta balcanica a entrare in Grecia, suscitando tensioni e violenze ai confini dell'UE. È peraltro evidente che la politica di esternalizzazione del “problema migratorio” attuata dall'UE viene troppo facilmente messa in scacco dai governi dei paesi terzi di transito, sempre pronti ad alzare la posta, “giocando” sulle vite dei migranti. Sono infatti questi ultimi a pagare il prezzo più alto di queste partite di scacchi, poiché sono costretti ad attraversare i confini irregolarmente, esponendosi a rischi elevatissimi, come le tristi cronache della rotta balcanica continuano a mostrare. Di qui la necessità che le prossime Presidenze di turno del Consiglio si impegnino maggiormente affinché si creino condizioni tali da potere affrontare la tematica migratoria con proposte concrete ed efficaci.

Allo stato attuale sembra ancora molto arduo arrivare a sviluppare una politica europea (sovranzionale e unitaria) sull'immigrazione. **Non è infatti immaginabile attivare una governance sull'immigrazione senza un forte nucleo di valori condivisi.** Nonostante i tentativi di un accordo da parte di tre paesi fondatori - Francia, Germania e Italia - in merito alla redistribuzione dei migranti e alla ricollocazione dei cosiddetti “dublinanti”, in tutta l'Unione europea mancano ancora i presupposti morali per definire i concetti di redistribuzione e di equità. Sovente ogni attore - sia esso Stato membro od organo decisionale nell'ambito della UE - agisce strategicamente e tatticamente sulla politica migratoria rivendicando invece interessi, pur legittimi, di breve periodo, legati a esigenze di consenso domestico. Se è vero, come sostiene l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e Vice Presidente della Commissione europea, Josep Borrell, che l'Unione deve accogliere i migranti, oltre che per motivi umanitari, anche per rispondere alla crisi demografica già in atto e non solo futura, allora occorre un esplicito impegno da parte dei vertici europei, così come da parte di tutti gli Stati membri, affinché si creino le condizioni per ingressi in Europa regolari e per una loro redistribuzione equilibrata fra gli stessi Stati.

Più esplicitamente, **occorre un profondo impegno etico, prima ancora che politico, che rimetta in discussione le politiche migratorie, le quali ad oggi creano molto scontento sia tra i sostenitori sia tra gli oppositori.** Senza un grande impegno etico nessuna iniziativa europea sarà in grado di trovare le condizioni minimali per raggiungere un mutuo vantaggio basato su una effettiva solidarietà tra gli Stati membri. Pur nella consapevolezza che essi sono storicamente, culturalmente ed economicamente diversi, occorre un convinto impegno per consolidare valori comuni basati sulla giustizia sociale e sulla solidarietà. Tuttavia, nemmeno la crisi afghana ha rappresentato l'occasione per esprimere un'unità di intenti almeno dal punto di vista umanitario: se da un lato il Parlamento europeo ha ribadito la necessità che i rifugiati afgani vengano accolti dignitosamente, il Consiglio ha invece ricercato la soluzione, da un lato, nell'offerta di sostegno ai paesi confinanti con l'Afghanistan nella gestione dei rifugiati (esternalizzando di nuovo la questione migratoria) e, dall'altro, prevedendo la possibilità di fare accogliere i cittadini afgani in altri paesi terzi diversi dall'Afghanistan (cfr. Cap. 10).

Le precedenti considerazioni mettono in evidenza come queste divisioni interne all'Unione europea, che tendono ad accentuarsi anziché ridursi, non consentono di affrontare da grande potenza, come in effetti potrebbe essere, i rapporti con le altre grandi potenze. In altri termini, l'Europa non può essere forte nei suoi rapporti internazionali se è debole al proprio interno. Occorre pertanto lavorare per raggiungere una più elevata coesione interna, anche a costo di dover addirittura "perdere dei pezzi" allo scopo di riuscire a essere più forte nel contesto geopolitico mondiale, come anche autorevolmente richiamato da un osservatore come Sergio Romano.

In tale scenario, il consolidarsi dell'Unione europea quale grande potenza, internamente coesa e con strategie condivise, è decisamente avversato da alcune delle attuali superpotenze, le quali operano piuttosto per contrastare questa prospettiva. Basti pensare alla Russia che, anche tramite le sue efficienti e ben note guerre cibernetiche, mette in atto spregiudicatamente il principio del *divide et impera* nei confronti di paesi dell'Unione proprio allo scopo di ostacolarne il processo di costruzione. Anche la stessa immigrazione viene utilizzata a tale fine. Emblematico, a tal riguardo, è quanto si consuma in territorio bielorusso, ove i migranti si ammassano al confine con la Lituania e la Polonia nel tentativo di compiere l'agognato ingresso nel territorio europeo. Come è stato ampiamente documentato<sup>51</sup>, è proprio lo Stato bielorusso che ha incentivato l'arrivo di numerosi richiedenti asilo provenienti dal Medio Oriente e dall'Africa, organizzando costosi viaggi tramite agenzie e compagnie aeree compiacenti, e promettendo un aiuto ai migranti per transitare oltreconfine. Data l'assoluta dipendenza della Bielorussia dalla Russia, c'è ragione di ritenere che tale operazione rientri in una più ampia strategia da parte di quest'ultima, proprio allo scopo di destabilizzare l'Unione europea, facendo ricorso anche al fattore migratorio che è particolarmente problematico per i paesi europei. In effetti, siamo di fronte a migranti usati come armi per "destabilizzare la Polonia e con essa l'Europa e l'intera Nato"<sup>52</sup>. Questo metterebbe in discussione la forte critica dell'Unione europea nei confronti della Polonia sulla sua lealtà al "patto"<sup>53</sup> europeo e sulla sua tenuta in merito a molte questioni di natura valoriale, a partire dalla garanzia dello stato di diritto e dei principi costitutivi le liberal-democrazie. A seguito delle dinamiche conflittuali sui migranti al confine tra Bielorussia e Polonia, quest'ultima ritornerebbe – per motivi di "realismo geopolitico" – fondamentale per gli equilibri a est dell'Unione europea, e verrebbe così a crearsi una paradossale situazione per cui la Polonia, da Stato membro in forte dissenso con

<sup>51</sup> Nello Scavo, "Profughi. Il patto tra compagnie aeree compiacenti e le agenzie di viaggio bielorusse", *Avvenire*, 10 novembre 2021, <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/profughi-quei-viaggi-organizzati-dall-agenzia-del-turismo-di-minsk-voli-grazie-a-compagnie-compiacenti> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>52</sup> Parole pronunciate dal premier polacco Mateus Morawiecki in Parlamento, riportate nell'articolo di Andrea Nicastro, "Migranti, «Nie, non si passa», così la Polonia chiude le porte", *Corriere della Sera*, 10 novembre 2021 - [https://www.corriere.it/esteri/21\\_novembre\\_10/migranti-nie-non-si-passa-cosi-polonia-chiude-porte-83719c30-426d-11ec-8325-c375288f2b79.shtml](https://www.corriere.it/esteri/21_novembre_10/migranti-nie-non-si-passa-cosi-polonia-chiude-porte-83719c30-426d-11ec-8325-c375288f2b79.shtml) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

<sup>53</sup> Con riferimento a questo aspetto, si ribadisce la preoccupante sentenza della Corte costituzionale polacca di ottobre 2021, in base alla quale la Polonia non riconosce più la supremazia della legislazione europea sulla propria. Va sottolineato che si tratta di una decisione senza precedenti che mina le fondamenta stesse dell'edificio europeo.

i valori condivisi dell'Unione, diventerebbe baluardo a protezione dell'Unione stessa e dei suoi confini. L'impatto di tali avvenimenti – sia sul fronte interno, con riferimento alla tenuta dei principi fondamentali dell'Europa, sia sul fronte esterno con le pressioni ai confini – sono rivelatori di quanto la *issue* dell'immigrazione non trovi soluzioni di politica migratoria, almeno nel breve termine.

Dall'evolversi della situazione in chiave diplomatica si capirà quanto l'Unione europea sarà in grado o meno di esercitare una leadership anche in assenza di Merkel (si veda il Cap. 9 in questo Rapporto) in funzione di una stabilizzazione di un'area geopolitica cruciale per il futuro dei flussi migratori e delle relazioni internazionali. Alla luce anche di quanto accade alla frontiera con la Bielorussia, diventa sempre più urgente accelerare il processo di costruzione di una politica estera e di difesa comuni, che, a loro volta, potrebbero anche facilitare l'adozione di una politica migratoria anch'essa comune e coerente con i valori europei. La recente disfatta dell'Occidente in Afghanistan, con un possibile ridimensionamento degli USA quale finora principale grande potenza, dovrebbe in effetti indurre i paesi dell'UE ad accelerare il processo di rafforzamento dell'Unione stessa, che potrebbe effettivamente diventare una reale grande potenza occidentale, in grado di esprimere posizioni autorevoli nel contesto geopolitico mondiale. Ciò potrà dipendere in parte anche dall'esito delle elezioni presidenziali francesi del 2022, nonché dalla posizione che assumerà la Germania in base ai risultati del voto di settembre 2021, che ha premiato i social-democratici, i verdi e liberali.

La questione afghana, in ogni caso, ribadisce la centralità assunta dai confini nella mobilità delle persone, sia quelli lontani e agognati dei paesi europei, sia quelli vicini dei paesi confinanti in cui sono sfollate molte persone fuggite dagli orrori della guerra e dai talebani. La gestione delle frontiere e del loro attraversamento, in particolare da parte dei profughi, rappresenta da sempre una questione ineludibile, che ha provocato numerose guerre e rimane al cuore delle relazioni e degli equilibri internazionali, per cui è opportuno dedicare, qui di seguito, qualche considerazione alla complessa stratificazione dei processi decisionali, che riguardano la definizione e la gestione dei confini.

### *3.4 Per una lettura dei confini: dal globale al locale*

Da più parti è stata sottolineata la caratterizzazione multilivello degli ordinamenti statuali e delle conseguenti politiche pubbliche, con un crescente ruolo istituzionale, politico ed economico svolto sia dai livelli sub-nazionali - regioni, aree metropolitane, enti locali, ecc. – sia dai livelli sovra-nazionali. L'Unione Europea ne è un esempio, sebbene inedito e per certi versi ancora incompiuto (su questi temi, si vedano, tra gli altri, Hooghe et al., 2010; Lazar, Leuprecht, 2007; Pasini, Fasano, 2015). Da un lato si nota un aumento delle materie oggetto di competenza delle istituzioni sub-nazionali, che chiedono anche un progressivo ma continuo ampliamento dei propri confini istituzionali e degli spazi di autonomia (Scartezzini, 2000); dall'altro, le scelte e le azioni degli Stati nazionali si devono confrontare con i processi di interdipendenza politica, economica, cul-

turale e sociale su scala sovranazionale, che spesso mettono in discussione i confini nazionali (Cella, 2006; Martinelli, 2004, 2013). Inoltre, ulteriori tendenze attuali (e non solo all'interno degli Stati) portano sia alla frammentazione e alla dispersione del potere politico sia alla concentrazione del potere economico-finanziario: basti pensare al grande potere delle multinazionali, soprattutto quelle che agiscono nell'ambito delle piattaforme tecnologiche della comunicazione. Di conseguenza, su scala nazionale come su scala internazionale (e ciò coerentemente con gli altri ambiti della vita politica e sociale negli ordinamenti), assistiamo all'emergere di attori non statuali: organismi sovra-nazionali ma anche sub-nazionali (Ohmae, 1996; Kazepov, 2005; Sassen, 2001), che spesso si presentano quali soggetti indipendenti e ben distinti dai rispettivi Stati nazionali, intenzionati anche a perseguire la massima apertura internazionale per sfruttare le potenzialità della globalizzazione. C'è quindi ragione di prevedere che questa tendenza, ormai inarrestabile, procederà nonostante il Covid. L'esempio delle migrazioni e della mobilità umana ne sono una prova, che trova conferma negli spostamenti massicci di parte della popolazione da una parte all'altra del mondo, come già evidenziato.

Peraltro, un significativo (benché non sufficiente) aumento del ruolo sovra ed extranazionale di molti attori istituzionali e non istituzionali, si è verificato soprattutto nel *policy process* dell'Unione europea, grazie in particolare alle aperture concesse proprio dalle istituzioni comunitarie, piuttosto che dai rispettivi ordinamenti nazionali: basti pensare alla partecipazione di diversi attori alla fase ascendente e discendente delle diverse politiche comunitarie co-disegnate in modo partecipato. A tal fine, è interessante approfondire il tema delle relazioni multilivello che oltrepassano i confini nazionali, nelle diverse componenti: sono molteplici le motivazioni che spingono diverse realtà istituzionali e non a muoversi sulla scena internazionale al fine di concretizzare le loro azioni fuori dell'ordinamento nazionale. In effetti, relativamente alle attività di integrazione dei diversi popoli, oggi sono molteplici i processi che, su scala globale, possono averne favorito tale integrazione. Si pensi al ruolo di organismi sovranazionali che demandano l'attuazione delle proprie politiche agli enti periferici e ad altri soggetti: terzo settore, fondazioni, associazioni di imprese, autonomie funzionali ecc. Ciò comporta una maggior presenza di elementi di cooperazione, il coinvolgimento dei territori, un'interlocuzione costante con i governi nazionali, l'utilizzo anche della dimensione sovranazionale quale dimostrazione di capacità di *governance* locale e nazionale e, in ultima istanza, di capacità istituzionale (Bassetti, 2020).

Le stesse politiche migratorie si sono caratterizzate anche per un immediato impatto nella comunicazione politica tra i diversi livelli istituzionali (enti locali, regioni, governo centrale, livello sovranazionale) che si inquadra nella modificazione non solo formale, ma anche sostanziale, dei confini nazionali, che stanno diventando sempre più porosi. Secondo questa prospettiva, la dimensione "diplomatica", cioè la ricerca di soluzioni condivise per quanto riguarda i processi migratori e le politiche conseguenti a tali processi anche nell'ambito delle politiche nazionali, è utilizzata quale terreno di prova dove affermare, sperimentare o richiedere maggiori spazi di autonomia (Kihlgren Grandi, 2021). In questo senso, la strategia prevalente e di successo delle politiche migratorie ha

visto uno stretto collegamento dei diversi livelli istituzionali (locale, regionale, nazionale, europea, mondiale) al fine sia di realizzare attività funzionali all'integrazione migratoria nei diversi settori di *policy*, sia di sfruttare al meglio le occasioni di interdipendenza tra i diversi livelli. Ciò serve anche per dimostrare una capacità di azione autonoma ed efficace dell'amministrazione centrale, che lascia intravedere una domanda di concessione di maggiori poteri anche territoriali sia verso l'alto sia verso il basso, che può arrivare a rendere variabili e flessibili gli stessi confini.

Tuttavia ciò può comportare un certo dualismo, riscontrabile anche nella reazione alla proposta di gestione della politica per gli immigrati su scala europea (si veda par. 3.3) da parte sia dei governi nazionali sia della stessa Unione europea, tanto nella fase antecedente la formulazione della *policy* quanto nella fase successiva, soprattutto nella definizione del modello di *governance* con il quale gestire il processo decisionale. Spesso quest'ultimo risulta frammentato e poco lineare. In realtà nel corso di questi ultimi anni di *governance* globale per gli immigrati i percorsi sono stati poco chiari, poco condivisi e poco partecipati tra il livello sovranazionale e gli Stati nazionali.

A tal riguardo ritorna la questione del rapporto di interdipendenza funzionale tra le diverse autorità legittime (sovranazionali, nazionali, regionali e locali) tenendo conto che, soprattutto nel caso dell'immigrazione, è spesso il governo centrale degli Stati nazionali l'unico titolare della competenza nella *policy* dell'immigrazione. In ogni caso, nelle politiche di gestione dei beni pubblici e nei sistemi di controllo politico-amministrativo su scala nazionale e sub-nazionale non si possono non tenere in considerazione, oltre ai principali attori delle politiche pubbliche nazionali, anche le autonomie politiche territoriali e le cosiddette autonomie funzionali (università, fondazioni, gruppi di pressione e organizzazioni di rappresentanza degli interessi, imprese del Terzo settore ecc.; cfr. Cesareo 2017; Cesareo, Pavesi, 2019). Queste ultime mettono in luce un nuovo rapporto col territorio, sia tra centro e periferia sia in una dimensione transnazionale, in cui è significativa la presenza delle ONG. Tali attori, istituzionali e non, sono chiamati a svolgere un servizio di organizzazione e di coordinamento sul territorio in cui operano, a partire dai loro legittimi interessi, ma in una prospettiva che travalica i confini determinati dagli ordinamenti giuridici. Proprio perché dotati di un effettivo potere di governo, questi attori assumono responsabilità dirette e indirette con tutti gli *stakeholders*. Ciò rende possibile la costruzione di una rete di articolazioni istituzionali (e non), nuove relazioni inter-istituzionali nei sistemi multilivello in grado, nel caso specifico delle migrazioni, di attuare nuove politiche di integrazione, dentro e fuori i confini nazionali. Tali innovazioni, avvenute negli ultimi vent'anni, dimostrano anche il crescente grado di complessità del processo decisionale: dal governo dei processi partecipativi alle logiche di *governance*.

Tuttavia, intrinseci sono alcuni vincoli normativi soprattutto con effetti sulle politiche migratorie poiché, come ricordato sopra, la titolarità della *policy* migratoria è tuttora in gran parte in capo alla dimensione statale (ben delimitata da confini formali e sostanziali), con problemi di allocazione delle risorse che innescano una forte competizione tra tutti i soggetti interessati e coinvolti.

Dalla comprensione e dall'analisi in prospettiva comparata dell'articolazione spaziale dei poteri, dentro e fuori i confini nazionali, è importante focalizzare lo sguardo sulla struttura dei diversi livelli di governo e sulle loro interrelazioni e sullo sviluppo della *governance* e delle forme – tradizionali e innovative – di inclusione alla cittadinanza di coloro che ne beneficiano a pieno titolo e di altri che non godono degli stessi diritti, in particolare degli irregolari. **In un contesto ad alta interdipendenza economica, sociale, culturale e politica, dal quale scaturisce l'esigenza di ripensare le funzioni di tutti gli attori coinvolti nelle politiche migratorie, è fondamentale adottare una strategia di portata internazionale.** I comportamenti strategici dei diversi attori – relativamente alla frammentazione/unitarietà delle politiche globali, europee, nazionali, regionali e locali – consentono di spiegare il buono o cattivo funzionamento delle istituzioni coinvolte e il successo o il fallimento delle politiche per gli immigrati.

È in questa prospettiva che è emersa da più parti – studiosi, operatori e funzionari di istituzioni pubbliche, private e del terzo settore – l'esigenza di proporre una strategia in senso transnazionale per le diverse politiche rivolte specificamente agli immigrati. Tale esigenza nasce anche per comprendere il grado di omogeneità/disomogeneità fra le diverse politiche concepite in una logica multilivello, dentro e fuori i confini nazionali. Tuttavia, ci si colloca in un contesto spesso caratterizzato dalla sostanziale mancanza di azioni di coordinamento e di collegamento tra le competenze delle istituzioni coinvolte. Sulla tematica dell'immigrazione molti attori hanno spesso assunto un ruolo deficitario e inefficace rispetto alla complessità del fenomeno che si cerca di governare, limitandosi per lo più a un mero trasferimento di informazioni e di risorse sull'asse nazionale-locale, laddove sarebbe invece indispensabile una specifica azione su scala globale in grado di contestualizzare, attraverso una *governance* multilivello, gli orientamenti di politica migratoria.

Il dibattito sulla gestione dei confini – sempre sollecitato dalle cronache riguardo i migranti lungo la rotta balcanica – si colloca dunque in questo quadro, ove si rende necessario contemperare interessi locali, nazionali, e sovranazionali, insieme alla libertà individuale di movimento. Proprio quella dei confini è una delle (non poche) questioni che dividono i paesi dell'Unione. È noto quanto sia stato lungo e faticoso il processo per arrivare a concludere il Trattato di Schengen che consente la libera circolazione dei cittadini dei paesi aderenti. In alcune situazioni particolari sono già state però ripristinate le frontiere interne, come avvenuto nel caso della pandemia del COVID-19, e a seguito degli attentati jihadisti perpetrati in Europa a partire dal 2015. Va comunque ricordato che l'apertura dei confini interni è stata resa possibile solamente a condizione di rafforzare e controllare i confini esterni dell'Unione europea. Nonostante questo impegno, che non sempre si è dimostrato efficace, non manca chi rimpiange l'epoca pre-Schengen e auspica il ripristino delle frontiere interne, ritenendo in tal modo di riuscire a meglio contrastare l'ingresso degli immigrati.

Anche a livello mondiale si riscontra una diffusa contrapposizione tra chi ritiene necessario rafforzare le frontiere esistenti per garantire sicurezza (“costruire muri”) e chi le vuole abolire (“abbattere muri”). Tra questi ultimi sono emblematici i movimenti *no borders* che per l'appunto contestano le frontiere e

i confini sostenendo che entrambi siano diventati non solo obsoleti in un mondo sempre più globalizzato, ma anche fonte di conflitti fra le nazioni e condizionanti la mobilità delle persone, in specie degli immigrati.

I movimenti *no borders* sono espressione di quell'internazionalismo umanitario che enfatizza l'assoluta libertà di movimento sul nostro pianeta, per cui qualsiasi genere di confine viene concepito come uno ostacolo allo sviluppo delle potenzialità personali. Ma, come la tradizione umanistica ha chiaramente sempre messo in evidenza, la libertà degli esseri umani implica l'assunzione di responsabilità che a sua volta comporta dei limiti all'agire (Cesareo, Vaccarini 2006).

A tale riguardo, Hannah Arendt ha chiaramente messo in evidenza che la delimitazione territoriale è fondamentale perché possa costituirsi e consolidarsi una società politica: "un cittadino è membro di un paese tra altri paesi" (2015 [1957]: 69-70). Peraltro, già Kant, a cui si deve la proposta di istituire un diritto cosmopolitico (1795), nella sua celebre opera *Per la pace perpetua* sosteneva che chi entra in un altro Stato diverso dal proprio non deve essere trattato con ostilità, in nome del "diritto naturale all'ospitalità", ma nel contempo non si è mai espresso a favore di un mondo senza frontiere poiché riteneva che uno Stato mondiale tenderebbe a produrre una tirannia globale.

In un recente approfondimento della questione dei confini, Frank Furedi (2021) arriva a individuarne tre generi diversi: a) quelli territoriali con le frontiere fisiche, a cui si è fatto finora riferimento in questo testo, le quali definiscono un perimetro al cui interno gli essere umani sono messi in condizione di sviluppare un senso di appartenenza; b) quelli etnici, che possiedono una natura cognitiva e mentale che consentono di orientare le persone nel posizionare le proprie comunità di appartenenza rispetto alle altre; c) quelli simbolici, che offrono agli esseri umani una bussola per gestire i loro rapporti. Tra questi ultimi assumono un particolare rilievo i confini morali, che consentono di distinguere comportamenti accettabili da quelli non accettabili. Per Furedi tutti e tre i generi di confini qui elencati sono spesso connessi fra loro e sono necessari sia a livello individuale sia a livello collettivo.

Nel contempo essi pongono dei limiti alle persone: quelli territoriali limitano la libertà di movimento, quelli etnici introducono dei condizionamenti, quelli simbolici riducono le opzioni dell'agire umano e nella misura in cui perdono la loro forza morale vengono percepiti come imposizioni da cui liberarsi. Nel corso della sua analisi Furedi, tra l'altro, mette in evidenza quello che definisce il paradosso dei confini. Egli infatti, in base alle sue ricerche, ritiene che molte persone contestano le frontiere territoriali ma nel contempo difendono strenuamente i loro confini personali: è "come se lo spazio che circonda il corpo di un individuo fosse l'unica frontiera che conti davvero, una frontiera che necessita di costante protezione" (Ibid.: 293). A parere di Furedi questo paradosso costituisce un riscontro emblematico del mondo iper-individualista in cui viviamo attualmente, dove anche la frontiera fra il bene e il male tende a indebolirsi.

Concludendo questa digressione, che ha avuto lo scopo di mettere in evidenza alcuni aspetti della complessa problematicità della esistenza e della gestione dei confini, è indubbio che questi ultimi pongono dei limiti alla libertà, costituiscono quindi degli ostacoli e chiamano in causa il delicato rapporto tra

libertà e sicurezza. D'altra parte, i confini hanno sempre costituito un fattore di sicurezza e tutte le comunità umane si sono sviluppate nonostante la presenza di limiti, che peraltro si è spesso cercato di superare. Come precisa Simmel (2020 [1957]), **un confine non solo separa le persone, ma le collega anche, contribuendo a individuare i criteri in base ai quali esse si relazionano tra di loro:**

*“le cose non possono esistere le une insieme alle altre senza prima esistere le une al di fuori delle altre... In ciascun istante della nostra vita siamo l'essere che scinde ciò che è legato e lega ciò che è scisso” (Ibid.: 323).*

Peraltro, la storia dimostra che l'esistenza di frontiere, così come di altri generi di limiti, ha sempre stimolato e provocato gli esseri umani a superarli alla ricerca di qualcosa di nuovo.

Se quindi i confini sono sempre esistiti e sono addirittura necessari, occorre però superare la mera contrapposizione “frontiere sì, frontiere no”, cercando piuttosto di concentrare gli sforzi affinché siano sempre e comunque garantiti i diritti umani per tutti, nel nostro caso specifico per gli immigrati. Diventa quindi essenziale porre attenzione alle modalità di gestione e alle norme che regolano le frontiere. Più precisamente ciò comporta che in primo luogo queste norme siano sempre tali da assicurare il rispetto e la dignità di ogni persona, che si tratti di richiedente asilo, di profugo, di colui che desidera ricongiungersi alla propria famiglia o che è alla ricerca di un lavoro. In secondo luogo, è necessario che l'accoglienza nel paese di approdo avvenga anch'essa nel rispetto della dignità di ogni essere umano tramite la predisposizione di una serie di servizi e di iniziative che accompagnino e aiutino il processo di inserimento nella nuova società. In questa prospettiva, le stesse critiche avanzate dai *no borders* possono diventare preziose non tanto per abolire le frontiere, quanto piuttosto per migliorarle al fine di renderle sempre più umane.

Quanto fin qui considerato in termini generali relativamente alla questione delle frontiere, può essere riportato anche a livello dell'Unione europea, poiché anch'essa ha dovuto affrontare tale questione. Non a caso, come precedentemente ricordato, l'Unione, per arrivare a convincere i singoli Stati membri di chiudere le frontiere interne, si è dovuta impegnare a rafforzare le frontiere esterne, in merito alle quali è auspicabile che vengano stabilite delle regole tali da garantire sempre e comunque il rispetto della dignità di ogni persona che intende attraversarle.

## Riferimenti bibliografici

- Arendt H.** (2015) [1957], “Io Jaspers cittadino del mondo?”, in Peluso R. (a cura di), *Humanitas mundi. Scritti su Karl Jaspers*, Mimemis, Milano-Udine.
- Aron R.** (1991 trad. it.), *Le delusioni del progresso. Saggio sulla dialettica della modernità*, Armando Editore, Roma.
- Banca Mondiale** (2021), *Defying Predictions, Remittance Flows Remain Strong During COVID-19 Crisis* [online] disponibile in: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).
- Barbujani G.** (2006), *L'invenzione delle razze*, Bompiani, Milano.
- Bassetti P.** (2020), *Glocal a confronto. Piero Bassetti riflette sulla pandemia* (a cura di Stefano Rolando), Luca Sossella Editore, Roma.
- Bauman Z.** (2008), “Prefazione”, in Donskis L., *Amore per l'odio. La produzione del male nelle società moderne*, Edizioni Centro Studi Erickson, Trento.
- Bell D.A., de-Shalit A.** (2011), *The Spirit of Cities: Why the Identity of a City Matters in a Global Age*, Princeton University Press, Princeton.
- Bichi R., Introini F., Mezzetti G.** (2018), “L'escalation jihadista in Europa: genesi e contromisure da una prospettiva ecologica” in Fondazione ISMU, *Ventitreesimo Rapporto sulle migrazioni 2017*, FrancoAngeli, Milano, pp. 199-222.
- Biondi G., Rickards O.** (2011), *L'errore della razza*, Carocci, Roma.
- Bourdieu P.** (1970), *Pour une sociologie des formes symboliques*, Minuit, Paris.
- Brukner P.** (2021), *Un colpevole quasi perfetto*, Ugo Guanda, Milano.
- Caselli M.** (2008), *Vite transnazionali? Peruviani e peruviane a Milano*, FrancoAngeli, Milano.
- Cella G.P.** (2006), *Tracciare confini. Realtà e metafore della distinzione*, il Mulino, Bologna.
- Cesareo V.** (2021), “Migrazioni, Europa e globalizzazione in tempi di pandemia”, in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 9-68.
- Cesareo V.** (2004), *Società multiethniche e multiculturalismi*, Vita e Pensiero, Milano.
- Cesareo V.** (a cura di) (2017), *Welfare responsabile*, Vita e Pensiero, Milano.
- Cesareo V., Pavesi N.** (a cura di) (2019), *Il welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società italiana*, Vita e Pensiero, Milano.
- Cesareo V., Vaccarini I.** (2006), *La libertà responsabile. Soggettività e mutamento sociale*, Vita e Pensiero, Milano.
- CeSPI** (2020), *Le rimesse dei migranti e il COVID-19. Il caso italiano, un esempio di resilienza?*, Brief n. 1/novembre [online] disponibile in: [https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rimesse\\_e\\_resilienza\\_def.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rimesse_e_resilienza_def.pdf) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**Clemens M.A.** (2014), “Does development reduce migration?”, in Lucas R.E.B. (ed.), *International handbook on migration and economic development*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 152-185.

**Clissold E., Nylander D., Watson C., Ventriglio A.** (2020), *Pandemics and Prejudice*, “International Journal of Social Psychiatry” 66 (5), pp. 421-423.

**Codini E., D’Odorico M.** (2007), *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge del 1992*, FrancoAngeli, Milano.

**Codini E., D’Odorico M.** (a cura di) (2014), *Democracy and Citizenship in the 21st Century*, McGraw-Hill Education, Milano.

**Elias A., Ben J., Mansouri F., Paradies Y.** (2021), *Racism and nationalism during and beyond the COVID-19 pandemic*, “Ethnic and Racial Studies”, 44:5, pp. 783-793.

**Fanon F.** (1996), *Pelle nera, maschere bianche*, Tropea, Milano.

**Fondazione ISMU** (2021), *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano.

**Frontex** (2021), *Risk Analysis for 2021*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

**Furedi F.** (2021), *I confini contano. Perché l’umanità deve riscoprire l’arte di tracciare frontiere*, Meltemi, Milano.

**Goodhart D.** (2017), *The Road to Somewhere: The New Tribes Shaping British Politics*, Penguin, London.

**Hooghe L., Marks G., Schakel A.H.** (2010), *The Rise of Regional Authority*, Routledge, London.

**IDMC** (2021), *Global Report on Internal Displacement 2021. Internal displacement in a changing climate* [online] disponibile in: [https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021\\_idmc.pdf#page=16?v=1](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf#page=16?v=1) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**Introini F., Mezzetti G.** (2017) “Storie di jihadismo. Il processo di radicalizzazione e la sua plausibilità”, in Fondazione ISMU, *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016*, FrancoAngeli, Milano, pp. 293-318.

**IOM** (2020), *World Migration Report 2020*, IOM, Geneva [online] disponibile in: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**Ipsos** (2021), *La percezione dei migranti nell’Italia del Coronavirus* [online] disponibile in: [https://www.sdgsmigration.unibo.it/wp-content/uploads/2021/03/2020\\_SURVEY\\_Ipsos-per-We-World-La-percezione-dei-migranti-nellItalia-del-Coronavirus.pdf](https://www.sdgsmigration.unibo.it/wp-content/uploads/2021/03/2020_SURVEY_Ipsos-per-We-World-La-percezione-dei-migranti-nellItalia-del-Coronavirus.pdf) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**Kazepov Y.** (ed.) (2005), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Blackwell, Oxford.

**Kepel G.** (2021) *Il ritorno del profeta. Perché il destino dell’Occidente si decide nel Medio Oriente*, Feltrinelli, Milano.

**Khanna P.** (2021), *Il movimento del mondo*, Fazi Editore, Roma.

- Kihlgren Grandi L.** (2021), *Diplomazia delle città*, Egea, Milano.
- Lazar H., Leuprecht C.** (ed.) (2007), *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, School of Policy Studies, Queen's University.
- Martinelli A.** (2013), *Mal di nazione. Contro la deriva populista*, UBE, Milano.
- Martinelli A.** (2004), *La democrazia globale. Mercati, movimenti, governi*, UBE, Milano.
- Morlotti S.** (2021), *Riflessioni a margine del ponte aereo Kabul-Roma*, 5 ottobre [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/riflessioni-a-margine-del-ponte-aereo-kabul-roma/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).
- NBS, UNFPA, UNICEF** (2018), *Domestic migrants in China (2018): trends, challenges and recommendations*, Joint Data Project [online] disponibile in: <https://china.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%9A%84%E6%B5%81%E5%8A%A8%E4%BA%BA%E5%8F%A3%EF%BC%882018%EF%BC%89-EN-final.pdf> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).
- Norris P.** (2020), *Closed Minds? Is a 'Cancel Culture' Stifling Academic Freedom and Intellectual Debate in Political Science?*, "Faculty Research Working Paper Series", August [online] disponibile in: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3671026](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3671026) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).
- OCHA** (2021), *Ethiopia – Tigray Region Humanitarian Updates, Situation Report* [online] disponibile in: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Situation%20Report%20-%20Ethiopia%20-%20Tigray%20Region%20Humanitarian%20Update%20-%203%20Jun%202021.pdf> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).
- OECD** (2021), *Statistics on resource flows to developing countries - 2019*, dataset [online] disponibile in: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).
- Ohmae K.** (1996), *La Fine dello Stato-nazione*, Baldini e Castoldi, Milano.
- ONU** (2021), *Libya: Ceasefire, planned elections, offer rare window of hope, Security Council Hears*, comunicato stampa, "UN News", 21 maggio [online] disponibile in: <https://news.un.org/en/story/2021/05/1092542> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).
- Open Doors** (2021), *2021 World Watch List Report* [online] disponibile in: <https://www.opendoorsusa.org/2021-world-watch-list-report/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).
- Pagès-El Karoui D.** (2021), "Cosmopolitan Dubai: Consumption and Segregation in a Global City", in Lejeune C., Pagès-El Karoui D., Schmoll C., Thiollet H. (ed.) *Migration, Urbanity and Cosmopolitanism in a Globalized World*, Springer, Berlin, pp. 69-87.
- Pasini N., Fasano L.** (2015), "Istituzioni, rappresentanza, politiche. Quale città metropolitana?", in Ambrosianuem Fondazione Culturale, Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2015. Rapporto sulla città. La città metropolitana sfide, contraddizioni, attese*, FrancoAngeli, Milano, pp. 89-117.
- Préteceille E.** (2009), *La ségrégation ethno-raciale a-t-elle augmenté dans la metro-pole parisienne?*, "Revue française de sociologie", vol. 50, n. 3, pp. 489-519.

**Ritchie H., Roser M.** (2018), *Urbanization*, “OurWorldInData.org” [online] disponibile in: <https://ourworldindata.org/urbanization> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**Sassen S.** (2001), “*Global Cities and Global City-Regions: A Comparison*”, in Scott A.J. (ed.), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford-New York, pp. 78-95.

**Scartezzini R.** (2000), *Stati, nazioni, confini*, Carocci, Roma.

**Simmel G.** (2020) [1957], “Ponte e porta”, in Carnevali B., Pinotti A. (a cura di), *Stile moderno. Saggi di estetica sociale*, Einaudi, Torino.

**Sunzini P.** (2021), *Il Burkina Faso sempre più ostaggio dei jihadisti*, “Africa Rivista.it”, 18 aprile [online] disponibile in: <https://www.africarivista.it/il-burkina-faso-sempre-piu-ostaggio-dei-jihadisti/184006/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**The Counter Extremism Project** (2021a), *ISIS Redux: The Central Syria Insurgency in October 2021* [online] disponibile in: <https://www.counterextremism.com/blog/isis-redux-central-syria-insurgency-october-2021> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**The Counter Extremism Project** (2021b), *Burkina Faso: Extremism and Terrorism* [online] disponibile in: <https://www.counterextremism.com/countries/burkina-faso> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**The Counter Extremism Project** (2021c), *Mozambique: Extremism and Terrorism* [online] disponibile in: <https://www.counterextremism.com/countries/mozambique> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**UNDP** (2009), *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*, UNDP, New York [online] disponibile in: [www.hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr\\_2009\\_en\\_complete.pdf](http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**UNHCR** (2021), *Global Trends. Forced Displacement 2020*, UNHCR, Geneva [online] disponibile in: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**Vertovec S.** (2007), *Super-diversity and its implications*, “Ethnic and Racial Studies”, 30: 6, pp. 1024-1054.

**Von der Leyen U.** (2019), *A Union that strives for more - My agenda for Europe* [online] disponibile in: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf) (ultimo accesso: 15 novembre 2021).

**Zotti A.** (2020), *L'oplita, il giocatore d'azzardo e il mercante compiaciuto al tempo della “grande peste”: Grecia, Turchia e Unione Europea alle prese con i nuovi flussi migratori*, Paper ISMU, luglio [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/loplita-il-giocatore-dazzardo-e-il-mercante-compiaciuto-al-tempo-della-grande-pesto-grecia-turchia-e-unione-europea-alle-prese-con-i-nuovi-flussi-migratori/> (ultimo accesso: 15 novembre 2021).





# Parte seconda

## Aspetti statistici e normativi



1. La presenza straniera: una crescita persistente ma solo in termini relativi

---

2. L'universo dei cittadini di paesi terzi: struttura, consistenza e dinamica nell'anno della pandemia

---

3. Arrivano i nuovi italiani

---

4. Un aggiornamento delle tendenze relative agli sbarchi e alle richieste di asilo

---

5. Conclusioni

# 2.

## Le migrazioni in Italia

*Gian Carlo Blangiardo e Livia Elisa Ortensi*

### 1. La presenza straniera: una crescita persistente ma solo in termini relativi

Le dinamiche del biennio 2020-2021 non hanno mancato di lasciare un segno importante anche sul fronte della presenza straniera nel nostro paese. Mentre, da un lato, le recenti revisioni del dato anagrafico – introdotte dopo l’avvio del c.d. “censimento continuo” a cadenza annuale (dal 2018) – avevano modificato al ribasso la consistenza numerica dei residenti, dall’altro la ridotta dinamica dei flussi, condizionata dalle misure di contenimento della pandemia, ha ulteriormente accentuato quei segnali di regresso che, per altro, si erano già evidenziati nel Rapporto dello scorso anno di questa Fondazione.

L’aggiornamento del quadro statistico, anche in chiave retrospettiva e con i dovuti assestamenti, mette in luce come unicamente all’inizio del 2019 ci sia stato un “avvicinamento” al confine simbolico di 6 milioni di presenti (5.962 mila stranieri), mentre nel corso del successivo biennio siano venute a mancare complessivamente circa 200 mila unità, di cui oltre l’80% in modo specifico nell’anno del COVID.

Tabella 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2018-2021 per tipo di presenza (migliaia)

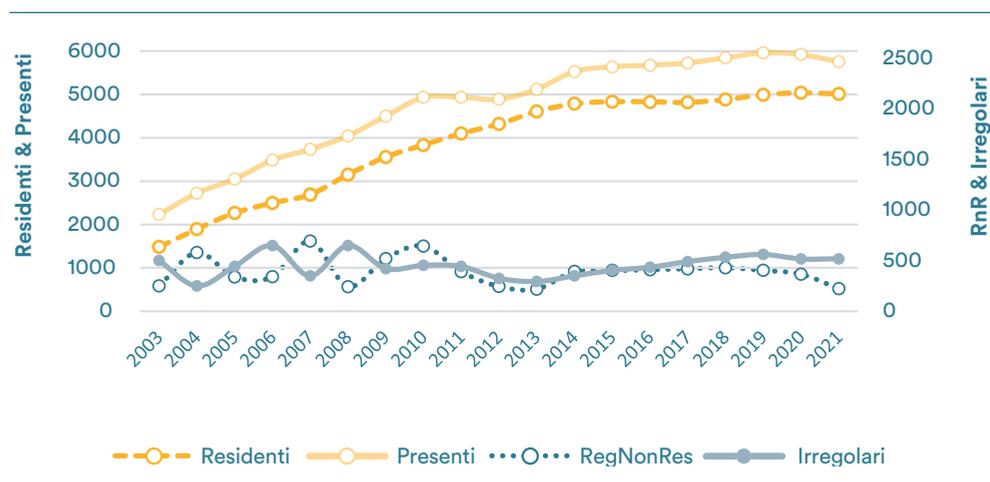
Tipologia	1.1.2018	1.1.2019	1.1.2020	1.1.2021
Residenti*	4.883	4.996	5.040	5.013
Regolari non residenti	431	404	366	224
Irregolari	533	562	517	519
<b>Totale presenti</b>	<b>5.847</b>	<b>5.962</b>	<b>5.923</b>	<b>5.756</b>

\* Valori revisionati sulla base della ricostruzione Istat post censimento 2018.

Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati Istat

Entrando nel dettaglio delle singole componenti, il calo dei presenti nel 2020 sembra per lo più dovuto agli stranieri regolari rispetto al soggiorno ma non (o non ancora) residenti, mentre gli iscritti in anagrafe scendono solo marginalmente e il numero degli irregolari resta sostanzialmente invariato a causa del ritardo nella procedura valutativa degli esiti della sanatoria<sup>1</sup> del luglio 2020 (cfr. par. 2).

Grafico 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2003-2021 per tipologia di presenza (valori in migliaia)



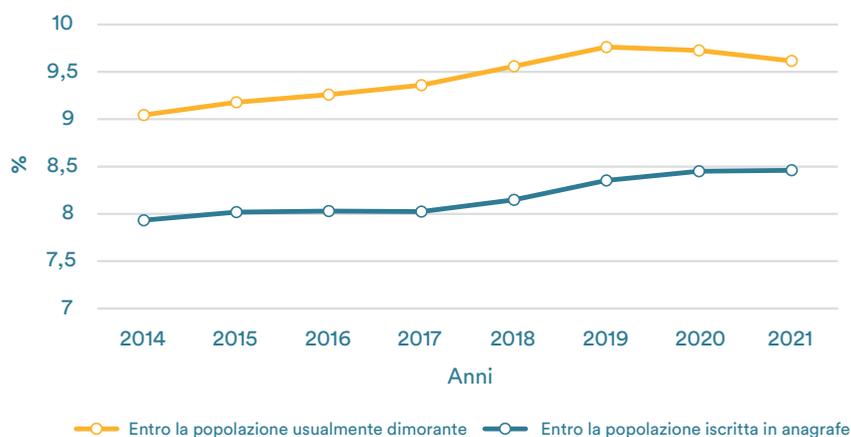
Fonte: Fondazione ISMU, Rapporti annuali<sup>2</sup>

<sup>1</sup> In pendenza della procedura di regolarizzazione ai sensi del decreto-legge n. 34/20 al 1.1.2021, si sono lasciati nell'insieme degli irregolari anche gli immigrati che, da irregolari, hanno fatto domanda di sanatoria, con soggiorno perciò regolare ma *sub iudice*. È inoltre necessario sottolineare che la regolarizzazione di cui all'art. 103 è una procedura complessa che ha coinvolto anche immigrati regolari, ad esempio richiedenti asilo. Non è quindi possibile considerare tutti i 207.542 partecipanti alla procedura di sanatoria come irregolari al momento della presentazione della domanda e quindi un eventuale esito positivo non è da considerarsi sempre come una emersione dallo stato di irregolarità. Come si discuterà nelle conclusioni di questo capitolo, al 1.1.2021 solo una minima parte dei richiedenti, inferiore al 5%, aveva ricevuto l'esito della domanda. L'effetto della sanatoria 2020 sarà quindi più evidente nella prossima edizione di questo Rapporto.

<sup>2</sup> Si veda <https://www.ismu.org/pubblicazioni/elenco-delle-pubblicazioni/>.

Riguardo al bilancio dei residenti, l'analisi delle poste che hanno determinato la variazione negativa (-26mila unità) mostra come il 2020 sia stato caratterizzato<sup>3</sup> da un saldo migratorio attivo di +56mila, dalla perdita di 132mila unità per i passaggi alla cittadinanza italiana e da un saldo naturale pari a +50mila. Circa quest'ultimo, esso deriva dalla contrapposizione tra 59mila nati e 9mila morti, due dati che meritano qualche osservazione aggiuntiva. Infatti mentre, da un lato, la frequenza di nascite risponde a una dinamica al ribasso che procede ininterrottamente dal 2012 (allora vi furono ben 80mila nati pur con una popolazione media dell'11% inferiore a quella del 2020) e che riporta ai valori di circa quindici anni fa, dall'altro il numero dei decessi nell'anno della pandemia, benché in assoluto sia del tutto modesto (solo 9.323 casi), segna una variazione in aumento (+23,3%), rispetto al dato medio del biennio 2018-2019, che dovrebbe far riflettere attentamente. Soprattutto allorché si nota che per i cittadini italiani, la cui struttura per età è decisamente più "matura" e ha certamente pesato sull'incremento dei decessi indotti da COVID-19, l'analoga variazione di mortalità è stata inferiore di quasi 6 punti percentuali (+17,7%). Verrebbe dunque da pensare che le condizioni di contesto – forse la stessa esposizione alla letalità del virus e/o gli effetti indiretti del disagio sociosanitario legato alla congiuntura del momento – possano aver avuto un ruolo nel penalizzare ancor più drammaticamente la componente straniera.

Grafico 2. Percentuale di stranieri in Italia al 1° gennaio 2014-2021



Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati Istat e Eurostat

<sup>3</sup> Dati provvisori (estrazione 1° novembre 2021) da [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

In ogni caso se è innegabile che da un paio d'anni i cittadini stranieri stanno attraversando una fase di moderato regresso sul piano dei numeri assoluti della presenza, è altrettanto incontestabile che essi non hanno però smesso di consolidare la loro posizione relativa. Rappresentavano il 2,6% dei residenti al 1° gennaio 2003 e hanno raggiunto il 7,6% dieci anni dopo. Da allora la crescita della densità è stata assai più lenta, ma non si è arrestata. È proseguita ininterrottamente sino ad arrivare all'8,5% al 1° gennaio 2021, giungendo altresì a sfiorare un peso relativo del 10% se valutato nel quadro della popolazione presente, intesa secondo il concetto, condiviso a livello europeo, di *Usually resident population*<sup>4</sup>.

## 2. L'universo dei cittadini di paesi terzi: struttura, consistenza e dinamica nell'anno della pandemia

Analizzando le provenienze della popolazione straniera iscritta in anagrafe al 1° gennaio 2021 si evidenzia che – ferma restando l'assoluta dominanza della componente comunitaria romena, con un milione e 138 mila residenti (il 23% circa degli stranieri e  $\frac{3}{4}$  del complesso dei comunitari) – i cittadini dei paesi terzi coprono circa il 70% del totale (3 milioni e 543 mila unità, includendo anche il Regno Unito), e vedono al primo posto gli albanesi e i marocchini con, rispettivamente, l'11,6% e l'11,5% del totale dei residenti extra-UE. Seguono per numerosità, nell'ordine, le provenienze da Ucraina, Filippine, India e Bangladesh.

In termini di variazione dello stock, tra il 1° gennaio 2019 e 2021, il numero degli albanesi è diminuito e quello dei marocchini è rimasto sostanzialmente stabile, mentre per le collettività del subcontinente indiano si è registrato un incremento dei residenti (+4,5% per l'India, +5% per il Pakistan e +6,7% per il Bangladesh). Va comunque osservato che, tra le prime dieci collettività per numero di iscritti in anagrafe, sono i cittadini egiziani quelli che, nel biennio 2019-2020, hanno fatto registrare l'incremento più rilevante (+8,6%).

<sup>4</sup> Cfr. Eurostat, *Total usually resident population reported by the EU Member States for the purposes of qualified majority voting in the Council* (Regulation (EU) No. 1260/2013, Article 4).

Tabella 2. Cittadini stranieri residenti in Italia per principali cittadinanze, valori assoluti in migliaia e variazione %. Anni 2019-2021 (al 1° gennaio)

<b>Cittadinanza</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Variazione % 2019-2021</b>
Romania	1.144	1.146	1.138	-0,5
Albania	423	422	410	-3,1
Marocco	406	414	408	0,5
Cina R. P.	283	289	289	1,9
Ucraina	228	229	228	-0,1
Filippine	158	158	156	-1,0
India	147	153	154	4,5
Bangladesh	131	139	140	6,7
Egitto	120	128	130	8,6
Pakistan	117	122	123	5,0
Altri paesi EU	329	329	332	1,1
Altri paesi non EU	1.510	1.512	1.506	-0,3
<b>Totale EU</b>	<b>1.473</b>	<b>1.475</b>	<b>1.470</b>	<b>-0,2</b>
<b>Totale non EU</b>	<b>3.523</b>	<b>3.565</b>	<b>3.543</b>	<b>0,6</b>
<b>Totale</b>	<b>4.996</b>	<b>5.040</b>	<b>5.013</b>	<b>0,3</b>

Fonte: Istat, 2021

Riguardo al flusso di ingressi si rileva come nel corso del 2020 siano stati rilasciati in Italia 107 mila nuovi permessi di soggiorno, il numero più basso degli ultimi 10 anni: quasi il 40% in meno rispetto al dato del 2019. Già tra il 2018 e il 2019 si era registrata una netta diminuzione del numero di nuovi permessi (-26,8%), ma la limitazione degli spostamenti, imposta da COVID-19, ha dato luogo a un'ulteriore sensibile diminuzione. Va per altro considerato che la pandemia ha comportato anche un ritardo nella lavorazione delle pratiche di concessione del soggiorno, un fattore aggiuntivo che potrebbe aver contribuito a determinare il basso numero di nuovi permessi. Non a caso, viene fatto notare che anche il forte aumento degli sbarchi sulle coste italiane (cfr. par. 4), osservato nella seconda metà dell'anno, non si è poi tradotto, se non parzialmente, in una crescita nel rilascio di permessi di soggiorno correlati a tale flusso; verosimilmente proprio a seguito di un ritardo nel disbrigo delle relative pratiche. E qualcosa di simile sembra altresì ipotizzabile in relazione al rilascio dei nuovi permessi connessi all'esame delle richieste di regolarizzazione avanzate in base all'articolo 103 del d. lg. 34/2020. Il processo è stato assai più lento rispetto a precedenti regolarizzazioni – sono pochissimi i casi esaminati entro il dicembre 2020 – e si ritiene che saranno per lo più i flussi del 2021 a risentirne in termini di conteggio dei casi.

Tabella 3. Nuovi permessi di soggiorno a cittadini non comunitari. Anno 2020

<i><b>Paesi di cittadinanza</b></i>	<i><b>Nuovi permessi di soggiorno</b></i>	
	<i><b>Valore assoluto</b></i>	<i><b>Variazione % sul 2019</b></i>
Albania	13.185	-38,5
Marocco	10.266	-36,0
Pakistan	7.925	-29,3
Bangladesh	6.467	-34,9
India	6.191	-45,7
Egitto	4.740	-28,9
Cina R.P.	4.731	-46,8
Nigeria	3.911	-24,9
Stati Uniti d'America	3.841	-51,0
Ucraina	3.264	-46,4
Altri paesi	41.982	-42,1
<b>Totale</b>	<b>106.503</b>	<b>-39,9</b>
di cui per:		
Lavoro	10.331	-8,8
Famiglia	62.304	-38,3
Studio	8.520	-58,2
Asilo/motivi umanitari	13.419	-51,1
Altri motivi	11.928	-30,1

Fonte: Istat, 2021

Ciò premesso, nel quadro del generale calo dei nuovi permessi di soggiorno, vi sono alcune cittadinanze che hanno evidenziato nel 2020 un decremento degli ingressi particolarmente marcato, rispetto ai flussi dell'anno precedente. È il caso degli Stati Uniti (-51,0%), della Cina (-46,8%) e dell'Ucraina (-46,4%). Mentre tra i dieci principali paesi di provenienza, le variazioni relativamente più contenute – ma pur sempre sensibili e due cifre – si sono avute per la Nigeria (-24,9%) e il Pakistan (-29,3%).

La diminuzione più consistente, in termini percentuali, ha riguardato i permessi per studio (-58,1% rispetto all'anno precedente). Il forte decremento si giustifica con la politica di chiusura attuata da molti paesi per contrastare la pandemia; emblematico è il caso degli Stati Uniti, per i quali i nuovi permessi per studio hanno subito, rispetto al 2019, un calo superiore al 90%, mentre sorprendentemente sono cresciuti i nuovi permessi per studio concessi a cittadini pakistani (+14,6%). Di fatto quasi il 28% di tutti i permessi concessi per studio sono relativi a cittadini cinesi che, nonostante il calo degli ingressi, detengono il primato dei nuovi rilasci per questa motivazione.

Nel 2020 i permessi per asilo sono diminuiti del 51,1% rispetto all'anno precedente: solo 13.467 nuove concessioni per richiesta di asilo e protezione internazionale (12,6% del totale dei nuovi permessi) e la diminuzione ha riguardato tutti i paesi non comunitari di principale provenienza, con punte superiori all'80% per India e Ucraina.

Anche i permessi per famiglia – ormai da tempo assurti a principale motivazione (nel 2020 coprono il 58,5% dei casi) – sono calati del 38,3%, mentre gli ingressi per lavoro sono quelli che hanno subito la contrazione meno intensa (-8,8%). Va detto tuttavia che gli arrivi per motivi di lavoro erano già a livelli molto bassi negli anni passati.

In termini globali i cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno in Italia sono diminuiti di circa il 7%, passando da 3 milioni e 616 mila al 1° gennaio 2020 a 3 milioni e 374 mila al 1° gennaio 2021. In corrispondenza di tutte le principali cittadinanze si registrano diminuzioni che vanno dal -1,9% dell'Egitto al -8,5% dell'Albania. Per quest'ultima va però detto che il calo dei permessi può dipendere anche dalle numerose acquisizioni di cittadinanza. Non a caso si osserva per gli albanesi (e anche per i marocchini) una contrazione dei permessi di lungo periodo – che generalmente precedono il passaggio alla cittadinanza italiana – e che invece per le altre collettività sono, come normalmente accade, in crescita.

In sintesi, considerando le motivazioni dei soli permessi con scadenza, ossia escludendo la folta platea dei soggiornanti di lungo periodo (pari al 64,4% del totale), possiamo affermare che il 52% dei cittadini non comunitari si trova in Italia per motivi di famiglia, il 27,8% per lavoro, il 13,6% per motivazioni connesse alla protezione internazionale e il 6,6% per studio o altri motivi.

### 3. Arrivano i nuovi italiani

La contabilità statistica degli stranieri negli ultimi anni è stata notevolmente influenzata – secondo una tendenza che si è affermata nel tempo – dalle acquisizioni di cittadinanza. Un fenomeno che ha svolto un ruolo importante nel modellare l'universo e la consistenza numerica della popolazione straniera.

L'acquisizione di cittadinanza ha riguardato tra il 2011 e il 2020 quasi un milione e 250 mila persone e tra queste oltre 400 mila sono diventate italiane quando erano minorenni per trasmissione del diritto dai genitori (ex art. 14 L.91/1992)<sup>5</sup>. L'acquisizione per residenza – che per i cittadini non comunitari richiede 10 anni di ininterrotta dimora nel nostro paese – è stata di gran lunga la modalità più seguita, a conferma dell'immagine di un'immigrazione che si è stabilizzata nel tempo sul nostro territorio e di un ampio ventaglio di processi di integrazione di successo.

<sup>5</sup> In base ai più recenti dati disponibili, al 1° gennaio 2020 i minori di origine straniera (italiani e stranieri) erano circa 1,3 milioni. Tra questi il 21,5% ha la cittadinanza italiana, tra gli italiani minorenni di origine straniera prevalgono i nati in Italia che costituiscono l'81,3% del totale (Strozza et al., 2021).

Tabella 4. Cittadini stranieri e cittadini italiani per acquisizione residenti in Italia al 1° gennaio 2020. Valori assoluti e rapporti percentuali

	<i>Residenti stranieri</i>	<i>Nuovi italiani</i>	<i>Di origine straniera</i>	<i>% su nuovi italiani</i>	<i>% su orig. straniera</i>
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C=A+B</i>	<i>% B/C</i>	<i>% B/A</i>
Romania	1.145.718	92.364	1.238.082	7,5	8,1
Albania	421.591	215.567	637.158	33,8	51,1
Marocco	414.249	199.373	613.622	32,5	48,1
Cinese R.P.	288.923	15.413	304.336	5,1	5,3
Ucraina	228.560	28.557	257.117	11,1	12,5
Filippine	157.665	21.108	178.773	11,8	13,4
India	153.209	44.416	197.625	22,5	29,0
Bangladesh	138.895	17.484	156.379	11,2	12,6
Egitto	128.095	27.074	155.169	17,4	21,1
Pakistan	121.609	25.465	147.074	17,3	20,9
Altri EU	329.149	171.455	500.604	34,2	52,1
Altri non EU	1.511.974	658.370	2.170.344	30,3	43,5
Totale EU	1.474.867	263.819	1.738.686	15,2	17,9
Tot. non EU	3.564.770	1.252.827	4.817.597	26,0	35,1
<b>Totale</b>	<b>5.039.637</b>	<b>1.516.646</b>	<b>6.556.283</b>	<b>23,1</b>	<b>30,1</b>

Fonte: Istat, 2021, stime su dati provvisori

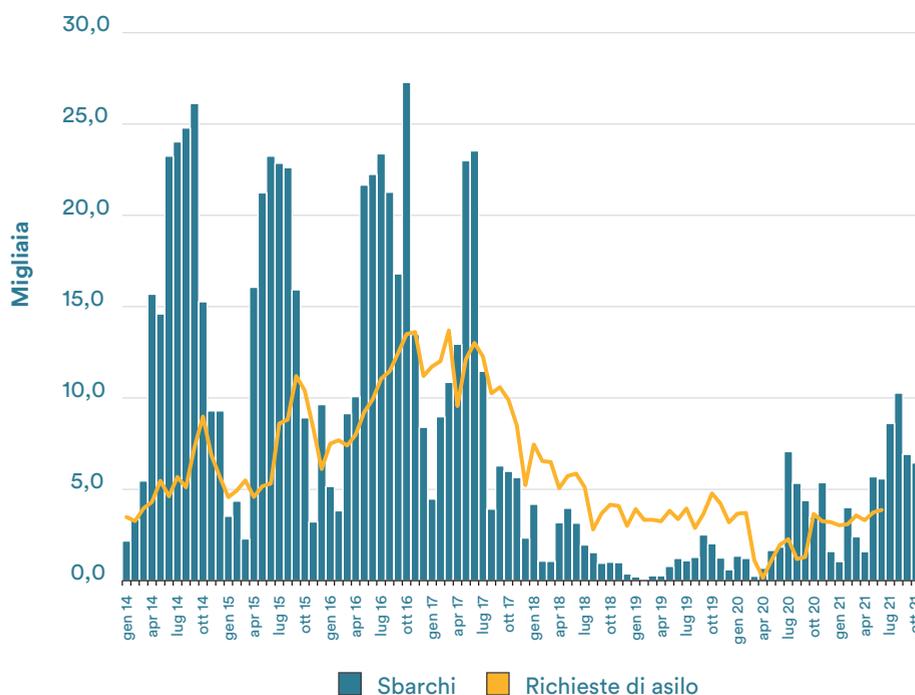
Dopo un picco registrato nel 2016 (con oltre 200 mila casi), le acquisizioni di cittadinanza sono diminuite, ma sono rimaste su valori sempre superiori ai 100 mila provvedimenti l'anno. Non tutte le acquisizioni di cittadinanza sono però frutto di un lungo processo di integrazione o del matrimonio con un/una cittadino/a italiano/a. Alcuni provvedimenti – circa il 6% nel 2020 – riguardano discendenti di italiani emigrati all'estero che richiedono e ottengono la cittadinanza per *ius sanguinis*, una componente che si è cominciata a stimare solo più recentemente.

Questa vivace dinamica ha fatto sì che lo stock di “nuovi italiani” sul nostro territorio sia diventato negli anni sempre più consistente. Al 1° gennaio 2020 vivono in Italia oltre un milione e mezzo di “nuovi italiani” che, nati stranieri, hanno successivamente acquisito la nostra cittadinanza. Si deve considerare che ogni 100 stranieri ci sono in media 29 “nuovi cittadini” e per alcune collettività questo rapporto è anche molto più alto. Ad esempio, ogni 100 stranieri albanesi ci sono oltre 50 italiani di origine albanese; per i marocchini lo stesso dato è di circa 48. Tale rapporto resta notevolmente più basso – solo 5 nuovi cittadini ogni 100 stranieri – per la collettività cinese, per la quale, accanto ad altre motivazioni, pesa forse in modo significativo anche l'impossibilità di mantenere la doppia cittadinanza.

#### 4. Un aggiornamento delle tendenze relative agli sbarchi e alle richieste di asilo

Gli sbarchi sulle coste italiane nell'intero 2020 sono stati oltre 34 mila: circa il triplo di quanti registrati nel 2019, ma pari solo al 20% del numero medio annuale di ingressi registrato tra il 2014 e il 2016 (Graf. 3). I dati relativi al 2021, ancora parziali al momento della scrittura di questo contributo, mostrano un ulteriore incremento: le partenze dalla Tunisia e dalla Libia nei primi 10 mesi del 2021 crescono rispettivamente del 42% e del 133% rispetto allo stesso periodo del 2020. A fine ottobre 2021 gli sbarchi ammontano così a oltre 55mila<sup>6</sup> (Tab. 5).

Grafico 3. Sbarchi sulle coste italiane e richieste di asilo. Dati mensili. Gennaio 2014-ottobre 2021



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat e Ministero dell'Interno

<sup>6</sup> L'incremento complessivo osservato nel 2021 è del 82,6% e del 476,2% rispetto allo stesso periodo (gennaio-ottobre) del 2020 e 2019.

La Libia si conferma non essere più l'unico punto di partenza verso l'Italia. Nel 2020, infatti, gran parte degli sbarcati era partita dalla Tunisia (poco meno di 15mila; il 45% del totale), e in subordine dalla Libia (circa 13mila; 39%), dalla Turchia (9%), dall'Algeria (4%) e dalla Grecia (2%). Nei primi 10 mesi del 2021, la Libia è stata il punto di partenza nel 44% dei casi e la Tunisia nel 33%. Sono in netto aumento gli arrivi dalla Turchia (oltre 10mila; 18% del totale) probabilmente come reazione ai sempre più frequenti respingimenti in mare operati dalla Grecia (ECRE, 2021), mentre è secondario il ruolo di Algeria (2%), Egitto (2%) e Grecia (1%; UNHCR, 2021a) come ultimi paesi di transito verso le coste italiane.

Il paese di partenza incide molto sulla composizione per nazionalità degli sbarcati: se dalla Libia partono prevalentemente cittadini originari di Bangladesh (27,1%), Egitto (18,2%) ed Eritrea (8%), dalla Tunisia, oltre ai tunisini stessi, nettamente maggioritari (76,5%), partono ivoriani (12,3%) e guineani (6,2%). Dalla Turchia salpano invece soprattutto iraniani (39,1%), iracheni (27,4%) e pakistani (8,9%).

La pandemia ha messo a dura prova i paesi della sponda sud del Mediterraneo dando nuovo vigore ai flussi migratori irregolari di cittadini e migranti da questi paesi verso Italia e Spagna (Fakir, Werenfels, 2021; Vermeren, 2021). Al primo posto per numero di ingressi via mare in Italia si trovano i tunisini, ormai prima nazionalità dal 2018, i cui arrivi erano diminuiti nei primissimi mesi della pandemia (marzo-aprile 2020), per poi recuperare velocemente nel resto dell'anno. I tunisini lasciano il paese a seguito dell'aumento di povertà e disoccupazione giovanile per raggiungere le reti di connazionali già stanziate in Europa, ma la mancanza di inclusione socioeconomica spinge a partire anche migranti e rifugiati dall'Africa subsahariana, in particolare ivoriani, che si erano precedentemente trasferiti in Tunisia (UNHCR, 2020). A seguito di dinamiche simili, crescono nel biennio 2020-21, anche gli ingressi via mare di egiziani e marocchini, che nel 2019 non figuravano tra le prime 10 provenienze (Ministero dell'Interno, 2021). Per gli egiziani si tratta del flusso più consistente degli ultimi anni, che va a superare il precedente picco osservato del 2016 quando sbarcarono 4.230 persone. Se nel periodo tra il 2013 e il 2016 molti egiziani – tra il 42% e il 65% – erano minori non accompagnati (Fondazione ISMU, 2019), più recentemente il flusso è tornato a bilanciarsi per l'incremento di adulti in fuga dalle difficoltà economiche e sanitarie del paese (UNHCR, 2021a).

Appare meno marcata che in passato la presenza di migranti dall'Africa subsahariana: le restrizioni alla mobilità nei paesi di transito hanno reso le migrazioni da questi paesi ancora più lunghe e difficili (Schofberger, Rango, 2020) dando luogo così ad una temporanea regionalizzazione dei movimenti migratori (Villa, 2021).

Se gli sbarchi sono costantemente monitorati, meno agevole è l'analisi degli altri canali d'ingresso legati a flussi misti che includono potenziali richiedenti asilo nel nostro paese. I dati relativi agli ingressi dalle frontiere terrestri, e in particolare lungo la rotta balcanica al confine con la Slovenia, hanno diffusione sporadica e non sistematica tramite report ufficiali nazionali o internazionali.

I dati forniti dal Ministero dell'Interno in risposta ad una richiesta di Fondazione ISMU quantificano in 6.718, pari al 10,7% di tutti gli ingressi registrati, gli accessi via terra tra il 1° gennaio e il 31 ottobre 2021, un dato parziale che già supera il dato complessivo per l'intero 2020 (5.247 ingressi, 13,3% del totale) e 2019 (4.133), anno in cui oltre 1 ingresso su 4 (26,5%) è avvenuto dalla frontiera terrestre<sup>7</sup>.

Secondo l'UNHCR (2021b, 2021c) che pure sottolinea la mancanza di dati ufficiali mediante i quali monitorare sistematicamente gli ingressi, tra gennaio e agosto 2021, circa 5.600 persone si erano presentate alle autorità per richiedere protezione internazionale o erano state intercettate al confine tra Italia e Slovenia, tra cui 192 minori stranieri non accompagnati. Ad entrare dalla Slovenia sono prevalentemente migranti da Bangladesh (circa un terzo degli arrivi totali), Pakistan e, in misura minore, Afghanistan. Secondo gli stessi report UNHCR nel 2021 al confine italo-francese di Ventimiglia si è osservata una presenza costante di migranti, per lo più da Sudan, Eritrea, Etiopia, Somalia, Tunisia, Costa d'Avorio, Guinea e Marocco, che hanno riferito di essere entrati in Italia via mare. Tra questi UNHCR segnala una presenza inferiore, ma significativa, di persone provenienti da Afghanistan, Pakistan e Bangladesh entrate in Italia attraverso la rotta balcanica.

Altri ingressi, ancora più strettamente legati alle migrazioni per ragioni di protezione e asilo, sono i rientri, ai sensi del regolamento di Dublino, rallentati, ma non cessati nel 2020 (1.442 a fronte di 5.864 nel 2019; Eurostat, 2021) e così come gli ingressi da paesi terzi sulla base di accordi di *resettlement* (350 nel 2020 contro i 1.355 del 2019).

<sup>7</sup> Nei primi 10 mesi del 2021 il rapporto tra ingressi terrestri e marittimi si attesta a 12 ingressi via terra ogni 100 sbarchi, una tendenza discendente rispetto al dato del 2020 pari a 15 e soprattutto del 2019 quando si registrarono 36 ingressi terrestri ogni 100 sbarchi.

Tabella 5. Prospetto riassuntivo relativo a sbarchi e richieste d'asilo in Italia. Anni 2016-2021

	<i>Sbarchi</i>	<i>Prove- nienti dalle coste libiche</i>	<i>V. % rispetto all'anno precedente</i>	<i>Richie- ste di asilo ogni 100 sbarchi</i>	<i>Minori non accom- pagnati sbarchati</i>	<i>% minori non accom- pagnati su totale sbarchi</i>	<i>Princi- pali cit- tadinan- ze degli sbarchati</i>	<i>Richie- ste di asilo</i>	<i>V. % rispetto all'anno precedente</i>	<i>Prin- cipali cittadi- nanze dei ri- chieden- ti asilo</i>
2016	181.436	n.d.	+17,9%	68	25.846	14,2%	Nigeria (20,6%), Eritrea (11,4%), Guinea (7,3%)	123.600	+47,2%	Nigeria (22,1%), Pakistan (11,1%), Gambia (7,3%)
2017	119.310	107.212 (89,9%)	-34,2%	108	15.779	13,2%	Nigeria (12,7%), Guinea (7,9%), Costa d'Avorio (6,7%)	128.855	+4,3%	Nigeria (20%), Pakistan (10,4%), Bangla- desh (9,8%)
2018	23.370	12.977 (55,5%)	-80,4%	257	3.536	15,1%	Tunisia (22,1%), Eritrea (14,2%), Iraq (7,4%)	59.955	-53,5%	Pakistan (13,7%), Nigeria (11,8%), Bangla- desh (9,3%)
2019	11.487	n.d.	-50,8%	381	1.680	14,6%	Tunisia (23,1%) Pakistan (10,3%) Costa d'Avorio (9,9%)	43.783	-27,0%	Pakistan (20%), Nigeria (8%), Bangla- desh (7%)
2020	34.154	13.012 (38,1%)	+197,3%	79	4.687	13,7%	Tunisia (37,7%) Bangla- desh (12,1%) Costa d'Avorio (5,7%)	26.963	-38,4%	Pakistan (20%) Nigeria (12%), Bangla- desh (10%)
2021 (primi 6 mesi)	20.259	13.002 (64,2%)	+193,0%	102	3.527	17,4%	Bangla- desh (15,4%) Tunisia (14,5%) Costa d'Avorio (7,9%)	20.588	+70,1%	Pakistan (14,5%), Nigeria (14,1%), Ban- gladesh (12,1%)
2021 (primi 10 mesi)	55.895	24.894 (44,5%)	+86,2%	83	7.267	13,7%	Tunisia (26,7%) Bangla- desh (12,0%), Egitto (10,1%)	46.186	n.d.	Tunisia (13,2%), Pakistan (12,7%), Bangla- desh (12,3%)

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat e Ministero dell'Interno, UHNCR

Nonostante sia alta l'attenzione sugli ingressi via mare è noto come questi dati non rappresentino una buona indicazione relativa al numero di persone che richiederanno asilo nel nostro paese. Nel lungo periodo intercorso tra la fine dell'estate del 2017 e la primavera del 2020, il numero mensile di domande d'asilo ricevute dalle autorità italiane è sempre stato superiore a quello degli sbarchi, come conseguenza dell'importanza relativa, in quel lasso di tempo, di altri canali di ingresso (terrestre, aeroportuale, re-ingressi ai sensi del regolamento di Dublino). Nel periodo tra gennaio 2020 e i primi 10 mesi del 2021 si sono osservate circa 87 domande d'asilo ogni 100 sbarchi, valore che scende a 79 se si considera il solo 2020.

La propensione a chiedere asilo nell'ambito delle prime 10 nazionalità sbarcate nel 2020 è molto bassa in particolare per i nordafricani: ogni 100 tunisini<sup>8</sup> e algerini approdati sulle coste italiane si registrano solo 8 domande d'asilo; il valore è molto contenuto anche tra egiziani (30) e marocchini (48), nonostante la presenza di ampie comunità di connazionali in Italia (Tab. 6). Differente è, invece, il caso dei pakistani i cui arrivi via mare originano prevalentemente dalla Turchia, ma per i quali sono preponderanti altri canali di ingresso (terrestre o aeroportuale).

L'aver a disposizione dati in tempo reale, ma sui soli sbarchi, tende a focalizzare l'attenzione solo su questo canale di ingresso, mettendo in secondo piano – anche nel discorso pubblico – le dinamiche relative alle domande d'asilo che solo in parte ne dipendono.

L'analisi del grafico 4 evidenzia alcuni aspetti fondamentali. È netto l'impatto sulle richieste d'asilo dall'Africa subsahariana del memorandum Italia-Libia del 2017: il numero medio mensile di richieste d'asilo da quest'area nel biennio 2018-2019 è infatti diminuito dell'81% rispetto al 2016-2017. Meno incisivo è l'effetto sui flussi di cittadini asiatici, che solo in parte accedono al territorio italiano mediante le frontiere marittime: rispetto al 2016-2017 la flessione nel periodo pre-pandemico 2018-2019 è stata del 36%. Allo stesso tempo, però, altri flussi largamente estranei alla rotta mediterranea centrale hanno mostrato un forte dinamismo: in particolare sono cresciute del 243% le richieste d'asilo di cittadini latinoamericani e del 15,9% quelle dall'Europa.

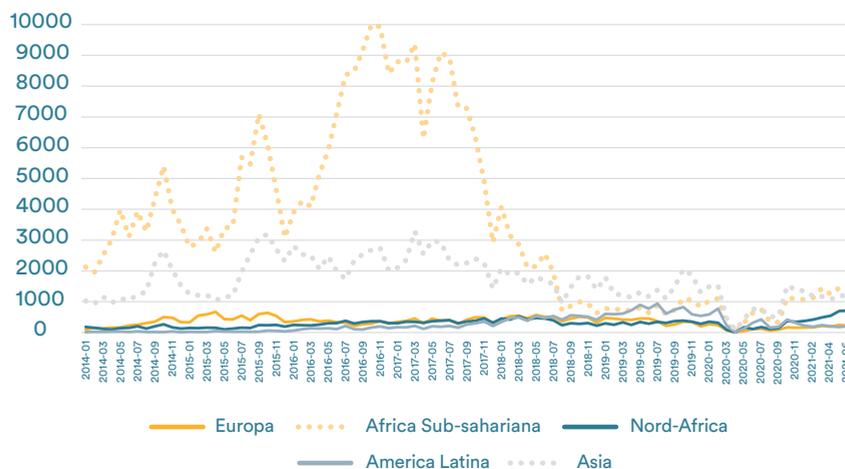
<sup>8</sup> Il risultato è in linea con i dati relativi a ondate migratorie precedenti da questo paese: tra i cittadini tunisini che avevano ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari nel 2011, a seguito della crisi seguita alla primavera araba, solo il 9,8% era ancora presente in Italia al 1° gennaio 2018 (Istat, 2019).

Tabella 6. Rapporto tra richieste d'asilo e sbarchi. Prime 10 nazionalità per numero di sbarcati in Italia. Anno 2020

	<i>Richieste d'asilo</i>	<i>Sbarchi</i>	<i>Richieste d'asilo ogni 100 sbarchi</i>
Tunisia	1.024	12.883	8
Bangladesh	2.740	4.141	66
Costa d'Avorio	629	1.950	32
Algeria	115	1.458	8
Pakistan	5.515	1.400	394
Egitto	382	1.264	30
Sudan	300	1.125	27
Marocco	492	1.030	48
Afghanistan	645	1.009	64
Iran	150	970	15
<b>Totale</b>	<b>26.963</b>	<b>34.154</b>	<b>79</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat e Ministero dell'Interno

Grafico 4. Numero di richieste d'asilo mensili per area di provenienza del richiedente. Gennaio 2014-giugno 2021



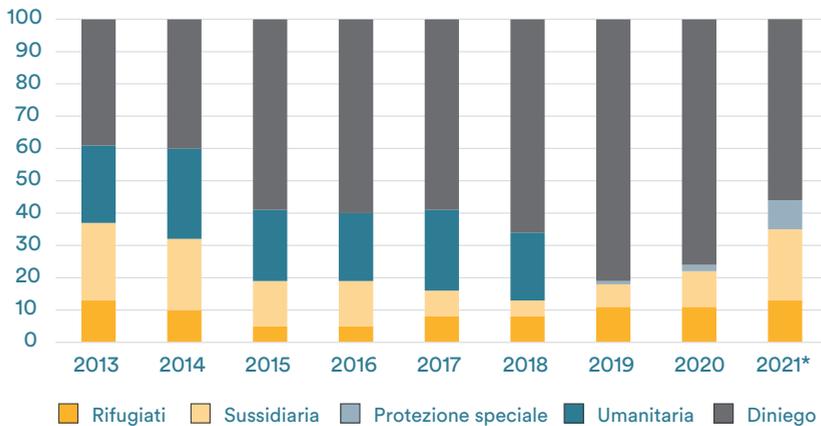
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

I dati fino al primo semestre 2021 mostrano che la pandemia ha costituito una netta cesura rispetto alle dinamiche 2018-2019. L'impatto maggiore si osserva per i flussi dall'America Latina: dopo il mese di aprile 2020 – in cui le richieste d'asilo da questa area sono state prossime allo zero a causa del rallentamento del traffico aereo – appaiono stabilmente ridimensionati i flussi dal Salvador, dal Perù e dal Venezuela (Eurostat, 2021). Come conseguenza delle dinamiche già descritte per gli sbarchi, sono al contempo incrementate le richieste d'asilo di cittadini nordafricani a fronte di una crescita delle domande di cittadini dall'Africa subsahariana che rimane su livelli di poco superiori al biennio 2018-2019. Sono stabili invece le richieste di protezione da parte di cittadini asiatici.

L'Italia non è uno tra i principali approdi dei cittadini afghani in Europa; tuttavia, i dati preliminari della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo estesi ai primi 10 mesi del 2021 segnalano una fortissima crescita delle richieste di protezione di afghani nella seconda metà del 2021. A fronte delle circa 600 domande annue nel biennio 2019-2020, le domande al 5 novembre 2021, sospinte dai ponti aerei da Kabul di fine agosto, sono 4.516. Quella afghana è così la quarta nazionalità per numero di richieste nel 2021 (12%)<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda gli esiti delle richieste di asilo, i primi sei mesi del 2021 mostrano, nel complesso, una evidente flessione nella proporzione complessiva di dinieghi (57%) rispetto al 2020 (76%<sup>10</sup>; Graf. 5). A determinare tale tendenza concorrono l'incremento nel numero di permessi speciali (9%) e la crescita nel numero di concessioni di protezione sussidiaria (22% contro l'11% del 2020).

Grafico 5. Esiti delle richieste d'asilo, anni 2013-2021\*



\* Il dato provvisorio relativo al 2021 si riferisce ai primi due trimestri ed è di fonte Eurostat.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno e Eurostat

<sup>9</sup> Tra maggio e ottobre 2021 sono stati 4.723 gli afghani collocati nei CAS e nei progetti SAI (Fonte Ministero dell'Interno in risposta a Fondazione ISMU).

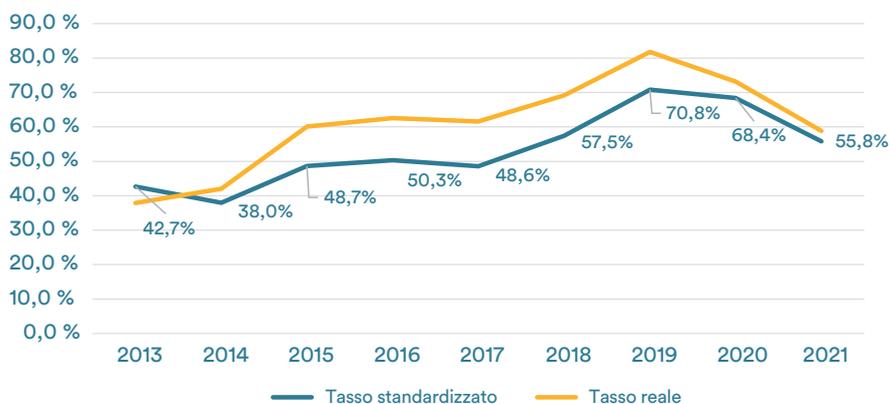
<sup>10</sup> Intendendo, come da diffusione sul sito del Ministero dell'Interno, tra i dinieghi gli altri esiti e il diniego per irreperibilità.

Se vogliamo però valutare correttamente la tendenza a concedere o rigettare le richieste d'asilo, anche in relazione ai cambiamenti legislativi, è necessario depurare il dato dalle variazioni annuali nella composizione della popolazione che presenta tali richieste. Per valutare i tassi di rigetto delle domande d'asilo tra il 2013 e il primo semestre 2021 si è costruita così una serie di tassi standardizzati sulla base del metodo della popolazione tipo<sup>11</sup> utilizzando i tassi di rigetto di tutte le provenienze per le quali nel periodo considerato siano state presentate almeno 30 richieste d'asilo annue. Le domande ricevute da tali paesi rappresentano il 92,4% del totale.

L'analisi delle serie dei tassi standardizzati mostra come indubbiamente ci sia stato un aumento dei tassi di rigetto tra il 2013 e il 2019 con un punto di massimo nel 2019, unico anno interamente normato dalla legge 132/2018 in cui sono stati convertiti i c.d. decreti sicurezza (Graf. 6). L'intervento legislativo ha incrementato in modo incisivo il numero di respingimenti delle domande d'asilo: il tasso standardizzato segnala che controllando la composizione per nazionalità il numero di decisioni negative è passato da 49 ogni 100 nel 2017 – ultimo anno interamente antecedente l'intervento normativo – a 71 ogni 100 nel 2019. Gli esiti del primo semestre 2021 successivi alla nuova revisione legislativa hanno abbassato nuovamente il tasso di rigetto, senza tuttavia riportarlo ai livelli osservati tra il 2015 e il 2017. Le forme di protezione speciale introdotte quindi non compensano pienamente, almeno in questa prima fase, l'effetto dell'abolizione della protezione umanitaria. L'appaiamento del tasso non standardizzato del 2021 ai livelli 2015-2017 mostrato nei grafici 5 e 6 è quindi in parte conseguente alla variazione nella composizione della popolazione richiedente asilo. Il paragone con il tasso non standardizzato evidenzia, infatti, come la crescita dei tassi di rigetto osservata in Italia dal 2014 sia stata amplificata dalla composizione della popolazione richiedente asilo, nella quale sono state a lungo sovra rappresentate popolazioni caratterizzate da un tasso di rifiuto particolarmente elevato. La fase pandemica ha trasformato il profilo della popolazione richiedente asilo che nell'ultimo biennio è stata composta in modo più marcato che in passato da provenienze caratterizzate da un tasso di rigetto inferiore. La crescita repentina delle domande d'asilo da parte di cittadini afghani, caratterizzati da un altissimo tasso di riconoscimento della domanda di protezione (98%), determinerà senza dubbio un'ulteriore riduzione degli esiti negativi delle domande complessive nel dato finale del 2021 e nel 2022.

<sup>11</sup> La popolazione tipo utilizzata è di 1.000 applicanti per ogni paese di provenienza.

Grafico 6. Andamento dei tassi di rifiuto totali e standardizzati. Anni 2013-giugno 2021\*. Principali cittadinanze\*\*



\* Il dato provvisorio relativo al 2021 si riferisce ai primi due trimestri. \*\* Si intendono per principali cittadinanze i paesi d'origine per cui in ogni periodo sono state registrate almeno 30 richieste d'asilo.  
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

## 5. Conclusioni

I primi dati consolidati relativi alla popolazione straniera dall'inizio della pandemia restituiscono l'immagine di una popolazione in calo per il secondo anno consecutivo in virtù della flessione degli ingressi e del costante flusso di acquisizioni di cittadinanza. L'inedito aumento della mortalità osservato nel 2020, pur nel contesto di una struttura per età piuttosto giovane merita senza dubbio ulteriore attenzione. È stabile, alla data del 1° gennaio 2021 cui fa riferimento la più recente stima prodotta, il numero di irregolari, tra i quali è ancora conteggiata la quasi totalità delle persone che nel 2020 hanno presentato domanda di emersione. L'iter di valutazione delle domande è stato, come già evidenziato, piuttosto lento. A febbraio 2021, infatti, solo il 5% delle domande era giunto nella fase finale della procedura. I dati più recenti segnalano che all'8 novembre 2021 le domande esaminate erano 92.876, pari al 44,7% del totale, con esiti positivi nell'83,6% dei casi e un ulteriore 2,4% di rinunce<sup>12</sup>. Gli effetti di tale procedura sul numero di persone con status giuridico non regolare saranno certamente evidenti nella stima (al 1.1.2022) che sarà pubblicata nella prossima edizione di questo Rapporto.

Come già avvenuto in passato, gli ingressi irregolari relativi a flussi misti, tra cui sono presenti molti richiedenti asilo, sono in controtendenza con la po-

<sup>12</sup> I dati all'8 novembre 2021 sono stati forniti dal Ministero dell'Interno in risposta a Fondazione ISMU.

polazione straniera generale, e in crescita a causa del forte impatto della pandemia sui paesi della sponda sud del Mediterraneo. Infine, le recenti modifiche legislative hanno indubbiamente ridotto la proporzione di domande d'asilo rifiutate in prima istanza, pur con livelli di restrittività superiori al periodo antecedente i c.d. decreti sicurezza del 2018.

## Riferimenti bibliografici

**ECRE** (2021), *Greece: Illegal Pushbacks Continue as Arrivals Drop Under "Strict but Fair" Immigration Policy – New "Closed Controlled" Camps Faces Massive Criticism*, ECRE, Ginevra [online] disponibile in: <https://ecre.org/greece-illegal-pushbacks-continue-as-arrivals-drop-under-strict-but-fair-immigration-policy-new-closed-controlled-camps-faces-massive-criticism/>.

**Eurostat** (2021), *Database*, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

**Fakir I., Werenfels I.** (2021), *The Pandemic and Governance in the Maghreb: A Moment of Truth*, SWP Comment 2021/C 15, 18.02.2021, doi:10.18449/2021C15 [online] disponibile in: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-pandemic-and-governance-in-the-maghreb-a-moment-of-truth>.

**Fondazione ISMU** (2019), *A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, UNICEF, UNHCR e OIM, Roma [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/a-un-bivio-la-transizione-alleta-adulta-dei-minosri-stranieri-non-accompagnati/>.

**Istat** (2021), *Cittadini non comunitari in Italia, Anni 2020-2021*, Statistiche Report, 22 ottobre [online] testo disponibile in: [www.istat.it](http://www.istat.it).

**Istat** (2020), *Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia*, Istat, Roma [online] disponibile in: [www.istat.it](http://www.istat.it).

**Istat** (2019), *Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto d'asilo e gestione dei flussi migratori*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Prof. Gian Carlo Blangiardo, I Commissione (Affari Costituzionali) Camera dei deputati Roma, 18 settembre [online] disponibile in: [www.istat.it](http://www.istat.it).

**Ministero dell'Interno** (2021), *Cruscotto statistico*, [online] disponibile in: <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

**Schofberger I., Rango M.** (2020), *COVID19 and migration in West e and North Africa across the Mediterranean*, IOM, Ginevra [online] <https://publications.iom.int/books/migration-west-and-north-africa-and-across-mediterranean-covid-19-and-migration-west-and-north>.

**Strozza S., Conti C., Tucci E.** (2021), *Nuovi cittadini. Diventare italiani nell'era della globalizzazione*, il Mulino, Bologna.

**UNHCR** (2021a), *ITALY Sea arrivals dashboard*. September [online] disponibile in: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/89365>

**UNHCR** (2021b), *Italy Fact Sheet August 2021* [online] disponibile in: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/89124>.

**UNHCR** (2021c), *Italy Fact Sheet June 2021* [online] disponibile in: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/88037>.

**UNHCR** (2020), *Global Focus Tunisia* [online] disponibile in: <https://reporting.unhcr.org/node/2529?y=2020#year>.

**Vermeren P.** (2021), *The Maghreb besieged by the COVID-19 crisis*, "Hérodote", 180, 165-179, [online] disponibile in: <https://doi.org/10.3917/her.180.0165>.

**Villa M.** (2021), *Fact Checking: migrazioni 2021*, Ispi, Milano [online] disponibile in: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-fact-checking-migrazioni-2021-31027>.

**Vink M.** (2017), "Citizenship and legal statuses in relation to the integration of migrants and refugees", in R. Bauböck R., Tripkovic M.(eds.), *The integration of migrants and refugees: an EUI forum on migration, citizenship, and demography* European University Institute, pp. 24-46 [online] disponibile in: <https://doi.org/10.2870/30835>.



1. I primi dati sugli effetti della pandemia

---

2. La pressione sulle frontiere esterne, le nuove domande di asilo e la questione afgana

---

3. Conclusioni

# 3.

## Le migrazioni in Europa

*Livia Elisa Ortensi*

### 1. I primi dati sugli effetti della pandemia

I più recenti dati ufficiali relativi alla popolazione straniera regolare aggiornati al 1° gennaio 2020, e quindi precedenti l'inizio della crisi pandemica, segnalano la presenza nell'UE27<sup>1</sup> di 36,5 milioni di stranieri e di circa 54,5 milioni di nati all'estero (contingente che approssima con buona accuratezza gli immigrati di prima generazione indipendentemente dalla cittadinanza). Con riferimento a quella data gli stranieri e i nati all'estero costituiscono rispettivamente l'8,2% e il 12,2% della popolazione europea (Eurostat, 2021). Se si considera l'intera area europea, che include tra gli altri anche Regno Unito, Svizzera e Norvegia, il numero di stranieri e nati all'estero sale rispettivamente a 45,6 milioni (8,6% della popolazione) e 67,4 milioni (12,8% della popolazione; Eurostat, 2021).

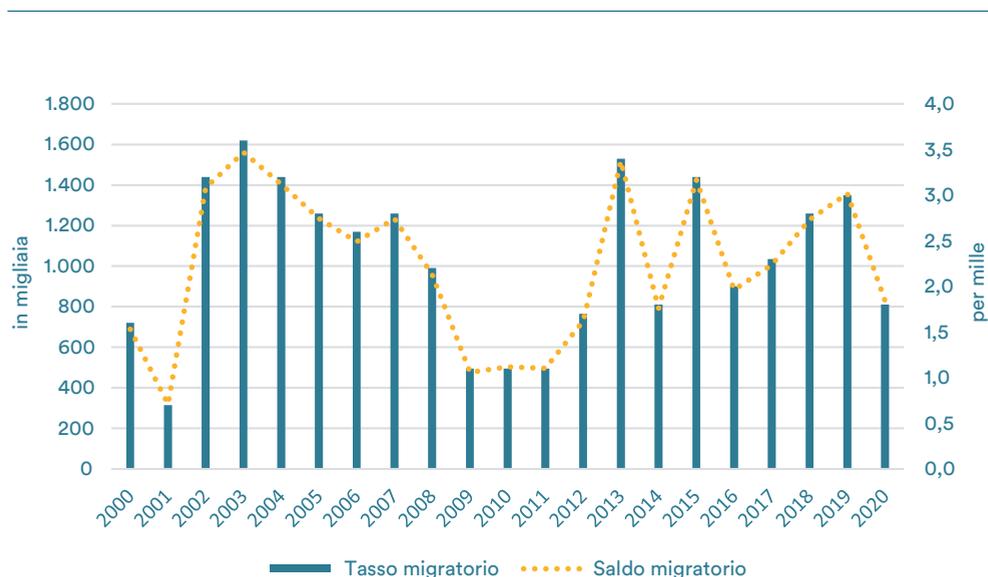
Se il sistema statistico europeo non ci permette ancora di cogliere pienamente l'impatto pandemico, in particolare per quel che riguarda il numero di presenti al 1° gennaio 2021, è tuttavia possibile fare alcune prime considerazioni relativamente al bilancio dei flussi migratori avvenuti nel 2020. Tali informazioni vanno a integrare le tendenze già note relative a flussi monitorati quasi in tempo reale perché considerati indicatori di aspetti potenzialmente emergenziali

<sup>1</sup> Come già avvenuto nella scorsa edizione di questo Rapporto si considera l'ormai definitivo assetto per l'UE27 proposto da Eurostat (EU27 - from 2020) che non prevede anche retroattivamente l'aggregazione con le statistiche relative al Regno Unito (Eurostat, 2019).

come quelli relativi alle richieste d’asilo e agli ingressi di flussi misti non autorizzati alle frontiere marittime e terrestri<sup>2</sup>.

L’analisi dei tassi e dei saldi migratori a livello dei paesi UE27 sostanzia così le previsioni più accreditate, che ipotizzavano un rallentamento degli ingressi nello spazio dell’Unione europea a partire dal 2020. Il tasso di migrazione netta<sup>3</sup> (1,8 ogni 1.000 abitanti) per il 2020 è così poco meno che dimezzato rispetto all’anno precedente, mentre il saldo<sup>4</sup> si attesta attorno a quota 800mila a fronte di un dato per il 2019 di oltre 1,3 milioni. La pandemia ha interrotto la crescita nel bilancio positivo tra entrate e uscite osservata tra il 2017 e il 2019 che suggeriva una ripresa degli ingressi non più trainata dai soli effetti delle crisi umanitarie (Graf. 1).

Grafico 1. Saldo migratorio (in migliaia) e tasso migratorio per mille abitanti. UE27. Anni 2000-2020



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat [DEMO\_GIND]

<sup>2</sup> Tali flussi pur nella loro rilevanza per il monitoraggio della mobilità per motivi umanitari sono poco rappresentativi del panorama migratorio nel suo insieme.

<sup>3</sup> Il tasso migratorio (Net migration plus statistical adjustment, Eurostat DEMO\_GIND) è il rapporto tra il saldo migratorio e l’ammontare medio annuo della popolazione residente, per mille. Rappresenta quindi la differenza tra il numero di ingressi e di uscite ogni 1.000 abitanti.

<sup>4</sup> Il saldo migratorio (Crude rate of net migration plus statistical adjustment, Eurostat DEMO\_GIND) è la differenza in valore assoluto tra il numero di immigrati e quello di emigrati da e per una determinata entità geografica. È importante sottolineare che si tratta del bilancio di tutti i movimenti registrati da e per l’estero, quindi, include anche i movimenti dei cittadini dell’entità geografica stessa. Non è perciò una misura dei primi ingressi di stranieri dall’estero.

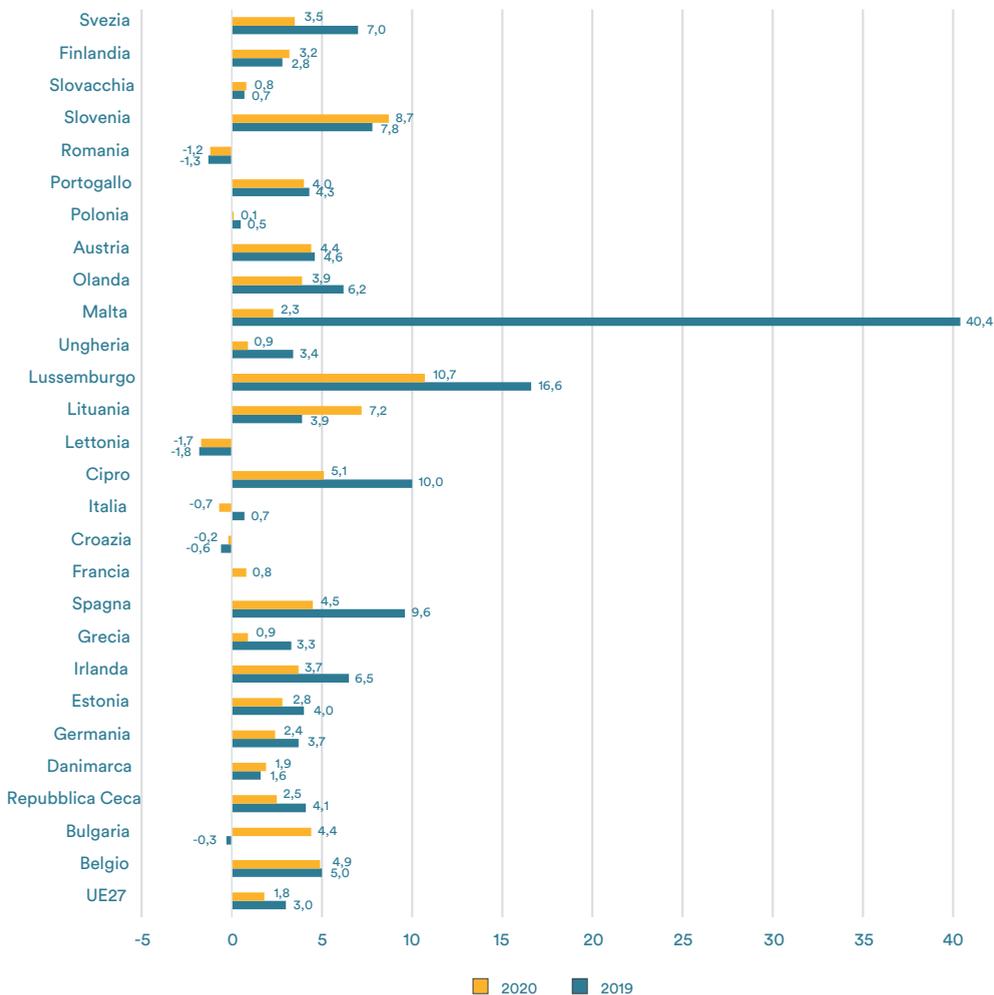
Nel 2020 gran parte dei paesi ha comunque garantito ai propri cittadini e agli stranieri con un permesso di lungo periodo la possibilità di ritornare nel paese di residenza abituale, così come i ricongiungimenti familiari, anche durante i periodi di maggiori restrizioni. Inoltre, in molti contesti è stato consentito l'ingresso di nuovi lavoratori da impiegare nei settori giudicati essenziali come sanità e agricoltura. Tuttavia, la congiuntura epidemiologica ed economica avversa ha verosimilmente sfavorito o almeno ritardato il debutto di progetti migratori meno solidi rispetto agli ingressi per motivi di famiglia o di lavoro.

In gran parte dei paesi dell'Unione il tasso migratorio è inferiore nel 2020 rispetto al 2019, con alcune notevoli eccezioni (Graf. 2). Nei paesi ancora non pienamente consolidati come paesi di approdo definitivo per i migranti internazionali<sup>5</sup>, infatti, il tasso migratorio nel 2020 è aumentato, indicando presumibilmente il ruolo non secondario di flussi di rientro al paese d'origine. È questo il caso di Romania, Bulgaria, Slovenia, Slovacchia e Lituania. Tra i paesi di migrazione più consolidata gli ingressi sono aumentati rispetto al 2019 in Francia, Danimarca e Finlandia. Solo per l'Italia l'impatto nel 2020 è stato così forte da determinare un'inversione del bilancio complessivo degli ingressi, che da positivo (0,7 per mille nel 2019) diventa negativo toccando il livello di -0,7 per mille abitanti e andando per il primo anno a potenziare, anche per quanto riguarda la componente migratoria, il decremento demografico già in atto a causa della differenza tra nascite e morti.

Restringendo l'analisi ai primi ingressi legali di stranieri provenienti da paesi terzi nell'Europa a 27 membri si conferma come lo scenario pandemico ne abbia rallentato in modo sostanziale la portata (Graf. 3). Nel 2020 sono stati emessi infatti 2,2 milioni di primi permessi di soggiorno, con una flessione complessiva del 24% e pari a poco oltre 700mila ingressi in meno rispetto al 2019.

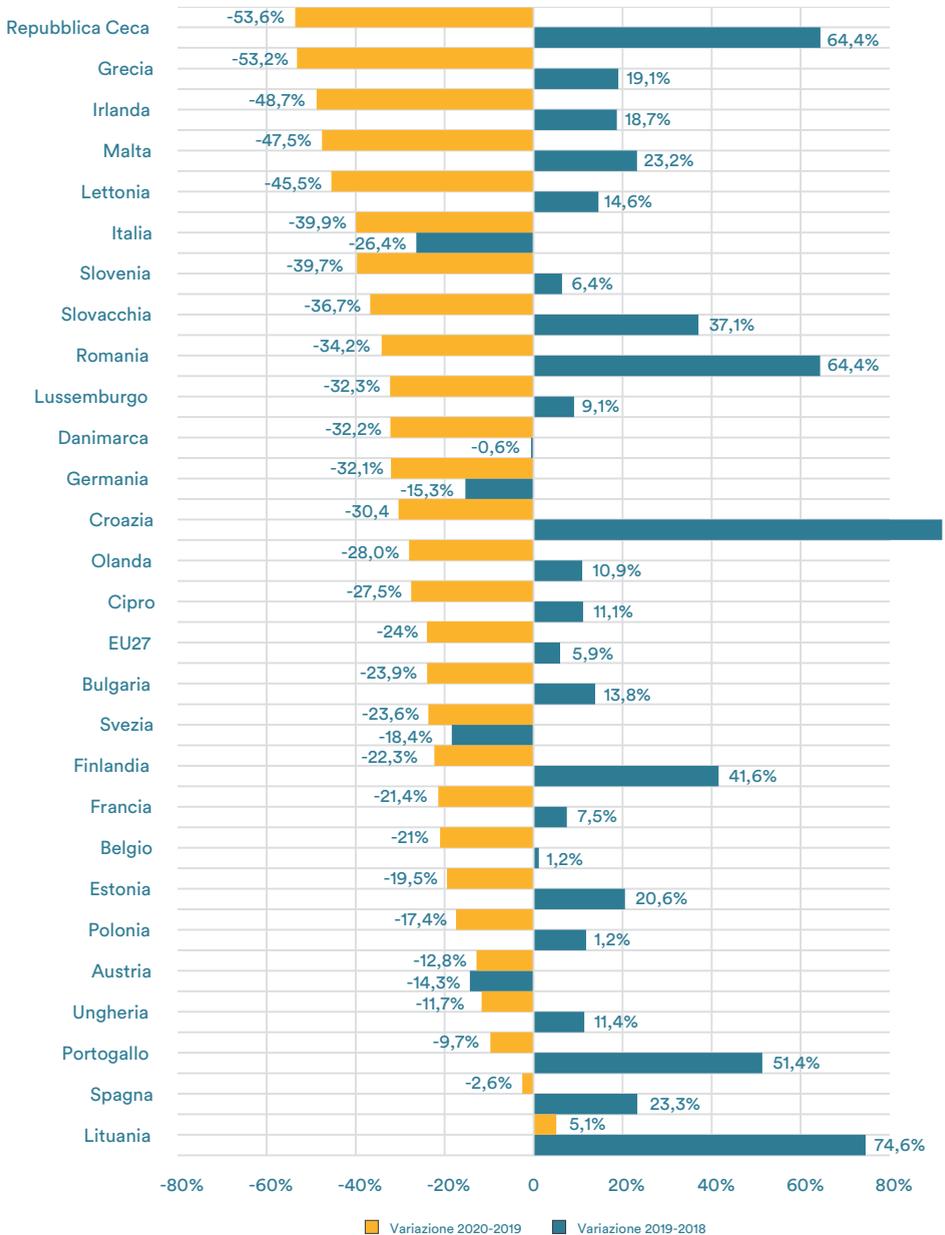
<sup>5</sup> Da diverse edizioni del Rapporto, Fondazione ISMU ha adottato la classificazione dei paesi europei proposta da Gropas e Triandafyllidou (2007). Tale classificazione è di cruciale importanza per ragionare in modo comparato tra paesi con una storia simile rispetto all'immigrazione a partire dal secolo scorso. Tuttavia, in virtù della crescente importanza dei paesi dell'area orientale nella dinamica migratoria, dalla scorsa edizione di questo Rapporto si è deciso di modificare la classificazione originale "paesi in transizione" per Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia e "paesi non di immigrazione" riferita a Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia e Slovacchia con le più attuali e politicamente rilevanti "Gruppo di Visegrád" e "altri paesi dell'Europa orientale". Si considerano invece paesi di antica immigrazione Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Lussemburgo, Olanda, Austria e Svezia. Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Portogallo e Finlandia si considerano paesi di più recente immigrazione, Cipro e Malta sono classificate come piccole isole, e infine Regno Unito, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera sono considerati paesi di antica immigrazione extra UE.

Grafico 2. Tasso migratorio per mille abitanti. Paesi UE27. Anni 2019-2020



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat [DEMO\_GIND]

Grafico 3. Variazione annuale nel numero di primi permessi di soggiorno emessi. Variazione 2019/2018 e 2020/2019. Paesi UE27



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat [MIGR\_RESFIRST]

La flessione nel numero di ingressi è stata più marcata nella Repubblica Ceca (-53,6% rispetto al 2019), in Grecia (-53,2%) e Irlanda (-48,7%) e minima in Spagna (-2,6%), Portogallo (-9,7%) e Ungheria (-11,7%). Solo la Lituania ha emesso un numero di permessi di soggiorno superiori al 2019, con un incremento del 5,1%.

Nonostante una flessione del 17,4% nel numero di ingressi, la Polonia si conferma, come nel 2019, il paese EU27 caratterizzato dal maggior numero di ingressi (oltre 598mila, anche se di durata inferiore a 12 mesi nell'88% dei casi contro una media europea del 40% per tali durate), una cifra superiore a quella registrata in Germania (circa 313mila, -32,1% nel 2020) e Spagna (circa 312mila).

La pandemia ha inoltre avuto un impatto differenziato sulle varie tipologie di ingresso. Nei paesi di più antica e consolidata migrazione come Germania, Francia, Belgio e Austria i flussi meno interessati dalla pandemia sono stati quelli per famiglia e "altri motivi" (tra cui troviamo asilo e protezione) a fronte di riduzioni più consistenti nell'ambito del lavoro e dell'istruzione.

I paesi di più recente immigrazione come quelli mediterranei e dell'area orientale, invece, mostrano riduzioni meno marcate o addirittura incrementi negli ingressi per lavoro.

Complessivamente la flessione più pronunciata si osserva per gli ingressi motivati da ragioni di studio (-38,1% nell'intera EU27). In quest'ambito i decrementi maggiori sono stati osservati in Germania (-76,2%), Lussemburgo (-60,6%), Estonia (-59,6%) e Italia (-57,9%). Al contrario, gli ingressi per "altri motivi", in particolare legati a protezione e asilo, mostrano complessivamente la decrescita meno marcata (-13,2% a livello EU27), con flessioni particolarmente ampie però in Finlandia (-85,1%), Repubblica Ceca (-55,9%) e, come si vedrà in seguito, Grecia (-50,5%).

Gli ingressi per motivi familiari nell'Unione europea scendono complessivamente del -23,3%, con flessioni più consistenti in Grecia (-57,7%), Irlanda (-50,0%) e Repubblica Ceca (-49,9%).

Nell'ambito degli ingressi per motivi di lavoro, invece, come già accennato, la Spagna mostra un dato in netta controtendenza (+28,0%), positivo anche nella più piccola Estonia (+6,2%). Riduzioni modeste o comunque nettamente inferiori agli altri canali di ingresso si osservano anche in Bulgaria (-1,1%), Estonia (-3,2%), Portogallo (-6,7%) e Italia (-7,5%).

## 2. La pressione sulle frontiere esterne, le nuove domande di asilo e la questione afgana

Il ritorno dei Talebani al governo dell'Afghanistan nell'agosto del 2021 ha rinnovato le preoccupazioni rispetto all'aumento dei flussi di profughi verso l'Europa com'era accaduto nel 2014-2017. Tali preoccupazioni hanno trovato espressione concreta nella lettera inviata alla Commissione europea da Austria, Cipro, Danimarca, Grecia, Lituania, Polonia, Bulgaria, Repubblica Ceca,

Estonia, Ungheria, Lettonia e Slovacchia dove si richiedono fondi europei per costruire nuove barriere fisiche lungo i confini dell'Unione. È bene ricordare che i flussi misti di richiedenti asilo e assimilabili, pur nettamente ridimensionati rispetto ai volumi del 2014-2017, non si sono mai esauriti (Tab. 1) e che lungo la rotta Balcanica sono in transito migliaia di migranti incluse famiglie con minori al seguito (Fruscione, 2020, Save the Children, 2021) esposti a ripetuti episodi di violenza (Border Violence Monitoring Network, 2021). Numerose fonti denunciano il netto peggioramento delle condizioni di vita dei migranti nei paesi di transito e le aumentate barriere per accedere alle procedure di richiesta d'asilo dall'inizio della crisi pandemica (Council of Europe, 2021).

Tabella 1. Ingressi irregolari alle frontiere terrestri lungo la rotta Balcanica. Anni 2015-2021\*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Paesi</b>							
Nord Macedonia	388.233	89.771	547	3.132	19.716	5.898	13.453
Ungheria	411.515	19.221	1.626	384	n.a.	n.a.	n.a.
Serbia	579.518	98.975	5.435	8.857	17.611	39.648	44.028
Albania	n.d.	831	752	3.399	3.067	3.628	150
Kosovo	n.d.	279	150	594	2.038	3.001	808
Bosnia-Erzegovina	n.d.	143	1.116	23.848	29.196	16.150	12.860
Montenegro	n.d.	308	807	4.645	8.695	2.904	2.796
Romania	n.d.	n.d.	2.512	867	946	2.070	1.973
Croazia	556.830	102.275	2.479	8.092	19.683	29.110	10.923
Bulgaria	31.174	17.187	2.562	2.576	1.940	3.413	5.863
Slovenia	n.d.	n.d.	1.934	8.477	16.099	14.117	5.581

\* Dati al 30 settembre 2021.

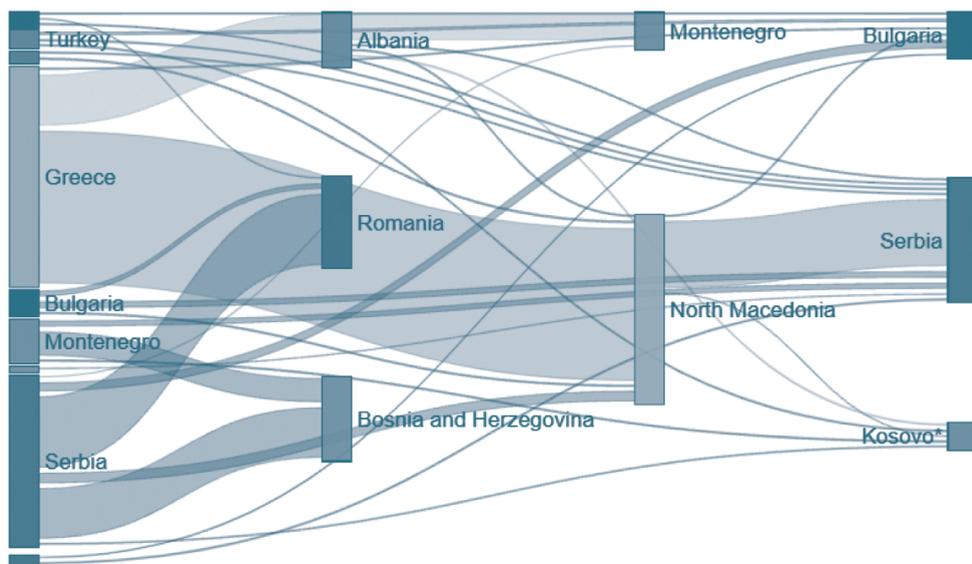
Fonte: IOM Flow Monitoring Europe, <http://migration.iom.int/europe/>

Già nella precedente edizione di questo Rapporto, si è rimarcato come la riduzione osservata nell'ambito degli ingressi regolari non si applichi alle rotte balcanica e mediterranea. Il più recente report dell'agenzia europea Frontex, relativo ai primi 7 mesi del 2021, segnala un aumento del 90% degli ingressi non autorizzati intercettati lungo la rotta Balcanica, la maggioranza da parte

di persone originarie da Siria, Afghanistan e Marocco (Frontex, 2021a). Il dato per il 2021 della Serbia, della Macedonia del Nord e della Bulgaria, infatti, pur riferito a metà anno, supera già quello dell'intero 2020.

L'importanza dei transiti attraverso Serbia e Macedonia del Nord è confermata dalle elaborazioni fornite da UNHCR relative ai percorsi dei migranti registrati lungo la rotta Balcanica tra gennaio e maggio 2021: gran parte dei movimenti originano dalla Grecia transitando per Serbia e Macedonia del Nord (Graf. 4).

Grafico 4. Paese di ultimo transito e paese di registrazione. Gennaio-maggio 2021



Fonte: Operational Portal UNHCR, <https://data2.unhcr.org/>

Per quanto riguarda il Mediterraneo, i dati parziali sugli arrivi alle frontiere marittime del 2021 suggeriscono una ripresa della pressione migratoria, con un interessamento principalmente degli approdi in Italia (cfr. Cap. 2 in questo Rapporto) e Cipro (alla frontiera marittima e terrestre con l'autoproclamata Repubblica Turca di Cipro del Nord; Sanderson, 2021a). Si allenta complessivamente la pressione sulla Spagna, principale approdo nel 2020 (Tab. 2). Cresce, tuttavia, il numero di arrivi alle isole Canarie, circa 23mila nel 2020, 8 volte superiori a quelli del 2019. La pressione su questa rotta sembra rimanere alta anche nel 2021: gli sbarchi al mese di agosto erano doppi rispetto a quelli registrati nello stesso periodo del 2020 (Black, 2021; Sanderson, 2021b). Appaiono in calo gli arrivi via terra e via mare in Grecia, ma continuavano le segnalazioni di sistematici respingimenti illegittimi di richiedenti asilo alle frontiere terrestri e marittime del paese (UNHCR, 2021, Oxfam International, 2021).

Tabella 2. Arrivi alle frontiere terrestri e marittime. Italia, Grecia, Spagna, Cipro, Malta, 2015-2021\*

Anno	Italia		Grecia		Spagna		Cipro	Malta
	Frontiera marina	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	Frontiera marina	
2021*	47.959	2.250	3.508	27.434	10.406	6.786	470	
2020	34.154	9.238	5.547	40.106	1.755	2.965	2.281	
2019	11.471	62.445	8.941	26.168	6.345	1.700	3.405	
2018	23.370	32.742	17.473	58.525	6.800	1.268	1.445	
2017	119.369	29.718	5.551	22.414	6.293	1.078	20	
2016	181.436	173.450	3.292	8.162	6.396	345	24	
2015	153.842	856.723	3.713	5.312	10.978	269	106	

\* Dati al 10 ottobre 2021.

Fonte: IOM Flow Monitoring Europe, <http://migration.iom.int/europe/>

Nell'estate del 2021 all'attenzione degli osservatori è emersa una nuova area di crisi lungo la "rotta Baltica" che dalla Bielorussia porta alle frontiere con Lituania, Polonia e Lettonia. Si tratta di un canale che è sempre stato secondario rispetto ai precedenti e che in base ai dati forniti di Frontex non ha mai superato i 2.000 ingressi annui nel periodo 2008-2018 (Frontex, 2021b). Nel 2021 Frontex segnala 3.700 ingressi in Lituania nei primi sette mesi dell'anno prevalentemente da parte di persone originarie da Iraq, Camerun e Congo (Frontex, 2021b). I flussi verso la Polonia nello stesso periodo sono ancora più consistenti e superano i 10mila ingressi di cui 6.000 solo a settembre a fronte di un totale di circa 100 ingressi nel 2020 (Henley, 2021). L'apertura del passaggio tramite la Bielorussia si configura come l'ennesimo caso di uso politico dei migranti da parte dei paesi di transito. Richiedenti asilo e migranti economici, tra cui bambini anche molto piccoli, diventano così loro malgrado arma di pressione politica nei confronti dei paesi dell'Unione europea, e sono sistematicamente esposti a feroci violenze e respingimenti illegali con altissimi costi dal punto di vista umanitario (Camilli, 2021a; Scavo, 2021).

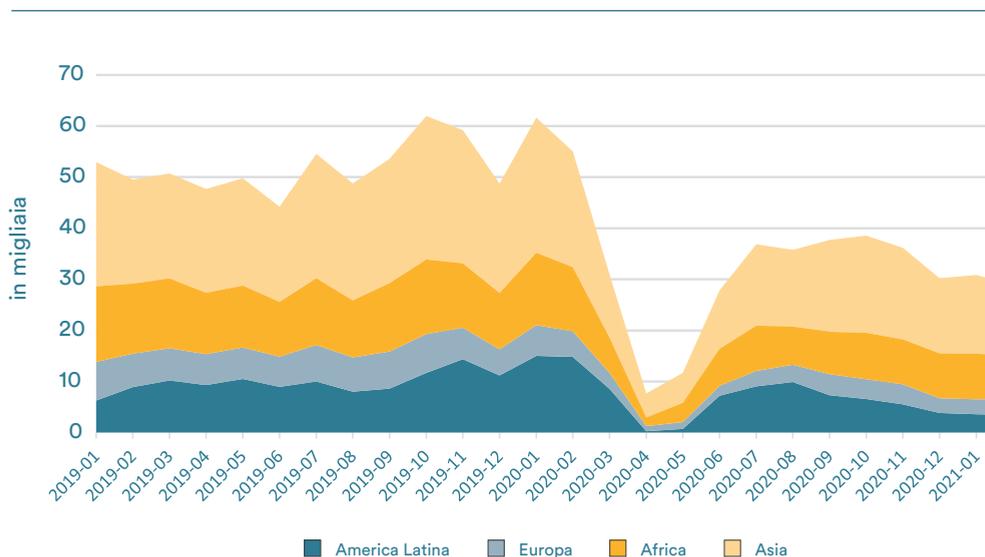
Le azioni di deterrenza ai confini, ma ancor di più le restrizioni alla mobilità imposte a livello mondiale nel 2020, hanno così indubbiamente costituito un freno alla possibilità di presentare domanda di asilo nei paesi dell'Unione europea. Se infatti la pressione lungo le frontiere è cresciuta nel 2020, il numero di richieste d'asilo presentate nello stesso anno, complessivamente poco oltre 400mila, sono inferiori di un terzo rispetto al 2019 (Tab. 3). La media mensile delle domande ricevute ha raggiunto un minimo nel periodo tra marzo e giugno 2020, riducendosi del 59,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. L'atteso recupero nel numero di richieste di asilo a partire dal secondo semestre 2020 si è mantenuto comunque su volumi inferiori sia a quelli del 2019 che al primo bimestre 2020.

Tabella 3. Richieste d’asilo verso l’UE27. Anni 2019-2021

Anno	Media mensile			Totale annuo	
	Primo semestre		Secondo semestre	Totale	V.% rispetto all'anno precedente
	Gennaio-Febbraio	Marzo-Giugno	Luglio-Dicembre		
2019	52.020	48.786	55.350	<b>631.285</b>	11,9
2020	59.100	19.961	36.557	<b>417.385</b>	-33,9
2021	30.510	34.535	-	-	-

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat (MIGR\_ASYAPPCTZM/ MIGR\_ASYAPPCTZA)

Grafico 5. Prime richieste di asilo, dati mensili, UE27. Anni 2019-2021



Note: sono esclusi dal grafico provenienze non note e apolidi.

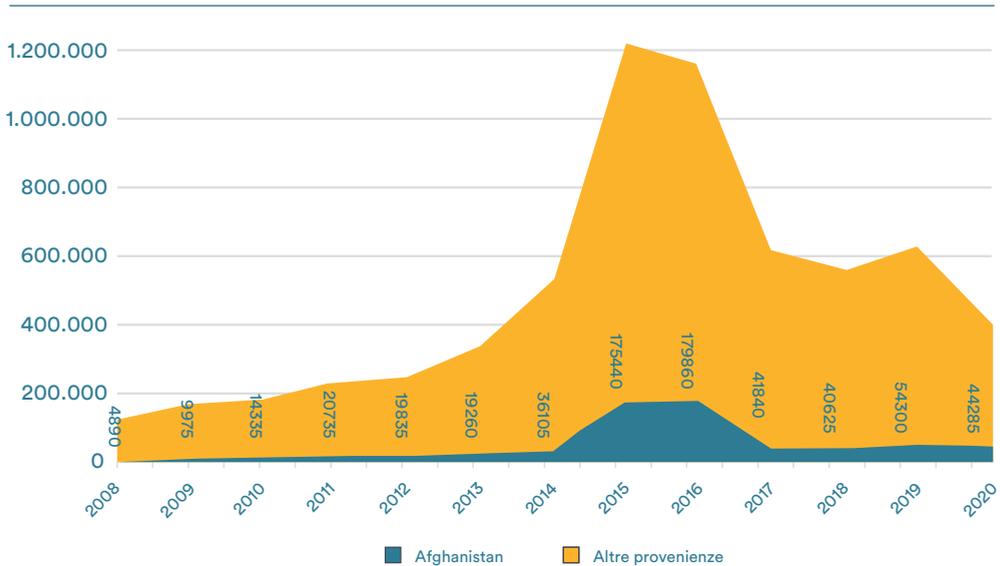
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat (MIGR\_ASYAPPCTZM)

La flessione delle domande d’asilo è stata più marcata per le provenienze dove l’ingresso è più frequentemente originato da una tratta aerea come quelle dall’America Latina (Graf. 5), area relativamente alla quale la riduzione delle domande ricevute nel primo bimestre 2021 è inferiore del 76,3% rispetto allo stesso periodo del 2020 (pre-pandemia), una flessione analoga a quella osservata confrontando i flussi del quadrimestre marzo-giugno 2021 con lo stesso periodo del 2019. Allo stesso tempo, le richieste da Stati europei non comunicati si sono stabilmente dimezzate nello stesso periodo rispetto al 2019. Sono

invece i flussi da Asia e Africa a mostrare un più veloce riassetto: per entrambe le aree di provenienza la riduzione nel quadrimestre marzo-giugno 2021 rispetto al 2019 è nell'ordine del 12-13%.

In questo quadro, particolare attenzione è da porre alle conseguenze del cambio di regime in Afghanistan: questo paese è infatti uno dei principali emittenti di richiedenti asilo verso l'Unione europea. Dal 2008 al 2020 l'UE27 ha ricevuto nel complesso circa 660mila prime richieste d'asilo da afgani, pari al 10,3% delle richieste totali. L'incidenza è stata particolarmente elevata nel biennio 2015-16 quando la proporzione di afgani tra i richiedenti asilo si è attestata intorno al 14-15% del totale.

Grafico 6. Prime richieste di asilo, UE27. Anni 2008-2020



Note: i valori riportati fanno riferimento alle prime domande d'asilo di cittadini afgani.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat (MIGR\_ASYAPPCTZA)

Nei primi sei mesi del 2021, periodo precedente la presa di potere da parte dei Talebani, le nuove domande d'asilo da cittadini afgani sono state mediamente 4mila al mese per un totale di poco meno di 25mila nuove domande (Eurostat, 2021), previste in crescita a seguito delle operazioni di evacuazione portate a termine nel mese di agosto 2021. Molti afgani sono inoltre registrati in transito lungo la rotta Balcanica soggetti a sistematici respingimenti e violazioni dei diritti umani (ECRE, 2021).

Negli ultimi anni molti cittadini afgani, in particolare al di fuori dell'Italia, si sono visti rifiutare la loro domanda d'asilo in Europa. Le domande d'asilo rigettate in prima istanza dal 2008 al 2020 nell'UE27 sono state oltre 260mila. Questo numero però non rappresenta una buona stima della popolazione irregolare attualmente presente nella UE poiché tali flussi di ingresso nello status

di irregolarità sono drenati dall'esito positivo dei ricorsi, dai rimpatri, dalla partecipazione a programmi di emersione/regolarizzazione su base nazionale, da re-emigrazioni verso paesi terzi avvenute al di fuori di programmi di rimpatrio volontario o forzato e, seppur in minima parte, da decessi.

Se l'UNHCR, tramite l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati Filippo Grandi, ha chiesto agli Stati dell'Unione il ricollocamento (resettlement) di metà degli 85.500 afgiani stimati in urgente necessità di evacuazione da qui ai prossimi 5 anni (Grandi, 2021), la linea tracciata fin qui dai paesi europei sembra però essere scarsamente orientata all'accoglienza, puntando invece, ancora una volta, sull'esternalizzazione della pressione migratoria tramite il finanziamento dell'assistenza ai profughi nei paesi limitrofi e garantendo l'accesso in Europa solo in casi di elevata vulnerabilità e rischio, già identificati dalle organizzazioni internazionali (Camilli, 2021b).

### 3. Conclusioni

La pandemia ha causato una complessiva contrazione degli ingressi in Europa, sia relativamente al bilancio complessivo tra immigrazioni ed emigrazioni che alla sola componente costituita dai primi ingressi di persone con cittadinanza non comunitaria contabilizzati mediante i primi permessi di soggiorno emessi nel 2020. Questo effetto di rallentamento non è relativo solo ai mesi più duri di restrizioni alla mobilità, ma recepisce verosimilmente una rinnovata cautela a iniziare progetti migratori in una fase di forte incertezza sanitaria e soprattutto economica. In questo contesto gli ingressi irregolari (tramite sbarchi o alle frontiere terrestri) e le richieste di asilo sono invece in controtendenza. Come avvenuto già durante la crisi del periodo 2014-2017 – queste migrazioni – alcune delle quali avvengono mediante viaggi lunghi e difficili, originati anche prima dell'inizio della pandemia – si mostrano scarsamente sensibili alla congiuntura economica alla quale invece flussi complessivi sono molto reattivi. Così in un momento in cui l'attrattività migratoria dell'Europa tende a diminuire la pressione alle frontiere torna a crescere anche se su livelli molto inferiori a quelli osservati nel 2014-2017. L'approdo in Europa, in una fase di rinnovata crisi economica, può costituire un ulteriore ostacolo all'integrazione dei migranti umanitari già per loro natura più esposti alla disoccupazione: è un aspetto da monitorare anche per stemperare possibili tensioni sociali nella popolazione dei paesi di arrivo.

## Riferimenti bibliografici

**Black J.** (2021), *Maritime Migration to Europe: Focus on the Overseas Route to the Canary Islands*, IOM, Geneva.

**Border Violence Monitoring Network** (2021), *Reports* [online] testo disponibile in: <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/>.

**Camilli A.** (2021a), *I nuovi muri europei contro i migranti*, "Internazionale", 13/10/2021 [online] disponibile in <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2021/10/13/europa-muri-migranti-bielorussia>.

**Camilli E.** (2021b), *L'Europa alla ricerca di una politica migratoria sull'Afghanistan*, "Commentary", ISPI 11/10/2021 [online] disponibile in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/leuropa-alla-ricerca-di-una-politica-migratoria-sullafghanistan-31942>.

**Council of Europe** (2021), *Migration during a pandemic* [online] disponibile in <https://www.coe.int/en/web/portal/covid-19-migrants-refugees-and-asylum>.

**ECRE** (2021), *Balkan Route: Hundreds Pushed Back Across the Region in August – Afghans Victims of Systematic Pushbacks, Evictions, Raids and Hostility in Croatia and BiH*, "News" [online] disponibile in <https://ecre.org/balkan-route-hundreds-pushed-back-across-the-region-in-august-afghans-victims-of-systematic-pushbacks-evictions-raids-and-hostility-in-croatia-and-bih/>.

**Eurostat** (2019), *New aggregate for European Union without UK* [online] disponibile in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/wdn-20180410-1>.

**Eurostat** (2021), *Database* [online] disponibile in <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

**Frontex** (2021a), *July: Increase in the Central Med and Western Balkans*. *Frontex News release* [online] disponibile in <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/july-increase-in-the-central-med-and-western-balkans-10s/p0>.

**Frontex** (2021b), *Migratory routes: Eastern borders route* [online] disponibile in <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/eastern-borders-route/>.

**Fruscione G.** (2020), *Migrazioni: se riapre la rotta balcanica*, ISPI [online] disponibile in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-se-riapre-la-rotta-balcanica-25347>.

**Grandi F.** (2021), *Tweet del 7 ottobre 2021* [online] disponibile in <https://twitter.com/FilippoGrandi/status/1446130702047596550?s=20>.

**Gropas R., Triandafyllidou A.** (2007), *European Migration. A Sourcebook*, Ashgate Publishing, Ltd. Aldershot, UK.

**Henley J.** (2021), *Concerns grow over Poland's treatment of migrants stuck at Belarus border*, "The Guardian" 1/10/2021 [online] disponibile in <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/01/poland-extends-state-of-emergency-migrants-belarus>.

**Oxfam International** (2021), *Alleged pushbacks at Greek border are persistent and systematic*, Press release 17/06/2021 [online] disponibile in <https://www.oxfam.org/en/press-releases/alleged-pushbacks-greek-border-are-persistent-and-systematic>.

**Sanderson S.** (2021a), *Cyprus accuses Turkey of creating new migration route*, "Infomigrants" 22/02/2021 [online] disponibile in <https://www.infomigrants.net/en/post/30401/cyprus-accuses-turkey-of-creating-new-migration-route>.

**Sanderson S.** (2021b), *Spain: 46 migrants rescued off Gran Canaria*, "Infomigrants" 26/08/2021 [online] disponibile in <https://www.infomigrants.net/fr/post/34615/spain-46-migrants-rescued-off-gran-canaria>.

**Save the Children** (2021), *Centinaia di minori intrappolati lungo la rotta balcanica*, Protezione Minori, Blog e notizie [online] disponibile in <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/centinaia-di-minori-intrappolati-lungo-la-rotta-balcanica>.

**Scavo N.** (2021), *I profughi «usati» da Minsk sbattono sui muri dell'Europa*, "Avvenire.it", 9/10/2021 [online] disponibile in <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/i-profughi-usati-da-minsk>.

**UNHCR** (2021), *Europe Situations: data and trends* [online] disponibile in <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/88371>.





VIA R.III  
DEL  
PARLAMENTO

1. Regolarizzazione

---

2. Asilo

---

3. Cittadinanza

---

4. Conclusioni

# 4.

## Il quadro normativo

*Ennio Codini*

Nel 2021 non vi sono stati cambiamenti di ampia portata del quadro normativo. Le modifiche sono state contingenti o concernenti aspetti specifici. Vi sono state misure temporanee legate alla situazione d'emergenza per l'epidemia di COVID-19, come, ad esempio, la proroga della validità dei permessi di soggiorno disposta col decreto-legge n. 2 del 14 gennaio. Vi sono stati poi sviluppi rilevanti sul piano tecnico. Per quel che riguarda ad esempio i permessi di soggiorno, con decreto del 20 gennaio del Ministro dell'Interno è stato approvato il nuovo "modello uniforme" in linea con le più moderne tecnologie in materia di documenti di riconoscimento. Vi è stata anche un'importante decisione della Corte costituzionale, la n. 157 del 20 luglio, che ha dichiarato illegittima per disparità di trattamento la disciplina del **gratuito patrocinio** nel suo non prevedere la possibilità per lo straniero non comunitario di accedere appunto al gratuito patrocinio presentando, quanto agli eventuali redditi prodotti all'estero, una dichiarazione sostitutiva, come consentito ai cittadini italiani e comunitari (una mancata previsione che costituiva in concreto un non piccolo ostacolo alla tutela in giudizio degli stranieri più poveri). Tutti eventi di un certo rilievo sul piano normativo. Ma, appunto, con tutta evidenza, o dagli effetti temporanei o concernenti aspetti particolari.

Vi sono stati però nel 2021 anche sviluppi che potrebbero e si ritiene *dovrebbero* essere di riferimento per **future riforme** di ampia portata che appaiono invero necessarie.

In particolare, dal difficoltoso iter attuativo della regolarizzazione avviata nel 2020 si potrebbe e dovrebbe prendere spunto per una fattiva riflessione su *come* fronteggiare il drammatico fenomeno del soggiorno irregolare su larga scala dei lavoratori stranieri che da decenni ormai affligge il nostro paese. E poi, dall'esa-

me di alcune soluzioni adottate quanto all'arrivo dei richiedenti asilo potrebbe e dovrebbe svilupparsi una riflessione su *come* affrontare effettivamente il dramma degli arrivi via mare gestiti dai trafficanti. Infine, ma non è certo questione di minore importanza, dal dibattito politico sul tema della riforma della disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza con riguardo alle cosiddette seconde generazioni, si potrebbe e si dovrebbe procedere per cercare di definire i tratti di una buona riforma in proposito, davvero necessaria a fronte dell'inadeguatezza della disciplina vigente rispetto alle esigenze dell'integrazione.

## 1. Regolarizzazione

Nel corso dell'anno è continuato l'esame delle domande di regolarizzazione di cui all'art. 103 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Un esame segnato da molte criticità. È emerso, ad esempio, l'orientamento dell'amministrazione a considerare inammissibili le istanze dei richiedenti asilo, giudicate invece ammissibili dai tribunali (cfr. TAR Piemonte, sentenza n. 739 del 15 luglio). Ma soprattutto, l'esame delle domande si è rivelato nel complesso assai lento. A novembre, a più di un anno dall'avvio del processo, tale esame risultava completato solo per circa il 45% di quelle presentate. Siffatta **estrema lentezza**, oltre a dar luogo a situazioni di vera e propria illegittimità (come evidenziato, ad esempio, dal TAR Lombardia in una sentenza del 6 ottobre), ha decisamente accentuato specifiche problematiche. Si pensi a quelle derivanti dal venir meno del rapporto di lavoro *in pendenza* della procedura. Ma anche al di là di tali problematiche – per le quali si rinvia ad altri studi (Morlotti, De Franchi, 2021; Morlotti, 2021) – il ritardo nel decidere sulle istanze ha rinfocolato le polemiche preesistenti per **una misura**, la regolarizzazione varata nel 2020, da molti considerata comunque fallimentare o per lo meno decisamente **inadeguata** rispetto alle dimensioni del fenomeno dell'irregolarità del soggiorno dei lavoratori stranieri.

Polemiche legate anzitutto alla scelta, fatta con il decreto-legge n. 34, di una regolarizzazione *limitata* al lavoro domestico e di cura in ambito familiare e a quello agricolo, escludendosi così i molti stranieri senza permesso impegnati ad esempio nell'edilizia oppure nei servizi (Zorzella, 2021). Polemiche poi derivanti anche da quanto emerso alla scadenza del termine per la presentazione delle domande, ossia che delle poco più di 200mila pervenute solo una minima parte ha riguardato il lavoro agricolo risultando così di fatto la regolarizzazione concernente *quasi esclusivamente* il lavoro domestico e quello di cura in ambito familiare.

Con riguardo alle criticità e alle polemiche di cui sopra paiono qui essenziali due osservazioni. La prima è che raggiungere con le regolarizzazioni straordinarie i lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno impegnati nell'agricoltura si è *sempre* rivelato estremamente difficile e addirittura in buona misura impossibile; anche la regolarizzazione storicamente di più ampia portata, quella di cui alla legge cosiddetta Bossi-Fini, toccò solo marginalmente il lavoro nei campi. Specie laddove, e non si tratta purtroppo di casi sporadici, abbiamo situazioni di sfruttamento estremo ai limiti della schiavitù, non ci sono evidentemente le

condizioni minime di contesto perché gli interessati accedano in gran numero alle misure straordinarie di regolarizzazione, comunque si disegni la disciplina. Emerge perciò con chiarezza l'esigenza di non affidare *solo* a siffatte misure il "recupero" delle situazioni irregolari e specialmente di quelle di grave sfruttamento. In proposito, appare apprezzabile il protocollo del 14 luglio col quale il Ministero dell'Interno, quello del Lavoro, quello dell'Agricoltura e l'ANCI si sono impegnati a adottare un'ampia gamma di azioni "per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato". Solo **l'impiego combinato di strumenti repressivi e di recupero** potrà dare in futuro chance per un effettivo miglioramento del quadro con riferimento al lavoro non regolare in agricoltura, immigrato e non (ferma restando l'esigenza di misurarsi anche con le ragioni economiche del fenomeno).

La seconda osservazione è che, anche al di là delle particolari problematiche del lavoro agricolo, la regolarizzazione in corso sta mostrando **limiti** che si ritrovano invero per lo più in generale in siffatte procedure in quanto sostanzialmente **intrinseci allo strumento della regolarizzazione straordinaria**, in particolare i seguenti. Una definizione dei possibili beneficiari che si configura tale da portare a esclusioni che ben possono apparire arbitrarie, derivante dagli occasionali compromessi politici da cui, nel contesto spesso di forti contrasti, inevitabilmente nascono le regolarizzazioni straordinarie. Una disciplina che risulta spesso tecnicamente mediocre, per i compromessi di cui sopra e anche per i tempi brevi di stesura-approvazione tipici delle misure straordinarie, con le conseguenti incertezze e tensioni applicative. Un'efficacia che dà sì un qualche sollievo al male derivante dalla presenza di centinaia di migliaia di immigrati senza permesso ma spesso, anche per i limiti di cui sopra, senza superarlo e poi per definizione nulla dà rispetto al futuro, rispetto ai futuri "irregolari", in un contesto nel quale, d'altra parte, purtroppo sempre nuovi stranieri ogni giorno si aggiungono a quelli già soggiornanti senza permesso.

E allora l'insoddisfazione diffusa per il "fallimento" della regolarizzazione di cui al decreto n. 34 non deve portare a invocare una qualche futura regolarizzazione straordinaria "migliore" e "risolutiva" bensì, questo è l'auspicio, a puntare finalmente con coraggio sulla definizione, attentamente valutata a fronte della delicatezza del tema, di **una disciplina stabile di selezione in ogni tempo degli "irregolari" meritevoli di un permesso**, *alternativa* alle misure straordinarie, secondo una linea da tempo auspicata nei Rapporti ISMU e, con ampi riferimenti e sviluppi, anche nel *Libro verde sul governo delle migrazioni economiche* proposto dal Settore Economia e lavoro di questa Fondazione<sup>1</sup>.

Dopo decenni d'immigrazione e molteplici regolarizzazioni straordinarie di massa, dopo i tanti studi a riguardo, dopo quest'ultima campagna così controversa e travagliata, i tempi davvero dovrebbero essere maturi per definire poche, chiare regole sui requisiti e il procedimento per concedere in ogni tempo, in via ordinaria, un permesso a quei lavoratori stranieri che, seppur soggiornando irregolarmente, potrebbero, proprio grazie tale permesso, sviluppare fino al compimento un percorso d'integrazione.

<sup>1</sup> Si veda <https://www.ismu.org/libro-verde-sulle-migrazioni-economiche/>.

## 2. Asilo

Nel 2021 vi sono poi stati diversi provvedimenti in materia d'asilo. Con un decreto del 29 gennaio è stato approvato il nuovo schema di capitolato per la gestione delle strutture d'accoglienza, ai fini di un adeguamento di tali strutture a quanto previsto dal decreto-legge n. 130 del 2020 che prevede uno sviluppo dei servizi concernenti l'insegnamento della lingua, il supporto psicologico e l'orientamento al territorio. L'art. 7 del decreto-legge n. 139 dell'8 ottobre ha a sua volta disposto un significativo incremento delle risorse del fondo nazionale per l'asilo per l'attivazione, nel triennio 2021-2023, di tremila posti aggiuntivi per far fronte all'eccezionale afflusso derivante dal ponte aereo attivato con l'Afghanistan. Ma al di là di siffatti provvedimenti, rilevanti ma non certo tali modificare radicalmente il quadro normativo o da determinare o anche solo preparare una qualche svolta a riguardo, vi sono stati nel 2021 fatti invece davvero importanti in prospettiva per una riflessione capace di portare a una rilevante riforma.

Uno è stato proprio il citato **ponte aereo attivato con l'Afghanistan**<sup>2</sup>. Tra il 18 e il 28 agosto, con l'operazione *Aquila Omnia*, sono state trasferite da Kabul all'Italia circa cinquemila persone di nazionalità afgana ritenute a rischio di morte o comunque di persecuzione a seguito del cambio di governo. Persone destinate a essere ospitate nel SAI (Sistema di accoglienza e integrazione), in quanto richiedenti asilo. Si è così attivato, seppur temporaneamente, un canale d'ingresso legale per i richiedenti asilo. Un canale, seppur nei limiti della sua portata *alternativo* a quelli illegali gestiti dai cosiddetti trafficanti. E poi *diverso* dagli altri legali esistenti, ossia il *resettlement* e i corridoi umanitari. Diverso perché *diretto* dall'area di provenienza dei beneficiari, laddove invece il *resettlement* per sua natura propone un arrivo da campi profughi, e dunque solitamente da un paese terzo, e anche i corridoi umanitari hanno finora visto come luogo di partenza paesi dove i fuggiaschi avevano trovato un primo rifugio, come nel caso del Libano per i siriani in fuga dalla guerra civile. E poi, e soprattutto, diverso in quanto **gestito in toto dalle autorità italiane**, laddove invece la gestione dei *resettlement* e dei corridoi umanitari chiama in causa, secondo i casi, l'UNHCR e le organizzazioni umanitarie.

Sviluppi importanti si sono poi registrati nel 2021 anche a proposito dei **corridoi umanitari** (cfr. Cap. 15 in questo Rapporto). Dopo i due accordi del 2015 e del 2017 – che hanno portato all'arrivo legale di circa duemila profughi provenienti per lo più dalla Siria – il 5 agosto è stato firmato un nuovo protocollo tra la Tavola Valdese, la Comunità di Sant'Egidio e le autorità italiane competenti per l'arrivo nel nostro paese di altre mille persone, in prevalenza siriani fuggiti in Libano. Inoltre, agli inizi di novembre è stato sottoscritto un altro protocollo – che coinvolge oltre ai soggetti sopra citati anche la CEI (Conferenza episcopale italiana) e la Federazione delle Chiese evangeliche – per un ulteriore corridoio umanitario, in questo caso a favore delle persone fug-

<sup>2</sup> Si veda anche <https://www.ismu.org/riflessioni-a-margine-del-ponte-aereo-kabul-roma/>.

gite dall'Afghanistan che hanno trovato rifugio in Iran o in Pakistan. Grazie a quest'ultimo protocollo 1200 persone dovrebbero giungere in Italia.

Perché gli sviluppi di cui sopra sono importanti in prospettiva, in vista di una possibile riforma del quadro normativo? Per sminuirne la portata potrebbe invero osservarsi, quanto al ponte aereo da Kabul, che esso è stato senza dubbio una misura eccezionale legata a particolarissime circostanze e tra l'altro ha riguardato quasi esclusivamente persone che avevano collaborato con missioni italiane nel paese, che *perciò* erano a rischio, e nei confronti delle quali di conseguenza vi era una speciale obbligazione etica di protezione in capo alle nostre autorità. E quanto ai corridoi umanitari potrebbe osservarsi che essi non sono una novità, già si è accennato ai due accordi del 2015 e del 2017, e sono comunque un rivolo rispetto al fiume dei flussi illegali dei richiedenti asilo. Ma se questo è vero, ci sono comunque in tali eventi elementi da valorizzare per affrontare finalmente con nuove regole il dramma – per gli interessati, anzitutto, ma poi anche per il nostro paese – dei per lo più terribili viaggi e dei caotici arrivi gestiti dai trafficanti.

I corridoi umanitari sono certamente un rivolo. Però da anni ormai si sviluppano, dando vita a una storia che si arricchisce costantemente di esperienze su *come* gestire un corridoio umanitario, e il loro stesso reiterarsi parla di un successo, e poi appare evidente che sono accettati dall'opinione pubblica laddove invece altre modalità d'arrivo dei richiedenti asilo suscitano preoccupazione se non addirittura ostilità. Tutti elementi che rendono **quella dei corridoi umanitari un'esperienza da valorizzare in prospettiva**. E va aggiunto che, da molti punti di vista, con riferimento alle possibili vie legali tale canale appare più promettente del *resettlement* che in vent'anni ha portato nel nostro paese meno di tremila persone (secondo il *Resettlement Data Finder* dell'UNHCR).

E quanto all'operazione *Aquila Omnia*, al di là dei suoi limiti, essa ha mostrato comunque due cose importanti. La prima è che **le autorità italiane sono in grado, anche in situazioni estremamente difficili, di organizzare la partenza di molte persone meritevoli di protezione**. E si tenga presente che in altri contesti non sarebbe certo necessario organizzare un ponte aereo, basterebbe gestire la parte amministrativa di primo vaglio delle situazioni e di concessione di un visto.

La seconda cosa importante è che, con riguardo agli arrivi da Kabul, come per i corridoi umanitari vi è stata accettazione da parte dell'opinione pubblica. È allora ragionevole l'ipotesi che le reazioni negative davanti agli "sbarchi" di richiedenti asilo siano in buona misura legate (oltre che a forme di narrazione spesso discutibili) all'essere tali sbarchi "fuori controllo", con le relative ripercussioni negative, tra l'altro, sul versante della sicurezza e anche per quel che riguarda le misure di prima accoglienza. Perciò, sulla base dell'accettazione degli arrivi da Kabul e di quelli attraverso i canali umanitari si può pensare che la costruzione di un sistema di **arrivi legali e dunque controllati** potrebbe trovare il necessario consenso da parte dell'opinione pubblica.

A fronte dell'urgenza di almeno ridimensionare il dramma degli arrivi gestiti dalla tratta, l'esperienza dei corridoi umanitari e quella del ponte aereo da Kabul appaiono dunque importanti per costruire, con l'impegno e le risorse degli

apparati statuali e delle organizzazioni umanitarie, un vero e proprio **sistema per l'arrivo legale dei richiedenti asilo**, articolato con una pluralità di canali diversi come diverse sono state e sono le esperienze di cui sopra, capace, in virtù di un'adeguata articolazione che renda sistematico ciò che è oggi occasionale-marginale, di porsi per i richiedenti asilo come **un'alternativa ai canali gestiti dai trafficanti**.

### 3. Cittadinanza

Nel corso del 2021 ha continuato, come ormai da decenni, a essere presente nel dibattito politico il tema della riforma della disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza con riguardo alle cosiddette seconde generazioni.

Un fatto di per sé apprezzabile, a fronte dell'inadeguatezza della disciplina vigente a garantire che per lo più i figli degli immigrati destinati a vivere in Italia siano alla maggiore età cittadini e a valorizzare in vista di tale esito percorsi di educazione civica, e da cui ragionevolmente si può partire per arrivare finalmente a una riforma.

Come già in passato, si è parlato soprattutto di ***ius soli***. In particolare, per usare l'aggettivazione corrente, di ***ius soli temperato***, ossia del prevedere un acquisto alla nascita se, oltre all'avvenire quest'ultima nel territorio, in quel momento almeno uno dei due genitori stranieri, a seconda delle proposte, soggiorna regolarmente da uno o da più anni o è titolare di un permesso permanente.

Come messo in evidenza in uno studio recente (Codini, 2021), la proposta dello ***ius soli temperato*** si lega all'idea che solo la cittadinanza sia garanzia dei diritti dei minori, che è erronea dovendosi riconoscere ai minori i diritti a prescindere dalla cittadinanza. E poi dà rilievo a fattori, quali la durata del previo regolare soggiorno o la titolarità di un permesso permanente, non particolarmente predittivi rispetto alla futura integrazione dei beneficiari. E infine, ma non è certo il limite meno rilevante, per sua natura **non tutela i minori stranieri giunti in Italia per ricongiungimento familiare e non valorizza nella loro possibile rilevanza civica i percorsi di vita e le scelte dei figli degli immigrati negli anni dell'adolescenza**.

Considerando l'insieme dei progetti di riforma troviamo anche il cosiddetto ***ius culturae***. L'idea, invero, è assai meno presente nel dibattito politico rispetto a quella dello ***ius soli***. Ma se si vuole garantire che per lo più i figli degli immigrati destinati a vivere in Italia siano alla maggiore età cittadini e valorizzare in vista di tale esito percorsi di educazione civica, essa andrebbe messa invece al centro dell'attenzione in quanto idonea a finalizzare il confronto politico a una soluzione capace di far sì che per lo più i figli degli immigrati destinati a vivere in Italia acquistino la cittadinanza ***prima*** della maggiore età e ***in relazione a*** percorsi d'educazione civica. La formula ***ius culturae***, secondo quanto per lo più emerge dai progetti indica, infatti, un modo d'acquisto della cittadinanza aperto tendenzialmente a ***tutti*** i figli degli immigrati che crescono in Italia, in quanto svincolato dalla nascita nel territorio e tale da prevedere l'acquisto prima del-

la maggiore età in relazione al percorso scolastico valorizzando la valenza di quest'ultimo quale percorso di educazione civica (Codini, 2021).

La presenza persistente nel dibattito politico del tema di una riforma dei modi d'acquisto della cittadinanza da parte dei figli degli immigrati e la presenza di proposte secondo l'idea dello *ius culturae* potrebbero e dovrebbero essere allora il punto di partenza per arrivare a una buona riforma.

Si ritengono peraltro opportune a riguardo, nella linea di cui allo studio citato, due osservazioni. La prima è che dovrebbe essere prestata la massima attenzione alla **scelta del percorso scolastico rilevante** in modo tale da valorizzare al massimo, da un lato, i tempi della crescita del minore e, dall'altro, quello che la scuola può offrire in termini di educazione civica. Perciò si ritiene che in linea di massima – diversamente da quanto si riscontra in molti progetti di riforma – il riferimento dovrebbe essere al biennio finale dell'obbligo scolastico. Premesso che in tale biennio ancora tutti i giovani stranieri dovrebbero essere “a scuola” (e l'associarvi l'acquisto della cittadinanza potrebbe essere un freno in più ai processi di dispersione), esso andrebbe configurato come il momento dell'acquisto della cittadinanza perché, rispetto a quanto può accadere nella primaria o nella secondaria di primo grado, è nel biennio finale dell'obbligo che assai più specificamente emergono nei programmi delle attività e in generale nella vita scolastica i temi della cittadinanza e d'altra parte più specificamente i giovani si interrogano sul senso dell'appartenenza politica.

La seconda indicazione è che la riforma non dovrebbe limitarsi a prevedere e disciplinare il modo d'acquisto in senso stretto secondo la logica dello *ius culturae*, ma dovrebbe invece anche contenere previsioni per **rendere più efficace il lavoro della scuola rispetto all'educazione civica** – a vantaggio, è chiaro, non solo dei giovani stranieri ma di tutti i giovani, specie di quelli che crescono in situazioni “difficili” anche da punto di vista dei valori civili – proponendo regole e risorse non solo per rafforzare specificamente la relativa azione didattica ma anche per connettere il lavoro della scuola a riguardo con i processi spesso positivi ma anche invece a volte problematici concernenti la cittadinanza che si sviluppano altrove, in famiglia come nei vari contesti di vita dei giovani. Come per altre azioni importanti per la crescita della persona, specie nei non pochi contesti in vario modo problematici, anche a proposito dell'acquisto della cittadinanza andrebbero perciò costruite, valorizzando ove opportuno i mediatori culturali, **reti per far lavorare insieme scuole, famiglie, servizi comunali, parrocchie, centri d'aggregazione** considerando la sfida della cittadinanza come una momento importante della più ampia sfida per rendere le nuove generazioni, compresi quanti incontrano le maggiori difficoltà, in prospettiva non un problema ma una risorsa per l'Italia.

Un cenno, infine, a un aspetto rilevante per lo più trascurato. Nei progetti di riforma così come nel dibattito politico non si parla degli aspetti per così dire *rituali* dell'acquisto della cittadinanza, pur facendosi riferimento alla scuola, dove invero permane una rilevanza dei riti di passaggio (si pensi al primo giorno di scuola o alla maturità), e pur riscontrandosi invece all'estero spesso specifiche **cerimonie d'acquisto della cittadinanza**. E invece sarebbe opportuno tematizzare la questione del “rito”, perché, come appena osservato, la scuola

è di per sé un ambiente a ciò specificamente consono, perché non sarà certo per caso che così spesso si fa all'estero e perché non va mai dimenticato che la cittadinanza non è e non deve essere solo forma e status ma anzitutto **senso d'appartenenza a un popolo**, con i relativi diritti e doveri, e che la costruzione di un tale sentimento, come di altri simili, per gli uomini fisiologicamente passa anche attraverso riti.

## 4. Conclusioni

Nel 2021 vi sono stati dunque sviluppi che seguendo le interpretazioni sopra proposte potrebbero e dovrebbero essere di riferimento per future riforme di un certo rilievo.

In tre ambiti, in particolare. Dallo svolgersi della regolarizzazione avviata nel 2020 si potrebbe e dovrebbe muovere per una riflessione tale da consentirci di giungere, finalmente, a fronteggiare il fenomeno del soggiorno irregolare su larga scala degli immigrati con una, attentamente valutata, ordinaria, stabile disciplina di emersione dei lavoratori stranieri senza permesso. Dall'esperienza della missione *Aquila Omnia* e da quella che sempre più si arricchisce dei corridoi umanitari si potrebbe e dovrebbe muovere per una riflessione su come affrontare effettivamente il dramma dei flussi illegali, caotici, spesso tragici di richiedenti asilo arrivando, finalmente, a realizzare, sulla base di tali esperienze, un sistema di vie legali utilizzabile, se non da tutti gli interessati, da molti, e dunque effettivamente in misura significativa alternativo ai canali gestiti dai trafficanti. E infine, ma non è certo questione di minore rilievo, dal dibattito politico sulla riforma della disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza con riguardo alle cosiddette seconde generazioni e dalle relative proposte si potrebbe e dovrebbe procedere per cercare di definire, lungo la linea sopra proposta, i tratti di una buona riforma a riguardo secondo il criterio dello *ius culturae*.

C'è, invece, un grande tema a proposito delle regole concernenti l'immigrazione rispetto al quale il 2021, come invero gli anni precedenti, non ha proposto sviluppi di particolare rilievo, pur trattandosi di un tema della massima importanza, anche perché propone un'inadeguatezza della normativa che si riflette anche sull'efficacia di eventuali interventi quali quelli sopra prefigurati quanto ai flussi di richiedenti asilo e alla regolarizzazione degli immigrati senza permesso. Ci si riferisce alla **mancanza di adeguate vie legali per l'ingresso dei lavoratori stranieri**. Una mancanza che contribuisce a rendere i flussi di richiedenti asilo misti – ossia comprendenti molti migranti economici oltre che persone effettivamente meritevoli di protezione – accentuando le difficoltà e le tensioni nell'accoglienza e che contribuisce ad accrescere il numero dei lavoratori senza permesso in misura tale da rendere la sua gestione sempre, comunque una sfida drammatica. Su tale mancanza – che peserebbe anche non poco sull'efficacia dei cambiamenti sopra proposti a proposito delle regolarizzazioni e dei canali legali per i richiedenti asilo – il silenzio della politica è grande, assordante per chi consideri con attenzione le dinamiche reali, e di essa in generale poco si parla

in Italia. Ma da tempo nei Rapporti annuali si sollecita un intervento organico in proposito. E il tema è anche al centro del *Libro verde* sopra citato, al quale si rinvia per le analisi e le specifiche proposte. Potrebbe essere questo finalmente il momento per rivedere in modo sistematico la disciplina dell'ingresso per lavoro contenuta nel Testo unico. Rivederla a partire dalla constatazione del fallimento ormai ultradecennale delle sue regole e dall'accettazione dell'idea, apparentemente semplice ma difficile da applicare alle migrazioni, che il diritto dovrebbe governare i flussi a partire dalle loro dinamiche reali, non ponendosi contro di esse (si pensi a quanto ha pesato in questi anni la mancanza di un canale legale di ingresso per ricerca di lavoro in un contesto dove tale modalità d'ingresso è risultata quella *normale* per i più).

## Riferimenti bibliografici

**Codini E.** (2021), *Ius culturae. Brevi note a proposito dei progetti di riforma dei modi d'acquisto della cittadinanza concernenti i figli degli immigrati*, Paper ISMU, luglio [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/ius-culturae/>.

**Morlotti S.** (2021), *Emersione dei rapporti di lavoro: ritardi e ostacoli di una procedura "a rischio"*, Paper ISMU, giugno [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/paper-emersione-dei-rapporti-di-lavoro/>.

**Morlotti S., De Franchi T.** (2021), *I richiedenti asilo e la procedura di emersione-regularizzazione, Riflessioni a partire dall'esperienza dello sportello di informazione e orientamento della Fondazione Franco Verga*, Paper ISMU, marzo [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/i-richiedenti-asilo-e-la-procedura-di-emersione-regularizzazione/>.

**Zorzella N.** (2021), *Regularizzazione 2020, una prevedibile occasione perduta. Alcune delle principali criticità*, "Critica del diritto" [online] disponibile in: <https://rivistacriticadeldiritto.it/>.



# Parte terza

## Aree di attenzione



1. La lezione della pandemia

---

2. La partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro italiano

---

3. Immigrati/e sempre più inattivi/e, disoccupati/e, poveri/e?

---

4. Occorre una nuova governance dei processi migratori e di inclusione: la proposta di un *Libro Bianco*

# 5.

# Il lavoro

Laura Zanfrini

## 1. La lezione della pandemia

A due anni di distanza dallo scoppio della pandemia da COVID-19, l'impatto di quest'ultima sul mercato del lavoro resta ancora difficile da valutare, soprattutto nelle sue conseguenze nel medio-lungo periodo.

Per un verso, oltre 9 lavoratori su 10, nel mondo, risiedono in paesi che hanno subito perdite di posti di lavoro in relazione alla crisi sanitaria e i lavoratori migranti sono tra i più vulnerabili (ILO, 2021): nel complesso dei paesi Ocse, la pandemia ha bruscamente interrotto un decennio di progressi nelle condizioni di lavoro degli stranieri (OECD, 2021). Per l'altro verso, i segnali di una incipiente ripresa preannunciano, almeno in alcuni Stati – e l'Italia è certamente fra questi – nuove opportunità occupazionali, sia pure non necessariamente sovrapponibili ai posti di lavoro che sono andati persi. Le spinte verso la digitalizzazione, la transizione ecologica, il ridisegno delle catene globali di produzione e distribuzione – fortemente sfidate dalla pandemia – parrebbero preludere a un *up-grade* della domanda di lavoro che, a sua volta, rischia di compromettere l'occupabilità dei lavoratori a bassa qualificazione, impiegati in settori maturi e ad alta intensità di lavoro. Al contempo, proprio l'emergenza sanitaria ha rivelato la rilevanza del lavoro dei migranti nella produzione di beni e servizi essenziali, spesso a bassa qualificazione – in settori come la sanità, l'assistenza, i trasporti e la logistica, la filiera agro-alimentare – facendo emergere il gap tra il suo valore per l'economia e la società e le condizioni di lavoro e retributive svantaggiose che spesso lo caratterizzano.

Si tratta di temi e criticità che investono molti, per non dire tutti, i paesi di immigrazione, inclusi quelli tradizionalmente considerati dei *benchmark* per il governo dei flussi migratori. In Canada, ad esempio, centinaia di migliaia di posti di lavoro essenziali sono ricoperti da titolari di permessi temporanei, studenti stranieri, richiedenti asilo diniegati, altrettante categorie escluse dai diritti e dalle tutele associate allo status di migrante permanente; perfino il lancio, nell'aprile 2021, di un programma per l'ottenimento della residenza permanente per oltre 90.000 stranieri (cosa che non accadeva da decenni), peraltro sottodimensionato ed estremamente selettivo (per via dei requisiti e dei costi, tanto più inavvicinabili in una fase così segnata dall'emergenza sanitaria), ha finito col ribadire la necessità di politiche innovative, sostenibili nel lungo periodo, capaci di rispondere anche al consistente fabbisogno di lavoro a bassa qualificazione garantendo i diritti dei lavoratori secondo adeguati standard etici (MRN, 2021). Per non parlare degli Stati Uniti dove, secondo la provocatoria sintesi di uno dei principali *think tank* (MPI, 2021), i criteri di selezione dei migranti – fissati dal legislatore oltre trent'anni fa – risultano disallineati non solo rispetto ai processi che danno forma alle migrazioni, ma anche rispetto agli interessi nazionali: gli 11 milioni di stranieri irregolarmente soggiornanti sono la più vistosa tra le conseguenze della sostanziale assenza di una politica per l'immigrazione legale.

Stringendo il cono d'osservazione all'Unione europea, i provvedimenti di blocco della mobilità – e le misure eccezionali adottate per rispondere alla richiesta di lavoratori essenziali, in particolare nel settore agricolo – hanno acceso i riflettori sulle condizioni di vita e di lavoro dei migranti stagionali, talvolta addirittura etichettabili come forme di schiavismo moderno (EPRS, 2021), tanto da indurre la Commissione a pubblicare linee guida e il Parlamento ad adottare (giugno 2020) una risoluzione sulla protezione dei lavoratori stagionali. Pur senza segnare un'effettiva discontinuità nelle condizioni di lavoro in agricoltura e negli altri settori più esposti al rischio di sfruttamento, tali iniziative hanno avuto il merito di ribadire la necessità e l'urgenza di mettere a tema la questione delle politiche per la gestione delle *labour migration*; quelle, in particolare, che riguardano il lavoro manuale e a bassa qualificazione, spesso sovrapposto, nella percezione dell'opinione pubblica, al problema dell'immigrazione irregolare, ovvero al problema del dumping sociale esercitato da un'immigrazione iper-adattabile e sotto-pagata.

In Italia queste criticità si presentano in modo "esemplare", se si considera che i modelli di inclusione prevalenti appaiono per un verso inadeguati ad agganciare una ripresa la cui cifra dovrà necessariamente essere la qualità e la qualificazione del lavoro, e per l'altro assai distanti dall'obiettivo di tutelare i lavoratori essenziali: basta al proposito ricordare la sconcertante diffusione dell'impiego irregolare in settori come il lavoro domestico e l'agricoltura – per limitarci a segnalare due casi eclatanti – nei quali le forze lavoro straniere sono decisamente sovra-rappresentate; ma anche, nell'ambito del lavoro regolare, i persistenti differenziali negativi nei livelli salariali che condannano molti stranieri alla condizione di *lavoratore povero*. L'esito, quanto mai preoccupante non solo sul piano etico ma anche su quello della sostenibilità *tout court*, è che oggi, in Italia, circa un terzo delle famiglie immigrate sopravvive esclusivamente grazie al lavoro irregolare, mentre un quarto degli stranieri

sconta una condizione di povertà assoluta pur essendo occupato.

La lezione che ci consegna la pandemia è dunque la necessità di una nuova *governance* dei processi migratori e di inclusione: ne parleremo nella sezione conclusiva del capitolo dopo avere tracciato, come di consueto, un quadro di sintesi della partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro italiano e della sua evoluzione nell'anno posto sotto osservazione.

## 2. La partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro italiano

Alla vigilia della pandemia (2019) l'Organizzazione Internazionale del Lavoro stimava che nel mondo vi fossero 245milioni di migranti internazionali in età attiva, di cui 169milioni (uomini in quasi 6 casi su 10) attivi sul mercato del lavoro del paese di destinazione, pari al 4,9% della forza lavoro globale (e al 18,4% della forza lavoro nei paesi dell'Europa settentrionale, occidentale e meridionale) (ILO, 2021). In Italia, nello stesso anno si contavano, secondo la rilevazione continua sulle forze di lavoro, oltre 4 milioni di stranieri in età attiva e quasi 2 milioni e 900mila stranieri attivi (ossia occupati o alla ricerca di un impiego), pari all'11,3% delle forze lavoro complessive<sup>1</sup>.

A un anno di distanza (2020), gli stranieri rappresentano il 10,8% della popolazione in età attiva e il loro peso sulle forze lavoro è sceso al 10,4% per effetto di un deciso incremento della componente inattiva, oltre cinque volte tanto quello che ha interessato la popolazione italiana. Se nel 2019 erano stranieri l'8,9% degli inattivi in età attiva, un anno dopo questa percentuale è salita al 9,9%; specularmente, l'incidenza sugli occupati scende dal 10,7% del 2019 al 10,2% del 2020.

Al di là della loro entità (Tab. 1), queste variazioni meritano di essere considerate con attenzione poiché segnalano **una battuta d'arresto nel processo di rafforzamento del profilo multietnico del mercato del lavoro italiano** iniziato ormai molti anni fa e proseguito senza interruzioni fino alla vigilia della pandemia. Dato che ha certamente a che vedere col calo dei nuovi ingressi e con le acquisizioni di cittadinanza, ma anche e soprattutto con un'inattesa esplosione dell'area dell'inattività: **si deve agli stranieri ben un terzo della crescita del numero di inattivi registrata tra il 2019 e il 2020**. La crisi innestata dalla pandemia ha infatti aggravato uno dei problemi strutturali del mercato del lavoro italiano, costituito dalla mancata partecipazione di ampi volumi della popolazione in età attiva: dei quasi 1 milione di lavoratori che hanno perso il loro impiego nel corso del 2020 (a causa di licenziamento, chiusura o cessazione dell'attività, scadenza del contratto) – tra i quali 142.511 stranieri –, solo il 38,7% si è messo alla ricerca di un nuovo impiego; per di più, tale percentuale sale addirittura al 47,1% nel caso degli stranieri comunitari e al 49,8% nel caso dei lavoratori extra-comunitari. Questo sembrerebbe, al momento, il lascito più significativo della pandemia: un esito assai diverso dall'eredità della crisi eco-

<sup>1</sup> Questi dati non corrispondono esattamente a quelli riportati nella precedente edizione del Rapporto ISMU poiché nel frattempo l'Istat ha proceduto a una revisione.

nomica iniziata nel 2008 – quando a crescere fu soprattutto la disoccupazione, per gli italiani come per gli stranieri – ma non certo meno problematico nelle sue conseguenze, come discuteremo successivamente.

Tabella 1. Popolazione per condizione occupazionale e cittadinanza. Anno 2020

	<i>Italiani</i>	<i>Var. % 2020- 2019</i>	<i>Stranieri UE</i>	<i>Stranieri extra-UE</i>	<i>Totale stranieri</i>	<i>Var. % 2020- 2019</i>	<i>Totale</i>
Popolazione in età da lavoro (15-64 anni)	34.245.100	-0,4	1.259.300	2.756.400	4.015.700	-0,4	38.260.800
Forze di lavoro (15-64 anni)	21.869.500	-2,3	853.400	1.797.300	2.650.700	-7,3	24.520.200*
Occupati (15 anni e oltre)	20.557.674	-1,4	752.600	1.593.500	2.346.088	-6,35	22.903.762
In cerca di occupazione (15 anni e oltre)	1.958.345	-10,2	114.525	237.592	352.117	-12,4	2.310.462
Inattivi (15-64 anni)	12.375.624	+3,1	405.900	959.100	1.364.982	+16,2	13.740.606

\* La cifra non corrisponde alla somma di occupati e in cerca di occupazione perché riferita ai 15-64enni e non ai 15enni e oltre.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa\\_pganws/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_pganws/default/table?lang=en)

Il Rapporto annuale della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2021a) segnala anche le comunità nazionali interessate, in controtendenza con gli andamenti generali, da un incremento del numero di occupati – si tratta di quella ghanese (+29,2%, pari a circa 3.700 unità), albanese (+4,7%, 9.464 unità), srilankese (+2,5%, 1.421 unità) e, per converso, quelle che hanno subito una riduzione del bacino degli occupati – è il caso delle comunità egiziana (-20,6%), peruviana (-11,0%), cinese (-10,6%), ecuadoriana (-9,8%), moldava (-7,5%), filippina (-5,8%), tunisina e ucraina (in entrambi i casi -5,5%). Per quanto riguarda il fenomeno dell'inattività, sorprendente è la crescita degli inattivi nella comunità filippina (+49,1%), da sempre caratterizzata da altissimi tassi di partecipazione al mercato del lavoro, sia per i maschi sia per le femmine, tanto più se si considera che anche i disoccupati crescono del 38,4%.

All'interno di questo quadro, passiamo ora ad analizzare le variazioni intervenute nei tassi di attività, occupazione e disoccupazione. Coerentemente con quanto si è appena visto, il tasso di attività registra una significativa diminuzione trainata dalla componente femminile, che perde ben 6,5 punti percentuali<sup>2</sup>, ma rilevante anche per gli uomini (-3 punti percentuali). Come si può rilevare

<sup>2</sup> Detto per inciso, la dinamica dei nuovi ingressi registra una concentrazione di arrivi proprio da paesi che si sono fino ad ora distinti per un tasso di inattività femminile particolarmente elevato.

dalla tabella 2, mentre gli uomini stranieri mantengono un differenziale positivo nei confronti degli italiani, **le donne straniere registrano per la prima volta un tasso di attività inferiore a quello delle donne italiane**. In termini complessivi, la **straordinaria accelerazione della crescita del tasso di inattività degli stranieri** lo ha portato quasi a raggiungere quello, particolarmente basso, degli italiani.

Il tasso di occupazione e quello di disoccupazione risultano a loro volta entrambi in contrazione: nel primo caso in conseguenza del peggioramento del quadro economico complessivo, nel secondo in ragione di uno scivolamento nell'area dell'inattività che, come si è visto, ha interessato quasi la metà degli stranieri che hanno perso il proprio impiego. Sia per gli uomini sia e soprattutto per le donne, **il tasso di occupazione degli stranieri subisce una rilevante flessione**, perdendo rispettivamente 2,2 e 4,9 punti percentuali e **scendendo, per la prima volta, a un valore inferiore a quello degli italiani**<sup>3</sup>. In definitiva, **la crisi pandemica sembra avere consumato uno dei principali vantaggi economici dell'immigrazione, ossia il suo ruolo nel riequilibrare gli indicatori del mercato del lavoro**.

Infine, **è aumentato il differenziale negativo nei tassi di disoccupazione**, in ragione di una riduzione che per gli italiani è stata più cospicua che per gli stranieri. Ciò vale anche per l'universo femminile, sebbene il tasso di disoccupazione delle donne straniere registri una lieve flessione al ribasso (che si spiega alla luce dell'ampio travaso nell'area dell'inattività).

Tabella 2. Tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione per genere e cittadinanza. Alcuni anni dal 2005 al 2020

	2005		2008		2011		2017		2019		2020	
	Stran.	Ita.										
<b>Tasso di attività</b>												
Uomini	87,5	74,0	87,1	73,6	84,0	72,1	82,9	74,2	84,0	74,0	81,1	72,7
Donne	59,1	50,0	59,9	51,0	59,1	50,7	60,2	55,4	59,3	56,1	52,8	54,9
<b>Totale</b>	<b>73,4</b>	<b>61,9</b>	<b>73,3</b>	<b>62,3</b>	<b>70,9</b>	<b>61,4</b>	<b>70,8</b>	<b>64,8</b>	<b>70,9</b>	<b>65,1</b>	<b>66,0</b>	<b>63,9</b>
<b>Tasso di occupazione</b>												
Uomini	82,0	69,4	82,0	69,5	75,5	66,7	72,4	66,5	74,0	67,3	71,8	66,7
Donne	50,1	45,1	53,1	46,8	51,0	46,1	50,2	48,8	49,5	50,2	44,6	49,6
<b>Totale</b>	<b>65,8</b>	<b>57,2</b>	<b>67,1</b>	<b>58,1</b>	<b>62,3</b>	<b>56,4</b>	<b>60,6</b>	<b>57,7</b>	<b>61,0</b>	<b>58,8</b>	<b>57,3</b>	<b>58,2</b>
<b>Tasso di disoccupazione</b>												
Uomini	6,9	6,2	6,0	5,6	10,2	7,4	12,6	10,4	11,8	9,0	11,4	8,3
Donne	15,4	9,8	11,9	8,3	14,4	9,1	16,6	12,0	16,3	10,6	15,5	9,8
<b>Totale</b>	<b>10,3</b>	<b>7,7</b>	<b>8,5</b>	<b>6,7</b>	<b>12,1</b>	<b>8,1</b>	<b>14,4</b>	<b>11,1</b>	<b>13,8</b>	<b>9,7</b>	<b>13,2</b>	<b>8,9</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa\\_argan/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argan/default/table?lang=en)

<sup>3</sup> Il differenziale è comunque inferiore a quello che si registra nella media dei paesi Ocse, pari mediamente a 2 punti percentuali.

In questo quadro, **l'unico dato in controtendenza è rappresentato dagli andamenti relativi alle creazioni/cessazioni di imprese**, che vedono anche nell'anno più segnato dalla pandemia (2020) un incremento (pari al 2,3%) dei titolari e soci nati all'estero. Anche nel primo semestre 2021 le imprese "straniere"<sup>4</sup> registrano un saldo positivo di 16.197 unità, nettamente più elevato del corrispondente periodo del 2020 – fortemente influenzato dal lockdown – e perfino del primo semestre del 2019, quando l'incremento netto delle imprese di stranieri fu di 10.205 unità (Registro delle Imprese delle Camere di Commercio).

### 3. Immigrati/e sempre più inattivi/e, disoccupati/e, poveri/e?

Sono davvero numerosi i rapporti, prodotti da agenzie internazionali, enti governativi e *think tank*, che hanno denunciato gli impatti particolarmente gravi che la crisi generata dal COVID-19 ha prodotto sui migranti, sulle loro famiglie e sulle loro comunità d'origine, agendo da amplificatore del sistema di disuguaglianze inter e intra-societarie (Oxfam International, 2021). Questo tipo di analisi si attaglia sicuramente anche al caso italiano, dove la condizione di svantaggio strutturale che caratterizza la popolazione con un *background* migratorio – tributaria, a sua volta, delle caratteristiche del modello di inclusione lavorativa – ne ha accentuato la vulnerabilità (per un approfondimento cfr. Zanfrini, 2022). In altri termini, **l'elevata occupabilità di cui hanno tutto sommato tradizionalmente goduto gli immigrati in Italia** – grazie alla loro elevata adattabilità – **non è servita da antidoto alla progressiva etno-stratificazione della società**: già chiaramente visibile prima della crisi sanitaria, il nesso che lega la condizione occupazionale e retributiva dei migranti alla fragilità economica delle loro famiglie è esploso nelle sue conseguenze nel corso degli ultimi mesi. In primo luogo, **gli stranieri** – coerentemente con le tendenze storiche e internazionali (OECD, 2021) – **hanno funzionato da "ammortizzatore" degli effetti occupazionali della crisi**, subendo perdite comparativamente maggiori specie nei settori in cui sono tradizionalmente concentrati (con l'eccezione dell'agricoltura, dove il numero di immigrati occupati è invece cresciuto). La loro sovra-rappresentazione tra i titolari di contratti a tempo determinato spiega in parte questo esito, cui peraltro concorrono altri fattori che rendono alcune categorie di lavoratori meno protette di altre. A tale proposito, al di là della molteplicità di variabili che influenzano la probabilità di trovare, perdere e ritrovare un impiego, l'analisi proposta dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2021a) segnala come gli stranieri, a parità di condizione, hanno una probabilità maggiore ai nativi di incorrere in un'interruzione involontaria del contratto; per le donne il rischio di perdere il lavoro rispetto alla possibilità di non perderlo è 1,5 volte quello registrato per gli uomini; questa stessa probabilità decresce al crescere dell'età, penalizzando

<sup>4</sup> Per imprese di stranieri si intendono quelle in cui la partecipazione di persone non nate in Italia è complessivamente superiore al 50% mediando le composizioni di quote di partecipazione e cariche attribuite.

i più giovani; e ancora, i residenti nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno hanno una maggiore probabilità di perdere il lavoro rispetto a quelli del Nord; infine, il rischio di perdere il lavoro è positivamente associato al basso livello di istruzione e al basso livello di qualificazione richiesto dalle mansioni svolte. Diversamente dalla crisi del 2008, che aveva falciato le sue vittime proprio tra i lavoratori “centrali” (uomini adulti) e che si era accompagnata a una sorprendente crescita del numero di stranieri occupati (trainata dalla crescita dell’offerta di lavoro), **la crisi innestata dalla pandemia ha dunque generato un impatto più in linea con le tradizionali forme di segmentazione del mercato del lavoro.**

In particolare, l’effetto più vistoso di questo impatto si è riversato sulle donne straniere, in linea con quanto è avvenuto a livello globale, dove la crisi sanitaria ha accentuato la vulnerabilità delle lavoratrici immigrate, comunemente sovra-rappresentate nei lavori a bassa retribuzione e qualificazione e con un accesso limitato ai servizi di supporto per gestire le esigenze di conciliazione con gli impegni familiari (ILO, 2021). In Italia, **le donne straniere hanno registrato una riduzione del tasso di occupazione due volte più importante rispetto agli immigrati maschi.** Se si considera che, tra le persone nate in Italia, la riduzione del tasso di occupazione ha colpito uomini e donne in ugual misura, si può concludere come **sia soprattutto alle cattive performances delle donne immigrate che si deve la “femminilizzazione” degli effetti occupazionali della pandemia.** Dei 456mila posti di lavoro che si sono persi tra il 2019 e il 2020, quasi un quarto è da attribuire alle sole donne straniere (a fronte di un loro peso sugli occupati totali, prima della pandemia, pari al 4,5%); in termini di variazione percentuale del numero di occupati, le donne straniere sono diminuite del 10% rispetto al 3,5% degli uomini stranieri e all’1,4% delle donne italiane.

Più in generale, sembrerebbe che **l’emergenza pandemica abbia definitivamente rotto il precario equilibrio sul quale si fonda il modello italiano di integrazione**, rivelandone le implicazioni problematiche sul fronte della (in) sostenibilità. Due fenomeni sono al riguardo particolarmente emblematici.

Il primo è costituito dalla crescita dell’inattività, di cui già si è riferito. Quanto avvenuto in questi mesi così profondamente segnati dalla pandemia ci porta a ipotizzare che tale fenomeno debba almeno in parte essere collegato all’innestarsi di una sorta di **“trappola” della precarietà e del lavoro sotto-pagato.** Specie nelle congiunture che mettono a dura prova gli equilibri in senso lato tra lavoro e vita, è verosimile pensare che molti lavoratori – e molte lavoratrici – abbiano rimodulato la loro disponibilità a svolgere lavori particolarmente invasivi sui tempi della vita privata e familiare, esposti dal punto di vista dei rischi per la salute e la sicurezza personale, privi di garanzie di continuità e prospettive di sviluppo professionale. Tra le altre conseguenze facilmente intuibili – per gli immigrati ma anche per la società italiana, che sconta tassi di inattività particolarmente elevati e alla lunga insostenibili –, l’uscita dal mercato del lavoro di uno dei membri in età attiva, quando esita nella creazione di nuclei mono-reddito, aumenta la vulnerabilità delle famiglie immigrate. Certo è che quanto accaduto lascia prevedere che si accentui il *mismatch* tra una domanda di lavoro incline

ad apprezzare l'adattabilità degli immigrati e un'offerta (effettiva o potenziale) composta in misura crescente da stranieri vincolati da impegni familiari, socializzati in Italia, portatori di legittime aspettative di riconoscimento professionale e retributivo. Previsione tanto più plausibile se si considera che i migranti economici in senso stretto non solo rappresentano una minuscola quota dei nuovi ingressi – il 6,4% nel 2020 –, ma anche sullo stock dei residenti titolari di permesso di soggiorno i motivi di lavoro coprono ormai solo il 43,4%<sup>5</sup> (e meno del 30% se si considerano solo i permessi non di lungo periodo). In questo scenario, **da soluzione ai problemi di disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, l'immigrazione diventa parte del problema.**

Il secondo fenomeno è rappresentato dall'**ulteriore aggravamento della povertà**, giunta nel 2020 a riguardare il 29,3% degli stranieri (rispetto al 7,5% degli italiani) e il 26,7% delle famiglie di soli stranieri (erano il 24,4% nel 2019), pari a ben 415mila nuclei familiari, che diventano 568mila se si includono anche le famiglie "miste" (quelle cioè con almeno uno straniero). Inoltre, sebbene più ricorrente nel Mezzogiorno (dove arriva a interessare il 31,9% delle famiglie di soli stranieri), la povertà assoluta è cresciuta soprattutto nel Nord del paese, passando dal 24,6% del 2019 al 28,4% del 2020.

A essere colpite dalla povertà sono soprattutto le persone in cerca di occupazione, tanto italiane quanto straniere, ma queste ultime in misura due volte maggiore: sono poveri il 31,5% degli stranieri in cerca di occupazione contro il 16% degli italiani nella medesima condizione. **A impressionare è però soprattutto l'alta incidenza di stranieri poveri ancorché occupati:** 25%, cinque volte più alta di quella degli italiani (5,1%). Per quanto sconcertante, questo dato si spiega facilmente se si tiene conto da un lato della loro fragilità dal punto di vista patrimoniale, dall'altro del livello delle retribuzioni: nel 2020, **la retribuzione media annua dei lavoratori extracomunitari (12.902euro) è inferiore del 38% a quella del complesso dei lavoratori** (in ragione soprattutto delle qualifiche mediamente più basse); fanno eccezione i lavoratori agricoli che, probabilmente a causa di un numero inferiore di ore lavorate, scontano un differenziale negativo pari solo all'1,3%, percependo però un salario medio di soli 7.360 euro, chiaramente inadeguato al costo della vita in Italia. Tutto ciò si traduce – tra le altre conseguenze – in un crescente bisogno, da parte degli immigrati e delle loro famiglie, di accedere a misure di sostegno. In parte escluse dal reddito di cittadinanza (quando non dispongono del requisito dei 10 anni di residenza in Italia), le famiglie immigrate da paesi extra-UE<sup>6</sup> hanno costituito nel 2020 il 23,6% dei nuclei beneficiari di un Reddito di emergenza ai sensi del d.l. n. 34, il 25% di quelli beneficiari ai sensi del d.l. n. 104 e addirittura il 40% dei beneficiari per il d.l. n. 137. Ancor più visibile il disagio delle famiglie immigrate se si considera la platea di quanti hanno fruito del supporto delle tante organizzazioni di terzo settore attive nel sostegno ai più fragili: sono stranieri, ad esempio, oltre la metà degli utenti affluiti

<sup>5</sup> Com'è noto, ciò si deve all'effetto vuoi della crescita degli ingressi per ragioni familiari e di protezione, vuoi del quasi azzeramento – da ormai un decennio – delle quote per lavoro non stagionale.

<sup>6</sup> O più precisamente con cittadinanza del richiedente in un paese extra-UE.

nel corso del 2020 ai centri d'ascolto e agli altri servizi della Caritas, con difficoltà economiche in circa l'80% dei casi (Caritas e Migrantes, 2021).

Nel descrivere quello che è oggi un evidente svantaggio patito dagli immigrati, questi dati devono però suonare come un campanello d'allarme, laddove **preannunciano le drammatiche conseguenze della diffusione del lavoro "cattivo" e sotto-pagato**, tanto più in uno scenario che vedrà ridursi la ricchezza delle famiglie e la possibilità di fare ricorso alle solidarietà intergenerazionali.

#### 4. Occorre una nuova governance dei processi migratori e di inclusione: la proposta di un *Libro Bianco*

Le più importanti agenzie implicate nella governance globale non cessano di segnalare come le migrazioni internazionali *possano* rappresentare un vantaggio per i paesi di destinazione – nel soddisfare le esigenze del mercato del lavoro, ringiovanire la popolazione e le forze di lavoro, concorrere al finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale – e, insieme, una fonte di benessere e uno stimolo alla crescita per gli stessi migranti e i loro paesi d'origine (ILO, 2021). È però sul verbo "potere" che va posta l'attenzione, atteso che i vantaggi delle migrazioni, per tutti gli attori e gli *stakeholder* coinvolti, dipendono dal modo in cui le migrazioni sono gestite. Ciò chiama in causa le politiche di governo della mobilità umana ma anche – aspetto spesso trascurato – le politiche del lavoro e dell'occupazione. **Questo duplice livello di intervento è esplicitamente richiamato dalla stessa Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile**, dove si individua nelle migrazioni un fattore rilevante delle politiche di sviluppo, ancorché condizionato dalla implementazione di efficaci politiche migratorie (Obiettivo 10.7) e dalla protezione dei diritti di tutti i lavoratori, in particolare dei lavoratori migranti, delle donne migranti e di quanti sono impiegati in occupazioni precarie (Target 8.8).

Il richiamo di queste priorità appare quanto mai pertinente alla luce del quadro tracciato nei precedenti paragrafi. L'esperienza italiana registra infatti, relativamente al primo livello, una **sostanziale rinuncia alla gestione delle migrazioni economiche**: lo dimostra il fatto che il Documento programmatico triennale, previsto dal Testo unico sull'immigrazione e reso non più obbligatorio dalle modifiche introdotte dalla legge 189/2002, ha trovato applicazione solo tre volte (nel 1998, nel 2001 e nel 2005). Se si esclude il documento relativo al triennio 2007-2009, rimasto perennemente "in stato di elaborazione", nessuno dei governi che da allora si sono succeduti ha voluto cimentarsi col compito politicamente temerario di individuare i criteri per la definizione dei flussi di ingresso. Al tempo stesso, lo sbilanciamento a favore degli ingressi stagionali, iniziato quasi vent'anni fa, si è nel tempo rafforzato fino a determinare il sostanziale azzeramento dei contingenti per lavoro non stagionale. Nonostante la lezione della pandemia, l'assenza di una reale politica migratoria traspa-

re anche dal testo del PNRR, dove le migrazioni non sono mai evocate. Quanto al secondo livello, le **criticità del sistema italiano di politiche del lavoro e dell'occupazione** sono un problema noto e persistente a dispetto delle ripetute riforme e della copiosa quantità di analisi e proposte formulate da studiosi ed esperti; criticità addirittura accentuate nel caso di alcuni dei settori – come l'agricoltura e il lavoro domestico – che scontano un **atavico deficit sul fronte dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro**, di fatto consegnando la ad attori informali quando non addirittura illegali.

È in questo quadro che si colloca l'iniziativa di Fondazione ISMU di un *Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche* (Settore Economia e lavoro, 2021), finalizzato alla formulazione di indicazioni e proposte e a suscitare un dibattito che dovrà condurre, nel corso del 2022, alla stesura di un *Libro Bianco*. Significativamente, la sua pubblicazione sul sito della nostra Fondazione<sup>7</sup> ha coinciso con il lancio, da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2021b), di un documento dedicato alla "Programmazione integrata pluriennale in tema di lavoro, integrazione e inclusione 2021-2027". Vi è dunque ragione di ritenere, o quanto meno di sperare, che i prossimi mesi porteranno importanti novità nel campo della governance dei processi migratori e di inclusione.

Senza qui entrare nel merito delle indicazioni emerse dallo studio realizzato per la redazione del *Libro Verde* – al quale rinviamo il lettore –, ci preme ricordare come, al di là delle "semplificazioni" cui spesso lo riduce il dibattito politico, il tema del governo delle migrazioni economiche è quanto mai complesso. Esso, infatti, implica **la necessità di gestire una serie di delicati trade-off tra istanze e obiettivi contrapposti**, a partire dalla necessità di far convivere la dimensione economica della programmazione dei flussi – finalizzata a rispondere ai fabbisogni del mercato del lavoro e alle esigenze di sviluppo dell'economia – e la dimensione politica (in particolare la necessità di offrire canali legali che scoraggino la migrazione irregolare e il ricorso improprio alla richiesta d'asilo); la prospettiva di breve periodo, ovvero la risposta ai fabbisogni contingenti e spesso appiattiti sui lavori a bassa qualificazione, con quella di medio-lungo periodo, che richiama l'esigenza di dar vita a modelli di integrazione sostenibili; la necessità di dotarsi di regimi migratori coerenti col ruolo dell'Italia nello scenario internazionale (in particolare euro-africano) e quella di incoraggiare la crescita della partecipazione al mercato del lavoro delle ampie componenti della popolazione residente (inclusa quella immigrata) che ne sono escluse; e, ancora, il *trade-off* tra la dimensione tecnico-procedurale della programmazione – che richiede schemi migratori flessibili, semplici, *user-friendly*, che rispondano all'obiettivo di disporre in tempi rapidi della manodopera di cui si ha bisogno – e il carattere politico, con la "P" maiuscola, del governo dell'immigrazione che, come ogni politica, incorpora in maniera più o meno consapevole una dimensione etico-valoriale e per certi aspetti una *vision* sul futuro.

A tale riguardo, il nostro *Libro Verde* documenta, una volta di più, come l'obiettivo di una economia equa e sostenibile, dentro il quale collocare il ridise-

<sup>7</sup> Si veda <https://www.ismu.org/libro-verde-sulle-migrazioni-economiche/>.

gno delle politiche per le migrazioni economiche, deve inevitabilmente confrontarsi con **la necessità di ripensare i regimi di accumulazione, le reti di produzione e distribuzione del valore e i modelli di riproduzione sociale** cogliendone, proprio attraverso la lente d'ingrandimento dell'immigrazione e la lezione della pandemia, tutte le criticità. Gli approfondimenti proposti, con riferimento a quattro settori cruciali per il presente e il futuro del lavoro degli immigrati, sono al riguardo emblematici. Essi evocano come la gestione delle migrazioni non possa essere disgiunta dalla "crisi globale della cura" che l'ILO (2018) preannuncia imminente e inarrestabile, a meno che non sia imboccata una *high road* basata sull'adozione di risposte a più livelli; rivelano – è il caso ad esempio del comparto agricolo – i costi in senso lato di un deficit di regolazione istituzionale dell'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro che ha prodotto, tra le altre conseguenze, quella di delegittimare le stesse politiche migratorie; o, ancora, denunciano le tensioni che attraversano il sistema sanitario italiano e, al contempo, la necessità di costruire un sistema di governance globale dei profili medici e infermieristici, orientato a far crescere i livelli di professionalità in tutti i paesi del mondo; infine, ci interpellano sulle ragioni che rendono l'Italia un paese poco attrattivo verso l'immigrazione più capace di generare valore aggiunto, sollecitando la creazione di eco-sistemi in grado di sostenere i progetti professionali e imprenditoriali e di intercettare obiettivi strategici per lo sviluppo del paese (dal rafforzamento del suo profilo internazionale al contrasto dei fenomeni di spopolamento).

Si tratta di sfide che delineano **ampi spazi di innovazione sia per le politiche migratorie, sia per tutti gli altri livelli di politica** (da quelle del lavoro e della formazione alle politiche sociali e per la famiglia, da quelle agricole e industriali a quelle per la rigenerazione urbana e la lotta allo spopolamento delle aree interne, solo per citarne alcune) e che quindi sollecitano un ruolo pro-attivo da parte del legislatore e delle autorità di governo. Tuttavia, esse **chiamano in causa anche il ruolo e la responsabilità della società civile in tutte le sue articolazioni**. Si tratta, sicuramente, di mettere a sistema esperienze e iniziative esemplari realizzate sui territori: dai progetti nel campo della formazione e della certificazione/valorizzazione delle competenze ai programmi realizzati nell'ambito di accordi bilaterali, dai presidi contro il caporalato alle esperienze di cooperazione sanitaria, fino al protagonismo degli stessi immigrati in campi come quello degli incubatori di impresa. Ma si tratta anche, in senso più generale, di maturare la consapevolezza di come è attraverso la somma delle scelte e dei comportamenti di imprese, famiglie e consumatori che si definiranno sia la qualità complessiva dell'occupazione, sia modelli più o meno sostenibili di utilizzo del lavoro immigrato.

## Riferimenti bibliografici

**Caritas e Migrantes** (2021), *XXX Rapporto Immigrazione 2021 Caritas e Migrantes. Verso un noi sempre più grande*, Tau Editrice, Todi.

**Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione** (2021a), *XI Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, luglio.

**Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione** (2021b), *Programmazione integrata in tema di lavoro, integrazione e inclusione*, settembre.

**EPRS - European Parliamentary Research Service** (2021), *Migrant seasonal workers in the European agricultural sector*, Briefing, February.

**ILO** (2018), *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva.

**ILO** (2021), *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology – Third edition*, International Labour Office, Geneva.

**MPI - Migration Policy Institute** (2021), *Rethinking the U.S. Legal Immigration System. A Policy Road Map*, Policy Brief, May.

**MRN - Migrant Rights Network** (2021), *Exclusion Disappointment Chaos & Exploitation. Canada's New Short-Term Immigration Pathway*, May [online] disponibile in: [info@migrantrights.ca](mailto:info@migrantrights.ca).

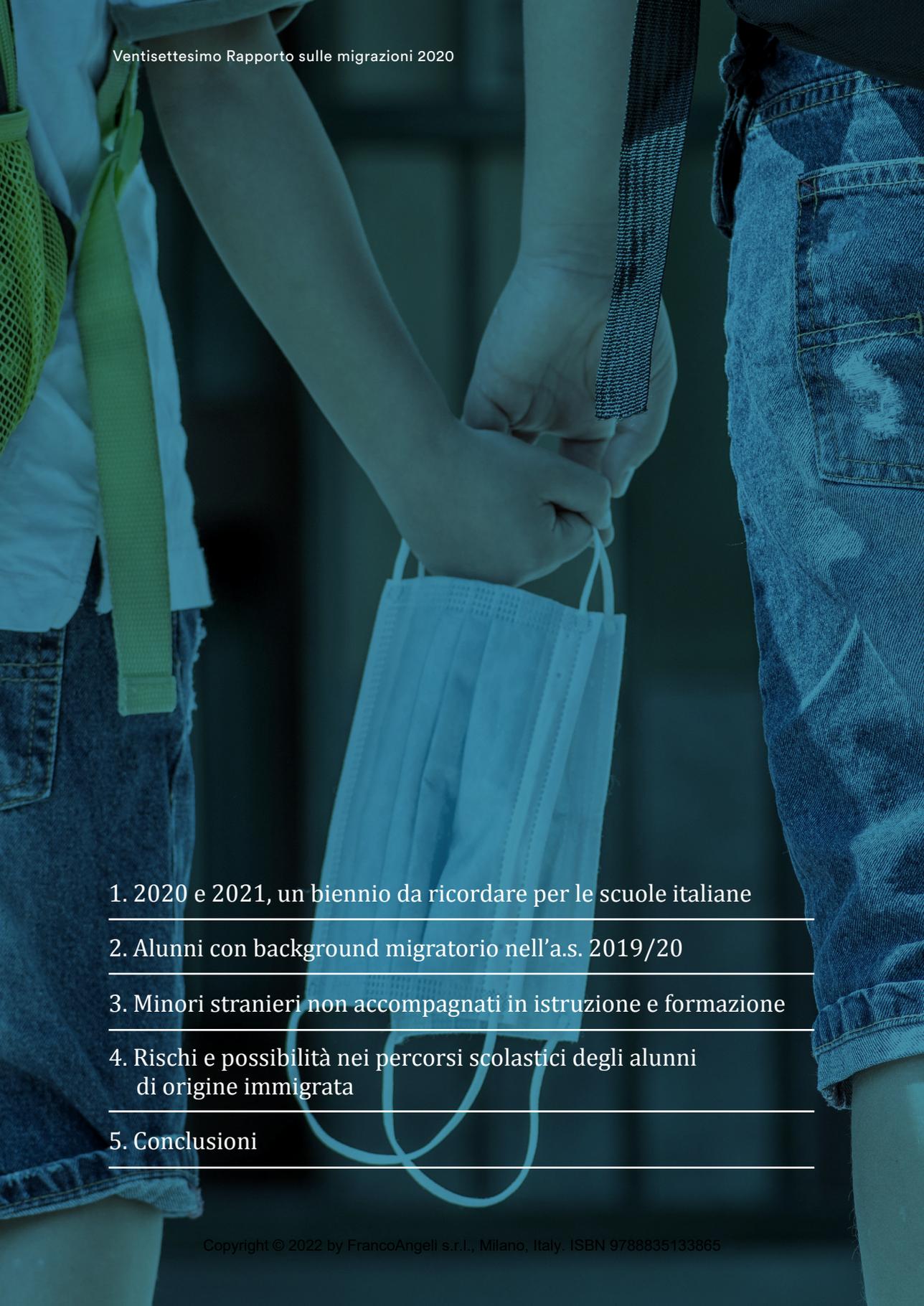
**OECD** (2021), *International Migration Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris.

**Oxfam International** (2021), *The Inequality Virus. Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy*, Oxfam House, UK.

**Settore Economia e lavoro** (a cura di) (2021), *Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche. Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Fondazione ISMU, settembre [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/libro-verde-sulle-migrazioni-economiche/>.

**Zanfrini L.** (2022), *From slaves to key workers? How migration questions the sustainability of the Italian socio-economic model*, "Rassegna Italiana di Sociologia", gennaio.



- 
1. 2020 e 2021, un biennio da ricordare per le scuole italiane
  2. Alunni con background migratorio nell'a.s. 2019/20
  3. Minori stranieri non accompagnati in istruzione e formazione
  4. Rischi e possibilità nei percorsi scolastici degli alunni di origine immigrata
  5. Conclusioni

# 6.

## La scuola

*Mariagrazia Santagati*

### 1. 2020 e 2021, un biennio da ricordare per le scuole italiane

2020 e 2021, senza dubbio, verranno ricordati nel futuro come anni *sui generis* per l'Italia: lo scenario inedito dell'emergenza sanitaria, causata dalla diffusione del virus COVID-19, ha avuto infatti ricadute in molti altri settori, primo fra tutti il sistema scolastico-formativo. In particolare, l'a.s. 2019/20 è stato segnato dalla chiusura nazionale delle scuole di ogni ordine e grado, durata dal 9 marzo al 10 settembre 2020 (Pavolini et al., 2020).

Per rispondere alla situazione emergenziale, la sfida è stata quella di affrontare, in una quotidianità marcata da confinamento e distanziamento sociale, problematiche che, seppur mascherate da novità, affondano le loro radici in questioni più radicate, ampie e irrisolte dell'"enorme organizzazione al centro del mondo sociale", che è proprio la scuola (Argentin, 2021). **La pandemia**, infatti, **ha svelato punti deboli dei complessi meccanismi di funzionamento del sistema scolastico** già in essere da tempo, correndo il rischio però di amplificare e accrescere ancor di più difficoltà di apprendimento e disuguaglianze di cui soffrono gli studenti più svantaggiati e con bisogni educativi speciali.

Una ricerca qualitativa su insegnanti, genitori e alunni del primo ciclo di istruzione (Santagati, Barabanti, 2020) ha messo in luce alcune dinamiche generative di disuguaglianza scolastica, durante la chiusura delle scuole e le attività di didattica a distanza, sottolineando nuovi e vecchi problemi relazionali e di apprendimento, anticipatori di possibile dispersione scolastica per le fasce più deboli. Dai racconti dei protagonisti della scuola, sono emersi intrecci fra

diversi aspetti: il distanziamento fisico e relazionale e la disconnessione tecnologica (data dall'assenza di adeguati dispositivi e connessioni Internet) si sono tradotte in un progressivo sganciamento emotivo e educativo di molti alunni del primo ciclo, agendo come fattori di cumolazione degli svantaggi nell'esperienza scolastica e nella difficile relazione tra genitori e insegnanti, con deleghe reciproche, sovraccarichi, stress e notevoli confusioni di ruoli. Questi processi hanno confermato le disuguaglianze prodotte da una "scuola già distante in presenza", che è divenuta nel caso estremo della situazione emergenziale "assente a distanza", compromettendo le pari opportunità, lo sviluppo personale e sociale di un'intera generazione di minori svantaggiati.

Tra di essi, gli alunni con background migratorio – cui è dedicato questo capitolo del Rapporto – necessitano di specifiche attenzioni e analisi, in quanto per molti di loro è mancata nella scuola a distanza la consueta risposta ai bisogni educativi speciali di cui sono portatori: **la pratica della lingua italiana e le attività di potenziamento sull'Italiano L2 si sono ridotte** o interrotte, così come **sono diminuiti gli spazi di interazione tra italofoeni e non italofoeni**, cruciali per motivare l'apprendimento di una lingua seconda (Santagati, Colussi, 2021). Molti minori fragili, come i minori stranieri non accompagnati, hanno vissuto una sospensione dei loro percorsi di apprendimento, data la collocazione in strutture di accoglienza senza una rete Internet adeguata o viste le difficoltà delle istituzioni scolastico-formative nel rintracciarli e raggiungerli (Santagati, Barzaghi, 2021).

## 2. Alunni con background migratorio nell'a.s. 2019/20

Gli ultimi dati su *Gli alunni con cittadinanza non italiana* (d'ora in avanti "alunni CNI") (Ministero dell'Istruzione, settembre 2021), elaborati dall'Ufficio Statistica e Studi, risalgono all'a.s. 2019/20 e attestano una presenza che ha superato le 870mila unità, incrementata rispetto al precedente anno scolastico di quasi 20mila alunni. **La quota di alunni con background migratorio rappresenta il 10,3% del totale degli iscritti nelle scuole italiane**, dall'infanzia alle secondarie di secondo grado (Tab. 1): a partire dall'a.s. 2018/19, infatti, è stata raggiunta - e attualmente superata - la soglia simbolica dei 10 alunni con background migratorio ogni 100.

Tabella 1. Alunni CNI nel sistema scolastico italiano. A.s. 2009/10-2019/20

Anno scolastico	Totale	Per 100 alunni	Incremento in Va.
2009/10	673.592	7,5	-
2010/11	711.046	7,9	+37.454
2011/12	755.939	8,4	+44.893
2012/13	786.630	8,9	+30.691
2013/14	803.053	9,0	+16.423
2014/15	814.208	9,2	+11.155
2015/16	814.851	9,2	+643
2016/17	826.091	9,4	+11.240
2017/18	841.719	9,7	+15.628
2018/19	857.729	10,0	+16.010
2019/20	876.801	10,3	+19.072

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Com'è noto, da diversi anni il fenomeno attraversa una fase di stasi, dovuta al netto rallentamento dei flussi migratori, all'aumento delle acquisizioni di cittadinanza italiana fra i più giovani (nati all'estero o in Italia), ai tassi di scolarità piuttosto bassi nella fascia 3-5 anni (83,7% fra i non italiani versus il 96,3% per gli italiani) e nella fascia 17-18 (73,2% dei non italiani rispetto all'81,1% degli italiani: Ministero dell'Istruzione, 2021). A ciò si aggiunge il difficile o mancato accesso all'istruzione di gruppi estremamente vulnerabili come i minori stranieri non accompagnati, i richiedenti asilo e i rifugiati (Santagati, Barzaghi, 2021). Nonostante ciò, dal 2016/17 in avanti, il numero degli alunni con CNI ha ripreso ad aumentare, a fronte del costante decrescere degli alunni italiani: in quattro anni scolastici, infatti, la crescita è stata superiore alle 60mila unità.

Per quanto concerne la distribuzione nei diversi ordini e gradi, in valori assoluti tutti i livelli scolastici hanno avuto un incremento nelle presenze degli

alunni di origine immigrata nell'ultima decade. Considerando la composizione percentuale, per la scuola primaria e per la secondaria di primo grado vi è una quasi sostanziale stabilità nel tempo (Tab. 2): nell'a.s. 2019/20 **il 57,4% degli alunni non italiani presenti nel sistema di istruzione frequenta** il primo ciclo. Un trend di lieve decrescita, invece, caratterizza la percentuale di bambini con background migratorio nella scuola dell'infanzia (-0,8 punti percentuali in un decennio), mentre si incrementa la quota di frequentanti la scuola secondaria di secondo grado (+2 pt percentuali in un decennio).

Tabella 2. Alunni CNI per livello scolastico. A.s. 2009/10 e 2019/20. V.a. e %

A.s.	V.a.				%			
	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado
2009/10	135.840	244.457	150.279	143.224	20,2	36,3	22,3	21,3
2019/20	166.351	317.734	188.038	204.678	19,0	36,2	21,4	23,3

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Rispetto alle provenienze, gli studenti sono originari di circa 200 paesi differenti e circa la metà degli studenti con cittadinanza non italiana è di origine europea, ¼ è di origine africana, mentre coloro che hanno origine asiatica si attestano attorno al 20%. Romania, Albania, Marocco e Cina costituiscono ancora le comunità più numerose nelle scuole, superando ciascuna di gran lunga le 100mila presenze. Nell'a.s. 2019/20 gli alunni di provenienza/origine romena, continuano ad avere una leggera flessione rispetto agli anni precedenti (156.718, il 17,8% degli alunni CNI), seguiti dagli albanesi piuttosto stabili (118.778, il 13,5%), dai marocchini (108.454, 12,3%) e dai cinesi (55.993, 6,3%), da sempre aree di emigrazione storica verso l'Italia. Appartengono alle prime 10 cittadinanze sulla base della numerosità il 67,7% del totale degli alunni con CNI: seguono la Cina come nazionalità più presenti nella scuola, India, Egitto, Moldavia, Filippine, Pakistan e Bangladesh.

Per quanto riguarda la diffusione degli alunni con background migratorio sul territorio nazionale, la fotografia non è cambiata nel tempo: anche i dati del 2019/20 confermano che la maggioranza degli studenti con cittadinanza non italiana si concentra nelle regioni settentrionali (65,3%), a seguire nelle regioni del Centro (22,2%) e infine nel Mezzogiorno (12,5%). Il trend degli ultimi anni, tuttavia, si è caratterizzato per una crescita consistente degli studenti non italiani in alcune regioni del Sud, in particolare **la Campania che nell'ultimo triennio si è collocata al quarto posto per crescita in valore assoluto** (+2.900 unità) dopo la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Veneto e al primo posto in termini percentuali (+11,5%, Ministero dell'Istruzione, 2021). **Notevole è stata anche la crescita degli alunni con background migratorio in Puglia** (+1.200), dinamica che la colloca al secondo posto fra le regioni italiane per crescita in termini percentuali (+7%). La Lombardia rimane, da sempre, la pri-

ma regione per numero di alunni stranieri con oltre 224mila presenze, oltre un quarto del totale presente in Italia (25,6%). In Emilia-Romagna, gli studenti con cittadinanza non italiana rappresentano, in rapporto alla popolazione scolastica regionale, il 17,1%, valore più elevato a livello nazionale.

Rispetto alle province (Tab. 3), nell'a.s. 2019/20 la graduatoria dei territori per numero di alunni CNI corrisponde in linea di massima a quella degli anni precedenti, con la provincia di Milano al primo posto (passando però dagli oltre 92mila studenti stranieri del 2018/19 ai quasi 80mila del 2019/20), seguita dalle province di Roma, Torino e Brescia. Tra le prime 10 province, si riscontra una maggioranza di quelle del Nord.

Se si considera l'incidenza percentuale degli alunni stranieri, la classifica varia ulteriormente rispetto alla precedente e si evidenziano altri territori provinciali (Prato con il 28% di alunni non italiani, Piacenza, Mantova, Parma, Cremona, Asti, Lodi, Modena). **Tra le province che si trovano in entrambe le liste (prime per v.a. e incidenza percentuale di stranieri) troviamo Brescia (18,5 non italiani ogni 100 studenti) e Milano (18,2 su 100 studenti).**

Passando a esaminare i primi dieci comuni in base alla numerosità delle presenze di alunni di origine immigrata, compaiono nella classifica anche Genova, Prato e Venezia, non presenti nell'elenco delle prime province.

Tabella 3. Prime dieci province e comuni per numerosità degli alunni con background migratorio in Italia. A.s. 2019/20. V.a.

<i>Province</i>	<i>V.a.</i>	<i>Comuni</i>	<i>V.a.</i>
Milano	79.842	Roma	43.779
Roma	64.464	Milano	41.133
Torino	39.732	Torino	25.014
Brescia	33.765	Genova	10.934
Bergamo	26.342	Bologna	10.532
Bologna	22.576	Firenze	9.926
Firenze	22.572	Prato	9.439
Verona	21.380	Brescia	8.726
Modena	19.287	Verona	8.022
Padova	18.392	Venezia	6.758

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Per quanto riguarda le scuole con elevate percentuali di alunni stranieri (Tab. 4), nell'a.s. 2019/20 le scuole non coinvolte nel fenomeno migratorio continuano a diminuire nel tempo (sono 9.939, pari al 17,9% del totale delle scuole italiane), mentre cresce il numero di quelle con il 30% e oltre di alunni con origine immigrata (+3,5 punti percentuali rispetto a dieci anni prima, +0,4 pt rispetto all'a.s. precedente e comprendente 3.809 scuole).

Tabella 4. Scuole italiane per fasce di incidenza % di alunni CNI sul totale degli alunni. A.s. 2009/10, 2018/19, 2019/20.%

	<i>Non presenti</i>	<i>Meno del 30%</i>	<i>30% e oltre</i>	<i>Totale</i>
2009/10	25,2	71,4	3,4	100
2018/19	18,3	75,2	6,5	100
2019/20	17,9	75,2	6,9	100

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Stabile invece la quota ampia di scuole che si caratterizzano per percentuali di alunni stranieri inferiori al 30%, che rappresentano i  $\frac{3}{4}$  del totale delle scuole italiane, ovvero 41.717 scuole.

I rapporti ufficiali del Ministero dell'Istruzione continuano a monitorare la più ampia e significativa trasformazione nella composizione del gruppo degli alunni con background migratorio dell'ultimo decennio, ovvero l'andamento demografico dei nati in Italia, la cosiddetta seconda generazione. Tra gli alunni di origine cinese, ad esempio, quasi l'85% è nato in Italia, tra coloro che sono di origine marocchina e albanese ci si attesta attorno ai  $\frac{3}{4}$  di nati in Italia e anche fra i filippini si arriva a una quota del 70% di nati in Italia (Ministero dell'Istruzione, 2021).

Rispetto all'anno scolastico precedente, **i nati in Italia sono aumentati di 20mila unità e hanno raggiunto le oltre 570mila presenze, rappresentando il 65,4% degli alunni con cittadinanza non italiana** (Tab. 5) e giungendo a quote più elevate fra gli allievi più piccoli: circa 82 ogni 100 alunni con background migratorio delle scuole dell'infanzia sono nati in Italia e 74 su 100 della primaria. Con riguardo ai nati all'estero, questo gruppo è significativamente aumentato anche alle scuole secondarie di primo e secondo grado.

Tabella 5. Alunni CNI nati in Italia per ordine di scuola. A.s. 2007/08 e 2019/20. V.a. e incidenza %

	<i>V.a.</i>		<i>Nati in Italia ogni 100 CNI</i>	
	<i>(2007/08)</i>	<i>(2019/20)</i>	<i>(2007/08)</i>	<i>(2019/20)</i>
Infanzia	79.113	136.217	71,2	81,9
Primaria	89.421	237.135	41,1	74,6
Second. I grado	22.474	116.932	17,8	62,2
Second. II grado	8.111	83.561	6,8	40,8
<b>Totale scuole</b>	<b>199.119</b>	<b>573.845</b>	<b>34,7</b>	<b>65,4</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Oltre a seguire l'andamento dei nati in Italia, dal 2007/08 il Ministero dell'Istruzione monitora l'ingresso di alunni neoarrivati all'interno del sistema scolastico italiano. Dal 2007/08 al 2019/20 la numerosità di questo gruppo ha

avuto un andamento oscillante. Diminuiti complessivamente di oltre 23mila unità in oltre un decennio (attualmente pari al 3,2% degli alunni con CNI, Tab. 6), dal 2016/17 ad oggi si sono attestati sulle 22mila unità. I neoentrati nell'a.s. 2019/20 rimangono stabili rispetto all'a.s. precedente alle primarie e alle secondarie di secondo grado, aumentano leggermente nelle secondarie di primo grado, passando dal 4,9% al 5,1% del totale degli alunni con background migratorio.

Tabella 6. Alunni CNI entrati per la prima volta nel sistema scolastico italiano. A.s. 2007/08 e 2019/20. V.a. e incidenza %

	<i>V.a.</i>		<i>Neoentrati ogni 100 CNI</i>	
	<i>(2007/08)</i>	<i>(2019/20)</i>	<i>(2007/18)</i>	<i>(2019/20)</i>
Primaria	23.650	4.826	10,9	1,5
Second. I grado	12.064	9.578	9,5	5,1
Second. II grado	10.440	8.297	8,8	4,1
<b>Totale scuole</b>	<b>46.154</b>	<b>22.701</b>	<b>10,0</b>	<b>3,2</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

La distribuzione dei minori neoentrati mette in evidenza la maggior concentrazione al Sud e nelle aree di sbarco via mare dei flussi migratori che provengono dalla rotta del Mediterraneo centrale. Fra questi neoarrivati, sono presenti sia minori con famiglia sia minori stranieri non accompagnati (MSNA). Rispetto a questi ultimi, recenti approfondimenti di ricerca hanno finalmente permesso di ricostruire un quadro nazionale di dati relativo al difficile accesso all'istruzione e formazione nel contesto italiano (Bichi, Bonini, 2019; Colombo, Scardigno, 2019; Di Rosa, Guicciardo, 2019; Pavesi, 2020; Santagati, Colussi, 2020). Il focus su questo gruppo particolarmente vulnerabile permette di cogliere le contraddizioni di un sistema scolastico altamente inclusivo e universalista, che si confronta tuttavia quotidianamente con le difficoltà di garantire il diritto all'istruzione agli adolescenti stranieri alla soglia della maggiore età.

### 3. Minori stranieri non accompagnati in istruzione e formazione

**Per la prima volta in Italia**, grazie ad uno studio conoscitivo promosso dal Ministero dell'Istruzione (Santagati, Barzaghi, 2021), **si hanno a disposizione i dati sull'accesso dei MSNA all'istruzione, alla formazione e a corsi di alfabetizzazione linguistica**<sup>1</sup>. Tali percorsi formativi sono stati ricostruiti attraverso una survey nazionale che ha coinvolto le strutture italiane di prima e seconda accoglienza che, nel 2020, accoglievano minori non accompagnati, all'interno del SAI – Sistema di Accoglienza e Integrazione e in strutture gestite direttamente dai Comuni o nelle strutture recettive dei CAS (Centri di accoglienza straordinaria) attivati dai Prefetti per i maggiori di 14 anni.

Il quadro che emerge è relativo all'inserimento dei MSNA in programmi di apprendimento dal momento dell'arrivo in Italia fino al 30 settembre 2020: tale quadro è stato ricostruito tramite un questionario online, compilato da un campione rappresentativo di 130 enti presenti su tutto il territorio italiano, e riguarda le caratteristiche di 1.400 MSNA censiti, per la quasi totalità maschi e per i tre quarti diciassettenni, distribuiti in 75 province dal Sud al Nord Italia e, nello stesso tempo, concentrati nelle zone di approdo della rotta mediterranea e di quella balcanica. Si tratta di minori provenienti da 41 paesi differenti – dell'Africa, dell'Asia e dell'Europa dell'Est –, fra i quali le cittadinanze più numerose sono rappresentate da Bangladesh, Albania, Egitto, Tunisia e Pakistan.

Il gruppo di MSNA censiti nell'indagine appare eterogeneo e differenziato, anche se si considerano la condizione e il livello di istruzione raggiunto nel paese di origine: da un lato è costituito da una quota rilevante di minori lavoratori (13,8%) e di minori che si trovavano fuori dal sistema di istruzione già in patria (20%), partiti dal paese di origine con scarsa (se non assente) scolarizzazione e in condizione di analfabetismo (17,9%), elementi di grave vulnerabilità per l'impostazione di successivi percorsi di alfabetizzazione in lingua italiana. **Oltre l'80% dei 1.400 minori si collocava, all'arrivo in Italia, a un livello di italiano Alfa o Pre A1 poiché non aveva mai imparato a leggere e scrivere o non possedeva un'adeguata istruzione formale.** Dall'altro lato, all'interno del gruppo coinvolto nell'indagine, sono rappresentati anche minori che erano studenti (49%) e che hanno frequentato una scuola secondaria o equivalente in patria (29,2%): essi mostrano di possedere molteplici risorse per l'apprendimento (dalle competenze plurilingui alle *soft skills* quali autonomia, intraprendenza, ecc.), essenziali nel processo di integrazione in Italia. Il 51,9% dei MSNA parla almeno due lingue: tra quelle più parlate, troviamo arabo, bengalese, albanese, francese, urdu, bambara, inglese, italiano (cfr. D'Agostino, 2021).

<sup>1</sup> Lo studio si inserisce all'interno del progetto Alfabetizzazione Linguistica e Accesso all'Istruzione per MSNA - ALI 1 (N. HOME/2019/AMIF/AG/EMAS/0093), cofinanziato dall'Unione europea entro le Misure emergenziali del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione. È stato realizzato da Fondazione ISMU, su incarico del Ministero dell'Istruzione, in collaborazione con una cabina di regia cui hanno partecipato la Direzione Generale Immigrazione e Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Divisione II), il Ministero dell'Interno e l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani). Cfr. <https://www.ismu.org/progetto-studio-conoscitivo-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-italia-e-l'accesso-all'istruzione/>.

Sul fronte dell'inserimento scolastico-formativo, il quadro al 30 settembre 2020 si configura con il 72,4% del totale dei MSNA frequentante corsi di alfabetizzazione linguistica, **il 24,4% inserito nel secondo ciclo di istruzione, il 17,2% dei 1.400 MSNA inserito in istituzioni scolastiche del primo ciclo.**

Tabella 7. MSNA in Italia per programma di apprendimento frequentato al 30/09/2020. Possibili più risposte

<i>Programma di apprendimento frequentato</i>	<i>V.a.</i>	<i>%</i>
Corso di alfabetizzazione in lingua italiana nel centro di accoglienza	543	38,3
Corso di alfabetizzazione in lingua italiana presso CPIA	417	29,3
Corso di alfabetizzazione gestito da privato sociale	67	4,8
Scuola primaria	2	0,1
Corso di primo livello presso CPIA	150	10,7
Scuola secondaria di I grado	89	6,4
Scuola secondaria di II grado	100	7,2
Corso di secondo livello presso CPIA	55	3,9
Corso di formazione professionale (obbligo formativo)	186	13,3
Corsi di formazione professionale brevi e non strutturati	49	3,5
Nessun programma di apprendimento	80	5,7

Fonte: Fondazione ISMU, survey su MSNA e accesso ad alfabetizzazione e istruzione (prog. ALI 1 - 2020)

Si evidenziano concentrazioni nella distribuzione dei minori in terza media e nel primo biennio delle secondarie di secondo grado. Per il 17,9% dei MSNA censiti sono stati attivati, inoltre, percorsi di orientamento professionale, che sono stati realizzati per la metà dei casi dagli enti ospitanti i minori, oppure da agenzie formative.

A livello di esiti dei percorsi, **il 32,2% dei MSNA ha portato a termine i programmi di apprendimento progressi**, mentre il 61,8% non li ha ancora conclusi. Fra coloro che hanno terminato i percorsi, quasi **il 40% ha conseguito la licenza media**, il 31% circa ha ottenuto un attestato per un corso di italiano L2 frequentato al CPIA, il 10% per corsi di formazione professionale brevi. Rispetto alla questione dei tempi che intercorrono tra arrivo in Italia e primo accesso ad alfabetizzazione linguistica, istruzione o formazione, l'indagine mostra che si passa da un minimo di 1 mese per l'accesso ai corsi di alfabetizzazione a un massimo di 4-5 mesi per l'accesso al primo ciclo di istruzione, per giungere fino a quasi un anno o più per l'inserimento nel secondo ciclo di istruzione. Tuttavia,

**il 20% dei minori è inserito prima che sia trascorso un mese dall'arrivo in Italia e oltre il 60% risulta inserito a due mesi dall'arrivo.** L'indagine rileva che nei MSNA censiti la partecipazione scolastico-formativa è, nel complesso, positiva e, in particolare, nel tempo migliorano la frequenza, la capacità di orientamento sul territorio, la motivazione all'apprendimento e lo sviluppo di abilità cognitive.

#### 4. Rischi e possibilità nei percorsi scolastici degli alunni di origine immigrata

Di seguito, come di consueto nei Rapporti ISMU, sono monitorate difficoltà ed esiti che si manifestano nella traiettoria scolastica degli alunni con background migratorio (cfr. Boerchi, Valtolina, 2021).

Partendo dal ritardo scolastico, che è uno degli aspetti più problematici nei percorsi degli alunni non italiani nella scuola, è possibile osservare che attualmente è un fenomeno che riguarda quasi il 9% degli studenti italiani e circa il 30% dei non italiani (Tab. 8). Nel complesso, rispetto a dieci anni fa, la quota di studenti con background migratorio in ritardo si è ridotta di oltre 10 punti percentuali e anche fra gli italiani il ritardo è diminuito, seppur in misura minore: il *gap* tra italiani e stranieri è passato dai quasi 30 pt del 2019/10 ai 21 pt di distanza del 2019/20. Nonostante questi miglioramenti, **il ritardo rimane ancora molto elevato per i non italiani, soprattutto nelle secondarie di secondo grado** in cui il 56,2% degli studenti di origine immigrata è in ritardo di uno o più anni. Anche alle secondarie di primo grado (quasi il 32%) e alla primaria (oltre il 12%), questo gruppo si attesta su livelli elevati, se comparati con quelli degli autoctoni.

Tabella 8. Alunni italiani e non, in ritardo (per 100 studenti) per livello scolastico. A.s. 2009/10 e 2019/20. %

	2009/10			2019/20		
	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a
Primaria	1,9	19,3	17,4	1,6	12,1	10,5
Secondaria di I grado	8,1	49,2	41,1	4,6	31,8	27,2
Secondaria di II grado	25,1	71,3	46,2	18,8	56,2	37,4
Totale	12,1	41,5	29,4	8,9	29,9	21

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Altro grave fenomeno che emerge dall'analisi dei percorsi scolastici concerne l'abbandono scolastico precoce e la difficile transizione tra scuola, formazione e lavoro che caratterizza i giovani presenti nel nostro paese. Osservando i dati relativi agli *Early Leavers from Education and Training (ELET)* e di *Neither in Employment nor in Education and Training (NEET)*, le percentuali di giovani nati all'estero in queste condizioni rimangono piuttosto elevate nel 2020 e l'Italia mantiene il primato europeo rispetto a questi indicatori.

Per quanto riguarda gli ELET, ovvero la percentuale di giovani tra i 18 e i 24 anni che non è in possesso di un titolo di istruzione secondaria superiore o di una qualifica professionale e che non è inserita in percorsi scolastico-formativi, in circa un decennio si è verificata una riduzione percentuale di questo gruppo sia fra gli italiani sia fra gli stranieri. Tuttavia, **nel 2020, gli ELET nati all'estero sono il 32,1% dei 18-24enni stranieri, ovvero il triplo degli autoctoni**, che si fermano all'11%. Sul fronte dei NEET, il trend dei dati dell'ultima decade è di maggiore stabilità, con una **quota di NEET nati all'estero che si attesta al 36% (+4,1 pt rispetto al 2019) del totale dei giovani nati all'estero fra i 15 e i 29 anni**, residenti in Italia.

Tabella 9. ELET (18-24enni) e NEET (15-29enni) per luogo di nascita. Anni 2010 e 2020. %

	ELET			NEET		
	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a
2010	16,3	40,7	24,4	20,6	32,7	12,1
2020	11	32,1	21,1	21,8	36	14,9

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

Si può evidenziare inoltre che, rispetto ad entrambi questi indicatori, in un decennio non si è verificata una significativa riduzione del divario tra autoctoni e nati all'estero, né per quanto riguarda la dispersione scolastica e l'uscita precoce dai circuiti scolastico-formativi, né soprattutto per ciò che concerne il rischio di trovarsi in una condizione di NEET. Il gap riguardante quest'ultimo indicatore, anzi, si sta ampliando in questo specifico periodo storico, segnato anche dai primi effetti della pandemia da Coronavirus su mercato del lavoro, scelte formative e progetti di vita.

Miglioramenti nelle traiettorie degli studenti di origine immigrata, d'altro canto, possono essere identificati nell'analisi dell'andamento delle scelte scolastiche rispetto ai diversi indirizzi di scuole secondarie di secondo grado. Nell'ultimo decennio (Tab. 10), i dati mostrano che questi studenti sono rimasti una componente stabile degli iscritti degli istituti tecnici (38,3% nell'a.s. 2019/20), mentre in parallelo si è ridotta la frequenza agli istituti professionali (-9,8 pt percentuali in 10 a.s.) ed è aumentata circa in egual misura la presenza nei licei (+9,3 pt). Nell'a.s. 2019/20, **i liceali fra gli studenti con background migratorio arrivano a rappresentare il 30,9%** (con 63.261 frequentanti)

**degli iscritti non italiani nel secondo ciclo di istruzione e superano per la prima volta** per numerosità di allievi stranieri, seppur di poco, **gli iscritti agli istituti professionali** (63.117 studenti non italiani).

Tabella 10. Studenti con CNI nei diversi indirizzi di scuola secondaria di secondo grado. A.s. 2009/10 e 2019/20. %

	2009/10	2019/20
Licei	21,6	30,9
Istituti tecnici	37,8	38,3
Istituti professionali	40,6	30,8

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Il quadro specifico relativo ai livelli di apprendimento appare invece piuttosto contraddittorio (INVALSI, 2021): nel complesso, comparando i risultati delle prove nell'a.s. 2018/19 (pre-pandemia) e a.s. 2020/21 (dopo due anni di chiusura delle scuole a fasi alterne nelle varie regioni italiane) nella V superiore, emergono trend negativi per tutti negli apprendimenti di Italiano e Matematica (Tab. 11).

Tabella 11. Punteggio medio in Italiano e Matematica nella classe V secondaria di secondo grado. Prove INVALSI per cittadinanza. A.s. 2018/19-2020/21

	Italiano			Matematica			Inglese reading			Inglese listening		
	Nativi	I gen.	II gen.	Nativi	I gen.	II gen.	Nativi	I gen.	II gen.	Nativi	I gen.	II gen.
2018/19	201	184	193	201	192	196	200	201	204	200	205	208
2020/21	191	173	178	191	183	186	198	198	194	201	204	203
Differenza	-10	-11	-15	-10	-9	-10	-2	-3	-10	+1	-1	-5

Fonte: elaborazioni ISMU su dati INVALSI

Per quanto riguarda l'Italiano, gli autoctoni mantengono risultati migliori rispetto agli alunni di seconda generazione che, a loro volta, superano nelle performance le prime generazioni di nati all'estero. Altrettanto si nota nei punteggi in Matematica, ma con distanze minori fra i tre diversi gruppi. Tra il 2018/19 e il 2020/21 si assiste a un grave peggioramento nelle performance in Italiano, soprattutto delle seconde generazioni di nati in Italia, mentre in Matematica analogo è il peggioramento di nativi/autoctoni e seconde generazioni, seguite a stretto giro dalle prime generazioni. Per quanto riguarda infine le prove di Inglese, le seconde generazioni di stranieri nati in Italia che, nel 2018/19, superavano sia nativi sia le prime generazioni, subiscono la più grave retrocessione nella lettura in lingua inglese, lo stesso succede anche nell'ascolto, anche se il peggioramento è più contenuto.

## 5. Conclusioni

Le analisi qui presentate mettono in luce i percorsi non-standard di nativi e stranieri, di cui **è necessario continuare a evidenziare i rischi di retrocessione e i passi in avanti**, i successi come i fallimenti, influenzati dal background familiare e migratorio, così come dal supporto delle istituzioni scolastiche e degli insegnanti (Santagati, 2021) e anche provocati da altri **fatti contestuali non sempre prevedibili: proprio com'è successo con l'evento pandemico, la chiusura delle scuole e l'alternanza tra didattica a distanza e in presenza** (Milione, Landri, 2020).

Già nel corso del 2020 si è cominciato a discutere della possibile *learning loss*, ovvero della perdita di apprendimento per milioni di alunni che frequentano la scuola italiana. Le prime stime del fenomeno, durante la pandemia, sono state confermate dalle rilevazioni INVALSI del 2021, nonché dall'esperienza e dalla percezione quotidiana di docenti e genitori. Sono state accumulate lacune cognitive e malesseri che saranno difficilmente recuperabili nel breve periodo, con un corrispondente aggravamento delle disuguaglianze scolastiche nel medio e lungo periodo, soprattutto per i bambini svantaggiati e appartenenti a minoranze. A fronte di ciò, il dibattito si è polarizzato in posizioni anti-DAD e pro-DAD, rischiando di cancellare le diversità e le differenze dall'agenda pubblica della scuola, senza interrogarsi a fondo e cercare di comprendere le reali implicazioni di quanto è successo. Ricerche che mettano a tema gli impatti della pandemia sugli alunni con background migratorio e sulle scuole multiculturali sono urgenti e ancora da realizzare.

## Riferimenti bibliografici

**Argentin G.** (2021), *Nostra scuola quotidiana. Il cambiamento necessario*, il Mulino, Bologna.

**Bichi R., Bonini E.** (a cura di) (2019), *A un bivio. La transizione alla vita adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, Fondazione ISMU, UNICEF, UNHCR, OIM, Roma [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/a-un-bivio-la-transizione-alleta-adulta-dei-minosri-stranieri-non-accompagnati/>.

**Boerchi D., Valtolina G.G.** (a cura di) (2021), *Nella mia classe il mondo. I processi educativi nella scuola multietnica*, Edizioni Junior, Bergamo.

**Colombo M., Scardigno F.** (a cura di) (2019), *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati: una realtà necessaria*, Vita e Pensiero, Milano.

**D'Agostino M.** (2021), *Noi che siamo passati dalla Libia. Un viaggio fra alfabeti e multilinguismo*, il Mulino, Bologna.

**Di Rosa R.T., Guicciardo G.** (2019), "L'inclusione dei minori stranieri non accompagnati. Una sfida accolta dai Centri per l'istruzione della Sicilia", in Colombo M., Scardigno F. (a cura di), *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati: una realtà necessaria*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 49-60.

**INVALSI** (2021), *Rilevazioni nazionali degli apprendimenti 2020/21. I risultati in breve delle prove INVALSI 2021*, INVALSI, Roma.

**Milione A., Landri P.** (2020), "L'inclusione scolastica degli alunni con background migratorio nell'emergenza sanitaria COVID-19: una battuta d'arresto?", in Bonifazi C., Cadeddu M.E., Marras C. (a cura di), *Migrazioni di virus. Numeri e linguaggi*, CNR Edizioni, Roma, pp. 59-76 [online] disponibile in: <http://eprints.bice.rm.cnr.it/20942/1/PLURIMI%202%202020%20DEF.pdf>.

**Ministero dell'Istruzione** (2021), *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2019/20*, Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica, Roma.

**Pavesi N.** (a cura di) (2020), *La scuola incontra i minori stranieri non accompagnati. Soggetti, compiti e diritti*, Fondazione ISMU, Milano [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/la-scuola-incontra-i-minori-stranieri-non-accompagnati/>

**Pavolini E., Argentin G., et al.** (2021), *Tutti a casa. Il sistema di istruzione italiano alla prova del COVID-19*, "Politiche Sociali", n. 2, pp. 255-280.

**Santagati M.** (2021), *Writing Educational Success. The Strategies of Immigrant-Origin Students in Italian Secondary Schools*, "Social Sciences", 10(180), pp. 1-18 [online] disponibile in: <https://doi.org/10.3390/socsci10050180>.

**Santagati M., Barabanti S.** (2020), *(Dis)connessi? Alunni, genitori e insegnanti di fronte all'emergenza COVID-19*, "Media Education", n. 2, pp. 109-125 [online] disponibile in: <https://oaj.fupress.net/index.php/med/article/view/9646/9017>.

**Santagati M., Barzagli A.** (2021), *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia e l'accesso all'istruzione*, Progetto ALI - Ministero dell'Istruzione, Fondazione ISMU, Milano [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-studio-conoscitivo-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-italia-e-laccesso-allistruzione/>.

**Santagati M., Colussi E.** (a cura di) (2021), *Alunni con background migratorio. Generazioni competenti*, FAMI-Ministero dell'Istruzione, Fondazione ISMU, Milano.

**Santagati M., Colussi E.** (a cura di) (2020), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, FAMI-Ministero dell'Istruzione, Fondazione ISMU, Milano [online] disponibile in: <https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-le-opportunita-oltre-gli-ostacoli/>.



1. Introduzione

---

2. Focus COVID-19

---

3. La salute degli stranieri in Italia

---

4. Alcune considerazioni conclusive

# 7.

# La salute

*Nicola Pasini e Veronica Merotta*

## 1. Introduzione

Poiché l'emergenza sanitaria causata dal COVID-19 è ancora in corso, **il presente capitolo affronta, sia su scala europea sia su scala nazionale, le implicazioni della pandemia nei confronti dei migranti**, pur nella consapevolezza che il fenomeno riguarda l'intera popolazione. In continuità con il capitolo dedicato alla salute nel Ventiseiesimo Rapporto ISMU, ci siamo quindi concentrati sulla diffusione territoriale ed etnica della pandemia, nonostante il quadro sia in costante aggiornamento e pertanto in mutamento. Il fenomeno è analizzato sia dal punto di vista delle principali criticità multidimensionali emerse sia delle misure adottate da parte delle istituzioni sanitarie per contrastare il contagio del virus, a partire dalla campagna vaccinale che dagli inizi del 2021 ha riguardato, in maniera differenziata, gran parte della cittadinanza italiana e straniera.

Nella seconda parte del capitolo, l'attenzione si sofferma **sulle principali patologie cui vanno incontro gli immigrati e i rischi rispetto alla tutela della salute che, causa COVID-19, in alcuni casi si sono ulteriormente aggravati**. Per questo è fondamentale una riflessione più ampia che, a partire dalla politica sanitaria, coinvolga le istituzioni e le dinamiche del processo decisionale che riguardano l'intero settore relativo alla sicurezza sociale (si vedano a tal proposito le considerazioni conclusive).

## 2. Focus COVID-19

### 2.1 Contagi – il quadro europeo

Come abbiamo evidenziato nel capitolo dedicato alla salute nel Ventiseiesimo Rapporto ISMU, **per quanto riguarda i migranti il rischio di contagio e di diffusione del Coronavirus, così come di altre malattie infettive, è spesso associato con le loro condizioni socioeconomiche e strettamente economiche.** Fattori rilevanti sono il rischio occupazionale (la mancanza di ammortizzatori sociali, la preponderanza di lavori a contatto con il pubblico e necessitanti l'uso dei mezzi pubblici), l'affollamento nelle soluzioni abitative (soprattutto nel caso di famiglie multigenerazionali) e gli ostacoli a una comunicazione pubblica attorno al tema della salute e della sanità (bassa padronanza della lingua ufficiale, bassa consapevolezza, percezione distorta della salute e del rischio).

**Alcuni gruppi di migranti nell'UE, nello Spazio Economico Europeo (SEE) e nel Regno Unito, sono stati toccati in modo sproporzionato dalla pandemia COVID-19 per quanto riguarda i casi, le ospedalizzazioni e le morti associate al nuovo Coronavirus.** Nell'Unione europea (ECDC, 2021) i migranti hanno rappresentato una grande porzione dei numeri di contagi in Norvegia (42% dei casi al 7/04/2020), in Danimarca (26% dei casi al 7/09/2020) e in Svezia (32% dei casi al 7/05/2020). In Spagna e in Italia, così come si approfondirà nei paragrafi seguenti, il tasso di ospedalizzazione degli stranieri è stato più alto di quello degli spagnoli e degli italiani. Una più elevata mortalità tra i migranti nel 2020 è stata registrata in diversi paesi come il Regno Unito, i paesi Bassi, la Francia e la Svezia. In generale in Europa sono stati molteplici i focolai di COVID-19 registrati nei campi e nei centri di accoglienza e per il rimpatrio.

Relativamente alla campagna di immunizzazione collettiva, dati recenti indicano che il tasso di vaccinazione tra i migranti in alcuni paesi europei è particolarmente basso (Ibid.). Nel caso di gruppi di migranti - come gli irregolari, i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale - l'accesso ai sistemi di cura e di vaccinazione gratuiti è strutturalmente, in situazioni generali, fortemente limitato o assente (De Vito et al., 2017). In riferimento al quadro pandemico del 2020 e del 2021, uno studio condotto prima dello scoppio della pandemia indicava che l'82% dei migranti studiati in sette paesi europei non era coperto dall'assistenza sanitaria, facendo mancare il requisito universalistico del diritto alla salute come bene primario (Médicins du Monde, 2019). L'accesso ai sistemi di cura da parte dei migranti può essere limitato, come si evince dalla letteratura internazionale epidemiologica e di sociologia della salute degli ultimi trent'anni, da ostacoli di tipo organizzativo (assenza di mediazione linguistico-culturale, problemi di trasporto o di copertura territoriale), ma anche di natura individuale (condizioni socioeconomiche precarie, isolamento sociale, mancanza di sostegno soprattutto psicologico, discriminazione e stigmatizzazione da parte della comunità circostante) (ECDC, 2018).

## 2.2 Contagi – il quadro italiano

**In linea con gli studi recenti su scala europea, anche in Italia la popolazione immigrata, sia pur in modo silenzioso visto che in questo periodo la questione migratoria è stata vissuta in maniera meno problematica rispetto a prima della pandemia, ha risentito maggiormente delle conseguenze dell'ondata di COVID-19.** In un recente studio (Fabiani et al., 2021) si è evidenziato come i migranti possano essere a maggiore rischio di morbosità e mortalità per infezione da COVID-19 per via delle condizioni di vita e di lavoro e delle barriere di accesso all'assistenza sanitaria. Dei casi confermati di COVID-19 analizzati (febbraio-luglio 2020) il 7,5% atteneva a cittadini non italiani e sono stati diagnosticati circa due settimane in ritardo rispetto ai casi italiani, con un picco di quattro settimane per i migranti provenienti da paesi con un basso *Human Development Index* (HDI). Di conseguenza, le infezioni tra le persone non italiane sono state diagnosticate in modo meno tempestivo, in una fase della malattia più avanzata e con sintomi più gravi. Questo fatto è rafforzato dai dati sui ricoveri: **gli stranieri hanno maggiori probabilità di essere ricoverati in ospedale e di essere ricoverati in terapia intensiva.** La probabilità è più alta nel caso di persone provenienti da paesi con basso HDI. Anche il rischio di morte tra i pazienti provenienti da questi paesi rispetto a quelli italiani risulta maggiore, sebbene tale differenza non si sia riscontrata nei casi che hanno richiesto il ricovero. In generale, quindi, minore è il valore di HDI del paese d'origine, maggiore è il rischio di ospedalizzazione, di ricovero in terapia intensiva e di morte.

Secondo lo stesso Istituto Superiore di Sanità (ISS), il ritardo nelle diagnosi è attribuibile a diversi fattori, quali la difficoltà nell'accedere ai primi livelli della medicina territoriale, in primis il medico di base e i servizi ambulatoriali, ai mediatori, fondamentali per una diagnosi precoce; le barriere linguistiche, amministrative, legali, culturali e sociali che – da sempre – ostacolano un veloce accesso ai servizi sanitari, allungando ulteriormente i tempi di diagnosi; infine, nel pieno della pandemia, gli stranieri potrebbero aver temuto il rischio di isolamento/quarantena e, di conseguenza, di restrizione o blocco della propria attività lavorativa.

Il precedente capitolo sulla Salute del Ventiseiesimo Rapporto ISMU (Pasini, Merotta, 2021) aveva già rielaborato i dati sui contagi della prima ondata (ISS, 2020). Primi tra i contagiati si trovavano i romeni (con un alto HDI), seguiti da peruviani, albanesi, ecuadoriani, marocchini, ucraini, egiziani, moldavi e filippini (con un HDI medio) e indiani, bengalesi, nigeriani e pakistani (paesi con HDI basso). Sulla base di questi dati, ISMU aveva calcolato il tasso di contagio rapportando i casi ai dati Istat sulle popolazioni in Italia all'1/01/2019. Ne era emerso che i gruppi col tasso di contagio più alto erano i peruviani (8,1‰) e gli ecuadoriani (4,2‰), mentre gli altri gruppi nazionali oscillavano tra l'1,8‰ (egiziani) e lo 0,7‰ (marocchini).

Nel corso del 2020 Fondazione ISMU ha inteso approfondire come la popolazione straniera ha vissuto l'esperienza della "prima ondata" della pandemia conducendo un'indagine nell'arco di sei settimane, tra settembre e ottobre

2020, nelle quattro province lombarde che più sono state interessate dal fenomeno nei primi mesi dell'anno 2020 (Milano, Bergamo, Brescia e Cremona).

Per quanto riguarda l'infezione da COVID-19 (Menonna, Papavero, 2021a) le risposte date hanno messo in evidenza il contesto della prima ondata di contagi, quando i tamponi non venivano prescritti se non in presenza di sintomi e in particolari casi. **Prevale, di fatto, nettamente la quota di coloro che hanno dichiarato di non sapere se hanno o meno avuto il COVID-19 tra marzo e maggio 2020, non avendo manifestato sintomi né avendo avuto possibilità di fare il tampone (64%).** Le persone che hanno avuto esperienza personale di infezione da COVID-19 sono complessivamente il 4,6%, includendo anche coloro che lo hanno saputo solo a posteriori, a seguito di esame sierologico. Più le donne degli uomini hanno contratto il COVID-19 con certezza a seguito di un tampone (3,1% vs 1,8%), e tra le aree di provenienza più gli est-europei (3,2%) rispetto agli stranieri provenienti da altri continenti.

Durante la prima ondata pandemica le richieste di assistenza hanno anch'esse risentito di un contesto in cui non vi era un accesso ben definito ai servizi: se il 70% del campione non ha avuto nessuna necessità di chiedere sostegno e assistenza medica perché non ha avuto sintomi da COVID-19, il 17% ha comunque richiesto informazioni e aiuto al proprio medico di famiglia, mentre circa l'8% si è rivolto al numero di telefono istituzionale dedicato; infine, il 4% si è recato direttamente al pronto soccorso.

Poco meno di un terzo dei cittadini stranieri o con background straniero ha dichiarato (Menonna, Papavero, 2021b) **che la situazione emergenziale legata alla pandemia COVID-19 non ha avuto impatto sulle proprie condizioni generali di salute, mentre tra chi ha indicato effetti negativi sulla propria salute emerge significativo il dato relativo all'insorgenza o aumento di stati di ansia e stress, attacchi di panico e disturbi del sonno.** Più degli uomini, le donne hanno dovuto rinunciare a cure e visite mediche e fare fronte all'insorgenza o all'aumento di depressione. Conseguenze negative sulla propria salute sono state riportate con un valore massimo tra i nordafricani e con un minimo tra gli asiatici.

In merito alle risposte da parte delle istituzioni competenti, va ricordata la legge di bilancio 2021 (L. 178/2020, art. 1, commi 795 e 796) che ha destinato 5 milioni di euro per l'anno 2021 in favore dei comuni di confine con altri paesi europei e dei comuni costieri interessati dalla gestione dei flussi migratori; per questo è stato istituito un appropriato fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. La disposizione mette in relazione lo stanziamento con le misure di sicurezza sanitaria per la prevenzione del contagio da COVID-19 legate ai flussi migratori. Il decreto del Ministro dell'Interno 22 aprile 2021 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 19 maggio 2021, n. 118) ha proceduto al riparto del fondo tra i comuni interessati. Si tratta di 36 comuni costieri e 12 di frontiera terrestre.

### 2.3 La campagna vaccinale

Le strategie messe in atto in Europa in risposta alla pandemia si sono caratterizzate per livelli variabili di inclusione dei migranti nei test, nei trattamenti e nelle vaccinazioni (Crawshaw et al. 2021) e, in alcuni casi, da una sorta di “razzismo” strutturale e istituzionale che ha alimentato le disuguaglianze nel campo della salute durante la pandemia (Razai et al., 2021). Perché le strategie attuali e future riescano efficacemente a ridurre la trasmissione da COVID-19 e a garantire una campagna di vaccinazione inclusiva anche per i migranti sono necessari alcuni accorgimenti. **Nel contesto italiano si deve partire dal constatare che persone migranti, richiedenti asilo, rifugiati, apolidi, senza dimora, vittime di tratta, hanno status giuridici diversificati e talora mancano di documenti di identità e/o iscrizione all’SSN (ISS, 2021)<sup>1</sup>. Di conseguenza, occorre adottare formule flessibili che rispondano direttamente alle vulnerabilità della popolazione in esame e alle singole situazioni specifiche.**

Le raccomandazioni delle autorità italiane (Ibid.), europee (ECDC, 2021) e mondiali (WHO, 2020) sono molto chiare, in un’ottica di medicina preventiva e assistenziale, soffermandosi sugli attori coinvolti, sulla logistica della vaccinazione e sulla comunicazione sanitaria. Prima di tutto è necessario prevedere la vaccinazione degli operatori che, anche se non sanitari, lavorano in contesti particolarmente a rischio di contagio. Il personale sanitario e socio-sanitario è opportuno venga formato soprattutto in competenze culturali onde evitare comportamenti discriminatori e stigmatizzanti. Il materiale informativo deve essere orientato culturalmente e linguisticamente, possibilmente in formati multilingue. Il diretto coinvolgimento dei migranti stessi, di mediatori culturali e delle associazioni del terzo settore può aiutare a costruire fiducia con le diverse comunità di migranti sui vaccini e sulla stessa campagna vaccinale, contrastando la disinformazione con informazioni affidabili accurate e identificando luoghi e tecniche innovative per l’accesso dei migranti irregolari ai vaccini. I luoghi “classici” in cui somministrare i vaccini includono i centri di accoglienza, le unità mobili e gli *hub* vaccinali rivolti a tutta la popolazione. In ogni contesto è consigliabile affiancare ai migranti dei mediatori linguistici e culturali.

<sup>1</sup> Come emerge anche dal XXX Rapporto Caritas Migrantes, “Verso un noi sempre più grande” (ottobre 2021), problemi di natura soprattutto burocratica (mancanza di tessere sanitaria, sia per gli italiani sia per gli stranieri) hanno impedito a una parte della popolazione, seppure in possesso dei requisiti richiesti (a partire dall’età), di potersi prenotare negli Hub regionali. Inoltre, molti immigrati presenti nelle strutture d’accoglienza collettive, eccetto gli anziani o con patologie croniche, non sono stati contemplati per la vaccinazione. In tal modo si accentua il divario nell’accesso ai servizi sanitari per motivi che poco hanno a che vedere con il diritto alla salute.

### 3. La salute degli stranieri in Italia

#### 3.1 Ricoveri

**Secondo gli ultimi dati disponibili di Istat (2021), nel 2019 i cittadini stranieri provenienti da paesi dell'area europea (inclusa l'Italia) erano pari a 5.810.707, e rappresentavano il 96,7% di tutti i ricoveri in regime ordinario<sup>2</sup>. Seguivano i ricoveri di cittadini provenienti da paesi dell'area africana (1,6%), asiatica (1%) e americana (0,6%).** I ricoveri in regime *day hospital* presentano una distribuzione geografica simile con il 97,2% dei ricoveri attenenti a cittadini dell'area europea (di cui il 2% da paesi extra UE), seguiti da cittadini africani (1,2%), asiatici (0,9%) e americani (0,7%). Il numero di donne straniere ricoverate è leggermente maggiore rispetto a quello degli uomini (52% contro il 48%). La diagnosi principale del ricovero tra gli uomini stranieri è correlata alle malattie del sistema circolatorio (17,7%) seguita dalle malattie dell'apparato digerente (11,7%), dai tumori (11,6%) e dalle malattie dell'apparato respiratorio (9,6%). Tra le donne straniere la diagnosi principale coinvolge le complicazioni della gravidanza, parto e puerperio (14,9%), seguite dalle malattie del sistema circolatorio (11,2%), tumori (11%) e dalle malattie dell'apparato genito-urinario (9%). A livello geografico le complicazioni della gravidanza, parto e puerperio costituiscono la principale diagnosi per tutti i gruppi (32,3% per i cittadini asiatici, 30,1% per i cittadini africani e 26,5% per i cittadini americani). Al secondo posto troviamo le malattie dell'apparato digerente nel caso degli asiatici (7,7%) e degli africani (8%) ma non degli americani, per i quali troviamo le malattie dell'apparato genito-urinario (8,3%).

#### 3.2 Gravidanze e parti

I dati più recenti disponibili sull'evento nascita (Ministero della Salute, 2021) indicano che, nel 2019, i parti di madri di cittadinanza non italiana erano il 21% del totale. Questo fenomeno è più diffuso nelle aree del paese con una maggiore presenza straniera come il Centro-Nord (27%), in particolare in Emilia-Romagna, Lombardia e Liguria, regioni in cui oltre il 30% delle nascite è riferito a madri straniere. Le aree geografiche di provenienza più rappresentate sono l'Africa (27,6%) e l'Unione europea (22,1%), seguite dall'Asia (20,2%) e dal Sudamerica (7,8%). Al momento del parto le madri straniere hanno in media 30,7 anni contro i 33,6 anni delle italiane. L'età media al primo figlio delle donne straniere (28,7 anni) è inferiore rispetto ai 31 anni delle donne italiane. La percentuale di donne straniere che effettuano la prima visita oltre il primo trimestre di gravidanza è dell'11% contro solo il 2,2% delle donne italiane. Il parto cesareo tra le madri straniere è inferiore rispetto alle donne italiane (27,1% contro 32,9%).

<sup>2</sup> Di questa percentuale, poco più del 2% si riferiva a cittadini stranieri provenienti da paesi extra UE.

### 3.3 Rischi per la salute tra comportamenti, abitudini e prevenzione

I dati raccolti attraverso il monitoraggio “Progressi delle Aziende Sanitarie per la Salute in Italia” e rielaborati da Fondazione AIOM (2020) forniscono un quadro importante circa le abitudini degli stranieri in Italia<sup>3</sup> in particolare su fattori chiave per la prevenzione dei tumori. Tra italiani e stranieri il consumo rischioso di alcol registra valori molto simili (17% e 16%), così come la pratica del *binge-drinking* (9%). Per quanto riguarda il tabagismo, invece, nonostante la prevalenza del fumo tra la popolazione italiana e straniera sia uguale (26%) il numero di stranieri che si dichiarano ex fumatori è inferiore (12% contro il 18%). Gli stranieri sembrano essere più sedentari degli italiani (37% contro 34%) ma, in leggera misura, meno sovrappeso (30% contro 32%) e meno obesi (10% contro 11%). L'osservanza della buona prassi del *five-a-day* (consumo di almeno 5 porzioni giornaliere di frutta e/o verdura) tra gli stranieri è alquanto bassa, seppur in linea con quella degli italiani (9% contro il 10%).

Un dato rilevante emerso da questo monitoraggio è la differenza sui fattori predittivi per la non esecuzione degli esami preventivi, in particolare la percentuale di persone 50-69enni che hanno riferito di non aver eseguito nessun esame preventivo per la diagnosi precoce dei tumori colon-rettali, o di averlo fatto oltre i tempi raccomandati, per caratteristiche individuali. In questo caso gli stranieri registrano un valore (59%) di 6 punti percentuali più alto rispetto al dato sugli italiani (53%), evidenziando come **esistano degli ostacoli e dei bisogni specifici tra la popolazione straniera che devono essere compresi e presi in carico perché la loro salute venga tutelata appieno.**

È su questa considerazione che Fondazione ISMU ha concepito e implementato con LILT (Lega Italiana per la Lotta contro i Tumori) il progetto Salute Senza Frontiere, presentato nella sua prima edizione tra il 2017 e il 2018 e riproposto in una seconda edizione nel 2020 grazie anche al parziale finanziamento del Community Award Program 2019 di GILEAD. **Il progetto ha come obiettivo la promozione della health literacy per favorire la cultura della prevenzione oncologica all'interno delle comunità straniere della rete LILT.** Il binomio ISMU-LILT, composto da ricerca-azione e formazione degli operatori, ha permesso di convalidare un approccio integrato che si fonda sulla necessità di cogliere pienamente la complessità dell'oggetto della ricerca per includere nel concetto di salute-malattia anche la sfera della morale e della cultura. Lo studio condotto da ISMU ha riguardato in particolare le comunità filippina, rom-rumena, maghrebina e alcuni gruppi provenienti dall'Africa subsahariana presenti sul territorio di Milano (Lombardi, 2021).

<sup>3</sup> Salvo altra indicazione l'inchiesta PASSI coinvolge cittadini della fascia 18-69 anni.

### 3.4 Povertà sanitaria

Il rapporto dell'Osservatorio sulla Povertà Sanitaria (2020) permette di rilevare come l'estrema povertà e altre condizioni socioeconomiche abbiano influenzato l'accesso degli stranieri ai servizi e alle cure sanitarie. I dati forniti su tutto il territorio italiano consentono, da un lato, di valutare le attività dei soggetti partecipanti alla filiera delle donazioni sotto la Rete Banco Farmaceutico e, dall'altro, di evidenziare i bisogni provenienti dalla popolazione in condizione di povertà economica e di salute. **Gli assistiti di origine straniera sono maggioritari a livello nazionale (53%)** con picchi nelle aree metropolitane del Nord (60%). Nel Mezzogiorno la componente italiana supera quella straniera (61,6% contro 38,4%), un trend specialmente trainato dai piccoli comuni (in cui 2/3 degli assistiti sono italiani) che conferma come la povertà in questi territori sia un fenomeno autoctono ed endemico. Gli stranieri assistiti sono minoritari nei piccoli comuni (<50.000 abitanti) di tutte le aree (47% al Nord, 38% al Centro e 26% al Sud). In base a un aggiornamento dei dati effettuata a ottobre e novembre 2020, il rapporto evidenzia come il numero degli assistiti stranieri sia aumentato in modo considerevole (dal 53% al 65%) durante la prima fase della pandemia COVID-19.

## 4. Alcune considerazioni conclusive

Tenendo conto anche di uno dei *Sustainable Development Goals*, lanciati dalle Nazioni Unite per il 2030, **l'importanza della tutela della salute per i migranti è fondamentale per la realizzazione dei loro progetti di vita e per una maggior tutela anche della salute collettiva della comunità ospitante**. Tale auspicio è sempre stato ricordato in tutti i capitoli sulla salute dei precedenti Rapporti ISMU. E lo è ancora di più soprattutto dopo l'emergenza pandemica su scala planetaria degli ultimi due anni. Al fine di realizzare la promozione della salute, anche per una categoria di persone svantaggiate, è opportuno, quindi, investire sull'accesso ai servizi sanitari per poter garantire fino in fondo il diritto alla salute come diritto umano e sociale. In tale direzione va la Dichiarazione dei Ministri della Salute del G20 riunitisi a Roma il 5 e 6 settembre 2021, dove nel preambolo sottolineano quanto segue:

*“Noi, i Ministri della Salute del G20, ci siamo riuniti per promuovere una forte cooperazione multilaterale, i cui obiettivi includono la fine della pandemia da COVID-19, il sostegno alla ripresa e lo sforzo congiunto per una migliore prevenzione e rilevazione dei rischi e risposta alle emergenze sanitarie globali”.*

Proprio alla luce dei mutamenti di cui sopra, **si deve cercare di comprendere quali sono le nuove sfide alla cittadinanza sanitaria, soprattutto in un contesto economico-sociale completamente nuovo rispetto al passato** (già prima, ma soprattutto dopo la pandemia) e che impone una revisione de-

gli strumenti allocativi e distributivi di risorse scarse, in un'ottica globale e locale. Le principali priorità e criticità fanno riferimento a una duplice interpretazione: innanzitutto a questioni di natura istituzionale e politica, come l'adozione di nuovi modelli di solidarietà e di inclusione sociale, l'evoluzione della cittadinanza e dei diritti sociali, cominciando proprio dal diritto alla salute; la *governance* multi-livello nelle politiche socio-sanitarie per gli immigrati (chi decide che cosa e a quale livello istituzionale spesso è il problema e non solo in merito alle politiche sanitarie, ma in generale in relazione a tutte le politiche riguardanti gli immigrati). In secondo luogo, vi sono questioni più inerenti l'area medico-sanitaria e le diverse concezioni di salute e di malattia in contesti globali, nonché il mutamento della domanda e offerta dei servizi, in particolare quelli socio-sanitari rivolti alla persona; il monitoraggio delle condizioni di salute degli immigrati, attraverso l'analisi comparativa di alcuni indicatori socio-sanitari; la condizione di salute della donna immigrata, soprattutto nella sfera riproduttiva (in particolare l'area materno-infantile); l'analisi dettagliata di alcune patologie come le malattie infettive (tubercolosi, Hiv, malattie sessualmente trasmesse, COVID-19 ecc.); le malattie psichiatriche (soprattutto, ma non solo, in riferimento ai rifugiati e richiedenti asilo<sup>4</sup>), i tumori, i traumi (da lavoro, in ambiente domestico, da violenza altrui, da autolesionismo, da incidenti stradali). Concentrandosi su tali criticità e definendo alcune priorità per la soluzione delle stesse, gli attori preposti alle problematiche sanitarie in un'ottica multilivello potranno così essere messi in grado di ridurre (almeno in parte) la vulnerabilità che contraddistingue i migranti.

<sup>4</sup> A tal proposito è opportuno fare riferimento al *Progetto START - Servizi Socio-Sanitari Trasversali di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Titolari di Protezione Internazionale*, progetto implementato tra settembre 2016 e dicembre 2018 con lo scopo di sperimentare, su territorio bresciano e milanese, interventi migliorativi e innovativi per la realizzazione di una rapida ed efficace azione di individuazione, emersione e presa in carico multidisciplinare di richiedenti e titolari di protezione internazionale (RTPI) con vulnerabilità. Al progetto hanno preso parte soggetti del territorio bresciano e milanese, tre Ospedali e tre organizzazioni del Terzo settore: ASST degli Spedali Civili di Brescia (Capofila), ASST Grande Ospedale Metropolitano Niguarda, ASST Santi Paolo e Carlo, Cooperativa Tempo Libero, Crinali Cooperativa Sociale Onlus, Fondazione ISMU. Progetto "START - Servizi socio-sanitari trasversali di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale 2.0" - Fondazione ISMU. Si veda <https://www.ismu.org/progetto-start-servizi-socio-sanitari-trasversali-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-titolari-di-protezione-internazionale-2-0/>.

Diario di bordo: aggiornamenti epidemiologici per la sanità pubblica, a cura dell'Istituto Superiore di Sanità, 2021 (*Migranti e salute - news iss.it*)

#### **4/11/2021 - Vaccinazione anti COVID-19 nei rifugiati e nei migranti: dall'OMS principi e considerazioni chiave**

Fornire principi e considerazioni chiave sulle “policy” che considerino l'equità nelle priorità e nell'accesso ai vaccini anti COVID-19 per rifugiati e migranti. È questo l'obiettivo della Guida ad interim “COVID-19 immunization in refugees and migrants: principles and key considerations” pubblicata a fine agosto 2021 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Il documento si basa su una revisione globale fatta dall'OMS sui Piani nazionali di distribuzione e vaccinazione sottomessi alla iniziativa COVAX circa l'inclusione di rifugiati e migranti, sull'esperienza derivante dalla loro attuazione e dall'introduzione del vaccino anti COVID-19 in tutto il mondo, oltre che sulla letteratura relativa all'argomento. Il documento fornisce informazioni sulle principali sfide e barriere all'accesso ai servizi di vaccinazione, considerazioni chiave per affrontarle e presenta esempi di buone pratiche. La guida evidenzia principi come l'equità globale per la distribuzione dei vaccini, l'equità nazionale e il rispetto.

#### **28/10/2021 - Migranti e rifugiati: vaccinazioni durante e dopo la pandemia di COVID-19**

La pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza come la vulnerabilità sociale di alcuni gruppi all'interno dei paesi ne aumenti il rischio di infezione da malattie trasmissibili, ne ostacoli l'accesso alle cure e alle misure preventive (compresa la vaccinazione) e, più in generale, li esponga a peggiori risultati di salute. Questo vale anche nel caso di migranti e rifugiati, per i quali il rischio di contrarre malattie è molto alto durante e dopo la migrazione ed è quindi necessario adottare politiche nazionali, coordinate a livello internazionale, per garantire un'offerta vaccinale contro il COVID-19 inclusiva, gratuita e proattiva per persone migranti o rifugiate indipendentemente dal loro status giuridico. Inoltre, sarebbe importante estendere questo approccio oltre l'attuale pandemia al fine di ridurre le disuguaglianze sanitarie e migliorare la preparazione alle minacce per la salute presenti e future.

#### **16/9/2021 - Popolazione migrante e HIV: quando avviene l'infezione?**

Le persone migranti stabilitesi in Europa sono esposte al rischio di contrarre il virus HIV indipendentemente dal loro paese di origine e dal sesso: è quanto emerge da uno studio pubblicato su Eurosurveillance ad agosto 2021 con il titolo “Post-migration acquisition of HIV: Estimates from four European countries, 2007 to 2016”. I dati del decennio 2007-2016 sulle infezioni da HIV tra 23.595 persone migranti arrivate in UK, Svezia, Belgio e Italia indicano che circa il 40% (9400) abbia contratto l'infezione post-migrazione: il 91% tra chi era arrivato oltre dieci anni prima della diagnosi e il 30% tra chi era arrivato tra 1 e 5 anni prima della diagnosi.

#### **9/9/2021 - Epatiti virali acute: i dati 2004-2019 tra la popolazione migrante e quella italiana**

Tra il 2004 e il 2019, dieci Regioni italiane hanno segnalato 15.872 casi di epatite virale e tra questi il 14,8% erano diagnosticati in persone straniere. L'articolo “Differences in Incidence of Acute Viral Hepatitis between Foreigners and Autochthonous Population in Italy” confronta l'andamento dell'incidenza di epatite A, B e C nella popolazione italiana e straniera; i dati utilizzati sono quelli raccolti dal SEIEVA, il Sistema Epidemiologico Integrato delle Epatiti Virali Acute, coordinato dal Centro Nazionale per la Salute Globale dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS). Un dato rilevante che emerge dall'analisi di 16 anni di sorveglianza è che l'86% dei cittadini stranieri che hanno avuto una diagnosi di epatite acuta risiedeva in Italia da più di un anno, l'infezione è stata quindi acquisita in Italia.

### **29/7/2021 - Vaccinazione anti COVID per persone ospiti di Centri di accoglienza e/o in condizioni di marginalità sociale**

Quasi il 60% delle persone ospitate nelle strutture di accoglienza (migranti, ma anche italiani senza dimora) non sono inclini ad aderire alla vaccinazione anti-COVID-19: è quanto emerge dal documento “Dossier COVID-19. Indagine sulla disponibilità a vaccinarsi contro il COVID-19 da parte delle persone ospitate nei centri/strutture di accoglienza in Italia”, pubblicato a luglio 2021 dal Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI) e il Tavolo Immigrazione e Salute (TIS).

### **29/7/2021 - Accesso e diffusione della vaccinazione anti COVID-19 nelle popolazioni socialmente vulnerabili: il webinar ECDC**

Al fine di promuovere uno scambio di buone pratiche su un’equa diffusione della vaccinazione contro l’infezione da SARS-CoV-2 tra le popolazioni socialmente vulnerabili nei paesi dell’Unione europea (UE) e dello Spazio economico europeo (SEE), il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), il 23 giugno 2021, ha tenuto un webinar per riunire gli stakeholder delle autorità sanitarie pubbliche nazionali e della società civile. Le popolazioni socialmente vulnerabili hanno, infatti, sopportato un onere sproporzionato dagli interventi restrittivi non farmaceutici (NPI) volti a prevenire la diffusione di COVID-19. Inoltre, sebbene in generale manchino dati disaggregati sull’adozione della vaccinazione anti COVID-19 nelle popolazioni socialmente vulnerabili, informazioni da parte di alcuni paesi evidenziano le disuguaglianze nel tasso di questa vaccinazione nelle popolazioni migranti e nelle minoranze etniche.

### **22/7/2021 - Vaccinazione anti COVID-19 nelle comunità residenziali in Italia**

Analizzare le caratteristiche dei diversi contesti residenziali presenti a livello nazionale al fine di fornire una serie di indicazioni per sostenere l’implementazione delle strategie per la vaccinazione degli ospiti residenti e degli operatori coinvolti. È questo l’obiettivo del Rapporto ISS COVID-19 n. 16/2021 “Vaccinazione contro COVID-19 nelle comunità residenziali in Italia: priorità e modalità di implementazione ad interim” pubblicato l’8 luglio 2021 dall’Istituto Superiore di Sanità. Le comunità residenziali (comunità socio-assistenziali – RSA per anziani; strutture per disabili e per persone con problemi di salute mentale; carceri; centri di prima e seconda accoglienza per stranieri e per italiani; centri di recupero per le dipendenze patologiche; case di alloggio per persone con HIV/AIDS; case famiglia; comunità religiose), sono accomunate da un elevato livello di rischio dell’infezione da SARS-CoV-2, individuale e collettivo, in conseguenza delle condizioni strutturali e di coabitazione, e, pertanto, rappresentano una priorità per il raggiungimento degli obiettivi della campagna di vaccinazione anti COVID-19. Nonostante le differenze evidenziate, sono stati individuati alcuni elementi comuni tra i quali importanti aspetti operativi oltre che l’opportunità di valutare e integrare nuovi modelli di servizi di prossimità nell’ottica di un servizio sanitario che metta la persona con un bisogno assistenziale al centro del sistema. In particolare: la necessità di sviluppare modelli di decentralizzazione dei servizi preventivi; l’opportunità di intercettare quei segmenti di popolazione che più difficilmente accedono al servizio sanitario; la necessità di adeguare l’intervento alle caratteristiche specifiche della popolazione (inclusi gli aspetti legati alla comunicazione e informazione).

### 10/6/2021 - COVID-19 tra i migranti: l'importanza della vaccinazione

La pandemia di COVID-19 ha colpito in modo sproporzionato le popolazioni migranti residenti nei paesi dell'Unione europea (UE), dello Spazio economico europeo (SEE) e del Regno Unito, che hanno sperimentato una vasta gamma di effetti sia a livello sanitario che sociale. I dati raccolti mostrano che alcune comunità di migranti sono particolarmente esposte al rischio di infezione da SARS-CoV-2, con conseguenze sul numero di ricoveri e decessi. Per fare il punto sulla situazione il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), a giugno 2021, ha pubblicato il report "Reducing COVID-19 transmission and strengthening vaccine uptake among migrant populations in the EU/EEA" in cui presenta: i dati sull'impatto della pandemia di COVID-19 tra le popolazioni migranti di UE/SEE/UK; i fattori di rischio e di vulnerabilità verso il COVID-19 delle popolazioni migranti; alcune considerazioni utili a garantire un accesso equo alla vaccinazione anti COVID-19 attraverso l'identificazione dei successi, delle lezioni apprese e delle buone pratiche.

### 6/5/2021 - Migranti e virus dell'epatite C: uno studio nell'ambito del progetto PITER

Valutare le caratteristiche demografiche, virologiche e cliniche dei migranti arruolati nell'ambito della Piattaforma Italiana per lo studio della Terapia delle Epatiti virali (PITER) rispetto a quelle degli italiani: è questo l'obiettivo dello studio condotto all'interno della coorte PITER-HCV, costituita da 10.669 pazienti con infezione cronica da virus dell'epatite C (HCV) i cui risultati sono stati pubblicati ad aprile 2021 sulla rivista *Digestive and Liver Disease*. I risultati ottenuti indicano che i migranti arruolati, di cui il 56,5% di sesso femminile, sono più giovani degli italiani (età mediana: 47 vs 62) e con una **più alta prevalenza di coinfezione da HBV (virus dell'epatite B)**. I migranti presentano prevalentemente un'infezione da HCV-genotipo 4, in accordo con l'alta prevalenza dei migranti provenienti dall'Egitto (18,9%) dove il genotipo 4 è rappresentato nel 90% delle infezioni da HCV.

### 29/4/2021 - G-START: video multilingue per favorire il buono stato di salute e il benessere psicofisico nella popolazione migrante

Veicolare messaggi chiave che promuovano l'adozione di corretti stili di vita, informino sulla salute sessuale di uomini e donne e sulla salute di mamme e bambini/bambine: è questo l'obiettivo di quattro video realizzati nell'ambito dell'attività di informazione, educazione e comunicazione (IEC) del progetto G-START (Governance, Salute, Territorio, Accoglienza per Richiedenti Asilo e Titolari di Protezione) nato per garantire la tutela della salute e promuovere percorsi di prevenzione per i richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale (RTPI), al fine di favorire l'accesso appropriato e consapevole ai servizi offerti dal territorio.

### 15/4/2021 - Malattie infettive tra i migranti

Sulla *Oxford Research Encyclopedia of Global Public Health* è stato pubblicato un compendio, curato dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) insieme a esperti internazionali, sulla relazione fra migranti e malattie infettive con l'obiettivo di proteggere sia la salute dell'individuo migrante che quella della comunità ospitante. Nonostante del fenomeno migratorio l'aspetto che fa più notizia sia il flusso dal Sud verso il Nord del mondo, questa voce nel 2015 corrispondeva soltanto al 35% del totale. Inoltre, contrariamente all'idea comune, i migranti non rappresentano di per sé un rischio rilevante per la salute pubblica della popolazione ospitante. Viceversa ciò che preoccupa gli esperti è la maggiore esposizione dei migranti stessi a malattie alle quali non sono immuni. Il compendio passa poi in rassegna le condizioni sanitarie di ogni fase dell'accoglienza, raccomandando di adottare sistemi sanitari migrant-friendly che assicurano un accesso tempestivo alla diagnosi e al trattamento e un'altrettanta valida prevenzione per gli stranieri, indipendentemente dallo status giuridico, allo scopo di limitare il carico di infezioni e promuovere la salute di questa popolazione e della popolazione locale.

### 25/3/2021 - I controlli alla frontiera. La frontiera dei controlli

Fornire indicazioni precise agli operatori sanitari impegnati nella gestione dei migranti durante tutte le fasi del percorso di accoglienza: è questo l'obiettivo della lineaguida "Controlli sanitari all'arrivo e percorsi di tutela per i migranti ospiti nei centri di accoglienza" presentata nel 2017 nell'ambito di un accordo di collaborazione tra l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP), l'Istituto superiore di sanità (ISS) e la Società italiana di medicina delle migrazioni (SIMM). Il contenuto della Linea Guida è ora disponibile in inglese e diffuso a livello internazionale grazie alla pubblicazione dell'articolo scientifico dal titolo "Health assessment for migrants and asylum seekers upon arrival and while hosted in reception centres: Italian guidelines" uscito a marzo 2021 su *Health Policy*.

### 25/3/2021 - G-START: poster di comunicazione multilingua ai tempi del COVID-19

La salute e la vita ai tempi del COVID-19 sono i temi di due poster multilingua realizzati nell'ambito del progetto G-START a supporto delle attività di informazione, educazione e comunicazione (IEC). I materiali, liberamente scaricabili e utilizzabili, hanno l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di competenze nelle persone Richiedenti Asilo e Titolari di Protezione Internazionale (RTPI) così da mantenere un buono stato di salute e benessere psicofisico anche durante l'emergenza COVID-19.

### 11/3/2021 - Le differenze di impatto della pandemia da COVID-19 sui cittadini italiani e stranieri

I gruppi di popolazione più svantaggiati potrebbero essere a maggiore rischio di morbosità e mortalità per infezione da SARS-CoV-2 a causa delle condizioni di vita e di lavoro e delle barriere di accesso all'assistenza sanitaria. Uno studio dell'Istituto Superiore di Sanità pubblicato sul numero di febbraio dello *European Journal of Public Health* analizza l'impatto dell'epidemia da COVID-19 sugli individui stranieri, inclusi i migranti economici, i viaggiatori di breve durata e i rifugiati, attraverso i dati del sistema di sorveglianza integrata dei casi COVID-19 confermati in laboratorio diagnosticati in Italia tra il 20 febbraio e il 19 luglio 2020.

### 11/2/2021 - Salute di rifugiati e migranti nei sistemi informativi nazionali

Online, sul sito dell'OMS Europa, il policy brief che riassume le informazioni contenute nella guida "Collection and integration of data on refugee and migrant health in the WHO European Region" in cui sono presentate le conoscenze e le migliori pratiche relative all'inclusione dei dati sulla salute dei migranti nei sistemi informativi sanitari nazionali.

### 4/2/2021 - La formazione professionale nella presa in carico dei minori migranti

L'assistenza ai minori migranti e la formazione del personale sanitario necessitano di interventi in grado di fronteggiare le sfide e le problematiche organizzative legate a una corretta gestione dei bisogni e delle vulnerabilità individuali. Se ne è parlato in una serie di focus group realizzati dall'Istituto Superiore di Sanità.

## Riferimenti bibliografici

**Crawshaw A.F., Deal A., Rustage K., Forster A.S., Campos-Matos I., Vandrevala T., Würz A., Pharris A., Suk J., Kinsman J., Deogan C., Miller A., Declich S., Greenaway C., Noori T., Hargreaves S., (2021),** *What must be done to tackle vaccine hesitancy and barriers to COVID-19 vaccination in migrants?*, "Journal of Travel Medicine", Volume 8(4), pp. 1-4.

**De Vito E., Parente P., de Waure C., Poscia A., Ricciardi W. (2017),** *A review of evidence on equitable delivery, access and utilization of immunization services for migrants and refugees in the WHO European Region*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

**ECDC (2018),** *Public health guidance on screening and vaccination for infectious diseases in newly arrived migrants within the EU/EEA* [online] disponibile in: Public health guidance on screening and vaccination for infectious diseases in newly arrived migrants within the EU/EEA (europa.eu).

**ECDC (2021),** *Reducing COVID-19 transmission and strengthening vaccine uptake among migrant populations in the EU/EEA*, Technical Report, June 2021 [online] disponibile in <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-reducing-transmission-and-strengthening-vaccine-uptake-in-migrants.pdf>.

**Fabiani M., Mateo-Urdiales A., Andrianou X., Bella A., Del Manso M., Bellino S., Rota M. C., Boros S., Vescio F., D'Ancona F.P. (2021),** *Epidemiological characteristics of COVID-19 cases in non-Italian nationals notified to the Italian surveillance system*, "European Journal of Public Health", Volume 31(1), pp. 37-44.

**Fondazione AIOM (2020),** *I numeri del cancro in Italia 2020*, rapporto [online] disponibile in [https://www.epicentro.iss.it/tumori/pdf/2020\\_Numeri\\_Cancro-pazienti-web.pdf](https://www.epicentro.iss.it/tumori/pdf/2020_Numeri_Cancro-pazienti-web.pdf).

**Fondazione ISMU (2021),** *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, Franco Angeli, Milano.

**ISS (2020),** "COVID-19, analisi dell'andamento epidemiologico e aggiornamento tecnico-scientifico", Conferenza, 8/05/2020.

**ISS (2021),** *Vaccinazione contro COVID-19 nelle comunità residenziali in Italia: priorità e modalità di implementazione ad interim*, Rapporto ISS COVID-19 n. 16/2021 [online] disponibile in [https://www.iss.it/documents/20126/0/Rapporto+ISS+COVID-19+16\\_2021.pdf/b39f0142-41d6-7d4d-94e8-0668cfb95bf9?t=1625751318696](https://www.iss.it/documents/20126/0/Rapporto+ISS+COVID-19+16_2021.pdf/b39f0142-41d6-7d4d-94e8-0668cfb95bf9?t=1625751318696).

**Istat (2021),** *Dati su servizi sanitari e loro ricorso - Ricoveri ospedalieri e soddisfazione* [database] disponibile in <http://dati.istat.it/> (20/07/2021).

**Lombardi L. (2021),** *Salute senza frontiere II - Salute e medicina interculturale: ricerca valutazione percorsi di sensibilizzazione e di formazione*, report [online] disponibile in [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/06/Lombardi\\_Report\\_Salute-senza-frontiere-II.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/06/Lombardi_Report_Salute-senza-frontiere-II.pdf).

**Médecins du Monde (2019),** *2019 Observatory Report* [online] disponibile in: [https://www.doctorsoftheworld.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/DOTW\\_2019\\_lowress\\_alt.pdf](https://www.doctorsoftheworld.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/DOTW_2019_lowress_alt.pdf).

**Menonna A., Papavero G.** (2021a), *Il contagio da COVID-19 durante la prima ondata (marzo-maggio 2020) - La pandemia COVID-19 tra la popolazione migrante e di origine straniera nelle province di Milano, Bergamo, Brescia e Cremona*, Factsheet, Marzo 2021 [online] disponibile in [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/03/5.-Fact-Sheet\\_Indagine\\_COVID\\_ISMU\\_contagio.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/03/5.-Fact-Sheet_Indagine_COVID_ISMU_contagio.pdf)

**Menonna A., Papavero G.** (2021b) *L'impatto dell'emergenza COVID-19 sulle condizioni generali di salute - La pandemia COVID-19 tra la popolazione migrante e di origine straniera nelle province di Milano, Bergamo, Brescia e Cremona*, Factsheet ISMU, Febbraio 2021 [online] disponibile in [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/02/2.-Fact-Sheet\\_-Indagine-COVID\\_ISMU-\\_impatto-salute\\_ed.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/02/2.-Fact-Sheet_-Indagine-COVID_ISMU-_impatto-salute_ed.pdf).

**Ministero della Salute** (2021), *Certificato di assistenza al parto (CeDAP) Analisi dell'evento nascita - Anno 2019*, rapporto [online] disponibile in [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3076\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3076_allegato.pdf).

**Osservatorio Povertà Sanitaria** (2020), *Donare per curare. Povertà sanitaria e donazioni farmaci, Rapporto 2020* [online] disponibile in <https://www.opsan.it/cm-files/2021/02/19/bilanciopoverta-2020-web.pdf>.

**Pasini N., Merotta V.** (2021), "La salute", in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 159-171.

**Razai M.S., Majeed A., Esmail A.** (2021), *Structural racism is a fundamental cause and driver of ethnic disparities in health*, "BMJ Opinion" [online] disponibile in <https://blogs.bmj.com/bmj/2021/03/31/structural-racism-is-a-fundamental-cause-and-driver-of-ethnic-disparities-in-health/>.

**WHO** (2020), *SAGE Roadmap for prioritizing uses of covid-19 vaccines in the context of limited supply - An approach to inform planning and subsequent recommendations based upon epidemiologic setting and vaccine supply scenarios*, Version 1.1 [online] disponibile in <https://apps.who.int/iris/handle/10665/341448>.



1. La percezione dei migranti a livello nazionale e locale

---

2. Migranti e lavoro nei mass media italiani

---

3. Gli immigrati e l'economia italiana

---

4. Il caso di Saman Abbas

---

5. Uno sguardo all'Europa

# 8.

## Atteggiamenti e orientamenti degli italiani nei confronti dell'immigrazione

*Giovanni Giulio Valtolina*

Le politiche migratorie, nel dibattito pubblico spesso ridotte ai loro aspetti più ideologici, sono – o dovrebbero essere – espressione, in primo luogo, di un pensiero condiviso, in ordine al ruolo dell'immigrazione nel presente e nel futuro di una società. I dati che emergono dai sondaggi e dalle indagini sugli atteggiamenti sintetizzano vissuti e sentimenti degli autoctoni, rivelando sia il loro grado di disponibilità e apertura rispetto all'inclusione di nuovi soggetti nel corpo sociale, sia le loro ansie e preoccupazioni nei confronti di un fenomeno che costituisce uno dei principali fattori di innovazione e di mutamento sociale. Atteggiamenti, ansie e preoccupazioni che la politica, soprattutto in un periodo storico come questo, caratterizzato da tensioni sociali, incertezze e preoccupazioni dovute alla pandemia, non dovrebbe ignorare o recepire in maniera acritica, ma assumere come importanti segnali, per promuovere una legislazione efficace e inclusiva, sostenuta da un imprescindibile livello di consenso.

Nel presente capitolo del Rapporto, vedremo una sintetica rassegna di indagini condotte in Italia, per poi allargare lo sguardo, analizzando i risultati di una ricerca condotta in cinque tra i più importanti paesi del vecchio continente.

## 1. La percezione dei migranti a livello nazionale e locale

Una prima interessante indagine che vale la pena di segnalare è quella svolta da Ipsos “La percezione dei migranti nell’Italia del Coronavirus” (2021), condotta per conto di WeWorld, che ha indagato la percezione del fenomeno migratorio nell’opinione pubblica italiana ai tempi del COVID-19. A emergere, in particolare, è la differenziazione dei risultati a seconda del contesto a cui si fa riferimento: se si chiede agli intervistati quali siano i problemi principali dell’Italia, un italiano su quattro – il 27% – risponde “le migrazioni”; se, invece, la stessa domanda è fatta in riferimento al contesto di residenza – il proprio Comune – solo il 12% risponde allo stesso modo. La percezione del fenomeno immigratorio come fonte di preoccupazione è quindi sovra rappresentata a livello nazionale, sia da parte dell’opinione pubblica che dei media, mentre a livello locale, nella vita quotidiana, le persone dichiarano di non rilevare risvolti particolarmente negativi.

**L’indagine, confermando la diffusione degli stereotipi sugli immigrati tra gli italiani, soprattutto in riferimento alla diffusione della pandemia e, più in generale, delle malattie, evidenzia, inoltre, come resti diffuso quello relativo agli immigrati portatori di malattie:** per il 43% degli intervistati, gli immigrati sono un pericolo perché portano malattie in Italia; per il 37%, gli immigrati presenti in Italia hanno favorito l’aumento dei contagi da COVID-19. Con il superamento dell’emergenza sanitaria, la preoccupazione per i problemi sollevati dall’immigrazione – che era passata in secondo piano a causa della pandemia (Barretta, Pasini, Valtolina, 2021) – è tornata a crescere, anche se non in maniera allarmante. Resta sempre più forte la preoccupazione per l’andamento dell’economia e del lavoro, definito, a livello nazionale, come il problema più grave e importante per l’Italia dall’80% degli intervistati. E secondo quanto dichiarato dagli italiani intervistati, il settore in cui gli immigrati hanno dato un contributo maggiore durante l’emergenza sanitaria è stato quello agricolo. Dall’indagine emerge anche che quasi il 40% degli italiani è contrario allo ius soli e quasi il 50% allo ius culturae, mentre poco più del 30% sostiene che la cittadinanza dovrebbe essere data solo a chi ha entrambi i genitori italiani.

Una conferma in questo senso, come fa rilevare lo stesso committente delle due indagini – WeWorld onlus –, viene anche da un’analisi condotta dall’Osservatorio di Pavia sulle modalità in cui i mass media nazionali trattano il tema migratorio, in particolare in riferimento al mondo del lavoro, che vedremo nel dettaglio nel prossimo paragrafo. I migranti nei canali televisivi e sulla carta stampata sono passivi, mal rappresentati e quasi mai interpellati direttamente, una categoria astratta, generica, magmatica, che permette al cittadino spettatore di mantenere il proprio stereotipo, senza elicitare in alcun modo una sua riconsiderazione o perlomeno una sua problematizzazione.

## 2. Migranti e lavoro nei mass media italiani

L'indagine dell'Osservatorio di Pavia "Migranti e Lavoro nell'informazione italiana" (Osservatorio di Pavia, 2020) ha preso in considerazione il tema del lavoro, indagando livello, tipo di attenzione e linguaggio riservati alla condizione professionale dei migranti dai principali telegiornali di sette TV generaliste (Rai Uno, Rai Due, Rai Tre, Rete 4, Canale 5, Italia 1, La 7). Accanto a questo, ha analizzato il linguaggio utilizzato nei titoli delle notizie dedicate alle questioni di economia e lavoro che coinvolgono i migranti, su dieci quotidiani nazionali di diverso orientamento culturale (*Avvenire, Corriere della Sera, il Fatto Quotidiano, Il Foglio, il Giornale, Il Sole 24 Ore, la Repubblica, La Stampa, La Verità, Libero Quotidiano*). **Le notizie sull'immigrazione e sugli immigrati riguardano il 3,7% del totale delle notizie in televisione e due temi, in particolare, attirano l'attenzione dei mass media nazionali: gli episodi di razzismo e intolleranza, da una parte, e i diritti dei migranti e delle minoranze etnico-religiose, dall'altra.** Altro tema spesso presente è quello degli sbarchi dei migranti sulle coste italiane, che nel corso del 2021 sembrano essere aumentati in modo significativo rispetto all'anno precedente. Ribadendo un concetto più volte espresso negli ultimi anni, i ricercatori dell'Osservatorio di Pavia fanno rilevare come le storie di inclusione, come i percorsi professionali di successo dei cittadini immigrati nel nostro paese, rimangono invece sempre lontane dai telegiornali e dalle pagine dei quotidiani nazionali.

Secondo l'analisi condotta dall'Osservatorio, le reti Rai sono quelle che più trattano temi legati alle migrazioni (58,2%), con uno sforzo importante soprattutto del TG3. I notiziari Mediaset nel loro insieme dedicano al tema circa la metà del tempo rispetto alla Rai (28,1%), mentre il TG de LA7 presenta un dato (13,7%) che si avvicina a quello del TG2 (15%). I ricercatori segnalano che tra le notizie della Rai si evidenzia almeno lo sforzo di cercare storie positive di inclusione e successo professionale di cittadini immigrati, mentre narrazioni di questo tipo risultano del tutto assenti nei telegiornali delle reti Mediaset.

Parlando di migranti e lavoro, in televisione si tratta soprattutto del settore agricolo e di lavoratori con basse qualifiche, come i braccianti, in particolare su Mediaset e LA7. Il tema più trattato è stato la regolarizzazione di colf e badanti (58,5%), seguito – a grande distanza, però – dallo sfruttamento del lavoro (17%), mentre si parla decisamente meno di storie di successo professionale (7,3%).

In generale, i lavoratori immigrati non sono quasi mai interpellati su questo tema, che pure li riguarda direttamente, mentre predominano gli interventi e le considerazioni dei politici italiani. I migranti sono rappresentati soprattutto come una categoria sfocata e indistinta e hanno un ruolo passivo nei notiziari, sono solitamente solo "oggetti" dei discorsi (nel 69,5% delle notizie); nel 13,4% hanno un ruolo attivo, esprimendo opinioni, mentre solo nel 17,1% dei casi sono i protagonisti della narrazione. Il profilo professionale e socioeconomico dei migranti rappresentati nelle notizie è poco articolato, sbilanciato

verso le categorie di braccianti, colf e badanti, senza peraltro – fanno notare i ricercatori – che a questa copertura corrisponda un effettivo approfondimento delle loro condizioni di vita e di lavoro. Vengono invece trascurate numerose altre professioni svolte dagli immigrati, in particolare quelle di status più elevato. Al fine di evitare la creazione e il rafforzamento degli stereotipi, la rappresentazione dei migranti – come, del resto, di qualsiasi gruppo sociale – dovrebbe essere il più possibile esaustiva, riflettendone l’eterogeneità sociale, culturale e professionale.

**L’indagine ha poi evidenziato come il tema dei migranti sia molto ideologico e, conseguentemente, divisivo. Ma mentre i notiziari Rai cercano di attenersi alle regole dell’equilibrio tra forze politiche, sulle reti private sono stati rilevati posizionamenti impliciti o espliciti.** Dal TG de LA7, dove si coglie un giudizio esplicito e favorevole alla regolarizzazione, alle reti Mediaset dove predomina, invece, l’atteggiamento contrario.

Per quanto riguarda la carta stampata, i ricercatori propongono una suddivisione dei quotidiani italiani in quattro categorie, in base al linguaggio usato per trattare il tema delle migrazioni e dei migranti: gli “accoglienti”, tra i quali *Avvenire* si caratterizza quale testata più aperta e disponibile, come dimostra il frequente uso del termine “stranieri” e non “immigrati”, che assimila i migranti a qualsiasi individuo esterno all’Italia; gli “interpreti”, tra i quali *la Repubblica*, *Corriere della Sera*, *Il Foglio*, *La Stampa*, *il Fatto Quotidiano*, che usano un linguaggio molto attento all’interpretazione delle dinamiche politiche legate alle migrazioni; gli “osservatori”, come *Il Sole 24 Ore*, che usano un linguaggio il più possibile neutrale sul tema; i “diffidenti”, come *La Verità*, *il Giornale* e *Libero Quotidiano*, quotidiani di centrodestra che definiscono i migranti sottolineando la loro provenienza dall’esterno o la loro presenza irregolare in Italia (“immigrati”, “clandestini”).

### 3. Gli immigrati e l’economia italiana

Il report “Gli immigrati nell’economia italiana: tra necessità e opportunità”, realizzato da Ipsos (Bonifazi, Paparusso, 2021) per Laboratorio Futuro dell’Istituto Toniolo di Milano, affronta un tema oggi strategico, centrale per il futuro non solo del nostro paese ma di tutto il continente europeo. Oltre ad analizzare qual è il contributo fornito dagli immigrati alla nostra economia e alla nostra società, indaga anche la percezione che hanno di loro gli italiani. Vediamo quindi, in sintesi, i principali risultati che sono emersi.

Un primo dato rilevante riguarda la stima del numero di stranieri presenti nel nostro paese: gli italiani ritengono mediamente che il 20% delle persone residenti in Italia siano stranieri. Una sovrastima importante, considerando che gli stranieri regolarmente residenti in Italia rappresentano circa l’8,5% della popolazione. Nonostante la presenza degli immigrati in Italia sia fortemente sovrastimata e contrariamente a quanto si possa immaginare, la maggioranza degli italiani – il 54,2% – ritiene che tale percentuale sia congrua per il paese (“né troppi, né pochi”), mentre il 18% pensa che siano troppi e un altro 18% pensa che siano pochi.

**Un ulteriore dato che evidenzia la scarsa conoscenza degli italiani riguardo alla realtà sociale in cui vivono, confermando quanto avevamo già sottolineato in una precedente edizione del Rapporto (Valtolina, 2019), lo si ritrova nelle stime degli intervistati sul principale motivo di rilascio dei permessi di soggiorno temporanei in Italia:** secondo l'indagine condotta da Ipsos per Laboratorio Futuro, il 47,2% di loro risponde proprio il lavoro, il 27,4% la protezione internazionale, il 21,8% il ricongiungimento familiare e il 3,6% risponde altro, mostrando una scarsa conoscenza delle reali caratteristiche e dimensioni del fenomeno. Negli ultimi anni, infatti, anche sotto l'impulso dell'Unione europea che ha sostenuto l'adozione di politiche più restrittive verso i nuovi ingressi (Geddes et al., 2020), la possibilità di entrare regolarmente in Italia è stato lasciato quasi esclusivamente per il ricongiungimento familiare e alle vittime delle migrazioni forzate.

Tabella 1. Motivi reali e percepiti per il rilascio dei permessi di soggiorno in Italia, %

<i>Motivo immigrazione</i>	<i>Percepito</i>	<i>Reale</i>
Lavoro	47,2	6,4
Protezione internazionale	27,4	15,6
Ricongiungimento familiare	21,8	56,9
Altro (studio, residenza elettiva, religione, salute)	3,6	21,1

Fonte: Indagine IPSOS per Laboratorio Futuro, 2021

Anche a questo proposito è interessante rivolgere l'attenzione ai risultati della recente indagine Ipsos. Il 32,4% del campione intervistato, rappresentativo dell'intera popolazione italiana, ritiene, infatti, che il tasso di attività degli stranieri tra i 20 e i 64 anni residenti in Italia sia più basso di quello degli italiani di pari età, contro il 25,6% che ritiene il contrario e il 16,7% che pensa che non vi siano differenze fra le due popolazioni in termini di tassi di attività. Nel momento in cui agli intervistati viene rivelato il dato reale sull'occupazione e viene chiesto loro di esprimere un parere sulle possibili ragioni del più alto tasso di attività degli stranieri, fanno notare i ricercatori, il 70,2% del campione ritiene che gli stranieri siano disposti a fare i lavori che gli italiani non vogliono fare e a spostarsi di più per avere un lavoro, mentre solo il 12,2% crede che gli stranieri cerchino di rubare il lavoro agli italiani e quindi siano avvantaggiati.

Secondo i dati della recente indagine Ipsos, il 65,6% degli italiani ritiene che l'agricoltura sia il settore lavorativo in cui sono impegnati maggiormente gli stranieri; il 17,5%, invece, considera i servizi collettivi e personali (che includono il lavoro domestico e di cura della persona) e il 7,9% le costruzioni. In realtà solo il 6,3% degli stranieri regolarmente residenti in Italia lavora in agricoltura, mentre il 24,9% è occupato nei servizi collettivi e personali, il 19,2% nell'industria, il 10,5% nel commercio, il 10,3% negli alberghi e ristoranti e il 9,5% nelle costruzioni.

Un altro tema fortemente controverso affrontato nell'indagine commissionata dall'Istituto Toniolo, che si riaffaccia costantemente nel dibattito pubblico e politico specialmente nei momenti di crisi economica, è quello dei costi dell'immigrazione. **La percezione molto diffusa è che gli stranieri rappresentino un peso per lo Stato, poiché utilizzano i servizi di welfare in misura maggiore rispetto al loro contributo in termini di tasse.** Secondo i dati di Ipsos per Laboratorio Futuro, infatti, il 46,5% degli italiani è d'accordo con l'affermazione che l'immigrazione incide negativamente sui costi dei servizi di welfare e consumi risorse che potrebbero essere utilizzate dagli italiani (il 41,9% è invece in disaccordo e l'11,6% non si esprime). Inoltre, il 48,5% concorda con il fatto che gli immigrati abbiano spesso la priorità su chi vive in Italia da lungo tempo, per quanto riguarda gli aiuti e le agevolazioni, l'assegnazione della casa e l'accesso ai servizi pubblici, mentre il 39,2% si trova in disaccordo con questa affermazione e il 12,3% non si esprime. Tuttavia, se si considerano solo gli stranieri regolarmente residenti e non anche i richiedenti asilo in attesa del riconoscimento della protezione internazionale – i quali essendo temporaneamente a carico dello Stato ne rappresentano naturalmente un onere almeno finché non acquisiscono autonomia e si inseriscono nel mercato del lavoro – i dati sulle entrate e le uscite dovute alla presenza straniera mostrano un bilancio positivo: il saldo tra entrate e uscite imputabili all'immigrazione è, infatti, pari a circa mezzo miliardo di euro (Tab. 2).

Tabella 2. Stima delle entrate e delle uscite dovute alla presenza straniera, costo medio, a.i. 2018, dati in miliardi

<i>Uscite</i>	<i>Euro</i>	<i>Entrate</i>	<i>Euro</i>
Sanità	5,6	IRPEF	4,0
Istruzione	5,6	IVA	3,3
Servizi sociali* e abitazione	0,4	Consumi (tabacchi, lotterie, tasse auto, carburanti, canone TV)	3,6
Servizi locali (rifiuti, scarichi, acqua, illuminazione)	1,0	Consumi locali (TARI, IMU, TASI, imposte su gas ed energia)	1,0
Giustizia e sicurezza pubblica	3,4	-	
Immigrazione e accoglienza	3,3	Permessi e cittadinanza	0,2
Previdenza e trasferimenti*	6,8	Contributi previdenziali e sociali*	13,9
<b>Totale</b>	<b>26,1</b>	<b>Totale</b>	<b>26,6</b>
<b>Saldo +0,5</b>			

\* Dati INPS e Servizi sociali Istat aggiornati al 2017.

Fonte: Indagine IPSOS per Laboratorio Futuro, 2021

In particolare, vanno segnalate le entrate per contributi previdenziali e sociali (13,9 miliardi di euro), che ovviamente si tradurranno in pensioni future, ma che ora rappresentano sicuramente un importante contributo alle casse del nostro sistema previdenziale. Questo dato trova riscontro nella percezione degli italiani: secondo i dati Ipsos, il 51% degli intervistati ritiene che i lavoratori immigrati contribuiscano al finanziamento delle pensioni e del sistema di welfare del paese, grazie alle tasse che pagano, contro il 34,1% di coloro che, invece, pensa il contrario. Sebbene la sovra-qualificazione sia una caratteristica stabile della presenza straniera in Italia, utile a un mercato del lavoro come quello italiano, è significativo sottolineare come, secondo l'indagine Ipsos-Laboratorio Futuro, il 76,2% degli italiani ritiene che le competenze, il titolo di studio e la professionalità degli immigrati dovrebbero essere riconosciute dal nostro mercato del lavoro.

#### 4. Il caso di Saman Abbas

La vicenda della giovane pakistana Saman Abbas, scomparsa il 30 aprile di quest'anno dopo aver rifiutato un matrimonio imposto dai genitori, sembra aver destato negli italiani un sentimento di avversione nei confronti di uno specifico gruppo etnico: i pakistani. Anche se parlare di un aumento della xenofobia, come ha fatto qualche commentatore, sembra eccessivo. Come spesso accade, il comportamento di un ben circoscritto gruppo di persone immigrate finisce per condizionare la percezione di un'intera comunità. Ed è ciò che fa rilevare un'indagine di SPOT and WEB "Immigrati: aumenta la xenofobia in Italia" (SPOTandWEB, 2021)<sup>1</sup>, secondo cui i pakistani sono gli stranieri dei quali si ha più paura in Italia, seguiti, nell'ordine, dagli arabi, in particolar modo i marocchini, i tunisini e gli egiziani. Le principali cause indicate dagli intervistati sono, in particolare: la diversità religiosa (51%); la diversità culturale (49%); il presunto maltrattamento delle donne (44%). L'indagine, allargando lo sguardo all'intera comunità degli immigrati, fa rilevare come solo il 43% degli italiani pensa che si possa convivere con etnie diverse e che il 33% ritiene che dovrebbero tornare a casa loro. Un italiano su tre, inoltre, non li vorrebbe avere come "vicini di casa", a causa di generiche "diversità socio-culturali", del diverso stile di vita e delle peculiari abitudini alimentari (il 21% degli intervistati, ad esempio, sostiene di non tollerare gli odori della cucina di alcune etnie). Accanto alle paure, l'indagine rileva però anche le simpatie nei confronti delle specifiche comunità straniere immigrate. Sempre secondo la ricerca di SPOT and WEB **l'etnia più accettata dagli italiani sarebbe quella filippina (44%), considerata la comunità più integrata, soprattutto per via della positiva attitudine al lavoro. Al secondo posto, poco sotto i filippini, si trova la comunità sudamericana (39%), anch'essa apprezzata per la notevole disponibilità lavorativa e al terzo posto la comunità**

<sup>1</sup> Lo studio è stato effettuato su un campione di 650 uomini e donne italiani, di età compresa tra i 18 e 55 anni.

**cinese (35%).** Nonostante spesso siano accomunati ai pakistani, anche gli indiani hanno un indice di gradimento accettabile (28%), precedendo di poco le comunità dell’Africa subsahariana (24%). In linea con i dati fatti rilevare in altri paesi europei, poco meno del 30% degli intervistati si augura di “non avere uno straniero come vicino di casa” e il 25% “di non volersi integrare con gli immigrati”.

## 5. Uno sguardo all’Europa

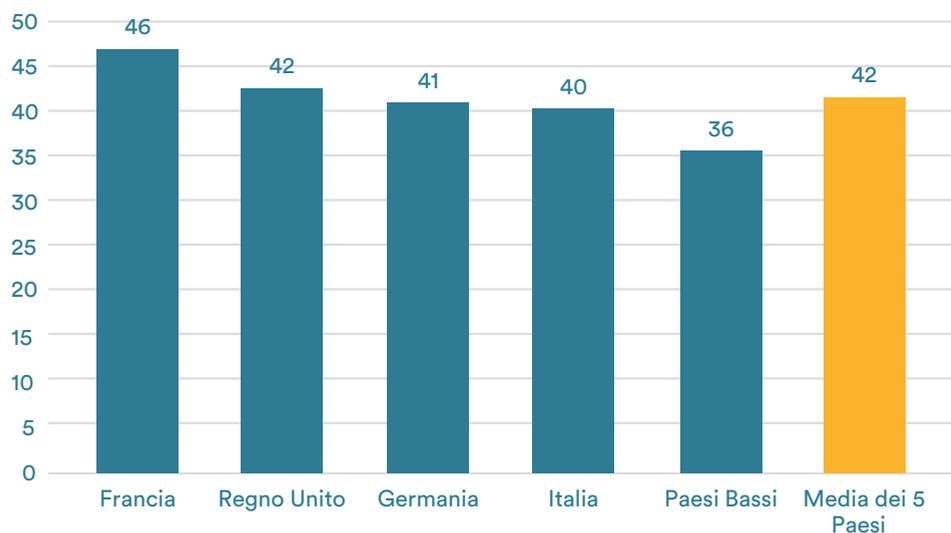
Se nei mesi della pandemia il tema dell’immigrazione è passato in secondo piano, surclassato dalle preoccupazioni suscitate dalla pandemia e dalla situazione economica, i dati dell’indagine “Il virus dell’insicurezza, lo scudo della scienza” condotta da Demos & Pi (2021) per la Fondazione Unipolis<sup>2</sup> segnalano come importanti segmenti dell’opinione pubblica europea siano rimasti molto “sensibili” rispetto alla questione. I flussi migratori, del resto, nel corso del 2021, hanno ripreso vigore, riproponendo situazioni molto critiche soprattutto nel Mediterraneo, ma non solo.

**A livello europeo, la problematicità dell’immigrazione conosce comunque un significativo ridimensionamento nella prospettiva dei cittadini, sebbene il tema degli arrivi continui ad occupare, ciclicamente, il dibattito pubblico.** Nel complesso dei cinque paesi presi in esame, dunque, la quota di persone che collocano i flussi migratori al primo posto, in una ideale agenda di governo, quasi si dimezza rispetto al 2020, scendendo dal 13% al 7%. Facendo segnare un calo significativo proprio in quei paesi nei quali l’attenzione era in passato più elevata: da segnalare, in questo senso, è soprattutto il caso della Germania, dove si scende dal 22 al 6%. La Francia, con il 10%, diventa così, nel 2021, il paese nel quale si registra il più alto livello di attenzione rispetto all’immigrazione.

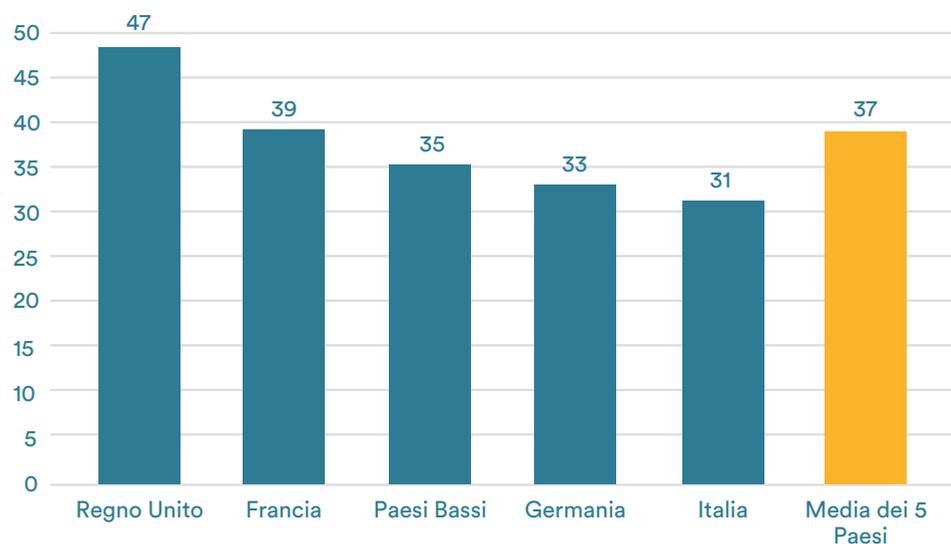
<sup>2</sup> Sondaggio realizzato nel periodo 5-14 maggio 2021, con il metodo CAWI (Computer Assisted Web Interviewing). L’universo di riferimento è costituito dalla popolazione di età superiore ai 18 anni di cinque paesi europei. Il campione, di 5.081 casi (circa 1.000 per ciascun paese), è rappresentativo della popolazione di riferimento, a partire da quote definite in base alle principali variabili socio-demografiche.

Grafico 1. La paura degli immigrati in cinque paesi europei (valori % di coloro che si dichiarano “molto o moltissimo d'accordo” con le affermazioni proposte)

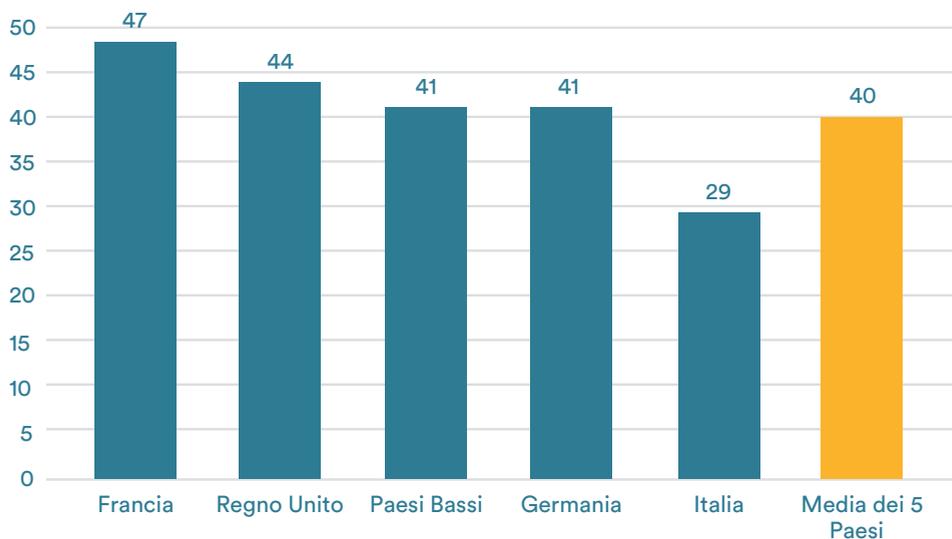
### Gli immigrati sono un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone



### Gli immigrati costituiscono una minaccia per l'occupazione



## Gli immigrati sono un pericolo per la nostra cultura, la nostra identità, la nostra religione



Fonte: Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, sondaggio Demos & Pi per Fondazione Unipolis, 2021

Come si può vedere nel grafico 1, i risultati dell'indagine svolta da Demos & Pi evidenziano come, mediamente, il 40% dei cittadini intervistati nei cinque paesi oggetto di indagine (Francia, Regno Unito, Germania, Italia, Paesi Bassi), esprimano apprensione, che però tende a focalizzarsi su aspetti diversi a seconda dei contesti nazionali. In Italia, tradizionalmente, la presenza straniera solleva timori soprattutto in riferimento al tema della criminalità e dell'ordine pubblico: è così anche nel 2021, con il 40% a esprimere preoccupazione su questo versante, mentre il 30% si dichiara invece preoccupato per quanto riguarda la dimensione culturale oppure occupazionale. In Germania e in Francia alle paure legate ai reati commessi dagli "stranieri" si affiancano quelle relative alla cultura, all'identità nazionale, alla religione. In Francia, in particolare, quasi la metà degli intervistati è molto preoccupata per questi aspetti. Valori analoghi si osservano anche nel Regno Unito, dove, però, è la dimensione occupazionale la fonte principale di preoccupazione: l'idea – già al centro del dibattito sulla Brexit – che gli immigrati possano sottrarre il lavoro alla popolazione autoctona accomuna il 47% degli intervistati. Nei Paesi Bassi, infine, il valore più elevato – 41% – si osserva in riferimento alla sfera culturale e identitaria.

In conclusione, come si rileva nelle diverse ricerche prese in esame, **la diminuzione della preoccupazione per l'emergenza sanitaria sembra aver fatto riemergere un atteggiamento di chiusura verso i migranti, che – è bene ricordarlo – non raggiunge però livelli allarmanti, in Italia meno che in altri paesi europei.**

Purtroppo, la strumentalizzazione che alcune forze politiche, anche di orientamento diverso e con obiettivi differenti, hanno fatto di questa situazione, sicuramente non favorisce una positiva e razionale riflessione, nonostante la tragicità e la portata epocale di quanto sta avvenendo nel corso del 2021.

## Riferimenti bibliografici

**Barretta P., Pasini N., Valtolina G.G.** (2021), "Media, politica e immigrazione. Un rapporto difficile", in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 251-272.

**Bonifazi C., Papparuso A.** (2021), *Gli immigrati nell'economia italiana: tra necessità e opportunità*, Laboratorio Futuro dell'Istituto Toniolo [online] disponibile in: <https://www.laboratoriofuturo.it/ricerche/gli-immigrati-nelleconomia-italiana-tra-necessita-e-opportunita/>.

**Demos & Pi** (2021), Osservatorio europeo sulla Sicurezza, *Il virus dell'insicurezza, lo scudo della scienza*, maggio [online] disponibile in: [http://www.demos.it/2021/pdf/5764xiii\\_rapporto\\_osservatorio\\_europeo\\_sulla\\_sicurezza\\_demos\\_unipolis.pdf](http://www.demos.it/2021/pdf/5764xiii_rapporto_osservatorio_europeo_sulla_sicurezza_demos_unipolis.pdf).

**Geddes A., Hadj-Abdou L., Brumat L.** (2020), *Migration and Mobility in the European Union -2nd edition*, Palgrave Macmillan, Londra.

**Ipsos** (2021), *La percezione dei migranti nell'Italia del Coronavirus* [online] disponibile in: [https://www.weworld.it/wp-contenthttps://back.weworld.it/uploads/2020/10/Ipsos-per-We-World-La-percezione-dei-migranti-nellItalia-del-Coronavirus\\_def.pdf](https://www.weworld.it/wp-contenthttps://back.weworld.it/uploads/2020/10/Ipsos-per-We-World-La-percezione-dei-migranti-nellItalia-del-Coronavirus_def.pdf).

**Osservatorio di Pavia** (2020), *Migranti e lavoro nell'informazione italiana* [online] disponibile in: <https://www.osservatorio.it/migranti-e-lavoro-nellinformazione-italiana/>.

**SPOTandWEB** (2021), *Immigrati: aumenta la xenofobia in Italia* [online] disponibile in: <https://www.spotandweb.it/news/837022/immigrati-aumenta-la-xenofobia-in-italia.html#gref>.

**Valtolina G.G.** (2019), "Atteggiamenti e orientamenti degli italiani nei confronti degli immigrati", in Fondazione ISMU, *Ventiquattresimo rapporto sulle migrazioni 2018*, FrancoAngeli, Milano, pp. 185-196.



# Parte quarta

## Europa, Africa e immigrazione



1. L'annoso problema della leadership nell'UE alla prova della questione migratoria

---

2. Fra idealismo e pragmatismo: la “politica della porta aperta” e l'accordo sui rifugiati con la Turchia

---

3. Leadership limitata o mera gestione della “crisi” migratoria?

---

4. C'è vita dopo Merkel? Le prospettive future della politica migratoria dell'Unione

# 9.

## Auf Wiedersehen “Mutti” Merkel!<sup>1</sup>

### La politica migratoria di un’Unione senza guida

*Antonio Zotti*

Fin dall’annuncio della decisione di Angela Merkel di non presentarsi alle elezioni del 26 settembre 2021 in quanto candidata *de facto* alla Cancelleria del Partito cristiano democratico, capi di stato e di governo, numerosi commentatori e una buona parte della stampa internazionale hanno cominciato a rendere omaggio al ruolo ricoperto dalla statista tedesca nella politica dell’Unione europea, appellandola come la “grande veterana”, un “punto di riferimento”, un “monumento”, addirittura “imperatrice d’Europa” (benché il titolo sia stato usato anche in maniera ambigua o provocatoria) (Applebaum, 2013; Karnitschnig, 2015). Meno enfatico, ma a suo modo altrettanto lusinghiero, è l’appellativo di “unico adulto nella stanza”, guadagnato grazie all’approccio calmo e pragmatico tenuto durante gli oltre cento Consigli europei cui ha preso parte nell’arco di sedici anni. Ovviamente il giudizio sull’operato della Cancelliera non è consistito in un’unanime peana; sono infatti molti coloro che hanno preferito sottolineare gli effetti negativi delle decisioni di Merkel – e dei suoi caratteristici attendismi

<sup>1</sup> Il soprannome “Mutti” (mamma), utilizzato e discusso da molta stampa e numerosi osservatori, fa riferimento al carattere apparentemente materno del linguaggio, dell’atteggiamento e dell’aspetto di Angela Merkel. Vale peraltro la pena notare come una connotazione del genere contribuisca più o meno consapevolmente a riprodurre stereotipi sessisti e considerazioni paternalistiche (Becker-Cantarino, 2014). L’appellativo è qui utilizzato a fini retorici non solo e non tanto con riferimento alla presunta percezione di Angela Merkel come un genitore responsabile e competente da parte di una porzione considerevole della popolazione tedesca e anche europea, quanto alle ormai iconiche immagini della gratitudine dei richiedenti asilo siriani nei confronti della Cancelliera in occasione della sospensione del Trattato di Dublino del 2015 (fortemente voluta da Merkel anche a costo di tensioni nel suo stesso esecutivo) che permise l’ingresso in Germania di centinaia di migliaia di richiedenti asilo.

– sul processo d'integrazione. Fra le questioni più spesso sollevate dai critici vi è la gestione intempestiva e poco efficace – se non addirittura iniqua – della crisi dell'Eurozona, identificata come una delle cause principali della crescita dell'euroscetticismo in settori della popolazione europea che si sono percepiti come vittime della difesa degli interessi esclusivi della Germania.

C'è tuttavia una questione particolare che ha interessato gli osservatori del “fenomeno Merkel”: quella svolta dalla Cancelliera può essere considerata una funzione di guida dell'UE in senso stretto – ovvero di esercizio d'influenza su attori istituzionali e non (paesi membri, istituzioni, gruppi sociali, forze politiche ecc.) per il perseguimento di scopi comuni? – oppure tale responsabilità e il corrispondente status sono stati implicitamente – e impropriamente – dedotti innanzitutto dalla dimensione economica, demografica e tecnologica della Germania, e dall'associazione di questa circostanza con un primato politico in realtà mai effettivamente esercitato? È proprio attraverso il tema dell'esercizio problematico della leadership in un sistema politico come quello dell'Unione – progettato per essere quanto più possibile privo di una funzione di guida unitaria – che questo capitolo del Rapporto si propone di presentare il ruolo più o meno decisivo giocato da Angela Merkel nell'orientare la politica migratoria europea e dell'UE, e di cimentarsi nel popolare esercizio di previsione dei caratteri della “era post-Merkel”.

## 1. L'annoso problema della leadership nell'UE alla prova della questione migratoria

Negli ultimi dieci anni poche questioni hanno messo sotto pressione il “normale” funzionamento del sistema politico europeo quanto quella migratoria. A prima vista, una tale affermazione potrebbe sembrare temeraria, dato che, nel medesimo periodo, la Grande depressione innescata all'origine dall'esplosione della bolla immobiliare statunitense e poi trasformatasi nella peggiore crisi debitoria e di liquidità degli ultimi cent'anni ha messo a serio rischio la tenuta della politica monetaria comune, considerata uno dei risultati più importanti del processo d'integrazione europea proprio insieme alla libera circolazione delle persone all'interno dell'area Schengen. Tuttavia, una tale affermazione pare quantomeno plausibile se ci si concentra sul modo in cui le due cosiddette “crisi” – quella dell'Eurozona e quella migratoria, appunto – sono state gestite dall'Unione, e sulle ulteriori difficoltà che da esse sono scaturite, come la diffusione di sentimenti antieuropeisti all'interno delle opinioni pubbliche nazionali, cui hanno dato rappresentanza politica gli orientamenti cosiddetti “populisti” adottati da partiti vecchi e nuovi in diversi paesi membri.

Chiaramente, non si può che rimandare a una sede più appropriata la trattazione che a chi scrive pare decisamente opportuna, del tema dell'inflazione del concetto di crisi riferito alla politica europea. Ai fini di questo capitolo, si accetta invece l'assunto, condiviso più o meno esplicitamente da buona parte

dei decisori politici e degli osservatori, che quando una circostanza critica ha luogo – ovvero un evento o una serie di eventi specifici, inattesi e straordinari, che creano alti livelli di incertezza e mettono in pericolo (effettivo o percepito) il raggiungimento degli obiettivi altamente prioritari di un’organizzazione (Seeger et al., 1998) –, lo sviluppo subitaneo della situazione richiede urgentemente una risposta da parte di un soggetto che ne mitighi le conseguenze.

In questo senso, paiono ragionevoli le osservazioni dei molti che hanno individuato un problema di leadership rispetto al funzionamento, se non addirittura alla semplice coesione dell’Unione europea in quanto ente politico. Tale problema sarebbe causato, a seconda dei punti di vista, dalla mancanza di figure e istituzioni adeguate a svolgere un ruolo di guida, oppure dalla natura eccessivamente elitaria del progetto d’integrazione, e dunque da un basso livello di legittimità a causa della scarsa partecipazione civica allo stesso e della mancanza di effettivi meccanismi di *governance* dal basso. In buona misura, la tensione concettuale e pratica fra democrazia e leadership è intrinseca, e non nasce né si limita all’Unione: se l’idea di democrazia implica l’autogoverno di una comunità attraverso la garanzia a ciascun membro di una uguale voce in capitolo nelle fasi basilari del processo decisionale, la nozione di leadership nasce dalla necessità, spesso invocata dalla stessa popolazione di una *polity*<sup>2</sup> democratica, di una guida forte che – in nome della propria competenza tecnica, di un legame ideologico con i governati e di una identificazione comunitaria condivisa – risolva problemi e prenda decisioni in loro nome. Questa tensione generale fra sovranità popolare ed efficacia di governo, tuttavia, si manifesta in maniera particolarmente evidente nell’UE, per effetto della volontà esplicita di coloro che ne hanno progettato e via via modificato l’assetto istituzionale e funzionale, di creare un sistema quanto più possibile decentrato e basato su processi decisionali consensuali, nel quale nessun paese membro sentisse minacciata la propria sovranità<sup>3</sup>. A tutti gli effetti, anche gli innovativi elementi maggioritari introdotti nel sistema di *governance* dell’UE – quale il sistema di voto a maggioranza qualificata formalmente vigente nel processo decisionale del Consiglio – sono ampiamente compensati da pratiche che valorizzano invece la costruzione di consenso attraverso la negoziazione. **Dunque, i motivi per cui la questione della leadership nel sistema politico dell’UE è così spinosa consistono, innanzitutto, nel fatto che i (potenziali) leader dell’Unione sono chiamati a operare in un sistema di *governance* multilivello, nel quale i decisori sono contemporaneamente impegnati in diverse relazioni “guida-seguace”.** Ad esempio, i capi di stato e di governo agiscono come leader delle rispettive *constituency* nazionali e allo stesso tempo come guida o gregario in relazione agli

<sup>2</sup> Si usa qui il termine *polity* per non limitare alla usuale configurazione statale la nozione di una società organizzata e dotata di un proprio sistema di *governance*; in questo senso, il termine può essere riferito tanto agli Stati quanto alla UE.

<sup>3</sup> Ironicamente, il sistema istituzionale dell’UE richiama proprio quello della Repubblica federale tedesca, nella struttura e nelle ragioni storiche che la sottendono (soprattutto i timori degli effetti nefasti di un possibile accentramento di potere) (Crawford, 2015).

altri membri del Consiglio europeo<sup>4</sup>. Inoltre, le guide politiche dell'Unione devono relazionarsi a una schiera di seguaci decisamente più eterogenei fra di loro rispetto a quanto non (si presume) accada in un ente politico di tipo statale. I "soggetti" della *polity* europea includono, infatti, non solo singoli individui, organizzazioni e gruppi sociali, ma anche popoli e Stati "sovrani", diversi per taglia demografica, condizione socio-economica, tradizione politica e impegnati nella continua ri-produzione di relazioni storiche reciproche spesso problematiche. Ovviamente questa condizione rende più difficile la cooperazione fra i seguaci. Infine, l'UE può contare su "vettori di legittimità" relativamente deboli, e spesso in contrasto gli uni con gli altri.

Da un lato, la legittimazione "ascendente" (ovvero quella che si concretizza nel processo elettorale e nel rapporto cittadino-rappresentante) ha tradizionalmente costituito un punto debole dell'assetto strutturale e funzionale dell'Unione, specie in confronto a quello statale. Tale punto debole è stato solo in parte compensato dal progressivo aumento dei poteri del Parlamento europeo, dalla politicizzazione delle elezioni europee, nonché da riforme introdotte dal trattato di Lisbona quali il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella procedura legislativa ordinaria. Alla legittimità ascendente contribuisce in qualche misura anche il rafforzamento del ruolo del Parlamento nel processo di formazione della Commissione (pur non prefigurandosi un rapporto di fiducia come in un sistema parlamentare), come pure i processi di politicizzazione e "presidenzializzazione" della Commissione europea, che aumentano la visibilità mediatica e quindi la riconoscibilità da parte delle *constituency* europee del vertice dell'istituzione.

D'altro canto, l'incalzante successione di "crisi" che da anni affliggono l'Unione ha intaccato anche la legittimazione "da *output*" su cui la stessa aveva fatto maggior affidamento, ovvero la capacità di produrre decisioni e politiche efficaci ed efficienti nei propri ambiti di competenza. In realtà, l'Unione continua a perseguire egregiamente i suoi obiettivi originari, ovvero la creazione e regolazione del mercato unico – anche se con incrementi marginali decrescenti, data la maggior complessità insita nella libera circolazione di servizi avanzati – come dimostra l'esitanza dell'uscente Regno Unito a dare seguito alle promesse di emancipazione totale fatte durante la campagna referendaria per la permanenza o meno nell'UE. Lo stesso, tuttavia, non può dirsi per quanto riguarda la prestazione negli ambiti della giustizia e degli affari interni, e della politica estera e di sicurezza, che sono poi i più rilevanti rispetto alla questione migratoria.

Se tradizionalmente l'identificazione sociale dei paesi membri (specie di quelli senza ambizioni di leadership) rispetto alla *polity* europea è stata al massimo complementare rispetto a quella nazionale, il carattere tecnocratico e complesso dell'UE – tanto più quello percepito dalla popolazione – è stato anch'esso esacerbato dagli eventi recenti, che hanno alimentato l'immagine di un ente de-politicizzato rispondente solo a logiche tecno-burocratiche, se non addirittura asser-

<sup>4</sup> Si ricorda che il Consiglio europeo è l'istituzione che include i capi di stato e di governo dell'Unione, oltre al presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo stesso, e agisce come massima istanza di indirizzo politico dell'Unione, definendone gli indirizzi d'azione generali (e dunque in un certo senso agendo come "presidenza collettiva" dell'Unione stessa).

vito al volere di oscuri “poteri forti” – immagine rafforzatasi anche per effetto di narrazioni appositamente costruite e diffuse da parte di forze politiche e sociali.

Alla luce di queste caratteristiche, si intuisce in che senso si può sostenere che l’annosa questione della leadership nell’UE – e in particolare della funzione di guida putativa esercitata da Angela Merkel – sia stata acuita dagli effetti politici dell’aumento dei flussi migratori *ancor più* che da quelli economici della crisi dell’Eurozona. In occasione dello scontro sulla questione del “salvataggio” della Grecia dal collasso del proprio bilancio pubblico, si sono certamente resi evidenti i limiti della legittimità di Merkel a fungere da leader di quei paesi membri, e dei settori delle rispettive popolazioni, che non condividessero l’ideologia ordoliberal, promuovente una nozione di mercato libero basato sul rigore nella gestione delle finanze pubbliche (Van Esch, 2017). Tali limiti, peraltro, trovano il loro corrispettivo nell’impossibilità per il primo ministro greco Tsipras, nonostante il sostegno da parte di movimenti politici, sindacati e gruppi di società civile di superare il diritto sovrano dei cittadini e dei governi di altri paesi membri a porre condizioni ai prestiti da loro concessi attraverso l’intervento della Troika. Allo stesso tempo, anche se a costo di sacrifici ritenuti da molti (e con ragioni spesso convincenti) non necessari da parte delle popolazioni non solo della Grecia, ma anche di Italia, Spagna, e Portogallo sono riusciti nell’intento (in diversi momenti apparentemente disperato) di salvare l’Eurozona, nonostante le previsioni più plumbee di molti operatori dei mercati finanziari e come riconosciuto anche dal battagliero ministro greco Giannis Varoufakis. Se le modalità adottate da tale salvataggio hanno nel complesso eroso la legittimità politica dell’Unione, tale diminuzione è stata perlomeno in parte compensata da un certo incremento della legittimazione da *output* fornita proprio dagli organi e dai meccanismi più tipicamente tecnocratici del sistema di *governance* europea, prime fra tutti la Banca centrale europea e la sua lotta alla scarsità di liquidità indotta dal *credit crash* globale. È peraltro interessante notare come tale legittimità sia avvenuta attraverso una “personalizzazione” della altrimenti distante istituzione monetaria, come testimonia la mitologia sorta intorno a Mario Draghi e al suo “*whatever it takes*”, mentre il fatto che sia stata la Germania a pagare la quota maggiore del primo *bailout* della Grecia nel 2010 rimane largamente oscurato dalle pur fondate critiche mosse contro il sostegno del governo Merkel alle dure misure imposte al paese (Chadwick, 2021).

**La politica migratoria dell’UE, d’altro canto, non può vantare neppure il raggiungimento di un risultato ambiguo in termini di legittimità. L’azione di nessun attore istituzionale ha prodotto successi sufficienti quantomeno a contenere la diminuzione della legittimità complessiva dell’Unione, neppure l’investimento da parte di Angela Merkel del proprio personale capitale politico per permettere l’ingresso in Germania dei richiedenti asilo fermi ai confini ungheresi nel 2015.** Per tentare di individuare i fattori che hanno frustrato il tentativo per molti aspetti audace – e proprio per questo abbastanza atipico – di Angela Merkel di superare con slancio l’*impasse* politico-istituzionale in cui tuttora si trova la politica migratoria dell’UE vale dunque la pena osservare le strategie e gli atteggiamenti contingenti che hanno orientato l’azione della Cancelliera e del suo governo rispetto alla questione migratoria.

## 2. Fra idealismo e pragmatismo: la “politica della porta aperta” e l’accordo sui rifugiati con la Turchia

Sul piano nazionale, al quale qui si può solo accennare, l’approccio di Angela Merkel e dei governi da essa guidati al tema delle migrazioni non si discosta molto da quello tenuto da altri paesi membri, con tutte le difficoltà e contraddizioni derivanti dall’intento di conciliare rispetto del diritto internazionale, coerenza con i valori dell’Unione, nonché gli orientamenti dell’opinione pubblica nazionale, spesso poco favorevole all’arrivo di nuovi immigrati. In particolare, in questi anni la Germania ha continuato nella sua transizione da paese dichiaratamente “non di immigrazione” a paese apertamente multietnico (Crage, 2016; Green 2013).

Per quanto riguarda invece la dimensione europea, specie a partire dal picco di arrivi esperito in Europa nel 2015, l’azione politica della Germania nell’ambito delle politiche delle migrazioni può essere ricompresa fra due poli apparentemente distanti l’uno dall’altro: la decisione del settembre 2015 di accogliere le domande d’asilo dei migranti bloccati ai confini o all’interno del territorio ungherese da un lato, e il ruolo decisivo ricoperto nella conclusione del “quasi-accordo” con la Turchia per il rimpatrio dei richiedenti asilo, dall’altro.

Come noto, nei primi giorni di settembre del 2015, su forte impulso della Cancelliera, il governo della Repubblica federale tedesca decise di applicare la disposizione del Regolamento di Dublino III che permette di sospendere il principio basilare stabilito dal Regolamento stesso, secondo il quale l’esame di una domanda di asilo di un cittadino di uno Stato terzo o di un apolide, e l’eventuale riconoscimento del suo status di rifugiato, è competenza del primo paese membro in cui viene registrata la richiesta o vengono memorizzate le impronte digitali all’interno della banca dati EURODAC, che nella maggior parte dei casi corrisponde al paese membro di primo ingresso<sup>5</sup>. Al fine di evitare lo “*asylum shopping*” o la circolazione indefinita fra paesi membri degli immigrati umanitari, il Regolamento prevede che il migrante entrato nel territorio di un paese membro non da uno Stato terzo, bensì da un altro paese membro, venga trasferito alle autorità di quest’ultimo che dovranno farsi carico della valutazione della sua richiesta (*Dublin transfer*). Il governo tedesco, insieme a quello austriaco (e più tardi a quello ceco), decideva così di assumersi la responsabilità dell’elaborazione delle domande d’asilo di migranti di nazionalità siriana transitati irregolarmente attraverso il territorio del paese di primo ingresso – nella maggior parte dei casi l’Ungheria – ed entrati irregolarmente o bloccati ai confini del proprio territorio nazionale. La decisione si basava sulla constatazione dell’evidente incapacità da parte delle autorità magiare non solo di elaborare l’altissimo numero di domande d’asilo presentate da migranti provenienti dal Medio Oriente

<sup>5</sup> Il regolamento non si applica alla Danimarca sulla base di un opt-out ottenuto dal paese, mentre Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera hanno concluso accordi con l’UE per applicare le disposizioni della Convenzione di Dublino – sostanzialmente corrispondenti a quelle dell’omonimo regolamento dell’UE – nei loro territori.

lungo la rotta balcanica – cui si sommavano quelle dei migranti che, dopo essere transitati attraverso il territorio ungherese ed aver proseguito irregolarmente verso altri paesi dell’UE, venivano trasferiti al paese di primo ingresso – ma anche soltanto di fermare fisicamente i migranti. Da inizio settembre il governo ungherese non solo non cercò più di bloccare i richiedenti asilo intenzionati a raggiungere la Germania e l’Austria, ma addirittura organizzò trasferimenti via pullman per coloro che avevano deciso di intraprendere a piedi il viaggio verso i due paesi. Al fine di evitare che i richiedenti asilo rimanessero indefinitamente in Ungheria e scongiurare una possibile crisi umanitaria, i governi tedesco e austriaco decidevano il 4 settembre di non applicare la *Dublin transfer*, e dunque di permettere ai richiedenti asilo di presentare presso le competenti autorità le proprie domande di protezione. Nei giorni successivi alla decisione, i centri di elaborazione e accoglienza tedeschi furono inondati da un numero soverchiante di richieste – tanto più che l’Austria agiva per la maggior parte come valvola di regolazione della velocità e della portata del flusso diretto verso la Germania. L’epitome dell’apertura all’ingresso dei richiedenti asilo siriani, fortemente voluta da Angela Merkel, e che portò all’ingresso in Germania di oltre cinquecentomila migranti umanitari nel paese, è l’ormai celebre espressione *“wir schaffen das”* (“ce la possiamo fare”) usata dalla stessa Cancelliera per spronare cittadini, funzionari e decisori politici a partecipare allo sforzo di accoglienza. Il numero di richiedenti asilo in arrivo, tuttavia, risultò così consistente che dopo pochi giorni la Germania decise di istituire nuovamente i controlli alle frontiere. Tale provvedimento portò a una specie di effetto domino nel sudest dell’UE, con l’adozione da parte di Austria e Slovacchia delle stesse misure, e la costruzione di barriere fisiche da parte dell’Ungheria lungo il confine con la Serbia per bloccare o dirottare il flusso migratorio. La situazione degenerò al punto che i governi ungheresi, sloveno e austriaco autorizzarono addirittura l’intervento dei rispettivi eserciti per difendere i propri confini e respingere i migranti, portando la circolazione delle persone all’interno dell’UE a condizioni addirittura più restrittive di quelle pre-1990. La successiva opposizione di numerosi paesi membri – in primis quelli dell’Europa centrale – al pur modesto piano di redistribuzione dei richiedenti asilo proposto dalla Commissione al fine di alleggerire il soverchiante onere di accoglienza ricaduto su Italia e Grecia con l’ingrossarsi dei flussi lungo la rotta mediterranea avrebbe definitivamente messo in evidenza i limiti strutturali di un sistema ideato per numeri ben più ristretti di richiedenti asilo.

A seconda dei punti di vista, il criterio della nazionalità applicato dal governo tedesco alla sospensione del sistema di Dublino ha qualificato oppure compromesso l’intento umanitario di quest’ultimo di offrire migliore sostegno e protezione ai richiedenti asilo, come pure la sua intenzione (complementare rispetto al primo) di esercitare solidarietà verso le autorità ungheresi. **Se alcuni hanno inteso il circoscrivere l’aiuto ai soli migranti siriani come l’adozione di un criterio pratico, necessario, fra l’altro, a trovare un compromesso all’interno della maggioranza di governo tedesca fra favorevoli e contrari nell’applicazione di un principio etico, altri hanno visto nella decisione innanzitutto un modo per selezionare immigrati professionalmente qualificati e facilmente integrabili utili al sistema economico nazionale.**

Da un punto di vista analitico le due interpretazioni risultano entrambe ragionevoli. A meno di adottare un atteggiamento pregiudizievolemente cinico, non vi è evidenza schiacciante sulla base della quale dubitare della sincerità di Merkel quando nell'agosto del 2015 affermava:

*“Se l'Europa fallisce sulla questione dei rifugiati, se questo stretto nesso con i diritti civili universali è spezzato, allora non sarà l'Europa che avevamo desiderato”<sup>6</sup>.*

D'altro canto, nonostante in questa circostanza si possa individuare un certo slancio ideale e una buona dose di coraggio politico da parte di Merkel, è difficile non leggere anche questa iniziativa alla luce dell'atteggiamento “attendista” quasi universalmente riconosciuto nella prassi di governo adottata dalla Cancelliera. Non a caso, i commentatori tedeschi hanno coniato il verbo “*merkeln*” per indicare la propensione ad aspettare che i problemi si risolvano in qualche modo da sé, o perlomeno ad attendere l'ultimo momento utile per intervenire. Da un lato, la sua scarsa assertività ha reso Angela Merkel per sedici anni la figura perfetta per gestire il funzionamento di un'istituzione come il Consiglio europeo, nella quale la ricerca paziente del consenso e la capacità di creare condizioni favorevoli al compromesso è fondamentale. Allo stesso tempo, tuttavia, tale centralità ha necessariamente finito con l'assecondare e rafforzare la dinamica di sistematico ridimensionamento delle aspirazioni e degli obiettivi dei singoli paesi membri e dell'Unione del suo complesso, che in alcuni casi si è tradotto in incoerenza con i valori da questi formalmente promossi – se non in quello che si configura come il loro aperto tradimento.

A tal proposito, è significativo che il secondo estremo dello spettro entro il quale si è sviluppata l'azione dei governi Merkel nell'ambito della politica migratoria e dell'asilo dell'UE sia individuabile nell'impegno profuso per affidare alla Turchia una parte rilevante della gestione (da intendersi innanzitutto come riduzione) dei flussi umani diretti verso l'Europa attraverso quello che sarebbe diventato comunemente conosciuto come l'accordo UE-Turchia sui rifugiati del 2016. Tale obiettivo era peraltro pienamente in linea con la tendenza dell'Unione a esternalizzare la propria politica delle migrazioni, affidando compiti di gestione dei flussi a paesi terzi – categoria nella quale solo problematicamente può essere incluso un paese candidato, ma che evidentemente in questo caso è stata intesa con un buon grado di elasticità, alla luce dell'emergenza.

Anche qui i termini della questione sono abbastanza noti: poiché gran parte dei richiedenti asilo arrivati in Europa nel 2015 era transitata attraverso il territorio della Turchia, i paesi membri e l'Unione identificarono come cruciale la cooperazione con il paese per ridurre i flussi e prevenire che i migranti intraprendessero i pericolosi viaggi in mare in direzione delle coste europee che avevano già portato a numerosi naufragi. Forse meno noto è che già nel 2015 la Turchia aveva ricevuto l'offerta di favori diplomatici e sostegno finanziario per

<sup>6</sup> *Merkel warns that refugee crisis tests Europe's core ideals*, 31 August 2015, “Deutsche Welle”, disponibile in: <https://www.dw.com/en/merkel-warns-that-refugee-crisis-tests-europes-core-ideals/a-18684091>.

l'accoglimento e l'eventuale integrazione dei migranti in cambio della chiusura del suo confine con la Grecia, all'interno di trattative condotte dalla Commissione europea – pur con il sostegno di altre istituzioni dell'Unione e il supporto diplomatico peraltro della stessa Angela Merkel, che in ottobre compì una visita ufficiale per discutere della questione – aveva negoziato con il governo turco. Il risultato delle trattative fu la prima Dichiarazione congiunta UE-Turchia del 29 novembre 2015 – un accordo di fatto, dall'ambiguo status giuridico – con la quale veniva attivato il piano condiviso concordato dalla Commissione e dalle autorità turche per “affrontare la crisi generata dalla situazione in Siria” (Consiglio europeo, 2015). In base all'accordo, in cambio dell'apertura di capitoli negoziali addizionali, dell'acceleramento del processo di liberalizzazione dei visti, dell'avvio delle procedure di aggiornamento dell'Unione doganale e dell'avvio di dialoghi politici in vari ambiti strategici, la Turchia avrebbe aumentato i controlli sui flussi umani nel proprio territorio al fine di ridurre gli arrivi in Europa di migranti irregolari e implementato misure di protezione dei siriani aventi diritto a protezione internazionale grazie ai fondi (tre miliardi di euro) del *Refugee Facility for Turkey* finanziato dall'Unione. Questo primo accordo, tuttavia, non riuscì a ridurre in maniera significativa il numero di arrivi presso le isole greche, né a soddisfare i *desiderata* della controparte turca – come evidenziato in maniera drammatica dalle minacce del presidente Recep Tayyip Erdoğan di “inondare” l'Europa di migranti aprendo i confini del proprio paese. È per ovviare a questi problemi che nel marzo del 2016 l'UE e la Turchia adottarono la più nota seconda Dichiarazione congiunta, caratterizzata, oltre che dall'assegnazione di ulteriori tre miliardi di euro al *Refugee Facility for Turkey*, dal cosiddetto “meccanismo 1:1”, attraverso il quale ogni migrante irregolare arrivato sulle isole greche dopo il 20 marzo 2016 sarebbe stato rinvio in Turchia, e per ciascuno di questi rimpatri l'UE avrebbe accolto un rifugiato siriano stazionato in Turchia (Consiglio europeo, 2016). Significativamente, in questo caso l'accordo vide un coinvolgimento molto maggiore di Merkel; se infatti il responsabile delle negoziazioni era il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, in realtà l'accordo era stato largamente (pre)negoziato durante un incontro informale fra Angela Merkel, Mark Rutte – Primo Ministro dei Paesi Bassi, che al tempo detenevano la presidenza di turno del Consiglio dei Ministri – e il Primo Ministro della Turchia Ahmet Davutoğlu, tenutosi il giorno prima del summit UE-Turchia del 7 marzo 2016. La Cancelliera manifestò ulteriormente il suo impegno ai fini del raggiungimento e della riuscita dell'accordo con una visita ufficiale in Turchia, molto criticata in patria, nel novembre del 2015, e la visita ai campi di accoglienza in Turchia un mese dopo la firma della dichiarazione congiunta. È ragionevole ritenere che anche grazie a questa iniziativa l'accordo resistette alle forti tensioni diplomatiche scoppiate fra Germania e Turchia nella primavera del 2016 (Reiners, Tekin, 2020).

### 3. Leadership limitata o mera gestione della “crisi” migratoria?

Il periodo 2015-2016 – corrispondente appunto alle fasi parossistiche della cosiddetta crisi migratoria – è quello in cui la Germania ha acquistato un ruolo inusitatamente centrale e attivo nell’ambito delle politiche delle migrazioni dell’UE. Se – come ad esempio ritiene Nye (2008) – si assume che il ruolo di un attore possa essere qualificato come “di guida” rispetto ai suoi seguaci, quando e nella misura in cui il primo è in grado di *creare e raggiungere* obiettivi comuni anche ai secondi, non si può dire che – al contrario di quanto ottenuto in altri ambiti di politica – i governi Merkel non siano riusciti a facilitare la creazione di consenso fra i paesi membri, né ad assicurare il funzionamento di un efficace processo decisionale a livello sovranazionale sulla dimensione interna della politica migratoria, prima fra tutte la questione della redistribuzione dell’onere di accoglienza fra paesi più o meno esposti all’impatto dei flussi migratori, sulla base di un principio di solidarietà. Paradossalmente, la disponibilità di risorse (materiali e non) potenzialmente in grado di assicurare una notevole capacità d’influenza potrebbe aver finito col frustrare questo intento, offrendo l’opportunità ad altri paesi membri di “nascondersi” e delegare funzioni alla Germania in quanto principale potenza demografica ed economica del continente. Ciò ovviamente contrasta con la capacità invece di indurre/convincere gli altri paesi a impegnarsi attivamente nel perseguimento di un obiettivo condiviso, quale appunto l’accoglimento di richiedenti asilo in modo e misura non strettamente legati alla lettera del Regolamento di Dublino. Al contrario, nella dimensione interna la Germania, e Merkel in particolare, hanno subito anche l’attiva opposizione di altri attori (come i paesi del gruppo di Visegrad e le forze politiche anti-immigrazione sia a livello nazionale che trans-europeo) all’approccio proposto, caratterizzato da un significativo grado di investimento politico ed etico.

Dall’altro lato, il perseguimento dell’obiettivo di esternalizzazione della politica migratoria e di asilo dell’Unione verso la Turchia – decisamente poco ambizioso in termini ideali e normativi, e anzi finalizzato quasi esclusivamente alla ricerca di una soluzione a un problema pressante – non ha incontrato l’opposizione di alcun altro governo o figura politica che ambisse a contendere la funzione di guida tedesca, né di altri attori coinvolti così profondamente nel perseguimento dell’obiettivo di trovare un accordo con il governo turco. Probabilmente anche per effetto della resistenza o della semplice inerzia generate dal raro tentativo di “guida da avanguardia” in cui è consistita l’apertura all’afflusso di migranti siriani nel 2015 – che, va ricordato, in un primo momento generò in effetti fenomeni di emulazione e la legittimazione di iniziative analoghe in altri paesi dell’Unione –, la Germania governata da Merkel ha da allora mantenuto il suo usuale approccio di diffidenza verso ipotesi di “*Alleingang*” (ovvero di procedere da soli in attesa dell’arrivo dei propri seguaci). Anche quando hanno avuto a disposizione significative risorse in termini di leva economica e rapporti diplomatici – come nel caso dell’accordo con la Turchia –, Merkel e i suoi governi hanno in realtà costantemente e deliberatamente “limitato” la propria funzione di guida, innestando la loro azione all’interno delle strutture del sistema

politico dell’UE, combinando la propria azione con le istituzioni dell’Unione e i loro vertici – in particolare Consiglio europeo, Commissione e Consiglio –, e/o con specifici paesi membri, creando forme di guida collegiale flessibili comunque collegate e/o contenute all’interno del quadro istituzionale dell’UE.

Alla luce di tutto ciò, **si può dunque concettualizzare che quella esercitata da Merkel e dai suoi governi come una forma di crisis management più che di crisis leadership, se con la prima si intende una condotta concentrata soprattutto sulle singole azioni adottate in risposta a un evento o serie di circostanze concepite come una “crisi”, a differenza della seconda nozione, che invece sottintende un’attenzione maggiormente rivolta alla dimensione complessiva del problema in questione, e che quindi corrisponde a un atteggiamento da parte della guida orientato alla preparazione/adeguamento dell’ente (in questo caso l’intero sistema politico dell’UE) a trattare le situazioni critiche in maniera più efficace, efficiente e coerente rispetto ai propri principi e valori lungo un periodo di tempo più esteso** (Mitroff, 2011). Una tale tipologia di leadership, in fondo, si adatta ai giudizi più diffusi sulla Cancelliera veterana della politica europea, cui si sono sempre riconosciute capacità di ascolto, flessibilità, cautela, competenza e costanza – ovvero doti pragmatiche nella loro accezione più benevola – ma non la “capacità di visione”, e lo slancio pratico e ideale che ne conseguono – che, tanto nell’opinione comune quanto in senso analitico, caratterizzano un autentico leader. Ciò non significa che la lunga carriera politica di Merkel non sia stata guidata a livello personale da un forte senso morale – le rigidità dimostrate durante la crisi dell’Eurozona, come ovviamente la decisione di accogliere centinaia di migliaia di migranti siriani, dimostrano il contrario – eppure tale coerenza con i propri principi si è tradotta in maniera solo apparentemente contraddittoria (Machiavelli *docet*) in una prassi politica fatta di abili manovre di riconciliazione di posizioni opposte che non hanno permesso l’adozione di decisioni di ampio respiro da parte dell’Unione (Helms et al., 2019).

#### 4. C’è vita dopo Merkel? Le prospettive future della politica migratoria dell’Unione

Le prospettive della politica migratoria dell’UE in un contesto politico privo della figura di Angela Merkel sono in realtà condizionate alla possibilità – sulla cui probabilità è al momento impossibile esprimersi – che la Cancelliera realizzi il desiderio rilevato nella popolazione europea (e quello più o meno esplicitamente espresso da commentatori e decisori politici) assumendo in futuro la carica di Presidente del Consiglio europeo (Buras, Puglierin, 2021). Tuttavia, l’UE non potrà semplicemente rimanere in attesa per verificare se queste **aspettative verranno soddisfatte o meno, o se invece si realizzeranno le previsioni di chi ritiene che la funzione di guida dell’Unione possa passare a figure come Emmanuel Macron o Mario Draghi** (Kluth, 2021). Né si può dare per

scontato che sia proprio Merkel la soluzione migliore per l'Unione, alla luce di quanto detto finora, come pure del fatto che le aspettative di un nuovo slancio al processo d'integrazione impresso da Merkel sono in qualche misura incompatibili con i principi basilari del "merkelismo" – rimanere quanto più possibile in una condizione di fattiva neutralità ed evitare quanto più a lungo possibile di prendere decisioni difficili. La situazione incandescente venutasi a creare ai confini fra Bielorussia e Polonia (ma anche fra Lituania e Lettonia) – dove si trova un numero crescente di migranti provenienti dall'Afghanistan e dal Medio Oriente grazie al vero e proprio ponte aereo organizzato dal regime Alexander Lukashenko – è lì a dimostrare come la storia e gli avversari politici non attendano i tempi della iperconsensuale *polity* europea. Al contempo, un'osservazione minimamente attenta di questa ennesima emergenza è sufficiente a rivelare come le circostanze siano in realtà sempre più complesse di quanto non possa sembrare a un primo sguardo. La creazione deliberata di una situazione di emergenza umanitaria e la minaccia all'integrità dei confini dell'Unione sono parte della strategia a dir poco non convenzionale con la quale il governo bielorusso tutela quello che considera il diritto assoluto a difendere il proprio modello di regime politico e i propri valori, alternativi a quelli dell'UE (in particolare reagendo alle proteste del governo lituano e dell'Unione a seguito del dirottamento a maggio 2021 di un volo con a bordo dissidenti politici). Allo stesso tempo, la nuova emergenza mette in nuova evidenza le tensioni interne all'Unione stessa, con il governo guidato dal partito ultraconservatore Legge e giustizia che ha accompagnato le misure eccezionali di controllo dei propri confini con la riattivazione della consueta retorica anti-migrazione e anti-umanitaria. **Al momento, la reazione dell'Unione è caratterizzata dalla ricerca di un complesso equilibrio fra posizioni difficili da conciliare, testimoniato dalle dichiarazioni dei vertici istituzionali europei che ribadiscono al contempo il diritto dell'Unione a difendere i propri confini e a non subire le azioni ostili da parte di paesi terzi, l'inaccettabilità dell'utilizzo di esseri umani posti in condizione di rischio umanitario come strumento di strategie politiche, e infine il dovere da parte delle autorità polacche di non respingere semplicemente i migranti, ma di procedere nella maniera più ordinata possibile all'elaborazione delle loro richieste d'asilo secondo le norme del diritto internazionale e dell'UE.**

Se una delle critiche mosse con maggiore costanza ad Angela Merkel è stata di aver mantenuto un atteggiamento troppo accondiscendente nei confronti della Russia (presumibilmente non estranea all'azione ostile della Bielorussia), l'emergenza in corso potrebbe dunque rappresentare un primo significativo banco di prova della capacità dell'Unione di superare i limiti della "leadership limitata" esercitata per tanti anni da Merkel, conservando al contempo i tratti più positivi della sua eredità.

## Riferimenti bibliografici

- Applebaum A.** (2013), *Angela Merkel, the empress of Europe*, “The Washington Post”, 23 settembre [online] disponibile in: [https://www.washingtonpost.com/opinions/anne-applebaum-angela-merkel-the-empress-of-europe/2013/09/23/bb07c81e-247a-11e3-b75d-5b7f66349852\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/anne-applebaum-angela-merkel-the-empress-of-europe/2013/09/23/bb07c81e-247a-11e3-b75d-5b7f66349852_story.html).
- Becker-Cantarino B.** (2014), *The Politics of Memory And Gender: What Happened to Second-Wave Feminism In Germany?*, “German Life and Letters”, 67(4), pp. 604-615.
- Buras P., Puglierin J.** (2021), *Beyond Merkelism: What Europeans expect of post-election Germany*, ECFR Policy Brief, 14 settembre [online] disponibile in: <https://ecfr.eu/publication/beyond-merkelism-what-europeans-expect-of-post-election-germany/>.
- Chadwik L.** (2021), *Auf Wiedersehen, Angela: How Merkel has shaped Europe and Germany*, “Euronews Comments”, 24 settembre [online] disponibile in: <https://www.euronews.com/2021/09/23/angela-merkel-europe-s-fiercest-crisis-manager-likely-to-leave-a-void>.
- Consiglio europeo** (2016), *EU-Turkey statement, 18 March 2016* [online] disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Consiglio europeo** (2015), *Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015* [online] disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>.
- Crage S.** (2016), *The More Things Change... Developments in German Practices towards Asylum Seekers and Recognised Refugees*, “German Politics”, 25(3), pp. 344-365.
- Crawford B.** (2015), “German power and ‘embedded hegemony’ in Europe”, in Colvin S. (ed.), *The Routledge Handbook of German Politics & Culture*, Routledge, Londra-New York.
- Fink S., American Management Association** (1986), *Crisis management: Planning for the inevitable*, Amacom, New York.
- Green S.** (2013), *Germany: A Changing Country of Immigration*, “German Politics”, 22(3), pp. 333-351.
- Helms L., Van Esch F., Crawford B.** (2019), *Merkel III: From Committed Pragmatist to ‘Conviction Leader’?*, “German Politics”, 28, 3, pp. 350-370.
- Karnitschnig M.** (2015), *Europe’s Empress stays silent*, “Politico”, 23 giugno [online] disponibile in: <https://www.politico.eu/article/grexit-greece-merkel-empress-stays-silent-germany-debt-default/>.
- Kluth A.** (2021), *If Anybody Can Lead Europe After Merkel, It’s Super Mario*, “Bloomberg Opinion”, 27 settembre [online] disponibile in: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-09-27/after-merkel-leaves-the-stage-the-mantle-of-eu-leadership-may-fall-to-draghi>.
- Mitroff I.I.** (2011), “From crisis management to crisis leadership”, in Law J. (ed.), *Business: The ultimate resource*, A&C Black, London.

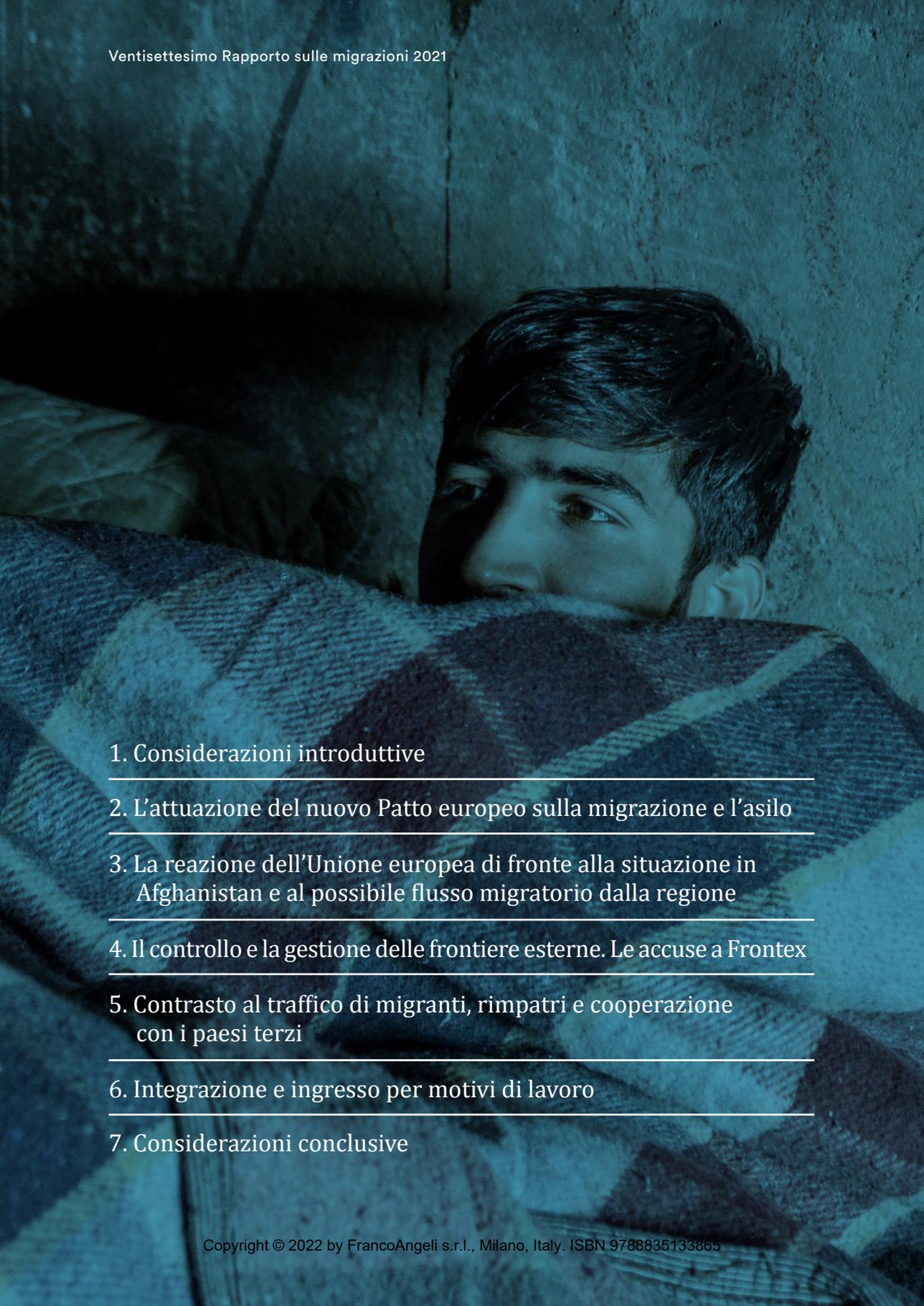
**Nye J.S.** (2008), *Recovering American Leadership*, "Survival" 50(1), pp. 55-68.

**Reiners W., Tekin, F.** (2020), *Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015-2016)*, "German Politics", 29(1), pp. 115-130.

**Seeger M.W., Sellnow T.L., Ulmer R.R.** (1998), *Communication, organization and crisis*, in Roloff M.E. (ed.), "Communication yearbook", 21, Sage Publishing, Thousand Oak, pp. 231-275.

**Van Esch F.A.W.J.** (2017), *The paradoxes of legitimate EU leadership. An analysis of the multi-level leadership of Angela Merkel and Alexis Tsipras during the euro crisis*, "Journal of European Integration", 39, 2, pp. 223-237.





1. Considerazioni introduttive

---

2. L'attuazione del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

---

3. La reazione dell'Unione europea di fronte alla situazione in Afghanistan e al possibile flusso migratorio dalla regione

---

4. Il controllo e la gestione delle frontiere esterne. Le accuse a Frontex

---

5. Contrasto al traffico di migranti, rimpatri e cooperazione con i paesi terzi

---

6. Integrazione e ingresso per motivi di lavoro

---

7. Considerazioni conclusive

# 10.

# Gli orientamenti europei

*Alessia Di Pascale*

## 1. Considerazioni introduttive

L'anno appena trascorso è stato ancora fortemente condizionato dall'emergenza legata alla pandemia di COVID-19, che ha avuto un impatto significativo sulla migrazione<sup>1</sup>. Nel 2020 si è registrata una diminuzione temporanea degli arrivi nell'Unione europea, ripresi a ritmo più sostenuto nel 2021, con un aumento dei flussi lungo le rotte del Mediterraneo centrale (soprattutto in Italia e Spagna), del Mediterraneo occidentale (Cipro e Italia, in provenienza dalla Turchia, a fronte di una riduzione significativa degli arrivi in Grecia) e delle frontiere orientali (dalla Bielorussia). Si sono ridotte le richieste di visto (2,9 milioni nel 2020, l'83% in meno rispetto al 2019) e la pandemia ha inciso anche sulla registrazione di nuove domande di protezione internazionale (nel 2020 circa un terzo in meno rispetto al 2019 e il livello complessivo nel 2021 rimane al di sotto dei livelli pre-pandemia), nonché sull'applicazione dei trasferimenti ai sensi del regolamento Dublino (attuati in numero dimezzato dal 2019 al 2020). Parimenti, il numero di decisioni di rimpatrio emesse negli Stati membri nel 2020 è diminuito del 19% rispetto al 2019 e i rimpatri effettivi verso paesi terzi si sono più che dimezzati. Il tasso di rimpatrio è sceso al di sotto del 18% nel 2020, rispetto al 29% del 2019.

Attenuata l'emergenza sanitaria nella seconda metà del 2021, si è riaccesa l'attenzione sui temi delle migrazioni, facendo riemergere le sfide che il feno-

<sup>1</sup> Relazione della Commissione COM(2021)590 def.

meno presenta per l'Unione europea. La rigidità di posizioni, apparsa evidente a fine agosto di fronte al temuto afflusso di profughi in conseguenza della crisi afghana (par. 3 infra), è culminata nella lettera inviata il 7 ottobre alla Commissione europea, da dodici Stati membri (su proposta della Lituania e sostenuta principalmente dagli Stati membri dell'Est e Nord Europa, ma sottoscritta anche da Grecia e Cipro), contenente diverse richieste, tra cui quella (presentata come legittima ed efficace) di sostenere i costi per erigere un muro alle frontiere esterne, ai fini di contrastare i flussi di migranti irregolari, nonché di adattare il quadro giuridico attuale (in particolare le norme contenute nel codice frontiere Schengen) alle "nuove realtà" (soprattutto "l'uso strumentale della pressione migratoria da parte di alcuni paesi terzi"<sup>2</sup>).

## 2. L'attuazione del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Successivamente alla pubblicazione, il 23 settembre 2020, dell'attesissimo nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo<sup>3</sup>, è stato avviato il processo negoziale, dapprima sotto l'egida della presidenza tedesca, poi portoghese e infine dal 1° luglio slovena, dell'Unione. Nonostante tutte le presidenze del Consiglio avessero posto l'avanzamento del negoziato sul Patto tra le proprie priorità, non si sono registrati progressi significativi, dato il permanere di diversità di visioni e interessi degli Stati membri. Certamente lo svolgimento di riunioni e incontri a distanza non hanno favorito il ravvicinamento delle posizioni, divise soprattutto in relazione all'attuazione della solidarietà e della ripartizione degli oneri. C'erano, pertanto, aspettative che il Consiglio europeo del 24 e 25 giugno potesse rappresentare un'occasione per il riavvio delle discussioni, anche nei contesti meno formali a latere del summit dei capi di Stato e di governo della UE, essendo la prima riunione in presenza da quasi un anno e mezzo e la prima con la migrazione tra i punti all'ordine del giorno dal dicembre 2019. Speranze, tuttavia, smorzate nel testo finale, che invece ha implicitamente confermato le difficoltà nella ricerca di una soluzione comune e condivisa sul governo delle migrazioni, essendo l'attenzione stata pressoché interamente rivolta al rafforzamento della collaborazione con i paesi terzi ai fini del contenimento dei flussi. I capi di Stato o di governo dell'UE hanno, infatti, invitato la Commissione europea e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, in stretta cooperazione con gli Stati membri, a rafforzare le azioni concrete condotte con i paesi di origine e di transito prioritari e a presentare, nell'autunno 2021, dei piani d'azione.

Nessun cenno al Patto sulla migrazione e l'asilo, né al ricorso a meccanismi

<sup>2</sup> Il riferimento è, in particolare, all'atteggiamento della Bielorussia che, a seguito delle misure restrittive adottate dall'UE a giugno, ha favorito la pressione migratoria alle frontiere con Lituania, Lettonia e Polonia. In risposta, l'UE ha disposto la sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti, con la decisione (UE) 2021/1940 del Consiglio del 9 novembre 2021.

<sup>3</sup> Si rinvia al precedente Rapporto ISMU.

di ricollocazione, anche temporanei, per far fronte all'aumento dei flussi lungo la rotta del Mediterraneo centrale, come pure era stato invocato dall'Italia. Eppure, in occasione della seconda conferenza interparlamentare di alto livello sulla migrazione e l'asilo in Europa, organizzata dal Parlamento europeo (insieme al Parlamento portoghese e con la collaborazione dei Parlamenti tedesco e sloveno), il 14 giugno 2021, era stata sottolineata l'importanza di trovare un accordo sul nuovo Patto in occasione delle discussioni in seno al Consiglio europeo di giugno<sup>4</sup>.

In autunno la Commissione ha, quindi, presentato otto piani di azione per i paesi di origine e di transito, che il Consiglio europeo, nella riunione del 21 e 22 ottobre, ha invitato a sostenere "con tempistiche concrete e adeguati mezzi finanziari". **Dalle conclusioni emerge anche la divergenza tra le opposte priorità degli Stati membri**, risolte diplomaticamente in un inciso ove si segnala l'opportunità di:

*"proseguire gli sforzi volti a ridurre i movimenti secondari e garantire un giusto equilibrio tra responsabilità e solidarietà fra gli Stati membri"*<sup>5</sup>.

L'unico passo in avanti nella riforma del sistema di asilo europeo sembra, dunque, essere stato compiuto il 29 giugno 2021, quando il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico provvisorio sulla proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (*European Union Agency for Asylum, EUAA*)<sup>6</sup>. Si tratta di una proposta avanzata dalla Commissione già nel 2016 – non ricompresa formalmente nell'ambito del Patto europeo presentato nel 2020, ma ad esso strettamente collegata –, tesa a migliorare l'applicazione della politica relativa all'asilo all'interno dell'Unione, trasformando l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)<sup>7</sup> in un'agenzia a pieno titolo. L'Agenzia dovrebbe svolgere una funzione di monitoraggio rispetto alla regolare e omogenea applicazione del sistema comune europeo di asilo da parte degli Stati membri, principalmente per quanto concerne la valutazione delle domande di protezione internazionale, predisponendo note di orientamento sulla situazione riscontrabile nei diversi paesi terzi di origine e assicurando un'adeguata preparazione delle autorità nazionali competenti. Inoltre, essa dovrebbe assumere un ruolo di supporto operativo per gli Stati membri, soprattutto in situazioni di emergenza, disponendo di squadre di sostegno, nonché del gruppo di intervento in materia d'asilo, un pool di almeno 500 esperti a disposizione dei sistemi di asilo nazionali soggetti a pressione migratoria straordinaria. Infine, su richiesta di ciascuno Stato membro, dovrebbe essere assicurato un coinvolgimento attivo dell'Agenzia nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale, alla quale verrebbe riconosciuta la competenza a predisporre le

<sup>4</sup> *Second High-level Interparliamentary Conference on Migration and Asylum in Europe*, 14 June 2021, si vedano i documenti disponibili in: <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/second-high-level-interparliamentary-con/products-details/20210527CPU35982>.

<sup>5</sup> Riunione del Consiglio europeo (21 e 22 ottobre 2021) – Conclusioni, EUCO 17/21.

<sup>6</sup> Si rinvia ai precedenti Rapporti ISMU.

<sup>7</sup> Si veda anche capitolo 11 in questo Rapporto.

decisioni in merito alle domande di protezione internazionale – poi formalmente adottate dallo Stato membro – e, più in generale, a svolgere attività di ricerca giuridica, elaborando analisi e relazioni, su richiesta degli organi giurisdizionali nazionali. Il testo convenuto deve ora essere approvato formalmente dal Parlamento europeo in prima lettura e dal Consiglio.

### 3. La reazione dell'Unione europea di fronte alla situazione in Afghanistan e al possibile flusso migratorio dalla regione

Di fronte alle drammatiche immagini sulla situazione in Afghanistan, all'indomani del ritiro delle forze armate statunitensi ad agosto, **l'Unione europea è apparsa irrigidita ed intenzionata soprattutto ad evitare nuovi arrivi di cittadini afghani** (che già oggi rappresentano la seconda nazionalità, dopo i siriani, di richiedenti asilo nell'UE). Il comunicato emesso all'esito di una riunione straordinaria del Consiglio "giustizia e affari interni", tenutasi il 31 agosto per esaminare gli sviluppi della situazione, anche in riferimento "alle potenziali implicazioni per i settori della protezione internazionale, della migrazione e della sicurezza", lascia inequivocabilmente trasparire la grave apprensione circa "il ripetersi dei movimenti migratori illegali incontrollati su larga scala che si sono verificati in passato"<sup>8</sup>.

L'UE ha ribadito, anche in questa circostanza, l'intenzione di privilegiare la cooperazione con i paesi terzi, in particolare, i paesi vicini e di transito, e il rafforzamento del sostegno nei loro confronti, cosicché "le persone che ne hanno bisogno ricevano una protezione adeguata principalmente nella regione" e la migrazione "illegale" dalla regione sia disincentivata. Si è trattato di una "dichiarazione sulla situazione in Afghanistan" essenzialmente incentrata sulle preoccupazioni europee ed altresì priva di espressioni di supporto e solidarietà alla popolazione. Pur riconoscendo la necessità di sostenere le persone che ne hanno bisogno e di offrire loro protezione adeguata, in linea con il diritto dell'UE e con gli obblighi internazionali, sono assai vaghi i richiami a programmi di reinsediamento, ai quali su base volontaria, nell'ambito degli sforzi globali, "potrebbe essere fornito un sostegno", dando la priorità ai soggetti vulnerabili, quali donne e bambini.

Su questa base la Commissione ha presentato un piano d'azione<sup>9</sup>, in cui ha indicato il complesso di azioni che l'Unione europea intende porre in essere per far fronte alla situazione nel paese, affrontando anche il tema della migrazione. La Commissione ha ribadito il sostegno ai paesi limitrofi (soprattutto Pakistan e Iran, in quanto paesi che ospitano 2,2 milioni di rifugiati afghani sui 2,6 milioni complessivamente registrati nel mondo, in Iran vivono 3 milioni di rifugiati

<sup>8</sup> *Dichiarazione sulla situazione in Afghanistan*, doc. n. 11385/21 del 31.8.21.

<sup>9</sup> Documento 5223/21 ADD 1, disponibile in: <https://www.statewatch.org/media/1801/eu-council-joint-declaration-afghanistan-5223-21-add1.pdf>.

afgani, tra registrati e non registrati), e più ampiamente ai paesi lungo la rotta verso l'Unione europea (la Commissione ha proposto di stanziare altri 3 miliardi di euro fino al 2024, oltre ai 6 miliardi di euro già mobilitati nell'ambito dello strumento UE per i rifugiati in Turchia e ai 535 milioni di euro impegnati nel 2021, per sostenere ulteriormente i rifugiati in Turchia e la sua capacità di gestione della migrazione, anche ai confini orientali). Accogliendo una sollecitazione del Consiglio, il piano d'azione ha invitato a procedere ai rimpatri di cittadini afgani in altri paesi, ricorrendo alle clausole contenute negli accordi di riammissione in vigore, riconoscendo che i rimpatri in Afghanistan non sono possibili, e dichiarando pertanto sospesa l'applicazione della dichiarazione comune UE-Afghanistan sulla cooperazione nel settore della migrazione sottoscritta nell'aprile 2021, e succeduta al precedente *Joint Way Forward* del 2016 (che prevedeva anche l'impegno dell'Afghanistan a riammettere i propri cittadini, la cui domanda di protezione internazionale fosse stata rigettata). Sui rimpatri nell'attuale scenario aveva, tuttavia, assunto una posizione di contrarietà UNHCR<sup>10</sup>, che aveva invitato gli Stati a sospendere i rimpatri forzati in Afghanistan, anche nei confronti di coloro che si sono visti respingere le domande di asilo, fino alla stabilizzazione della situazione nel paese, ma anche verso altri paesi della regione.

La dura posizione del Consiglio ha suscitato accese critiche da parte della società civile<sup>11</sup> e del Parlamento europeo<sup>12</sup>, che avevano invece sollecitato la promozione di canali di arrivo sicuri<sup>13</sup>. Questi aspetti sono stati affrontati nel corso del *Forum* di alto livello sul reinsediamento dedicato alla situazione in Afghanistan, convocato per il 7 ottobre dalla Commissaria Johansson e dall'alto rappresentante dell'UE Josep Borrell e che ha riunito gli Stati membri dell'UE a livello ministeriale, i rappresentanti del governo del Canada, degli Stati Uniti e del Regno Unito, nonché IOM e UNHCR (che ha sollecitato un impegno al reinsediamento di 85.000 persone nei prossimi cinque anni, chiedendo all'UE di accettarne la metà). La Commissaria Johansson ha sottolineato che gli impegni degli Stati membri sono assunti solo su base volontaria. L'Unione europea si è, comunque, fatta promotrice di una risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan, adottata dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite lo stesso 7 ottobre, con cui è stato istituito il mandato di un relatore speciale con il compito di monitorare le violazioni e gli abusi dei diritti umani in Afghanistan.

<sup>10</sup> *Posizione dell'UNHCR sui rimpatri in Afghanistan*, agosto 2021, disponibile in: [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/09/IT\\_UNHCR-Position-on>Returns-to-AFG-16-Aug-2021.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/09/IT_UNHCR-Position-on>Returns-to-AFG-16-Aug-2021.pdf).

<sup>11</sup> Joint NGO Statement, *The EU cannot shirk its responsibilities towards Afghans in need of international protection*, 16 settembre 2021, disponibile in: <https://eu.rescue.org/press-release/joint-statement-eu-cannot-shirk-its-responsibilities-towards-afghans-need>.

<sup>12</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 sulla situazione in Afghanistan*, P9\_TA (2021)0393.

<sup>13</sup> Joint Statement, *Current Priorities for an EU Response to the Situation in Afghanistan*, 25 agosto 2021, disponibile in: <https://ecre.org/joint-statement-current-priorities-for-an-eu-response-to-the-situation-in-afghanistan/>.

#### 4. Il controllo e la gestione delle frontiere esterne. Le accuse a Frontex

A seguito dell'entrata in vigore, nel dicembre 2019, del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (che ha apportato numerose modifiche e novità al quadro giuridico precedente, ampliando il mandato dell'Agenzia, con l'obiettivo di rafforzarne la capacità operativa)<sup>14</sup>, dal 1° gennaio 2021 sono state dispiegate le prime squadre del nuovo corpo permanente dell'Agenzia. La Commissione ha, tuttavia, segnalato la necessità di accelerare il reclutamento, sollecitando altresì gli Stati membri ad aumentare il numero di funzionari messi a disposizione (il regolamento fissa l'obiettivo di 10.000 membri del personale operativo, con una dotazione finanziaria per l'Agenzia di 900 milioni, entro il 2027). Guardie costiere e di frontiera, esperti e attrezzature sono attualmente dispiegati in Grecia, Italia, Spagna, Bulgaria, Romania, Lituania e paesi dei Balcani occidentali.

Nonostante il rafforzamento anche dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali (oltre ai numerosi richiami contenuti nel testo, il regolamento (UE) 2019/1896 ha ampliato i poteri del Responsabile della tutela dei diritti fondamentali, prevedendo che esso sia coadiuvato da almeno quaranta collaboratori con compiti di supervisione e monitoraggio anche sulle singole operazioni), alla fine del 2020 diversi mezzi di informazione<sup>15</sup> hanno rivolto all'Agenzia accuse di condotte inappropriate alle frontiere esterne (in particolare diversi migranti sarebbero stati fermati mentre cercavano di raggiungere le coste dell'UE e respinti verso le acque territoriali turche e Frontex ne sarebbe stata a conoscenza, ma non avrebbe fatto nulla per impedirlo e in alcuni casi sarebbero stati coinvolti dei funzionari dell'Agenzia). Su richiesta della Commissione, il consiglio di amministrazione dell'Agenzia ha tenuto una riunione straordinaria il 10 novembre 2020, per discutere le accuse di respingimenti nel Mar Egeo e una serie di punti relativi ai diritti fondamentali e ha poi disposto di intraprendere un'indagine urgente, istituendo un "gruppo di lavoro del Consiglio di amministrazione sui diritti fondamentali e sugli aspetti giuridici e operativi delle operazioni nel Mar Egeo". A febbraio 2021, anche la Commissione per le libertà civili (LIBE) del Parlamento europeo ha istituito un Frontex Scrutiny Working Group (FSWG), allo scopo di vagliare il rispetto dei diritti fondamentali durante le operazioni dell'Agenzia, il seguito dato alle segnalazioni di violazioni, nonché la conformità ai principi di trasparenza e responsabilità nella gestione dell'Agenzia. Nel rapporto finale pubblicato a luglio 2021<sup>16</sup>, il FSWG non ha riscontrato elementi idonei a confermare una responsabilità diretta dell'Agenzia nei respingimenti, ma ha concluso che Frontex non ha affrontato e dato seguito

<sup>14</sup> Si rinvia al precedente Rapporto ISMU.

<sup>15</sup> Si veda in particolare l'inchiesta congiunta di Bellingcat, Lighthouse Reports, Der Spiegel, ARD e TV Asahi, *Frontex at Fault: European Border Force Complicit in 'Illegal' Pushbacks*, disponibile in: <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/> e i rilievi di E. Guild (2021).

<sup>16</sup> *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, del 14.7.2021.

alle violazioni di cui aveva avuto notizia in modo tempestivo, vigile ed efficace. Parallelamente sono state avviate altre indagini (da parte Corte dei conti europea e dell'OLAF, in relazione alla gestione finanziaria, e dal Mediatore europeo sul funzionamento del meccanismo di denuncia). Il 1° giugno 2021 il responsabile dei diritti fondamentali ha assunto le proprie funzioni (Jonas Grimheden, precedentemente all'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea), anche se insieme a solo 20 dei 40 osservatori dei diritti fondamentali che dovrebbero coadiuvarlo (e che sarebbero dovuti essere nominati entro dicembre 2020). Nella relazione pubblicata a settembre sulla migrazione e l'asilo, la Commissione ha preso atto delle varie carenze evidenziate e delle raccomandazioni formulate dagli organismi di controllo, puntualizzando che:

*“sebbene sia importante proteggere le frontiere esterne, è essenziale che tutte le misure adottate siano proporzionate, necessarie e rispettose dei diritti e dei valori fondamentali, compreso il diritto di asilo”<sup>17</sup>.*

Il 2 giugno la Commissione europea ha presentato anche una nuova “strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente”<sup>18</sup>, essendo apparso negli ultimi anni particolarmente sotto pressione per varie ragioni (in particolare la crisi dei migranti e la pandemia), che hanno suscitato rilevanti preoccupazioni per la tenuta del sistema.

## 5. Contrasto al traffico di migranti, rimpatri e cooperazione con i paesi terzi

Particolarmente intensa è l'attenzione della Commissione sui rimpatri e sul contrasto al traffico dei migranti nonché sulla tratta di persone.

A febbraio è stata presentata una comunicazione sul rafforzamento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione<sup>19</sup>. La comunicazione illustra anche i risultati della prima valutazione annuale della cooperazione dei paesi partner in materia di riammissione, effettuata a norma dell'art. 25-bis del codice dei visti<sup>20</sup>, basata su dati quantitativi e qualitativi forniti da Stati membri e paesi associati Schengen, nonché su dati raccolti da Eurostat e dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, in merito a rimpatri e arrivi irregolari. Su questa base, ritenendo insufficiente la cooperazione alla riammissione,

<sup>17</sup> Si veda l'introduzione a questo capitolo.

<sup>18</sup> COM(2021) 227 def.

<sup>19</sup> COM(2021) 56 def.

<sup>20</sup> Ai sensi del nuovo art. 25-bis del codice visti, la Commissione valuta regolarmente, con cadenza almeno annuale, la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione, sulla base di una serie di parametri, ed esamina eventuali notifiche degli Stati membri concernenti problemi pratici sostanziali e persistenti, riscontrati nella cooperazione con un paese terzo in materia di riammissione di migranti in situazione irregolare. Su questi aspetti si rinvia al Venticinquesimo Rapporto ISMU.

ad ottobre 2021 il Consiglio ha disposto, per la prima volta, misure restrittive (per il rilascio dei visti) nei confronti del Gambia e sta valutando la posizione di Bangladesh e Iraq. Ad aprile la Commissione aveva presentato anche una strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione<sup>21</sup>, in cui sono state indicate misure pratiche per rafforzare il quadro giuridico e operativo per i ritorni volontari dall'Europa e dai paesi di transito, migliorare la qualità dei programmi di ritorno e reintegrazione, stabilire migliori collegamenti con le iniziative di sviluppo. A tal fine la Commissione ha creato un *Return and Reintegration Assistance Inventory (RRAI)* che raccoglie informazioni sull'assistenza (più precisamente, sul livello e sul tipo di assistenza in denaro o in natura), sui potenziali beneficiari, sulle organizzazioni coinvolte e sulle fasi della procedura con cui viene offerto il sostegno. La comunicazione ha inoltre fornito indicazioni in merito all'attuazione dell'iniziativa congiunta UE-OIM per la protezione e la reintegrazione dei migranti, finanziata dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa e avviata nel dicembre 2016: dall'aprile 2017 all'ottobre 2020, tramite questa iniziativa, è stata assicurata assistenza all'accoglienza dopo l'arrivo a 93.110 migranti e assistenza alla reintegrazione a 75.182 persone, sostenendo 34.646 rimpatri umanitari dalla Libia verso i paesi d'origine.

Ad aprile la Commissione ha presentato una nuova strategia per la lotta alla tratta di esseri umani (2021-2025)<sup>22</sup>. La strategia propone delle azioni concrete, con l'obiettivo di reprimere in maniera più efficace il fenomeno, attraverso l'individuazione e il contrasto nella sua fase iniziale, l'avvio dell'azione penale nei confronti dei responsabili, la protezione delle vittime e l'aiuto nella ricostruzione delle loro vite. La strategia è strettamente collegata alla strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025, presentata contestualmente, e al rinnovato piano di azione contro il traffico di esseri umani (2021-2025) pubblicato a settembre<sup>23</sup>.

## 6. Integrazione e ingresso per motivi di lavoro

A novembre 2020 la Commissione ha presentato il nuovo piano di azione sull'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2027<sup>24</sup>. Il piano si rivolge anche ai cittadini UE (naturalizzati o nuove generazioni) provenienti da un contesto migratorio, in ragione della circostanza che ai circa 34 milioni di cittadini di paesi terzi abitanti dell'UE (circa l'8% della popolazione), si aggiunge un 10% dei giovani (di età compresa tra 15 e 34 anni) nati nell'UE da almeno un genitore originario di un paese terzo. Se ne estende anche la durata (7 anni), ancorandola quindi al nuovo programma finanziario pluriennale, nel cui ambito dovrebbero essere promosse maggiori opportunità di finanziamento.

<sup>21</sup> COM(2021) 120 def.

<sup>22</sup> COM(2021) 171 def.

<sup>23</sup> COM(2021) 591 del.

<sup>24</sup> COM(2020) 758 def.

Si prevede, in ogni caso, una revisione di metà periodo (nel 2024). Il piano contiene un'analisi delle disuguaglianze, in termini di accesso, tra autoctoni e persone di origine straniera, in relazione a diversi settori dalla vita sociale su cui esso si focalizza, ovvero istruzione, lavoro, salute, alloggio e segnala, nonostante le numerose iniziative di questi anni, il persistere di significative differenze tra i due gruppi.

Per quanto attiene agli ingressi per motivi di lavoro, dopo anni di negoziati, è stata approvata la direttiva (UE) n. 2021/1883<sup>25</sup> che stabilisce le condizioni di ingresso e di soggiorno per i cittadini di paesi terzi altamente qualificati che intendono vivere e lavorare nell'UE, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio (c.d. direttiva "Carta blu"). Riflesso dei diversi approcci degli Stati membri rispetto all'immigrazione qualificata, nonostante gli ambiziosi propositi, la direttiva del 2009 si è contrassegnata come uno strumento assai poco incisivo. In una relazione del 2014 la Commissione aveva pubblicato i dati precisi relativi all'iniziale attuazione<sup>26</sup>, da cui emergeva un bilancio piuttosto deludente. L'unico Stato ad aver rilasciato un considerevole numero di Carte blu risultava essere la Germania, con un totale di 14.197 nel solo anno 2013. Nella maggior parte degli altri paesi, invece, il numero si aggirava intorno al centinaio e in alcuni casi anche molto inferiori (in Svezia 2, Finlandia 5 e Ungheria 3). A distanza di un quinquennio, la situazione non era mutata in modo significativo. Nel 2019 risultavano emesse circa 36.000 Carte blu, di cui quasi 29.000 in Germania, restando uno strumento del tutto marginale nella gran parte degli Stati membri<sup>27</sup>. Nemmeno l'Italia, con qualche centinaio di Carte blu rilasciate e un regime nazionale di ingresso "fuori-quota" per i lavoratori qualificati<sup>28</sup>, sembra aver dato soddisfacente attuazione alle disposizioni europee. Rispetto allo strumento precedente, la nuova direttiva stabilisce dei criteri di ammissione più inclusivi, tra l'altro, abbassando la soglia di retribuzione per l'ingresso, consentendo soglie salariali minime per i neolaureati o le professioni che necessitano di lavoratori, riducendo da un anno a sei mesi la durata minima del contratto di lavoro che dà accesso alla Carta blu ed estendendo l'ambito di applicazione per includere i lavoratori altamente specializzati del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Essa, inoltre, mira a facilitare la mobilità all'interno dell'Unione, anche tramite la riduzione del periodo minimo di soggiorno nel primo Stato membro (da diciotto a dodici mesi), semplificando e accelerando la relativa procedura e consentendo il cumulo dei periodi di soggiorno nell'ambito di regimi diversi per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo. Viene, inoltre, facilitato il ricongiungimento familiare. Resta, tuttavia, salva la facoltà degli Stati membri di mantenere regimi nazionali destinati ai lavoratori altamente qualificati in parallelo al sistema della Carta blu UE.

<sup>25</sup> *Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio*, in GUUE L 382 del 28.10.21, p. 1.

<sup>26</sup> COM(2014) 287 fin.

<sup>27</sup> Eurostat, *EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship*, disponibile in: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resbc1](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1). I dati 2020 sono ancora parziali.

<sup>28</sup> Art. 27, D. lgs. 286/1998.

**La direttiva n. 2021/1883 rappresenta l'unico intervento legislativo nel settore della c.d. migrazione legale negli ultimi anni.** Per sollecitare un'azione in questo ambito, rimasto prevalentemente regolato sulla base di normative nazionali, il 20 maggio il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione su nuovi canali per la migrazione legale di manodopera<sup>29</sup>. Il Parlamento ha ribadito come l'attuale quadro dell'Unione che disciplina la migrazione legale verso l'Unione sia frammentato, concentrandosi su specifiche categorie di lavoratori, principalmente sui lavoratori impiegati in settori ad alta retribuzione, prevedendo anche diversi livelli di diritti, e consentendo l'esistenza di quadri legislativi nazionali paralleli e concorrenti. In proposito, la Commissione ha preannunciato l'imminente pubblicazione di un pacchetto "competenze e talenti", previsto dal Patto, in cui saranno affrontate le principali carenze dell'attuale legislazione in materia di migrazione legale (individuate dal fitness-check effettuato nel 2019<sup>30</sup>). Questo pacchetto dovrebbe includere una revisione della direttiva sui residenti di lungo periodo, per migliorarne i diritti e la mobilità intra-UE, e una revisione della direttiva sul permesso unico, intesa a razionalizzare e semplificare le procedure di ammissione. La Commissione presenterà anche le opzioni per lo sviluppo di una piattaforma, a livello europeo, per il reclutamento internazionale finalizzato a rendere disponibili le competenze dei lavoratori stranieri richieste dai datori di lavoro dell'UE.

## 7. Considerazioni conclusive

A distanza di quasi due anni dall'inizio della pandemia, il tema delle migrazioni, rimasto temporaneamente marginale rispetto alle questioni più legate all'emergenza sanitaria, è tornato all'attenzione dell'Unione europea, lasciando trasparire il permanere di profonde diversità di visioni e interessi.

L'Unione europea pare arroccata in una posizione sempre più difensiva, preoccupata soprattutto di contenere i flussi migratori. Se, da un lato, **non si registrano progressi significativi nei negoziati sui diversi strumenti legislativi presentati nell'ambito del nuovo Patto, incagliati nell'inconciliabilità di posizioni su solidarietà e condivisione delle responsabilità**, dall'altra parte, i temi posti nell'agenda delle riunioni e il linguaggio dei documenti ufficiali appaiono incentrati quasi interamente sulla cooperazione con i paesi terzi e il rafforzamento delle frontiere. L'azione appare ormai dominata dalle preoccupazioni di evitare il ripetersi di una nuova crisi dei migranti e per nuovi fenomeni, quale le strumentalizzazioni dei migranti a fini politici da paesi terzi, evocata nelle conclusioni delle più recenti riunioni del Consiglio europeo.

<sup>29</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera, P9\_TA(2021)0260.

<sup>30</sup> Si rinvia al precedente Rapporto ISMU.

## Riferimenti bibliografici

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*, COM(2021)590 finale del 29.9.2021.

Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione nell'ambito di una politica migratoria dell'UE equa, efficace e globale*, COM(2021)56 finale del 10.2.2021.

Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *La strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione*, COM(2021)120 finale del 27.4.2021.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)*, COM(2021)591 finale del 29.9.2021.

Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025*, COM(2021)171 finale del 14.4.2021 .

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, COM(2020)758 finale del 24.11.2020.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. COM(2014)287 finale del 22.5.2014.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente*, COM(2021) 227 finale del 2.6.2021.

**Guild E.** (2021), *The Frontex Push-Back Controversy: Lessons on Oversight (Part I and II)*, in "EUmigrationalawblog.eu", 19 e 22 aprile [online] disponibili in: <https://eumigration-lawblog.eu/the-frontex-push-back-controversy-what-oversight-for-frontex-part-ii/>.

1. La politicizzazione delle migrazioni nei partiti politici nazionali

---

2. Dagli Stati membri all'UE

---

3. Conclusioni

# 11.

## Politicizzazione e securitizzazione delle migrazioni: dalla politica nazionale alle politiche europee

*Pierre Georges Van Wolleghem\**

L'anno 2021 segna il ventesimo anniversario degli attacchi terroristici al World Trade Center nel settembre 2001 e, al contempo, la fine di vent'anni di presenza americana (e non solo) in Afghanistan e il conseguente ritorno al potere dei Talebani. Il 12 settembre 2021 Piero Ignazi, noto politologo italiano, scriveva provocatoriamente: "L'11 settembre non ha cambiato il nostro mondo"<sup>1</sup> in quanto è solo stato un passo in più in un processo più profondo che ha le sue origini in tempi precedenti. Se la dichiarazione di Ignazi faceva riferimento alla geopolitica, essa risulta a proposito anche in relazione alla politica migratoria dell'UE e alla securitizzazione delle migrazioni.

Quando si sono riuniti a Tampere nel 1999 gli Stati membri dell'UE avevano un piano: perseguire gli obiettivi del Trattato di Amsterdam e porre le basi dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG). Pur essendo essenzialmente concepita come un corollario al rafforzamento del mercato comune (Guild, 1998; Ziller, 2009), l'istituzione del SLSG ha comportato, tra le altre cose, il conferimento all'UE di una competenza in materia di immigrazione. Il programma quinquennale adottato a Tampere nel 1999 era abbastanza ambizioso e piuttosto equilibrato in termini di priorità<sup>2</sup>. L'asilo, la gestione delle frontiere e l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi dovevano essere sviluppati in parallelo,

\* Ricercatore presso l'Università di Bergen - Dipartimento di Politica Comparata.

<sup>1</sup> Si veda *Domani*, disponibile in: <https://www.editorialedomani.it/idee/commenti/111-settembre-non-ha-cambiato-il-nostro-mondo-bilancio-di-un-anniversario-bk8fdj4c>.

<sup>2</sup> Per maggiori dettagli sulla costruzione della politica europea sulle migrazioni, i suoi obiettivi e i suoi risultati, si veda Van Wolleghem 2019.

in modo che gli obiettivi di libertà e giustizia non venissero sacrificati in favore di questioni di sicurezza<sup>3</sup>. Tuttavia, sbarazzarsi dell'orientamento securitario e di gestione delle frontiere, che aveva dominato l'approccio alla migrazione sin dal Gruppo Trevi e dagli accordi di Schengen (Bigo, 2002; Guiraudon, 2003), non sarebbe stato facile.

La securitizzazione delle migrazioni è un fenomeno iniziato negli anni '80, dopo alcuni decenni caratterizzati da un maggior grado di apertura nei confronti delle migrazioni economiche (Huysmans, 2000). A partire da questo periodo, la circolazione transfrontaliera di lavoratori stranieri è stata percepita sempre più marcatamente come una questione di ordine pubblico. Allo stesso modo, l'asilo veniva sempre meno considerato come un impegno umanitario, ma piuttosto come una questione di immigrazione (Morris, 2002) e ciò ha portato a confondere obiettivi di protezione e scopi di controllo delle frontiere. Nel 2001, gli attacchi terroristici alle Torri Gemelle non hanno aiutato ad attenuare questa tendenza; al contrario, hanno rafforzato e legittimato l'inclinazione alla sicurezza. A livello nazionale sono state rafforzate le misure di sicurezza e compiute riforme sulla raccolta di *intelligence*. Si tratta di una dinamica che si è riflessa a livello europeo. Heidbreder (2014), per esempio, mostra che dal 1993 al 2011 circa il 60% di tutte le misure adottate dall'UE ha riguardato questioni di sicurezza, mentre solo il 15,5% ha mirato alla tutela dei diritti dei cittadini di paesi terzi.

L'obiettivo di questo capitolo è esaminare la politica migratoria contemporanea dell'UE attraverso la lente delle preferenze politiche profondamente radicate nei suoi Stati membri. Va infatti ricordato che l'UE non è uno Stato, bensì un oggetto politico difficile da definire che si colloca scomodamente tra il principio di delega e quello di competenze condivise. Di conseguenza, le politiche che vediamo emergere a livello dell'UE sono il risultato di difficili compromessi tra diverse priorità, situazioni e obiettivi politici nazionali. Le pagine che seguono sono quindi suddivise in due parti. La prima esamina la svolta securitaria, avvenuta a partire dagli anni '80, a livello nazionale in Europa: traccia un ampio quadro dell'evoluzione che negli ultimi quarant'anni ha caratterizzato l'offerta politica in relazione al tema migratorio e descrive il fenomeno che è stato chiamato "la complicità del centro"; ovvero la svolta in senso restrittivo dei partiti politici tradizionali. Per illustrare l'evoluzione delle politiche nazionali sulla migrazione si utilizzano i dati del Comparative Manifesto Project, un database che codifica il contenuto dei manifesti dei partiti politici (CMP; si veda Volkens et al., 2020, per la descrizione dei dati). Si sottolinea come le posizioni nei confronti delle migrazioni siano diventate sempre più negative nel tempo. La seconda parte di questo capitolo approfondisce invece la direzione verso cui si è avviata la politica dell'UE in materia di migrazione, assecondando gli orientamenti nazionali verso una sempre maggior securitizzazione. In previsione della creazione dell'Agenzia dell'UE per l'asilo, annunciata nel Nuovo patto dell'UE su migrazione e asilo, si prende in esame l'evoluzione di due organismi di regolamentazione relativi alla politica migratoria: Frontex, l'agenzia di frontiera dell'UE, e EASO, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

<sup>3</sup> Ciò è stato anche affermato dal Commissario Vitorino al vertice di Siviglia nel 2002.

## 1. La politicizzazione delle migrazioni nei partiti politici nazionali

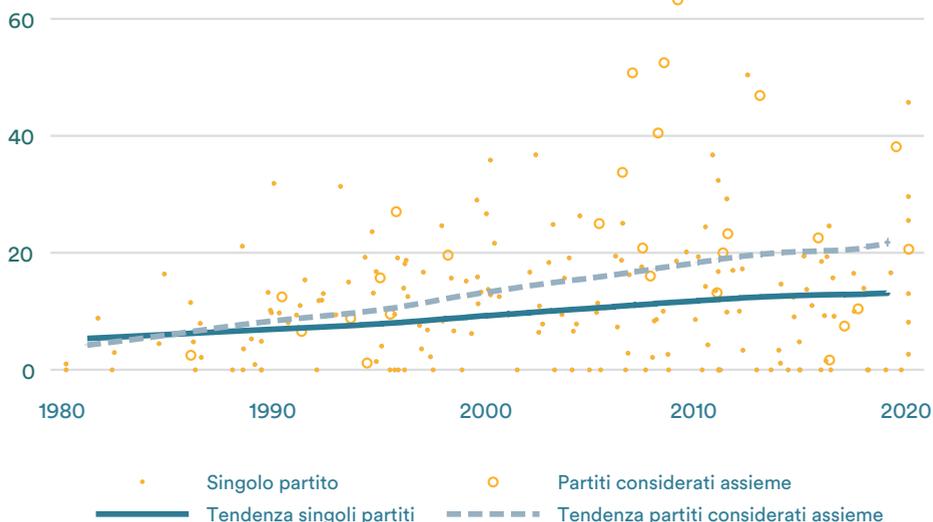
Le migrazioni non sono sempre state politicizzate come lo sono oggi. In *Il mondo di ieri*, il romanziere austriaco Stefan Zweig descrive i viaggi senza confini nel mondo antecedente la Prima guerra mondiale. Nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, la maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale ricorreva alla manodopera straniera per soddisfare il fabbisogno di forza lavoro flessibile e a basso costo. In seguito alla crisi petrolifera degli anni '70, le politiche migratorie sono divenute da permissive a restrittive, ma l'incapacità degli Stati di arginare i flussi in ingresso, in particolare quelli legati ai ricongiungimenti familiari, ha contribuito all'associazione del fenomeno migratorio alla destabilizzazione dell'ordine pubblico (Huysmans, 2000). È soprattutto negli anni '80 che il dibattito sulle migrazioni è diventato particolarmente aspro. A livello internazionale (cioè tra i paesi dell'UE), la collaborazione transfrontaliera informale delle forze di polizia ha contribuito a concettualizzare la migrazione come un problema di sicurezza e una questione di controllo delle frontiere (Guiraudon, 2003); un orientamento che si è formalizzato con l'adozione degli accordi di Schengen, che collegavano esplicitamente l'immigrazione e l'asilo al terrorismo, alla criminalità transnazionale e al controllo delle frontiere (Bigo, 2002). A livello nazionale, le crescenti preoccupazioni in merito all'immigrazione e alla diversità culturale hanno portato al centro del dibattito pubblico le questioni dell'identità nazionale e dell'integrazione (si veda tra gli altri Schnapper, 1994); temi che rimarranno nell'agenda della maggior parte degli Stati membri dell'UE nei decenni a venire (cfr. Van Wolleghem, 2019).

### 1.1 L'ascesa dell'estrema destra

Un tale contesto ha creato un terreno fertile per lo sviluppo e il rafforzamento dei partiti di estrema destra, che si sono mobilitati attorno all'argomento, riempiendo un vuoto lasciato dai partiti tradizionali (Betz, 1994). **Da organi di nicchia ai margini del gioco elettorale, col tempo i partiti di estrema destra hanno guadagnato terreno, si sono moltiplicati e sono entrati a far parte dei governi locali e nazionali.** Di seguito, il grafico 1 rappresenta le percentuali di voto ottenute dai partiti<sup>4</sup> di estrema destra nell'UE28 dal 1980 al 2019. La linea continua rappresenta la tendenza dei voti ottenuti da ciascun partito di estrema destra, mentre la linea tratteggiata rappresenta il complesso delle percentuali cumulate da questi partiti nello stesso paese e nelle stesse elezioni.

<sup>4</sup> Per la classificazione dei partiti di estrema destra, si fa riferimento a Rooduijn et al., 2019.

Grafico 1. Successo dei partiti di estrema destra nelle elezioni nazionali, UE28. Anni 1980-2020. %



Fonte: elaborazioni ISMU su dati CMP

Se ci soffermiamo su questi dati, ci sono due aspetti che meritano attenzione. In primo luogo, la curva di tendenza per i partiti singoli (linea continua) mostra chiaramente un aumento dell'interesse degli elettori per i partiti di estrema destra. In secondo luogo – e si tratta forse di un aspetto non altrettanto evidente – anche il numero di questi partiti è aumentato negli anni, conducendo a una dispersione del voto di estrema destra e quindi a una curva di andamento dei singoli partiti (linea continua) inferiore al voto cumulato per i partiti di estrema destra in competizione nella stessa elezione (linea tratteggiata)<sup>5</sup>. Considerando il loro numero, e limitandoci ai partiti con una certa rilevanza politica (qui definiti dall'ottenimento di almeno un seggio alla Camera bassa<sup>6</sup>), nell'UE<sup>7</sup> negli anni '80 si contavano circa 7 partiti di estrema destra, 26 negli anni '90, 22 negli

<sup>5</sup> Se diversi partiti dell'estrema destra competono per gli stessi elettori, ciascuno avrà probabilmente percentuali inferiori a quelle che avrebbe ottenuto l'estrema destra se avesse avuto un solo partito. Questa situazione vale in particolare per l'Italia dove, ad esempio, Fratelli d'Italia e Lega sono in competizione per un elettorato potenzialmente simile, ma non perfettamente sovrapponibile. Tuttavia, di recente ciò si è verificato anche in altri paesi, come la Danimarca, dove la Nuova Destra e il Partito popolare danese si sono presentati alle stesse elezioni.

<sup>6</sup> Per considerare soltanto i partiti con una certa rilevanza politica, i dati CMP escludono i micro-partiti, ossia quelli che non ottengono nemmeno un seggio alla Camera bassa nelle elezioni nazionali oppure due seggi per i paesi dell'Europa dell'est e centrale.

<sup>7</sup> Qui ci si riferisce all'UE28 anche se negli anni '80 molti paesi non facevano parte dell'Unione.

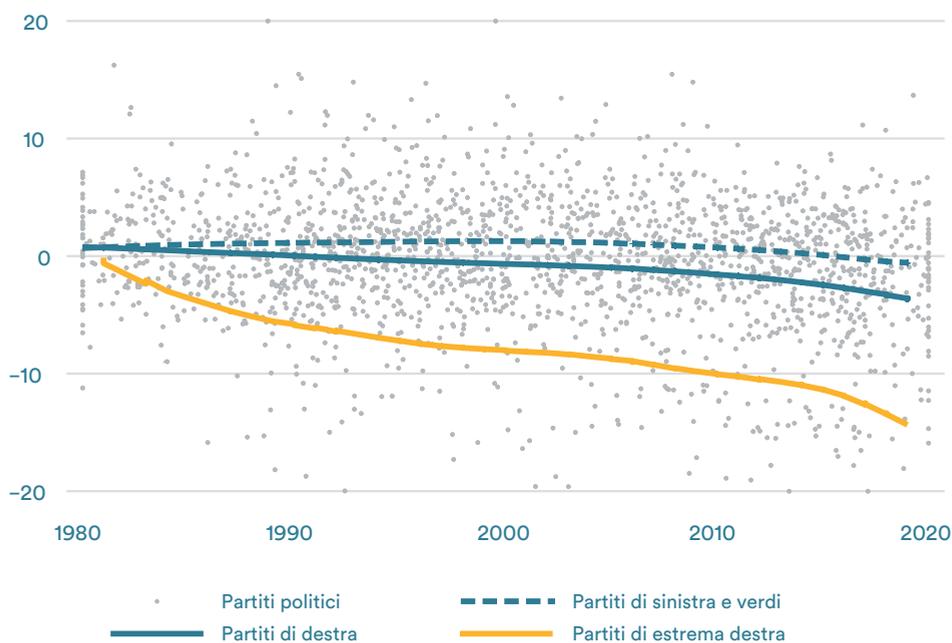
anni 2000 e 32 negli anni 2010. Oltre alla crescita numerica, questa famiglia di partiti si è rafforzata anche in termini di responsabilità politiche, nei governi sia subnazionali sia nazionali (Mudde, 2013). Per esempio, il partito Fidesz di Orbán in Ungheria è in carica da ormai oltre un decennio. I Democratici Svedesi e l'Alternativa per la Germania (AfD) sono entrambi entrati in Parlamento rispettivamente nel 2010 e nel 2017 e vi sono rappresentati in modo significativo. La francese Marine Le Pen è a capo del partito che guida l'opposizione da ormai diversi anni. Ancora, com'è noto, la Lega in Italia è stata per più di un anno nella coalizione di governo con il Movimento 5 Stelle e successivamente con quello guidato da Draghi. E l'elenco è tutt'altro che esaustivo.

## 1.2 La "complicità del centro"

Se l'idea dell'esistenza di un gruppo di partiti di estrema destra ha suscitato parecchi dibattiti accademici riguardo alla coerenza di tale famiglia ideologica (Hainsworth, 2008), una cosa è certa: i partiti classicamente collocati all'estrema destra dello spettro politico condividono forti preferenze per le politiche anti-immigrazione (Ivaldi, 2004). Il successo dei partiti politici di estrema destra con un'impostazione anti-immigrazione ha probabilmente indotto cambiamenti programmatici nei partiti di destra, ma anche in quelli di sinistra. Risulta intuitivo che i partiti tradizionali reagiscano strategicamente all'aumento del voto a estrema destra ritardando la propria posizione su questioni come la migrazione per prevenire la perdita di voti e forse anche recuperare quelli già persi (Meguid, 2008; Atzpodien, 2020). Se questa teoria è stata solo parzialmente supportata da studi empirici (il tema migratorio è emerso nei manifesti politici anche in assenza di partiti di estrema destra; si veda Mudde, 2013), resta che, da tema di "nicchia", ciò che è ora comunemente chiamato "la questione immigrazione" è diventata di primaria importanza nell'arena politica, almeno per due ragioni. In primo luogo, l'argomento ha acquisito maggiore importanza nelle piattaforme dei partiti politici; è diventato significativamente più rilevante per una vasta gamma di partiti, in particolare nei paesi dell'UE occidentale e settentrionale come Svezia, Danimarca, Germania, paesi Bassi e Regno Unito, solo per citarne alcuni. In secondo luogo, l'immigrazione è diventata, tra i principali partiti politici, oggetto di competizione elettorale (Alonso, Da Fonseca, 2011). L'aumento della rilevanza della migrazione nell'opinione pubblica ha contribuito a dare impulso ai partiti di estrema destra (Dennison, Geddes, 2019) e, allo stesso tempo, ha spinto i partiti tradizionali a cogliere l'opportunità di dare maggior peso alla questione (Atzpodien, 2020). Detto diversamente, **da ambito di interesse quasi irrilevante per i leader nazionali nell'UE negli anni '70, l'immigrazione ha gradualmente acquisito importanza al di là delle divisioni politiche**, con posizioni in materia sempre più restrittive. Anche nei contesti politici dove l'estrema destra è assente o quasi irrilevante, la questione migratoria è stata strumentalizzata da partiti sia di destra che di sinistra, in quella che la segre-

teria generale di ECRE Catherine Woollard chiama la “complicità del centro”<sup>8</sup>. Di seguito, il grafico 2 rappresenta le posizioni dei partiti sulle migrazioni (come definite da Alonso, Da Fonseca, 2011) nel periodo considerato. La curva arancione rappresenta l’evoluzione delle posizioni dei partiti di estrema destra, mentre le curve blu tratteggiate e continue rappresentano rispettivamente l’evoluzione dei partiti verdi e di sinistra da un lato e dei partiti di destra dall’altro. Tutte e tre le curve sono, a ritmi diversi, in discesa, il che significa che i partiti politici, nel complesso, stanno adottando posizioni politiche sempre più restrittive, indipendentemente dal loro posizionamento nello spettro politico.

Grafico 2. Posizioni dei partiti sulle migrazioni e curva di tendenza per l’estrema destra, il centrodestra e il centrosinistra-verdi, UE28. Anni 1980-2020



Fonte: elaborazioni ISMU su dai CMP. Valori positivi indicano posizioni positive e viceversa

Una manifestazione attuale di questa tendenza può essere osservata nelle reazioni dei leader europei ai recenti eventi in Afghanistan. Ad esempio, il presidente francese Macron, nello stesso discorso, ha sottolineato l’importanza di organizzare la protezione del popolo afghano e ha affermato la necessità di “proteggere [l’Europa] dai significativi flussi migratori irregolari” che potreb-

<sup>8</sup> Si veda Woollard, 2021: 19’45”. ECRE sta per European Council on Refugees and Exiles.

bero derivare dalla presa del potere da parte dei Talebani<sup>9</sup>. Allo stesso modo, mentre Kabul stava cadendo, il presidente tedesco della CDU Armin Laschet ha dichiarato: “il 2015 non deve ripetersi”<sup>10</sup>. Parole simili sono state pronunciate anche dall’alto rappresentante per la politica estera dell’UE Josep Borrell, dopo aver convocato i ministri di tutta l’UE: gli Stati membri vogliono “assicurarsi che nessun movimento migratorio su larga scala si diriga verso l’Europa”<sup>11</sup>.

## 2. Dagli Stati membri all’UE

Le parole pronunciate dai leader europei – o dai loro contendenti – sulla caduta dell’Afghanistan illustrano il loro posizionamento sulle questioni relative alla migrazione e all’asilo. Tali dichiarazioni sono perfettamente in linea con le posizioni generalmente assunte dai partiti negli ultimi anni: gestire le frontiere, limitare i flussi di asilo, esternalizzare il controllo delle migrazioni<sup>12</sup>. Quando si tratta di coordinare la risposta ai flussi, dal livello nazionale queste stesse posizioni vengono riproposte su scala europea. Nelle precedenti edizioni del rapporto nazionale ISMU sulle migrazioni, si è fatto il punto sulle tensioni tra Stati membri circa una serie di questioni relative alla migrazione e le conseguenze che esse hanno avuto sulla politica dell’UE. Nel Venticquattresimo Rapporto ISMU, ad esempio, si è mostrato quanto fossero inconciliabili le posizioni dei paesi del gruppo di Visegrád, degli Stati membri mediterranei e della coppia Germania-Austria sulla solidarietà nella gestione dei flussi di asilo. **Sebbene non sia stato possibile trovare un accordo su come ridistribuire i richiedenti asilo all’interno dell’Unione, è risultato molto più semplice organizzare un’ulteriore collaborazione per rafforzare i controlli alle frontiere.** Nel Ventiseiesimo Rapporto nazionale ISMU, si è sottolineato come negli ultimi anni la definizione delle priorità dell’UE si sia caratterizzata per un accento sulla gestione delle frontiere, ad esempio con il proposito di assumere 10.000 guardie di frontiera. Nel Rapporto di quest’anno, in previsione della creazione della futura Agenzia UE per l’asilo, annunciata dal Nuovo patto sulla migrazione, si intende concentrare l’attenzione sulle conseguenze che il focus degli Stati membri sul controllo dell’immigrazione ha avuto sullo sviluppo delle agenzie dell’UE.

All’osservatore attento non può essere sfuggito lo sviluppo differenziato che ha caratterizzato l’evoluzione di Frontex, l’agenzia per le frontiere dell’UE, e di EASO, l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo. Mentre nel tempo la prima

<sup>9</sup> *France 24*, disponibile in: <https://www.france24.com/fr/asia-pacifique/20210816-en-direct-emmanuel-macron-s-exprime-sur-l-afghanistan-et-la-strat%C3%A9gie-face-aux-taliban>.

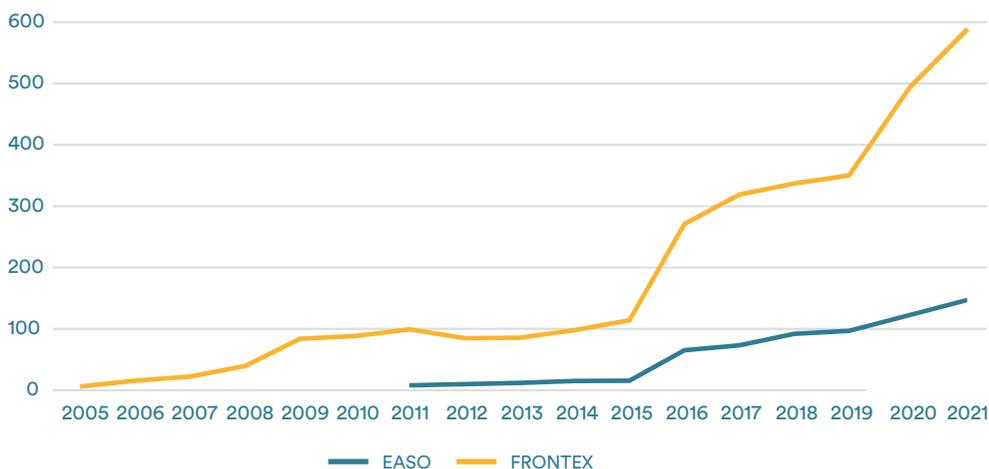
<sup>10</sup> *New York Times*, disponibile in: <https://www.nytimes.com/2021/08/18/world/europe/afghanistan-refugees-europe-migration-asylum.html>.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> La metafora della casa a tre piani utilizzata dal Commissario per gli Affari interni Shinas per descrivere il nuovo patto migratorio dell’UE è un esempio calzante. Si veda la presentazione del Nuovo Patto per la Migrazione e l’Asilo, disponibile in: <https://www.youtube.com/watch?v=OWyuONHmFpc>.

è cresciuta notevolmente in termini di risorse, raggio di azione e responsabilità, la seconda è rimasta piuttosto indietro. Frontex è stata fondata nel 2004, in seguito alla pressione migratoria che all'inizio degli anni 2000 incombeva sui confini spagnoli e italiani. Essa è stata concepita con l'obiettivo di integrare gli accordi di Schengen e rafforzare la gestione delle frontiere esterne. L'EASO, invece, è stata creata molto più tardi, nel 2010, come compensazione per la distribuzione sbilanciata delle domande di asilo nell'UE: uno squilibrio perpetuato dal Regolamento di Dublino (Ripoll Servent, 2018). Uno sguardo alle dotazioni finanziarie che ciascuna di queste due agenzie ha ricevuto nel corso degli anni aiuta a capire l'ordine di grandezza della differenza. Il grafico 3 mostra il bilancio annuale approvato per le due agenzie<sup>13</sup>: nello stesso periodo **Frontex ha ricevuto, in media, una quantità di fondi circa sei volte maggiore rispetto all'EASO**. Allo stesso modo, il nuovo quadro finanziario pluriennale promette a Frontex un altro significativo aumento (si veda il capitolo 12 del Ventiseiesimo Rapporto ISMU, Van wolleghem, 2021). I paragrafi seguenti forniscono ulteriori dettagli su entrambe le agenzie.

Grafico 3. Budget di EASO e Frontex a confronto. Anni 2005-2021 (milioni di €)



Fonte: elaborazioni ISMU su dati EASO e Frontex

<sup>13</sup> Le cifre rappresentano gli stanziamenti d'impegno annuali secondo il bilancio votato originariamente. Non tengono conto delle modifiche di bilancio occorse durante l'esercizio finanziario. Tali emendamenti hanno teso ad aumentare significativamente gli stanziamenti per Frontex. Esaminando ad esempio il personale delle agenzie si osserva che nel 2020 Frontex disponeva di 1050 dipendenti, mentre EASO ne aveva 366 (considerando solo i livelli di dipendenti AD e AST).

## 2.1 Frontex: l'agenzia in crescita

Quando è stata fondata nel 2004, Frontex era una piccola agenzia di circa sessanta dipendenti. Concepita come uno strumento operativo di condivisione degli oneri, la sua missione era quella di

*“facilitare l'applicazione delle (...) misure comunitarie relative alla gestione delle frontiere esterne, garantendo il coordinamento delle azioni degli Stati membri nell'attuazione di tali misure”*.<sup>14</sup>

Fin dall'inizio, le sono stati affidati un'ampia gamma di compiti che coprivano tutte le fasi della gestione delle frontiere esterne, dalla raccolta di informazioni alle operazioni congiunte di rimpatrio, dalla formazione delle guardie di frontiera alla cooperazione operativa alle frontiere. Nonostante l'ampio raggio d'azione, l'agenzia aveva pochi mezzi a disposizione e doveva fare affidamento sulla buona volontà degli Stati membri per svolgere le mansioni che le erano state affidate. Più precisamente, gli Stati membri venivano invitati a mettere volontariamente mezzi propri a disposizione di un determinato paese in difficoltà. Quest'ultimo, a sua volta, si sarebbe assunto la responsabilità delle azioni svolte da Frontex alle proprie frontiere. L'agenzia stessa non aveva né agenti di frontiera, né barche, né elicotteri e, come affermava il primo direttore esecutivo di Frontex, Ilkka Laitinen: “se gli Stati membri non prestano i propri mezzi per le operazioni, siano essi navi o aerei, Frontex non ha nulla da coordinare”<sup>15</sup>. Nel corso degli anni, però, la competenza dell'agenzia è aumentata notevolmente. Un primo cambiamento è avvenuto nel 2007, quando sono state create le squadre di intervento rapido alle frontiere (le cosiddette “RABIT”, dall'acronimo inglese). Se da un lato queste erano composte da esperti messi a disposizione dagli Stati membri, dall'altro la loro creazione si distaccava dal principio volontario che aveva guidato l'attività dell'agenzia negli anni precedenti: a Frontex era stata data la facoltà di attuare la solidarietà obbligatoria, ossia di imporre agli Stati membri di fornire personale e inviare esperti appositamente formati sul territorio dello Stato membro in difficoltà (Léonard, 2010). Nel 2011, un'ulteriore modifica al quadro giuridico dell'agenzia ha confermato la sua facoltà di imporre la solidarietà, consentendole di costituire squadre europee di guardie di frontiera a partire da un pool di addetti messo a disposizione dagli Stati membri, nonché di dispiegarle alle frontiere dell'Unione. Inoltre, Frontex è stata autorizzata ad acquistare o noleggiare le proprie attrezzature, un altro cambiamento rispetto ai primi anni di vita dell'agenzia. Tuttavia, forse la riforma di maggiore portata, anche se con ridotta influenza sulla natura stessa dell'agenzia, è quella del 2016. Si tratta di una riforma che fa seguito alla crisi dei rifugiati, che è stata proposta, negoziata e adottata in tempi brevissimi e che ha trasformato l'“Agenzia

<sup>14</sup> Regolamento (CE) 2007/2004, Considerando 4.

<sup>15</sup> Si veda *El País*, settembre 2006, disponibile in: [http://elpais.com/diario/2006/09/06/espana/1157493604\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/09/06/espana/1157493604_850215.html).

europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne” (originariamente il nome ufficiale dell’organizzazione) in “Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera”.

L’emendamento del 2016 al regolamento di Frontex ha notevolmente accresciuto la sua dotazione finanziaria, come testimonia il forte aumento delle risorse mostrato nel grafico 3. In caso di aumento della pressione alle frontiere di uno Stato membro, le è stato consentito di avvalersi di un *pool* di reazione rapida di 1.500 guardie di frontiera messe a disposizione dagli Stati membri. Allo stesso modo, è stata potenziata la capacità di Frontex di acquistare degli equipaggiamenti. Infine, l’ultimo cambiamento (finora) apportato all’agenzia riguarda la riforma del 2019, che ha creato un corpo permanente di circa 10.000 membri che Frontex potrà schierare ove necessario (la creazione della forza è progressiva e deve realizzarsi entro il 2027, vedi Tab. 1). È interessante notare che se la maggior parte di queste 10.000 guardie è messa a disposizione dell’agenzia dagli Stati membri, una quota significativa, il cosiddetto “personale statutario”, sarà impiegato direttamente dall’agenzia e ad essa dovrà rispondere<sup>16</sup>.

Tabella 1. Composizione del corpo permanente di Frontex nel corso del prossimo quadro finanziario pluriennale (unità, personale di Frontex in grassetto)

	<i>Personale statutario (di Frontex)</i>	<i>Personale operativo per distacchi a lungo termine</i>	<i>Personale operativo per distacchi a corto termine</i>	<i>Riserva per reazione rapida</i>	<i>Totale per il corpo permanente</i>	<i>% impiegata direttamente da Frontex</i>
2021	<b>1.000</b>	400	3.600	1.500	6.500	<b>15</b>
2022	<b>1.000</b>	500	3.500	1.500	6.500	<b>15</b>
2023	<b>1.500</b>	500	4.000	1.500	7.500	<b>20</b>
2024	<b>1.500</b>	750	4.250	1.500	8.000	<b>19</b>
2025	<b>2.000</b>	1.000	5.000	0	8.000	<b>25</b>
2026	<b>2.500</b>	1.250	5.250	0	9.000	<b>28</b>
2027	<b>3.000</b>	1.500	5.500	0	10.000	<b>30</b>

Fonte: dati del Regolamento (UE) 2019/1896

<sup>16</sup> L’esistenza di una forza di frontiera autonoma che risponde a un’organizzazione che non è uno Stato è interessante per molti versi. Ciò pone una serie di interrogativi in merito alla responsabilità e alla sovranità, poiché il personale di Frontex è autorizzato a usare la forza e di fatto assume compiti esecutivi. Si veda il commento di ECRE sulla riforma di Frontex, disponibile in: <https://ecre.org/an-eu-agreement-on-reform-of-frontex/>.

## 2.2 EASO, l'ultimo arrivato della politica europea sulle migrazioni

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – EASO – è stato istituito nel 2011 ed è una delle ultime ad essere stata creata tra le circa quaranta agenzie normative dell'UE<sup>17</sup>. Il principale obiettivo per cui veniva istituita era quello di contribuire allo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, attraverso la cooperazione concreta tra Stati membri. Dalla sua ideazione alla sua creazione, il piano era stato quello di istituire una

*“struttura leggera, dedicata al sostegno degli Stati membri, che consentisse di migliorare la cooperazione operativa in materia di asilo. L'ufficio non doveva avere voce in capitolo o influenza sul processo decisionale nazionale in materia di asilo” (Comte, 2010: 379).*

Il suo mandato comprendeva tre attività principali. In primo luogo, l'agenzia mirava a sostenere gli Stati membri attraverso la cooperazione operativa. Ciò si incentrava principalmente sulla condivisione di informazioni, in particolare sui paesi di origine dei richiedenti asilo<sup>18</sup>, sullo scambio di buone pratiche e sui programmi di formazione per gli operatori addetti alla determinazione dello status di rifugiato. In secondo luogo, all'EASO venivano affidate attività volte a sostenere gli Stati membri il cui sistema di determinazione dello status di rifugiato (DSR) fosse particolarmente sotto pressione. Infine, l'EASO doveva contribuire all'attuazione del sistema europeo comune di asilo, raccogliendo informazioni sui sistemi nazionali e preparando linee guida e manuali operativi.

Nel 2021 il regolamento istitutivo dell'EASO è ancora in vigore e, negli ultimi dieci anni, non ha subito alcuna modifica formale. Il nuovo patto dell'UE su migrazione e asilo ha annunciato una trasformazione dell'ufficio di supporto in un'agenzia dell'UE per l'asilo, un processo iniziato già nel 2016, ma che sembra trascinarsi in seno al Consiglio dell'UE<sup>19</sup>. Tuttavia, nonostante l'assenza di modifiche al suo testo giuridico originario, nel corso degli anni e in particolare durante la crisi dei rifugiati l'EASO ha di fatto ampliato la portata delle proprie attività. Lo conferma il grafico 3, che mostra come dal 2015 al 2016 il bilancio dell'agenzia sia quadruplicato. Nel contesto dell'attuazione del cosiddetto approccio hotspot (punti di crisi) – che prevede la collaborazione sul campo delle agenzie europee legate alla migrazione con le autorità degli Stati membri che subiscono una significativa pressione alle frontiere – sono emersi modelli di azione congiunta in cui EASO partecipa al trattamento delle domande di asilo (Tsourdi, 2020). Come riporta Tsourdi (2020), se la base giuridica dell'EASO non è cambiata dal 2010, il diritto amministrativo greco è stato invece modificato per consentire al personale impiegato tramite l'EASO di interrogare i richiedenti protezione internazionale.

<sup>17</sup> Regolamento (UE) 439/2010.

<sup>18</sup> I Country of Origin Information (COI) sono riassunti della situazione in corso nei paesi d'origine dei migranti e sono al cuore della valutazione delle domande d'asilo. Si veda Campbell, 2019 e Sorgoni, 2019, per esempi in situ nel Regno Unito e in Italia.

<sup>19</sup> Il processo di riforma, iniziato con la proposta COM(2016) 271 final, può essere seguito su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52016PC0271>.

L'evoluzione dell'EASO non è paragonabile a quella di Frontex: a quest'ultima sono stati attribuiti un budget più cospicuo e personale più numeroso. Frontex ha inoltre vissuto un maggior numero di riforme e ciascuno di questi cambiamenti è stato di maggiore portata rispetto a quelli che hanno caratterizzato EASO. Detto questo, le due agenzie hanno mandati di natura diversa e, di conseguenza, l'attenzione dell'UE alla gestione delle frontiere può spiegare solo in parte le differenze nello sviluppo delle due agenzie. Il nuovo patto su migrazione e asilo varato nel settembre 2020 sembra accreditare l'espansione di fatto dell'EASO e prevede, tra l'altro, il rafforzamento della capacità di assistenza della nuova agenzia. In particolare, esso mira ad istituire una riserva di cinquecento esperti che può essere schierata su richiesta di uno Stato membro sotto pressione.

### 3. Conclusioni

Negli ultimi quattro decenni, il tema migrazione ha subito un doppio processo di securitizzazione e di politicizzazione. La securitizzazione ha avuto origine nell'infrastruttura su cui ha visto la luce la politica comune: partendo dalla cooperazione transfrontaliera di polizia ha contribuito a configurare la migrazione come una materia connessa all'irregolarità, al terrorismo e alla criminalità, determinando una svolta chiaramente osservabile anche negli accordi di Schengen. La politicizzazione del tema si è avviata negli anni '80, con i primi tentativi (e relativi fallimenti) di controllare i flussi in ingresso, seguiti dall'aumento della preoccupazione dell'opinione pubblica in relazione alla questione migratoria. Tale sentimento, prima capitalizzato dall'estrema destra, è stato poi intercettato anche dai partiti tradizionali. Nel contesto di uno spazio integrato senza frontiere interne, i dibattiti nazionali si sono inevitabilmente traslati su scala UE. Un certo grado di collaborazione sulle questioni migratorie era necessario date le potenziali esternalità che le politiche migratorie di uno Stato potevano avere su altri paesi dell'UE. Allo stesso modo, conseguentemente alla libertà di circolazione all'interno dell'Unione, i confini nazionali alle estremità esterne dell'UE sono diventati i confini di tutti. Quando si è trattato di collaborare su questioni migratorie, la politica dell'UE ha fatto eco al quadro in essere a livello nazionale, concependola come una questione molto importante e affrontandola dal punto di vista della sicurezza. La sintesi tracciata a grandi linee in questo capitolo sottende un processo più complesso, più graduale e certamente meno teleologico. Di conseguenza, essa non rende giustizia alle specificità di ciascuno Stato membro, alla sua storia, alla sua cultura politica e alle sue istituzioni (formali e informali). Tuttavia, l'analisi qui svolta evidenzia uno schema che aiuta a comprendere i contemporanei sviluppi della questione migratoria su scala europea.

## Riferimenti bibliografici

- Alonso S., Da Fonseca S.C.** (2011), *Immigration, left and right*, "Party Politics", Vol. 18, No. 6, pp. 865-884.
- Atzpodien D.S.** (2020), *Party Competition in Migration Debates: The Influence of the AfD on Party Positions in German State Parliaments*, "German Politics", pp. 1-18.
- Betz H.G.** (1994), *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
- Bigo D.** (1996), *Polices En Réseaux: L'expérience Européenne*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Bigo D.** (2002), *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, "Alternatives: Global, Local, Political", Vol. 27, No. 1\_suppl, pp. 63-92.
- Campbell J.R.** (2019), "The World of Home Office Presenting Officers", in Gill N. and Good A. (eds.), *Asylum Determination in Europe*, Springer International Publishing, Cham, pp. 91-108.
- Comte F.** (2010), *A New Agency Is Born in the European Union: The European Asylum Support Office*, "European Journal of Migration and Law", Vol. 12, No. 4, pp. 373-405.
- Dennison J., Geddes A.** (2019), *A Rising Tide? The Saliency of Immigration and the Rise of Anti-Immigration Political Parties in Western Europe*, "The Political Quarterly", Vol. 90, No. 1, pp. 107-116.
- Guild E.** (1998), *Competence, discretion and third country nationals: The European Union's legal struggle with migration*, "Journal of Ethnic and Migration Studies", Vol. 24, No. 4, pp. 613-625.
- Guiraudon V.** (2003), *The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach*, "Journal of European Public Policy", Vol. 10, No. 2, pp. 263-282.
- Hainsworth P.** (2008), *The Extreme Right in Western Europe*, Routledge, London; New York.
- Heidbreder E.** (2014), "When Multiple Levels Meet Migration: The Specific Challenges of a EU Immigration Regime", *Fondazione ISMU, KING Project, Desk Research Paper*, Vol. 3.
- Huysmans J.** (2000), *The European Union and the Securitization of Migration*, "JCMS: Journal of Common Market Studies", Vol. 38, No. 5, pp. 751-777.
- Ivaldi G.** (2004), *Droites Populistes et Extrêmes En Europe Occidentale*, La Documentation Française, Paris.
- Léonard S.** (2010), *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices*, "European Security", Vol. 19, No. 2, pp. 231-254.
- Meguid B.M.** (2008), *Party Competition between Unequals: Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Morris L.** (2002), *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, London; New York.

**Mudde C.** (2013), *Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what?*, "European Journal of Political Research", Vol. 52, No. 1, pp. 1-19.

**Odmalm P. and Bale T.** (2015), *Immigration into the mainstream: Conflicting ideological streams, strategic reasoning and party competition*, "Acta Politica", Vol. 50 No. 4, pp. 365-378.

**Ripoll Servent A.** (2018), *A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators: A new form of delegation in EU asylum*, "JCMS: Journal of Common Market Studies", Vol. 56, No. 1, pp. 83-100.

**Rooduijn M., Van Kessel S., Froio C., Pirro A., de Lange S., Halikiopoulou D., Lewis P., et al.** (2019), *The PopuList: An Overview of Populist, Far Right, Far Left and Eurosceptic Parties in Europe*, "The PopuList" [online] disponibile in: <http://www.popu-list.org/>.

**Schnapper D.** (1994), *The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity*, "West European Politics", Vol. 17, No. 2, pp. 127-139.

**Sorgoni B.** (2019), "What Do We Talk About When We Talk About Credibility? Refugee Appeals in Italy", in Gill N. and Good A. (eds.), *Asylum Determination in Europe*, Springer International Publishing, Cham, pp. 221-240.

**Tsourd E. (Lilian)** (2020), *Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?*, "German Law Journal", Vol. 21, No. 3, pp. 506-531.

**Van Wolleghem P.G.** (2021), "Nuove prospettive per le politiche migratorie europee: opinione pubblica e budget dell'Unione", in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 201-212.

**Van Wolleghem P.G.** (2019), *The EU's Policy on the Integration of Migrants: A Case of Soft-Europeanization?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

**Volkens A., Burst T., Krause W., Lehmann P., Matthieß T., Merz N., Regel S., et al.** (2020b), "The Manifesto Data Collection", *Manifesto Project* (MRG/CMP/MARPOR), Vol. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung [online] disponibile in: <https://manifesto-project.wzb.eu/datasets>.

**Woollard C.** (2021), "Plenary Policy Forum", *PROTECT Midterm Conference*, 27 August [online] disponibile in: <https://www.youtube.com/watch?v=CS9QaUQ9-mE&t=6s>.

**Ziller J.** (2009). "Le Droit Au Séjour et à La Libre Circulation Dans l'Union Européenne, à La Lumière de La Jurisprudence et Du Traité de Lisbonne", in Bauer H., Cruz Villalòn P. and Iliopoulos-Strangas J. (Eds.), *The New Europeans - Migration and Integration in Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.



1. I dati

---

2. Le iniziative europee

# 12.

## Unione europea, Africa e migrazioni

*Luca Merotta*

Questo capitolo del Rapporto intende fornire un quadro aggiornato sulle migrazioni in relazione al continente africano. Fornisce in primo luogo dati quantitativi su alcune dimensioni chiave del fenomeno, come lo stock di migranti, gli sfollati interni e le rimesse, per poi passare in rassegna le iniziative più importanti dell'Unione europea rivolte direttamente o indirettamente all'Africa, ai suoi *policymaker* e ai suoi *stakeholder*.

### 1. I dati

#### *1.1 Stock di migranti*

Secondo i dati più recenti sullo stock dei migranti, alla fine del 2020 erano oltre 28 milioni i cittadini di paesi dell'Africa subsahariana presenti nel mondo (UNDESA, 2020). **La maggior parte di essi si era stabilita in un paese africano (69%), di cui oltre due terzi in Africa occidentale e in Africa orientale, mentre una percentuale minore si era stabilita in Europa (18%) o in Nord America (9%).** Il gender balance tra i migranti africani è quasi perfetto con una leggera preponderanza di migranti donne (52% contro il 48% di migranti uomini).

I principali paesi di origine dei migranti presenti nel mondo sono Egitto, Marocco e Algeria per la regione del Nord Africa e Sud Sudan, Sudan e Somalia per la regione dell'Africa subsahariana. La crescita dello stock di migranti tra il 2015 e il 2020 è stata particolarmente importante per i cittadini Sud-sudanesi (+143%), gambiani (+44%) ed eritrei (+29%). Al contrario, lo stock di migranti è diminuito per quanto riguarda i namibiani (-5%), i ruandesi (-2%) e gli ugandesi (-1%).

## *1.2 Attraversamenti irregolari di frontiera*

**I dati del 2020 sugli attraversamenti irregolari delle frontiere (Frontex, 2021a) evidenziano come, in generale, durante la pandemia la migrazione irregolare non abbia rallentato ma, anzi, si sia rafforzata.**

Sulla rotta del Mediterraneo centrale nel 2020, ad esempio, nonostante l'iniziale crollo dovuto ai lockdown di marzo e aprile, gli attraversamenti alla fine dell'anno erano aumentati del 115% rispetto al 2019. La rotta del Mediterraneo occidentale, al contrario, ha registrato una riduzione degli attraversamenti del 28% alla fine del 2020 rispetto al 2019. Questo trend ha tuttavia dirottato i flussi irregolari verso la rotta Atlantica: nel 2020 gli attraversamenti verso le isole Canarie (Spagna) sono stati otto volte quelli del 2019.

I dati preliminari del 2021 (gennaio-luglio) sugli attraversamenti evidenziano trend circa le nazionalità più rappresentate (Frontex, 2021b). Sulla rotta del Mediterraneo centrale la maggior parte dei rilevamenti riguarda tunisini seguiti da bengalesi, egiziani, ivoriani e sudanesi. Sulla tratta del Mediterraneo occidentale sono stati rilevati principalmente algerini seguiti da marocchini. Sulla tratta dell'Africa occidentale la maggior parte degli spostamenti irregolari coinvolge cittadini subsahariani in generale, seguiti da marocchini e maliani. La rotta del Mediterraneo orientale, seppur non geograficamente posta sul continente Africano, vede congolesi e nigeriani tra le nazionalità più rappresentate dopo siriani, turchi e afgani.

## *1.3 Sfollati interni*

Il fenomeno degli sfollamenti interni continua a caratterizzare la regione subsahariana. L'International Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2021) ha registrato 11,1 milioni di nuovi sfollati interni durante il 2020, una cifra che rappresenta più di un quarto degli sfollati interni a livello mondiale (27,4%). **La componente di sfollati a causa di conflitti (6,8 milioni), che ha raggiunto i livelli più alti del decennio dopo il 2018, porta il totale regionale a 21,8 milioni, il valore più alto finora registrato.** Dei primi cinque paesi che hanno prodotto sfollati interni per conflitti nel mondo, quattro sono africani (Repubblica Democratica del Congo/RDC, Etiopia, Mozambico e Burkina Faso). Rispetto agli anni precedenti, all'instabilità ormai pluriannuale del Sahel e al deteriorarsi della sicurezza in RDC si sono aggiunti nuo-

vi scenari di terrorismo in Mozambico e gli scontri nella regione etiope del Tigray. **I disastri ambientali, in particolare una stagione piovosa molto intensa, hanno prodotto 4,3 milioni di sfollati nell'Africa subsahariana nel 2020, un valore secondo solo a quello del 2012 (5,9 milioni).** La regione col più alto numero di nuovi sfollati per disastri è l'Africa orientale, in particolare Somalia, Etiopia e Sudan. Nonostante questi tipi di spostamenti interni tendano a riassorbirsi più facilmente degli spostamenti per violenza, il numero di sfollati per disastro segue un trend abbastanza stabile attestandosi a 2,3 milioni di persone.

Molti cittadini africani attraversano la frontiera per chiedere e, eventualmente, ottenere protezione internazionale in un paese terzo. Secondo i dati UNHCR relativi al 2020 (2021a) in Africa occidentale il 91% delle persone titolari di protezione internazionale sotto mandato ONU venivano dalla Repubblica Centrafricana, dalla Nigeria, dal Mali e dal Camerun<sup>1</sup>. Nel caso dell'Africa orientale, l'84% dei titolari proveniva dal Sud Sudan, dalla Somalia, dal Sudan e dall'Eritrea<sup>2</sup>. La quasi totalità (96%) dei titolari nell'Africa Centro-meridionale proveniva dalla RDC.

### *1.4 Reinsediamento*

Il ritmo con cui i disastri ambientali e la violenza diffusa alimentano lo sfollamento interno e transnazionale in Africa non permette alle persone di tornare in sicurezza nel proprio territorio di origine e rende fondamentale trovare soluzioni migratorie sostenibili, incluso il reinsediamento, verso paesi terzi. **Nonostante una leggera diminuzione rispetto all'anno precedente, il fabbisogno di reinsediamento stimato in Africa per il 2022 rimane il più alto a livello globale (UNHCR, 2021b).** L'Africa pesa infatti per il 40% sul fabbisogno mondiale coinvolgendo 33 paesi di asilo e non solo gruppi consolidati quali congolesi, centrafricani, eritrei, somali e sudanesi, ma anche gruppi emergenti quali etiopi, nigeriani, sud sudanesi e altre nazionalità dell'area saheliana. Il maggior fabbisogno tra i cittadini africani è stimato tra i rifugiati provenienti dalla RDC, dal Sud Sudan e dall'Eritrea.

Il 2020 è stato caratterizzato da un'importante riduzione dei reinsediamenti da tutte le regioni del mondo a causa della pandemia COVID-19 (Ibid.). **Le domande di reinsediamento depositate in Africa subsahariana hanno rappresentato il 31% del dato mondiale,** dietro solo alle domande provenienti dal Medio Oriente e Nordafrica (42%). I rifugiati della Repubblica Democratica del Congo erano il gruppo più rappresentato nelle domande, seppur con una riduzione del 69% rispetto al 2019. Seguivano eritrei, somali e sudanesi.

<sup>1</sup> Solo la Repubblica Centrafricana rappresenta il 47% dei titolari.

<sup>2</sup> Solo il Sud Sudan rappresenta il 43% dei titolari.

## 1.5 Drivers e atteggiamenti verso la migrazione

Fornire dati precisi su quali fattori portino i cittadini africani a spostarsi dal proprio paese è un esercizio molto complesso. I ricercatori, stakeholder e policymaker devono infatti far fronte non solo alla mancanza di dati che siano di qualità, raccolti regolarmente e riferiti uniformemente a tutti i paesi africani, ma anche alle differenti definizioni di cosa sia un fattore influente (driver, in inglese).

**Di recente si è iniziato a guardare ad eventi potenzialmente strutturali come i conflitti, le difficoltà economiche, le tensioni politiche e l'esclusione di gruppi marginalizzati a partire dai big data.** Questo genere di analisi è già portato avanti dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), che utilizza i dati del Global Database on Events Language and Tone (GDELT) sulla copertura mediatica di eventi particolari nei paesi di origine al fine di prevedere l'impatto di questi eventi sulla migrazione per protezione internazionale.

Alcuni ricercatori (Constantinos et al., 2020) hanno provato a comprendere se questo tipo di big data possa effettivamente essere utilizzato per prevedere flussi migratori dovuti alla protezione internazionale e a eventi importanti nei paesi di origine. Il loro studio ha evidenziato **correlazioni interessanti e significative tra i dati del GDELT e i dati statistici ufficiali raccolti in UE+, nello specifico i dati sugli arrivi irregolari, il numero di domande di asilo depositate e i tassi di riconoscimento.**

Durante lo studio gli eventi di ogni paese sono stati aggregati per creare un indicatore composito nazionale per ogni paese del mondo, il *Push Factor Index*<sup>3</sup> (PFI). In termini assoluti i paesi con il più alto PFI nel 2019 risultano essere Nigeria, Sudan, Egitto, Libia e Sudafrica. In termini relativi, ovvero ponderando i dati in base alla popolazione, i paesi col più alto PFI sono Libia, Namibia e Somalia. In quest'ottica, un PFI elevato suggerisce che determinati paesi fanno fronte a avvenimenti, incertezze sociali o difficoltà economiche che potrebbero spingere i propri cittadini a emigrare. Rispetto all'anno precedente (2018) il PFI dell'intera regione africana è diminuito del 5%, scendendo in 28 paesi analizzati e salendo in 13. I paesi col maggior aumento di PFI sono Burkina Faso, Sudan e Algeria, mentre quelli con il maggior calo sono la Repubblica Centrafricana, il Sud Sudan e il Gibuti.

Tuttavia, è bene precisare che l'effettiva preparazione del percorso migratorio e della partenza dei cittadini di questi paesi resta ancorata ad altri fattori interni e esterni al paese di origini quali la possibilità di spostarsi, l'esistenza di rotte accessibili o di reti di trafficanti, la disponibilità di diaspore o altre comunità di migranti, e la disponibilità di risorse finanziarie sufficienti a coprire i costi del viaggio.

<sup>3</sup> Con la parola "push" i ricercatori intendono designare un evento che ha il potenziale di generare migrazione interna e internazionale ("spingendo" letteralmente le persone lontano dalle proprie zone di origine) e, al contrario, non intendono adottare il quadro teorico dei push-pull factors ("fattori di spinta e di attrazione"). Per approfondimenti su questo quadro teorico vedere Lee, 1966.

## 1.6 Rimesse

Un impatto della pandemia minore rispetto alle aspettative è stato registrato anche per quanto riguarda le rimesse verso l’Africa. **Secondo gli ultimi dati pubblicati dalla Banca Mondiale (2021), alla fine del 2020 le rimesse verso l’Africa subsahariana sono aumentate del 2,3%<sup>4</sup>, una performance ben al di sopra del -23,1% stimato all’inizio della pandemia (Ibid.). A livello nazionale, le rimesse sono aumentate particolarmente in Zambia (+37%), Mozambico (+26%), Kenya (+9%) e Ghana (+5%) mentre sono fortemente diminuite in Nigeria (-27,7%).** I principali fattori che favoriscono il costante flusso di rimesse sono le condizioni economiche nei paesi di accoglienza, migliori rispetto alle aspettative, la transizione dal contante ai pagamenti digitali e dai canali informali a quelli formali e le fluttuazioni cicliche dei prezzi del petrolio e i tassi di cambio (Ibid.). Allo stesso tempo, la resilienza delle rimesse nonostante la pandemia indica come la migrazione continui a essere un importante fattore di sussistenza non solo di famiglie ma anche di intere comunità.

È opportuno precisare che la qualità dei dati sulle rimesse verso l’Africa subsahariana è inferiore rispetto a quella di altre regioni in quanto alcuni paesi utilizzano ancora metodologie di raccolta ormai superate mentre altri non riportano nessun dato a riguardo. I risultati delle interviste telefoniche condotte dalla Banca Mondiale hanno evidenziato casi in cui veniva riportata una diminuzione delle rimesse tra le famiglie in contrasto con l’aumento dello stesso dato fornito dalle fonti ufficiali. Tuttavia, le fonti ufficiali relative al 2020 risultano più attendibili rispetto al passato in quanto la chiusura delle frontiere ha portato molti migranti a spostare le rimesse dai canali informali, gestiti direttamente dai migranti o da intermediari, a quelli formali, i cui dati vengono registrati più facilmente da attori come le banche centrali.

**L’Africa subsahariana rimane la regione con il più alto costo di invio del denaro, che pesa l’8,2% sull’invio di 200\$.** Nonostante questo dato sia in diminuzione rispetto al 2019 (9%) resta molto alto rispetto all’obiettivo di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 (3% entro il 2030) e considerando le dimensioni delle migrazioni che si verificano all’interno dello stesso continente e delle sue sub-regioni. I valori disponibili più alti si registrano nell’invio di denaro verso Botswana (19,6%), Malawi (16%) e Zimbabwe (14%).

<sup>4</sup> Questa percentuale esclude la Nigeria, che rappresenta il 40% del volume delle rimesse dell’Africa subsahariana e in cui le rimesse sono diminuite del 27,7%. Considerando anche la Nigeria le rimesse a livello subsahariano risultano, al contrario, in diminuzione del 12,5%.

## 2. Le iniziative europee

### 2.1 L'implementazione del Nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo e le sue dimensioni

**Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, presentato nel 2020 (Commissione europea, 2020a), è il più ampio documento strategico elaborato dalla Commissione europea dall'Agenda europea per le migrazioni e propone un approccio olistico alla migrazione e alla mobilità dentro e fuori l'UE.**

Le iniziative rilevanti per la cooperazione con l'Africa includono:

- una maggiore cooperazione e rafforzamento delle capacità dei paesi terzi in materia di governance migratoria (incluse le riammissioni) e di lotta al traffico di esseri umani;
- partenariati multilaterali più forti sulla migrazione;
- azioni a sostegno dei rifugiati e degli sfollati e promozione di soluzioni sostenibili e orientate allo sviluppo;
- azioni focalizzate sulle cause profonde della migrazione irregolare e degli spostamenti forzati, ad esempio attraverso la lotta alla povertà e alle disuguaglianze, lo sviluppo di opportunità economiche e la promozione della democrazia, la pace, la sicurezza e la buona governance<sup>5</sup>;
- sostegno al reinsediamento e ad altri canali di migrazione regolare.

Nel corso del primo anno di implementazione la Commissione e le altre istituzioni europee hanno lavorato alla definizione di diverse iniziative strategiche che affrontano molti dei temi centrali del Patto. I paragrafi seguenti offrono un quadro sintetico su quattro iniziative chiave per la cooperazione con i paesi africani relative alle riammissioni e alla reintegrazione, alla lotta al traffico di migranti, agli strumenti finanziari e alla migrazione regolare.

### 2.2 Cooperazione con i paesi terzi sulle riammissioni

**Il nuovo Patto dà particolare importanza al rientro dei migranti irregolari come elemento centrale di una politica migratoria credibile e bilanciata, specialmente in relazione allo screening previsto alla frontiera esterna europea** (la cosiddetta *border procedure*). Il rientro volontario è uno strumento che la Commissione europea ha già adoperato nello scorso quinquennio in quanto ritenuto meno dispendioso rispetto ai rientri forzati. L'esempio più noto, nel caso dell'Africa, è l'iniziativa congiunta tra l'Unione europea e

<sup>5</sup> Tra le azioni della società civile in questo senso è opportuno citare il progetto Bara ni Yiriwa (2020-2023), un progetto di cooperazione internazionale di cui ISMU è partner e che intende favorire lo sviluppo socio-economico e la creazione di opportunità di lavoro in Mali offrendo delle alternative valide e significative alla migrazione irregolare, si veda <https://www.ismu.org/progetto-bara-ni-yiriwa-lavoro-e-sviluppo-in-mali/>.

l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) sulla protezione e la reintegrazione dei migranti, compresi i cittadini africani evacuati dalla Libia tra il 2017 e il 2020<sup>6</sup>.

**La Commissione europea ha lanciato la Strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione al fine di orientare le azioni europee e nazionali su questo aspetto della politica migratoria (Commissione europea, 2021a).** Il documento prende atto della pratica sviluppata finora, sottolineando alcune criticità riscontrate. Innanzitutto, il rientro volontario dei migranti, così come il rientro forzato, presuppone una collaborazione positiva con i paesi di origine e di transito perché questi ultimi possano rimpatriare i cittadini allontanati dal suolo europeo. In questo caso vi è un'apparente mancanza di ownership da parte degli attori dei paesi partner, dovuta principalmente a una carenza di capacità operative degli attori pubblici, a uno sviluppo insufficiente dei servizi chiave per la reintegrazione (ad esempio lavoro, formazione e salute) e dell'indirizzamento dei migranti a tali servizi, e a un mancato rafforzamento della capacità delle comunità di accoglienza, del settore privato e degli stakeholder locali a (ri)accogliere i migranti. La crisi legata alla pandemia COVID-19 ha rappresentato un ulteriore ostacolo, rendendo il ritorno meno attrattivo per i migranti e limitando la capacità dei paesi terzi a riammetterli e, soprattutto, reintegrarli.

In risposta a queste criticità, la Strategia proposta si basa su sette pilastri che raggruppano aspetti interni, esterni e operativi del ritorno volontario e della reintegrazione. Per quanto riguarda gli attori e le relazioni, le delegazioni europee assicurano un legame continuo con il paese partner, i suoi stakeholder e i bisogni e le criticità emergenti. La collaborazione multilaterale e la messa a sistema degli attori regionali permetteranno di promuovere un'ampia ownership su un tema che ha una dimensione e una rilevanza transnazionale, sulla falsa riga del partenariato che l'UE ha stabilito con l'ONU e l'Unione Africana nel 2017 per l'evacuazione dei migranti dalla Libia. In termini di contenuto, invece, i servizi di assistenza al rientro volontario generalmente prevedono una serie di attività pre e post-rientro che permettano ai migranti di trovare o creare opportunità socioeconomiche nei paesi di rientro. In questo caso, è necessario organizzare tali attività il più possibile come un one-stop-shop, ovvero un unico luogo fisico o virtuale in cui i migranti possano accedere ad una grande varietà di servizi di supporto al rientro. È inoltre importante che questi luoghi siano gestiti dai paesi partner e, più precisamente, che vengano sviluppati attraverso un approccio governativo a tutto tondo (il cosiddetto whole-of-government approach) in modo da collegare, attraverso diversi ministeri, poli di servizi e politiche complementari garantendo la coesione sociale in linea con i piani di sviluppo locali e nazionali.

<sup>6</sup> Cfr. EU-IOM Joint Initiative [online] disponibile in <https://www.migrationjointinitiative.org/> (12/07/2021).

### *2.3 Cooperazione con i paesi terzi nella lotta al traffico di esseri umani*

**La Commissione europea ha presentato il nuovo Piano di azione contro il traffico di migranti 2021-2025 (Commissione europea, 2021b).** Il documento riprende molti elementi del Piano di azione precedente (2015-2020), che stabiliva per la prima volta un quadro comprensivo e multidisciplinare volto a trasformare i network di trafficanti da realtà “a basso rischio e ad alto rendimento” a realtà “ad alto rischio e a basso rendimento” (Commissione europea, 2015). In quell’occasione i policymaker europei avevano enfatizzato in particolare lo scambio di informazioni tra paesi membri UE, i paesi partner (di origine o di transito) e Europol (a sua volta al centro di scambi con Frontex, Interpol e le missioni di difesa comuni UE), l’identificazione e la rimozione di contenuti dannosi (malicious) su internet e lo sviluppo di campagne informative sui rischi reali della migrazione irregolare volte a contrastare la narrazione distorta dei trafficanti.

Il nuovo piano 2021-2025 si sviluppa lungo cinque pilastri di azioni: 1) cooperazione rafforzata con i paesi partner e le organizzazioni internazionali; 2) implementazione di quadri normativi e di sanzioni ai trafficanti attivi dentro e fuori l’UE; 3) prevenzione dello sfruttamento dei migranti e protezione; 4) supporto all’applicazione delle leggi e all’azione dell’apparato giudiziario nel rispondere alle nuove sfide; 5) rafforzamento della conoscenza sulle modalità operative dei trafficanti. Con particolare riferimento al primo punto, la Commissione europea intende fornire assistenza ai paesi di origine e transito in materia di applicazione delle leggi e di cooperazione giudiziaria, rafforzamento delle capacità nel gestire le frontiere, e sostegno a campagne informative e di sensibilizzazione. **Una serie di partenariati operativi anti-traffico permetterà di strutturare la collaborazione con i paesi partner organizzando conferenze di alto livello in base alla rotta dei trafficanti e analizzando regolarmente le sfide emergenti in un momento preciso.** I partenariati operativi prioritari che verranno istituiti sin da subito in questo senso includono anche i paesi attorno alla rotta dell’Africa settentrionale e occidentale. Inoltre, dovranno contribuire alla coerenza dell’azione esterna dell’UE lavorando in sinergia con altre politiche europee quali la politica di sicurezza (sicurezza delle frontiere, lotta alla criminalità organizzata), la cooperazione allo sviluppo (istruzione e formazione professionale, sviluppo delle comunità, sviluppo economico inclusivo e sostenibile) e la good governance (lotta alla corruzione).

## 2.4 Strumenti finanziari: il Budget pluriennale e lo strumento NDICI

**Nel corso del 2021 il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico su un importante strumento finanziario proposto dalla Commissione europea come parte del più ampio Piano Finanziario Pluriennale 2021-2027: lo strumento di Vicinato, Sviluppo, e Cooperazione internazionale** (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, NDICI) (Commissione europea, 2021c). Tale strumento prevede 79,5 miliardi di euro e raggruppa diversi tipi di azione esterna che erano proposti separatamente nel piano finanziario precedente. La maggior parte delle risorse (60,38 miliardi) sono dedicate ai programmi geografici, in primis quelli rivolti all’Africa subsahariana (29,18 miliardi), mentre 6,36 miliardi sono riservati ai programmi tematici (diritti umani e democrazia; organizzazioni della società civile; pace, stabilità e prevenzione dei conflitti; sfide globali)<sup>7</sup>. Una somma “cuscinetto” di 9,53 miliardi di euro è stata prevista per eventi, priorità e sfide emergenti e imprevisti.

**Il nuovo strumento esterno permette per la prima volta di incorporare nel budget europeo la cooperazione con i paesi del gruppo Africa-Caraibi-Pacifico (APC), soprattutto alla luce del nuovo accordo stipulato tra questi paesi e l’UE nel 2021 (Commissione europea, 2021d) dopo tre anni di incontri e per sostituire l’Accordo Post-Cotonou (2000-2020).** Fino ad ora, infatti, la cooperazione con questi paesi era finanziata da un fondo, il Fondo Europeo di Sviluppo (FED), che veniva alimentato direttamente dai singoli Stati membri e non era pertanto sotto il controllo del Parlamento europeo. Il nuovo strumento permette inoltre di stimolare il capitale privato a integrare le sovvenzioni europee (grants) grazie ai 53,4 miliardi di euro in garanzie forniti dal Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (European Fund for Sustainable Development Plus, EFSD+).

## 2.5 Canali di migrazione regolare: le Talent Partnership

**La Commissione europea ha presentato i “Partenariati per i talenti” (Commissione europea, 2021e), un’iniziativa prevista dal Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo che intende rafforzare i partenariati reciprocamente vantaggiosi nel campo della migrazione e, nello specifico, far fronte alla carenza di competenze nell’Unione europea.** Questo tipo di partenariato esprime la componente del Nuovo patto focalizzata sulla promozione dei canali di migrazione regolare e complementare alle iniziative di contrasto alla migrazione irregolare e lotta al traffico di migranti. L’iniziativa si somma alla proposta di direttiva della Commissione sulla Blue Card (Commissione europea, 2016) volta ad attrarre lavoratori altamente qualificati dai paesi extra-UE, su cui il Parlamento e il Consiglio UE hanno raggiunto un accordo politico (Consiglio dell’UE, 2021).

<sup>7</sup> A questo si aggiungono 3,18 miliardi di euro dedicati alle azioni di risposta rapida.

I partenariati di talenti saranno aperti a studenti, laureati e lavoratori qualificati e forniranno non solo opportunità lavorative nell'UE in base ai bisogni del mercato europeo ma anche opportunità di istruzione e formazione professionale, sostegno all'integrazione per i migranti di ritorno, miglioramento del lavoro dell'UE con la diaspora. **Questo strumento dovrebbe diventare una parte integrante delle relazioni dell'Unione con i paesi partner in materia di migrazione attraverso scambi strutturati e strategici sui fabbisogni e le possibili iniziative nell'area della conoscenza, delle competenze e del mercato.** Nei prossimi anni la Commissione europea proporrà una serie di partenariati di talenti ad hoc con specifiche regioni e paesi strategici in cooperazione con gli Stati membri e gli stakeholder interessati.

## Riferimenti bibliografici

**Banca Mondiale** (2020a), *Migration and Development Brief 32: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*, Migration and Development Brief, April 2020.

**Banca Mondiale** (2021), *Defying Predictions, Remittance Flows Remain Strong During COVID-19 Crisis* [online] disponibile in <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis>.

**Commissione europea** (2015), *EU Action Plan against migrant smuggling* (2015 – 2020), 27.5.2015, COM(2015) 285 final.

**Commissione europea** (2016), *Proposta di Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati*, 7.6.2016, COM(2016) 378 FIN.

**Commissione europea** (2020), *Comunicazione Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020) 609 final.

**Commissione europea** (2021a), *Comunicazione sulla Strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione*, 27.4.2021, COM(2021) 120 final.

**Commissione europea** (2021b), *Communication on A renewed EU action plan against migrant smuggling* (2021-2025), 29.9.2021, COM(2021) 591 final.

**Commissione europea** (2021c), *European Commission welcomes the endorsement of the new €79.5 billion NDICI-Global Europe instrument to support EU's external action* [comunicato stampa] 19/03/2021 [online] disponibile in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_1267](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1267).

**Commissione europea** (2021d), *Post-Cotonou negotiations on new EU/Africa-Caribbean-Pacific Partnership Agreement concluded* [comunicato stampa] 15/04/2021 [online] disponibile in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_1552](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1552).

**Commissione europea** (2021e), *Talent Partnerships: Commission launches new initiative to address EU skills shortages and improve migration cooperation with partner countries* [comunicato stampa], 11/06/2021 [online] disponibile in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_2921](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2921).

**Consiglio dell'UE** (2021), *Migrazione legale: la presidenza del Consiglio e il Parlamento europeo raggiungono un accordo provvisorio sul regime inteso ad attrarre lavoratori altamente qualificati*, [comunicato stampa] 17/05/2021 [online] disponibile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/17/legal-migration-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualified-workers/>.

**Constantinos M., Carammia M., Wilkin T.** (2020), "Using big data to estimate migration "push factors" from Africa", in Fargues F. & Rango M. (eds.), *Migration in West and North Africa and across the Mediterranean*, International Organization for Migration (IOM), Geneva.

**Frontex** (2021a), *Risk Analysis for 2021*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

**Frontex** (2021b), *Migratory Map* [database] [online] disponibile in <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> (10/08/2021).

**IDMC** (2021), *Global internal displacement database 2020* [online] disponibile in <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data> (8/08/2021).

**Lee E.S.** (1966), *A theory of migration*, "Demography", 3, pp. 47-57.

**UNDESA - United Nations Department Economic of Economic and Social Affairs** (2020), *International Migrant Stock 2020* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2020).

**UNHCR** (2021a), *Refugee Data Finder* [database] [online] disponibile in <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

**UNHCR** (2021b), *Projected Global Resettlement Needs 2022* [online] disponibile in <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022.html>.

## Sitografia

**EU-IOM Joint Initiative** [online] disponibile in <https://www.migrationjointinitiative.org/> (12/07/2021).



# Parte quinta

## Approfondimenti



## 1. Introduzione

---

## 2. Elezioni locali 2021: cosa dicono i programmi?

---

## 3. L'evoluzione della proposta politica

---

## 4. Conclusioni

# 13.

## La issue immigrazione nelle elezioni comunali italiane

*Nicola Pasini e Marta Regalia*

### 1. Introduzione

Le Regioni e gli Enti locali rivestono un ruolo importante non soltanto nella gestione dei migranti, ma anche nella pianificazione degli interventi relativi alla loro accoglienza e integrazione. Le Regioni hanno funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e valutazione delle politiche e di allocazione delle risorse economiche e finanziarie per la loro piena realizzazione, e hanno un ruolo centrale nella definizione delle politiche di welfare e di accesso ai diritti sociali. In questo sistema multilivello, **i Comuni acquisiscono centralità** perché non più concepiti esclusivamente come terminali delle politiche regionali, ma come **protagonisti della loro elaborazione ed implementazione**, in particolare per quanto riguarda gli interventi di welfare (con differenze significative, tuttavia, dovute ai diversi orientamenti delle legislazioni regionali). I compiti di Regioni ed Enti locali spaziano dall'ambito della sanità, a quelli del lavoro, dell'educazione e formazione, del sociale. I Comuni e i loro sindaci sono figure di primo piano e attori con grandi responsabilità politiche. Diviene quindi rilevante comprendere gli orientamenti delle amministrazioni in tema di politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati.

In questo capitolo analizzeremo i programmi elettorali per le elezioni amministrative dell'ottobre 2021 dei principali candidati alla carica di sindaco nei capoluoghi delle Regioni a statuto ordinario e offriremo una breve analisi diacronica di come l'offerta di *policy* su questo tema sia mutata nel corso degli ultimi dieci anni.

## 2. Elezioni locali 2021: cosa dicono i programmi?

Il 3 e il 4 ottobre 2021 si sono svolte, con un ritardo di circa quattro mesi dovuto alla pandemia, le **elezioni per il rinnovo dei sindaci e dei consigli comunali** in 1.192 comuni italiani. Il turno di ballottaggio, ove previsto, si è svolto il 17 e il 18 ottobre. La tabella 1 presenta i risultati del primo turno delle cinque competizioni per la carica di sindaco che si sono svolte nei capoluoghi delle Regioni a statuto ordinario.

Tabella 1. Risultati delle elezioni alla carica di sindaco (in grassetto i vincitori)

<i>Città</i>	<i>Candidato sindaco</i>	<i>Partito o Coalizione</i>	<i>Risultati primo turno</i>	<i>Risultati secondo turno</i>
Bologna	<b>Matteo Lepore</b>	<b>Centro-sinistra + Movimento 5 stelle</b>	<b>61,9</b>	
	Fabio Battistini	Centro-destra	29,6	
Milano	<b>Giuseppe Sala</b>	<b>Centro-sinistra</b>	<b>57,7</b>	
	Layla Pavone	Movimento 5 stelle	2,7	
	Luca Bernardo	Centro-destra	32,0	
Napoli	<b>Gaetano Manfredi</b>	<b>Movimento 5 stelle + Centro-sinistra</b>	<b>62,9</b>	
	Catello Maresca	Centro-destra	21,9	
	Antonio Bassolino	Civico	8,2	
Roma	<b>Roberto Gualtieri</b>	<b>Centro-sinistra</b>	<b>27,0</b>	<b>60,1</b>
	Enrico Michetti	Centro-destra	30,1	39,9
	Virginia Raggi	Movimento 5 stelle	19,1	
	Carlo Calenda	Civico	19,8	
Torino	<b>Stefano Lo Russo</b>	<b>Centro-sinistra</b>	<b>43,9</b>	<b>59,2</b>
	Paolo Damilano	Centro-destra	38,9	40,8
	Valentina Sganga	Movimento 5 stelle	9,0	

Fonte: elaborazioni ISMU su dati del Ministero dell'Interno

Nel presente paragrafo ci soffermeremo sull'**analisi dei programmi elettorali dei principali candidati alla carica di sindaco** per indagare se e in che misura la *issue* immigrazione venga presa in considerazione, cosa si rilevi e cosa si proponga in merito.

La tabella 2 riassume, città per città, candidato per candidato, la presenza di un programma elettorale, eventuali riferimenti ai migranti o ai cittadini stranieri e, in caso vi fossero, in quale capitolo/paragrafo. Tutti i principali candidati hanno presentato un programma elettorale. Tuttavia, **non tutti i programmi contenevano espliciti riferimenti alla *issue* immigrazione.**

Tabella 2. I programmi elettorali dei principali candidati

<i>Città</i>	<i>Candidato</i>	<i>Coalizione</i>	<i>Programma elettorale</i>	<i>Riferimenti alla issue immigrazione</i>	<i>Capitolo</i>
Bologna	Matteo Lepore	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Lotta alle disuguaglianze, alla discriminazione e all'emarginazione
	Fabio Battistini	Centro-destra	Sì	Sì	Famiglie e giovani
Milano	Giuseppe Sala	Centro-sinistra	Sì	No	/
	Layla Pavone	Movimento 5 Stelle	Sì	No	/
	Luca Bernardo	Centro-destra	Sì	Sì	Lotta contro ogni forma di abusivismo e degrado
Napoli	Gaetano Manfredi	Movimento 5 stelle + Centro-sinistra	Sì	No	/
	Catello Maresca	Centro-destra	Sì	No	/
	Antonio Bassolino	Civico	No	Sì	Contro la violenza sessuale e di genere

Roma	Roberto Gualtieri	Centro-sinistra	Sì	Sì	Roma e il mondo: la città dei cittadini e delle cittadine
	Virginia Raggi	Movimento 5 stelle	Sì	No	/
	Enrico Michetti	Centro-destra	Sì	Sì	Roma capitale della sicurezza; contrasto alla clandestinità
	Carlo Calenda	Civico	Sì	Sì	Politiche sociali
Torino	Stefano Lo Russo	Centro-sinistra	Sì	Sì	Welfare e sociale
	Valentina Sganga	Movimento 5 Stelle	Sì	Sì	Soggetti a rischio di esclusione sociale
	Paolo Damilano	Centro-destra	Sì	Sì	Stranieri, una storia di integrazione che continua

Fonte: elaborazioni ISMU su dati dei siti dei candidati

Analizzando la tabella per Comune, possiamo osservare che a **Bologna** il candidato Matteo Lepore, vincente al primo turno con oltre il 60 per cento dei consensi, dedica ampio spazio al tema migrazioni all'interno del paragrafo "Lotta alle disuguaglianze, alla discriminazione e all'emarginazione". Le proposte vanno nella direzione di

*"riconoscere piena cittadinanza alle persone con background migratorio attraverso il riconoscimento dei diritti sociali e civili per chi ha scelto Bologna per vivere e far crescere i propri figli e figlie, indipendentemente da origine o nazionalità" (Lepore, 2021: 27)*

e comprendono: l'inserimento simbolico dello *ius soli* nella carta del Comune di Bologna in attesa di una auspicata modifica della legge nazionale; la collocazione presso l'Amministrazione comunale degli sportelli rivolti a richiedenti asilo e titolari di forme di protezione internazionale; l'apertura di uno sportello dedicato alle "Nuove cittadinanze" che

*"possa essere punto di riferimento per chi subisce razzismo e discriminazioni e che possa concretamente fare da raccordo con uffici anagrafe, Ausl, Questura, Prefettura e enti gestori e associazioni del territorio, con l'obiettivo di lavorare allo snellimento delle pratiche, l'accoglienza e la presa in carico delle questioni legate a cittadinanza" (Lepore, 2021: 28);*

l'adozione di misure atte a favorire l'inserimento abitativo delle persone in uscita dai percorsi di accoglienza; il coinvolgimento dei 43 comuni dell'area metropolitana attivi nel progetto SAI per valorizzare l'insediamento di nuclei e singoli/e nei territori fuori dal Comune di Bologna attraverso la creazione di legami e relazioni positive con il territorio; il sostegno a pratiche di lavoro di comunità che consentano un reale radicamento nei territori; la messa a sistema di pratiche di cura e di presa in carico sociale e sanitaria di migranti e rifugiati fragili; il potenziamento del Nodo di coordinamento e della Rete metropolitana Antidiscriminazioni

*“con il coinvolgimento del sistema dei servizi territoriali e della Città Metropolitana, affinché diventi un servizio centrale e di prossimità più strutturato” (Lepore, 2021: 28).*

Il tutto con particolare attenzione ai minori stranieri attraverso un raccordo efficace con il Tribunale per i minorenni, le autorità di polizia e le istituzioni sanitarie e utilizzando lo sport “come leva di inclusione, crescita per le popolazioni più fragili come bambini adolescenti e migranti” (Lepore, 2021: 42). A Bologna anche il candidato del centro-destra Battistini fa un cenno alla questione dell'integrazione nel paragrafo “Famiglie e giovani” sostenendo che

*“particolare attenzione dovrà essere costantemente assicurata all'integrazione scolastica dei giovani stranieri che vivono nella nostra città, le cui famiglie rappresentano – e come tali vanno sempre più percepite – una risorsa per il nostro futuro. L'integrazione va gestita e aiutata con l'ausilio di figura esperta, che vada ad aiutare anche i ragazzi italiani a gestire la diversità” (Battistini, 2021: 25).*

Inquadramento e prospettiva di certo inusuali per un candidato del centro-destra.

A **Milano**, la issue non è stata trattata né dal candidato del centro-sinistra Sala (Sala, 2021) né dalla candidata del Movimento 5 stelle Pavone (Pavone, 2021). Al contrario, il candidato del centro-destra Bernardo ha dichiarato la propria “opposizione alle nuove assegnazioni di migranti alla città di Milano” e ha proposto la

*“realizzazione di un piano comunale per fronteggiare l'emergenza immigrazione con la previsione del divieto di dormire all'aperto e l'obbligo di trascorrere le notti in appositi centri nel rispetto di condizioni igieniche sostenibili” (Bernardo, 2021: 14-15).*

A **Napoli**, nessuno dei due principali candidati ha fatto cenno ai temi relativi all'immigrazione e all'integrazione nel proprio programma elettorale: né il candidato della coalizione sostenuta da Movimento 5 stelle e PD, Gaetano Manfredi, né il candidato del centro-destra Catello Maresca hanno trattato temi legati alle

migrazioni (Manfredi, 2021; Maresca, 2021). Solo il candidato civico Antonio Bassolino ha menzionato tangenzialmente la questione nel paragrafo sulla violenza sessuale e di genere, sottolineando come

*“le discriminazioni multiple subite dalle donne richiedono particolare attenzione: per le donne migranti, così come per le donne con disabilità, cioè per le donne che hanno fattori multipli per cui essere discriminate dalle società globali patriarcali, è ancora più difficile uscire e liberarsi dalla violenza” (Bassolino, 2021: 32).*

Bassolino menziona i problemi legati alla violenza contro le donne migranti dovuti alla tratta e alla prostituzione, oltre che quelli più specifici delle donne migranti con permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, che

*“nella maggior parte dei casi non parlano la lingua italiana anche dopo anni di residenza in Italia, e a causa di questo motivo vivono un totale isolamento” (Bassolino, 2021: 32).*

**A Roma**, il candidato del centro-sinistra Gualtieri definisce la presenza di stranieri come una presenza stabile che contribuisce in modo decisivo al benessere della capitale in cui

*“le oltre 150 comunità straniere, molte delle quali presenti a Roma da decenni negli anni sono riuscite ad inserirsi autonomamente nel tessuto sociale della città: lavorano e fanno impresa” (Gualtieri, 2021: 129).*

Alla luce di queste considerazioni, Gualtieri si pone l’obiettivo di

*“operare per un’idea di cittadinanza plurale e inclusiva, in cui si coltivi la diversità come ricchezza comune. Una ricchezza sociale, culturale e anche economica. Oggi i nostri concittadini di origine straniera spesso si trovano a vivere parallelamente, incrociando raramente la vita degli altri romani, un potenziale di ricchezza e convivenza di cui la nostra città non deve più privarsi” (Ibid.).*

A questo fine, propone di: dotare il Comune di Roma di figure di coordinamento che siano un costante riferimento per le associazioni, il volontariato e le comunità straniere presenti; istituire Sportelli per la cittadinanza, con mediatori culturali e personale formato *ad hoc*, che favoriscano la conoscenza e le modalità di accesso ai servizi quali l’assistenza all’infanzia, l’istruzione degli adulti, l’assistenza sociale di base, le strutture culturali, i diritti sociali ed educativi fondamentali, i servizi per l’impiego, l’alloggio e l’istruzione scolastica o l’orientamento ai nuovi arrivati; rilanciare la Rete dei centri interculturali che promuovono l’incontro fra famiglie e culture differenti e sono impegnati a garantire l’apprendimento della lingua e della cultura italiana; approvare un Piano interculturale e istituire un ufficio dedicato al contrasto alle discriminazioni per prevenire e contrastare, con iniziative di conoscenza e formazione, ogni

manifestazione di razzismo. Il candidato del centro-destra Michetti inserisce le proposte relative alla *issue* immigrazione all'interno della più ampia tematica della sicurezza ritenendo che occorra

*“liberarsi di un'altra errata convinzione, secondo la quale non esisterebbe connessione tra illegalità, criminalità diffusa e immigrazione irregolare” (Michetti, 2021: 52).*

Michetti individua tale connessione nel fatto che chi arriva in Italia clandestinamente sia per forza di cose vulnerabile “e quindi facilmente assoldabile da circuiti criminali o predisposto all'illegalità per bisogno” (Ibid.) cosicché la tendenza al crimine sarebbe legata alla natura stessa del fenomeno migratorio: “Non ammetterlo significa non voler affrontare in maniera organica il problema [...] aggravando il fenomeno dello sfruttamento di persone disperate da parte della criminalità” (Ibid.). Ampio spazio è poi dedicato all'istituto giuridico della protezione umanitaria che, a detta del candidato sindaco, è una sorta di sanatoria permanente che crea

*“un vero e proprio esercito di persone invisibili, prive di identità o con identità mutevole al bisogno, che si rifugiano in alberghi di quart'ordine che omettono le comunicazioni obbligatorie per legge, dimorano a decine in stanze in affitto, sempre nascondendo la propria identità, finiscono nel circuito degli occupanti abusivi di professione strumentalizzati da organizzazioni della sinistra radicale o, in migliaia di casi, individuano alloggi di fortuna e vi si recano ogni notte” (Michetti, 2021: 52-53).*

Secondo Michetti “il numero di immigrati irregolari in dotazione a Roma è molto superiore a quello dichiarato dalla burocrazia ministeriale per il mancato conteggio degli “invisibili”” (Michetti 2021: 53). In un altro paragrafo, dedicato al “contrasto alla clandestinità”, il candidato chiede un controllo costante da parte delle forze dell'ordine al fine di contrastare l'immigrazione clandestina e propone di consolidare il

*“principio per cui chiunque viene a vivere nella nostra comunità deve rispettare gli usi, i valori e il patrimonio culturale di intere generazioni e di chiudere immediatamente e contrastare l'apertura di moschee e centri culturali islamici abusivi” (Michetti, 2021: 54).*

All'interno del capitolo “Roma capitale della famiglia, dei bambini e della vita”, Michetti dedica un paragrafo alla “Vera integrazione” in cui si ripropone di promuovere

*“vera integrazione sia per gli alunni stranieri di recente immigrazione, che per i rom, affidando i fondi alle scuole che sapranno tradurli in obiettivi concreti e non nell'assistenzialismo inutile e nello spreco di risorse visto fino a oggi, riattivando il progetto ‘Fratelli d'Italia - scuole di solidarietà’ con fondi dedi-*

*cati per l'insegnamento dell'italiano, mediazione culturale ed educazione alla cittadinanza, di concerto con le comunità straniere. Eviteremo le classi-ghetto sostenendo vera integrazione e applicando, soprattutto nei quartieri con alta concentrazione di stranieri, le direttive ministeriali che obbligano di comporre le classi con equa presenza di italiani e stranieri" (Michetti, 2021: 79).*

Carlo Calenda dedica invece un ampio paragrafo ai migranti all'interno del capitolo sulle politiche sociali. Rileva che Roma Capitale, pur essendo uno tra i comuni con il maggior numero di posti in accoglienza sul territorio nazionale con quasi 3000 posti, si caratterizza per una insufficiente capacità di accoglienza dovuta alla scarsa qualità: pochi operatori, forte turnover dei responsabili dei centri, isolamento geografico delle strutture sono alcuni tra i problemi che ostacolano il percorso di inserimento sociale dei migranti. Per questo propone di modificare i criteri di aggiudicazione dei bandi per la gestione delle strutture applicando diversi parametri che privilegino strutture più piccole in grado di proporre percorsi di inserimento personalizzati anche nei Municipi che al momento sono sprovvisti di strutture di accoglienza. Calenda propone inoltre il potenziamento dello Sportello unico tramite collaborazioni con i servizi sociali municipali, i centri per l'impiego, i servizi comunali preposti all'orientamento lavorativo e i centri di formazione accreditati per facilitare l'inserimento lavorativo dei migranti. Oltre ad auspicare l'assunzione di nuovi mediatori, il programma elettorale di Calenda annuncia l'istituzione di una Cabina di regia in cui i rappresentanti dell'Ufficio di coordinamento interventi in favore delle Popolazioni migranti, i municipi e gli enti del Terzo settore prestatori di servizi del circuito SAI organizzino progetti di uscita dal sistema di accoglienza dei migranti che incentivino l'autonomia economica e sociale dei beneficiari. Il programma della sindaca uscente Virginia Raggi non fa cenno alla questione migranti, se non in una frase nel capitolo relativo alle "cose fatte" in tema di politiche sociali: "progetti di orientamento, accoglienza e inclusione delle persone migranti" (Raggi, 2021: 78).

A **Torino**, Lo Russo, il candidato sindaco del centro-sinistra, tocca tangenzialmente la questione migranti nel paragrafo dedicato a "Welfare e sociale" inserendoli tra le categorie fragili da sostenere attraverso nuove risposte di politiche sociali, includendo

*"ragazzi e ragazze delle cosiddette seconde e terze generazioni, che sovente nelle periferie si sentono esclusi dalle opportunità di crescita culturale e economica" (Lo Russo, 2021: 17).*

Secondo Lo Russo la scuola gioca un ruolo fondamentale: "è il primo e più incisivo veicolo di integrazione sociale, etnica e religiosa" (Lo Russo, 2021: 20) perché "occorre includere il riconoscimento dei fenomeni migratori come una delle risorse motrici della città negli ultimi decenni" (Lo Russo, 2021: 26). Al contrario, il candidato del centro-destra dedica il paragrafo "Stranieri, una storia di integrazione che continua" all'analisi dei temi riguardanti le migrazioni.

Partendo dai dati sulla presenza di stranieri all'interno del territorio comunale – in prevalenza giovani e immediatamente disponibili al lavoro, ma con maggiori difficoltà a trovare occupazione rispetto agli italiani – Damilano individua nell'immigrazione

*“un’opportunità con le sue fragilità (per esempio la ridotta istruzione degli adulti), che ha bisogno di politiche specifiche per trasformarsi in inclusione ed integrazione e per evitare il rischio che la fragilità economica determini la cattura degli stranieri nella manovalanza delle organizzazioni criminali” (Damilano, 2021: 28).*

Propone quindi di: vedere l'accoglienza come un investimento; favorire un accesso regolare degli stranieri al mercato del lavoro; differenziare e ampliare l'offerta di abitazioni a condizioni sostenibili; censire, riprodurre ed estendere le esperienze di successo nella formazione dei giovani e in quella degli adulti; aumentare l'offerta sia dei centri di accoglienza straordinaria, sia di quelli rivolti a chi ha già un valido titolo di soggiorno, ma non ha ancora raggiunto l'autonomia; superare il problema dei campi nomadi abbandonando la segregazione e avviando le persone coinvolte, come tutti gli altri stranieri, a un percorso di integrazione; mantenendo come punto fermo dell'amministrazione il contrasto al crimine organizzato. La candidata del Movimento 5 stelle Sganga, infine, non ha inserito nel programma esplicitamente la questione migrazioni, ma ha toccato tangenzialmente il tema facendo riferimento a valori interculturali e anti-razzisti e a quanto fatto dalla precedente amministrazione in tema di soggetti a rischio di esclusione sociale, proponendo un rafforzamento del modello in atto con nuovi progetti, anche abitativi, per stranieri e nuove collaborazioni per favorirne l'inclusione sociale e lavorativa.

Nel complesso, l'analisi dei programmi elettorali mostra che:

- 1) **su 15 candidati analizzati, solo 10 hanno affrontato, più o meno direttamente, la issue immigrazione;**
- 2) i candidati del Movimento 5 stelle non affrontano o affrontano solo marginalmente la questione;
- 3) **i candidati del centro-sinistra inquadrano il tema immigrazione tra le tematiche relative all'inclusione sociale, alle politiche sociali e all'integrazione;**
- 4) **tra i candidati del centro-destra, solo quelli di Milano e Roma inquadrano il tema immigrazione sotto il cappello “legalità e sicurezza”, mentre a Bologna e a Torino il tema viene trattato in termini di politiche sociali.**

### 3. L'evoluzione della proposta politica

Come è cambiata l'offerta di *policy* nel corso degli ultimi 10 anni? Utilizzando le informazioni contenute in due precedenti capitoli dei Rapporti ISMU sull'immigrazione (Pasini, Plebani, 2012; Pasini, Regalia, 2017) possiamo mettere a confronto i programmi elettorali dei principali candidati alle elezioni per la carica di sindaco del 2011, del 2016 e del 2021<sup>1</sup>.

La tabella 3 mostra i candidati dei principali partiti/coalizioni e l'inquadramento che hanno dato alla *issue* immigrazione all'interno dei propri programmi elettorali, laddove presentati e laddove la questione sia stata inclusa tra le proposte di *policy*. È possibile notare come, **nel tempo, le posizioni e le proposte di *policy* in tema immigrazione mutino e si compongano sotto inquadramenti diversi anche all'interno del medesimo partito/coalizione**. È ciò che avviene, ad esempio, all'interno del centro-destra bolognese, che, tra il 2016 e il 2021, cambia trazione e si avvicina a posizioni più moderate, inserendo le tematiche relative all'immigrazione all'interno del capitolo dedicato alle politiche sociali e non inquadrando il tema esclusivamente come un problema di legalità e sicurezza. Al tempo stesso, l'immigrazione diventa una questione sfuggente e "sdruciolevole", dalla quale prendere le distanze nel caso del centro-sinistra milanese che vede, nel passaggio da Pisapia a Sala, sparire la *issue* dal programma elettorale.

I candidati del Movimento 5 stelle, laddove presenti, sembrano invece aver rimodellato la propria proposta politica eliminando o ridimensionando l'accento posto su legalità e sicurezza (come a Torino), o non trattando del tutto le questioni relative alle migrazioni (Milano, Napoli e Roma).

I candidati del centro-sinistra, a parte il passaggio tra la prima e la seconda candidatura di Fassino (2011-2016), paiono essere quelli con un orientamento più stabile: il tema, quando trattato, è ricompreso all'interno delle tematiche riguardanti l'inclusione sociale, l'integrazione e le politiche sociali.

I candidati del centro-destra, invece, come accennato per Bologna, sono quelli che manifestano una maggiore eterogeneità delle posizioni e una loro evoluzione nel tempo. In due città, Bologna e Torino, il centro-destra pare aver riformulato la propria proposta politica inquadrando le questioni relative all'immigrazione nel capitolo "politiche sociali" e non più o non esclusivamente in quello relativo a legalità e sicurezza.

Altro dato interessante, sempre rispetto alla salienza del tema immigrazione, è **la diversificazione territoriale che evidenzia una dicotomia Nord/Sud**: il tema non entra quasi mai tra le priorità dell'agenda politica al Sud, e cioè a Napoli, dove non ha mai avuto una rilevanza tale da guadagnarsi un posto all'interno dei programmi elettorali dei principali candidati.

<sup>1</sup> Non sono presenti dati riguardanti il Comune di Roma per il 2011 in quanto in quell'anno non si sono svolte elezioni amministrative essendo in carica, dal 2008 al 2013, il sindaco di centro-destra Gianni Alemanno.

Tabella 3. I programmi elettorali dei principali candidati, 2011-2021

Città	Partito o Coalizione	Candidati 2011	Inquadramento	Candidati 2016	Inquadramento	Candidati 2021	Inquadramento
Bologna	Centro-sinistra	Virginio Merola	Inclusione sociale e integrazione	Virginio Merola	Inclusione sociale e integrazione	Matteo Lepore	Inclusione sociale e integrazione
	Movimento 5 stelle			Massimo Bugani	Inclusione sociale e sicurezza		
	Centro-destra	Manes Bernanrdini	Legalità e sicurezza	Lucia Borgonzoni	Legalità e sicurezza	Fabio Battistini	Politiche sociali
Milano	Centro-sinistra	Giuliano Pisapia	Inclusione sociale e integrazione	Giuseppe Sala	/	Giuseppe Sala	/
	Movimento 5 stelle			Gianluca Corrado	Politiche sociali e sicurezza	Layla Pavone	/
	Centro-destra	Letizia Moratti	Inclusione sociale e sicurezza	Stefano Parisi	Legalità e sicurezza	Luca Bernardo	Legalità e sicurezza
Napoli	Centro-sinistra			Valeria Valente	/	Gaetano Manfredi	/
	Movimento 5 stelle			Matteo Brambilla	/		
	Centro-destra	Gianni Lettieri	/	Gianni Lettieri	/	Catello Maresca	/
	Civico	Luigi De Magistris	/	Luigi De Magistris	/	Antonio Bassolino	Politiche di genere
Roma	Centro-sinistra			Roberto Giachetti	/	Roberto Gualtieri	Inclusione sociale e integrazione
	Movimento 5 stelle			Virginia Raggi	Inclusione sociale e sicurezza	Virginia Raggi	/
	Centro-destra			Alfio Marchini	/	Enrico Michetti	Legalità e sicurezza
	Civico					Carlo Calenda	Politiche sociali
Torino	Centro-sinistra	Piero Fassino	Legalità e sicurezza	Piero Fassino	Inclusione sociale e integrazione	Stefano Lo Russo	Inclusione sociale e integrazione
	Movimento 5 stelle			Chiara Appendino	Inclusione sociale, integrazione e legalità	Valentina Sganga	Inclusione sociale e integrazione
	Centro-destra	Michele Coppola	Legalità e sicurezza	Oswaldo Napoli	/	Paolo Damilano	Politiche sociali

Fonte: elaborazioni ISMU su dati dei siti dei candidati, Pasini e Plebani (2012) e Pasini e Regalia (2017)

## 4. Conclusioni

Nel sistema politico italiano **il tema dell'immigrazione ha occupato, anche nel 2021, una posizione centrale**, sebbene non come in occasione di precedenti consultazioni. La pandemia da COVID-19 e le questioni legate al lavoro e alla ripresa economica hanno attirato maggiormente l'attenzione dei principali attori (istituzionali, partitici, mediatici e dell'opinione pubblica). Tuttavia, la *issue* immigrazione è riuscita a rimanere nell'agenda pubblica. Si potrebbe tuttavia ipotizzare che **la crisi sanitaria e i problemi legati alla ripresa abbiano contribuito a modificare la salienza e l'interpretazione del fenomeno agli occhi degli attori politici e dell'opinione pubblica**.

In ogni caso, se è vero che non è possibile affermare che tale *issue* sia trasversalmente in grado di sostituire, per importanza, i tradizionali cleavages destra-sinistra, è però indubbio che a questi si affianca, talvolta rendendoli più profondi e divisivi, talaltra attenuandoli. Inoltre, se è vero che le elezioni, a ogni livello istituzionale, riflettono dinamiche peculiari che non sono riproducibili trasversalmente in ogni contesto nazionale, regionale e locale, è anche vero che si possono delineare tendenze o segnali significativi che riguardano sia il presente e il futuro delle nostre società, sia le conseguenze elettorali sulla politica migratoria decisa da ogni governo. E **l'immigrazione rimane centrale e fortemente divisiva sia nell'opinione pubblica e nei partiti politici sia nelle dinamiche del processo decisionale, dal livello sovranazionale fino a quello locale**. Per questo, il tema sarà sempre di fondamentale importanza nei rapporti tra domanda e offerta politica.

## Riferimenti bibliografici

**Bassolino A.** (2021), *Bassolino x Napoli* [online] disponibile in <http://www.antonio-bassolino.it/wp-content/uploads/2021/09/Il-programma-di-Antonio-Bassolino.pdf>, consultato in data 29 ottobre 2021.

**Battistini F.** (2021), *Bologna città aperta: proposte per un dialogo e una costruzione comune*, [online] disponibile in <https://www.fabiobattistinisindaco.it/wp-content/uploads/2021/09/programma-battistini-web.pdf>, consultato in data 29 ottobre 2021.

**Bernardo L.** (2021), *Programma della coalizione di centro-destra 2021-2026*, [online] disponibile in <https://www.lucabernardo.eu/wp-content/uploads/2021/09/LUCA-BERNARDO-SINDACO-PROGRAMMA-ELEZIONI-COMUNALI-DI-MILANO-2021-2-1.pdf>, consultato in data 29 ottobre 2021.

**Damilano P.** (2021), *Programma elezioni amministrative Torino 2021*, [online] disponibile in <https://www.damilanosindaco.it/wp-content/uploads/2021/09/programma-coalizione-Damilano-Sindaco.pdf>, consultato in data 29 ottobre 2021.

**Gualtieri R.** (2021), *Roma. E tutti noi*, [online] disponibile in [https://www.gualtierisindaco.it/online/wp-content/uploads/2021/08/programma\\_completo\\_pdf](https://www.gualtierisindaco.it/online/wp-content/uploads/2021/08/programma_completo_pdf), consultato in data 29 ottobre 2021.

**Lepore M.** (2021), *Bologna Progressista Democratica*, [online] disponibile in <https://matteolepore.it/wp-content/uploads/2021/09/Per-la-citta-piu-progressista-dItalia.pdf>, consultato in data 29 ottobre 2021.

**Lo Russo S.** (2021), *Per Torino grande forte unita*, [online] disponibile in <https://web.archive.org/web/20210921045419/https://partitodemocraticotorino.it/2021/09/03/per-torino-grande-forte-unita-il-programma-del-centrosinistra-per-la-citta/>, consultato in data 29 ottobre 2021.

**Manfredi G.** (2021), *#NapoliProtagonista*, [online] disponibile in <https://www.manfredisindaco.it/wp-content/uploads/2021/08/Programma%20Manfredi.pdf>, consultato in data 29 ottobre 2021.

**Maresca C.** (2021), *Così cambio volto alla città*, [online] disponibile in [https://catellomarescablog.it/wp-content/uploads/2019/03/maresca\\_programma\\_sito.pdf](https://catellomarescablog.it/wp-content/uploads/2019/03/maresca_programma_sito.pdf), consultato in data 29 ottobre 2021.

**Michetti E.** (2021), *Roma, in persona*, [online] disponibile in [https://www.michettisindaco.it/wp-content/uploads/2021/09/prog\\_integrale\\_michetti.pdf](https://www.michettisindaco.it/wp-content/uploads/2021/09/prog_integrale_michetti.pdf), consultato in data 29 ottobre 2021.

**Pasini N., Plebani F.** (2012), “Immigrazione, opinione pubblica e sistema politico italiano”, in *Diciassettesimo Rapporto sulle migrazioni 2011*, FrancoAngeli, Milano, pp. 223-239.

**Pasini N., Regalia M.** (2017), “Opinione pubblica, elezioni locali e immigrazione”, in *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016*, FrancoAngeli, Milano, pp. 279-292.

**Pavone L.** (2021), *Milano PrimaDonna 2016*, [online] disponibile in [https://storage.googleapis.com/dol-laylapavone/PROGRAMMA\\_ELETTORALE\\_LAYLA\\_PAVONE\\_SINDACA\\_v3\\_WEB\\_3392676d47/PROGRAMMA\\_ELETTORALE\\_LAYLA\\_PAVONE\\_SINDACA\\_v3\\_WEB\\_3392676d47.pdf](https://storage.googleapis.com/dol-laylapavone/PROGRAMMA_ELETTORALE_LAYLA_PAVONE_SINDACA_v3_WEB_3392676d47/PROGRAMMA_ELETTORALE_LAYLA_PAVONE_SINDACA_v3_WEB_3392676d47.pdf), consultato in data 29 ottobre 2021.

**Raggi V.** (2021), *Avanti con coraggio. Il Futuro è di Roma*, [online] disponibile in <https://www.virginiaraggisindacodiroma.it/wp-content/uploads/2021/09/programma-raggi.pdf>, consultato in data 29 ottobre 2021.

**Sala G.** (2021), *Milano sempre più Milano*, [online] disponibile in [https://www.beppe-sala.it/wp-content/uploads/2021/08/sala-programma\\_2021-2026.pdf](https://www.beppe-sala.it/wp-content/uploads/2021/08/sala-programma_2021-2026.pdf), consultato in data 29 ottobre 2021.

**Sganga V.** (2021), *Programma elezioni comunali Torino 2021*, [online] disponibile in <https://www.slideshare.net/quotidianopiemontese/programma-valentina-sganga>, consultato in data 29 ottobre 2021.

## Introduzione

---

1. Misure alternative alla detenzione: il quadro giuridico

---

2. Misure alternative alla detenzione per i richiedenti di protezione internazionale

---

3. Impatto delle misure alternative alla detenzione sui rimpatri e la protezione internazionale

---

4. Conclusioni

# 14.

## L'implementazione delle misure alternative alla detenzione

Marta Lovison e Irene Pavlidi

*[...] Pensare l'immigrazione significa pensare lo stato e lo stato pensa se stesso pensando l'immigrazione.*

Abdelmalek Sayad, *La Doppia Assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*

### Introduzione

Nel contesto della migrazione, **la detenzione amministrativa è una misura non punitiva applicata dallo Stato per limitare il movimento sul territorio di un cittadino di un paese terzo dell'UE, sprovvisto dei requisiti per il soggiorno regolare**, attraverso il confinamento dello stesso, con l'obiettivo di attuare un'altra procedura, ovvero l'allontanamento dal territorio nazionale.

La legislazione dell'UE regola nel dettaglio la detenzione dei migranti nel contesto delle procedure di protezione internazionale e di rimpatrio, stabilendo tassativamente i principi che disciplinano la materia e i motivi per cui un individuo può essere privato della libertà. Sia a livello europeo che internazionale, le fonti giuridiche concordano sul fatto che la detenzione dovrebbe essere utilizzata come "ultima risorsa" e incoraggiano l'uso di alternative alla detenzione, in applicazione dei principi di necessità e proporzionalità, al fine di evitare la privazione arbitraria della libertà.

Diversi organismi del Consiglio d'Europa, dell'ONU e dell'UE hanno evidenziato che la detenzione degli immigrati deve essere sempre una misura eccezionale

di ultima istanza. **Questo implica che la detenzione può essere giustificata solo se, dopo una valutazione approfondita e individuale delle circostanze particolari di ogni caso, è stato stabilito che misure meno coercitive sono insufficienti.** Un certo numero di istanze ha pertanto sottolineato l'obbligo degli Stati di esaminare le alternative alla detenzione come principio generale prima di decidere per la detenzione (Steering Committee for Human Rights - CDDH, 2017).

Sebbene non esista una definizione giuridica comune delle alternative alla detenzione, esse possono essere definite come misure non detentive utilizzate per monitorare e/o limitare il movimento dei cittadini di paesi terzi, durante il periodo necessario per risolvere lo *status* di migrazione/asilo e/o in attesa di allontanamento dal territorio. Queste misure, che hanno comunque un impatto sui diritti della persona, sono soggette agli *standard* dei diritti umani e devono essere imposte, caso per caso, prendendo in considerazione i fattori individuali. Esempi di tali misure alternative includono l'obbligo di presentarsi regolarmente alle autorità, il deposito di un'adeguata garanzia finanziaria, l'obbligo di rimanere in un luogo assegnato, la consegna del passaporto alle autorità di pubblica sicurezza, ecc.

Le misure alternative alla detenzione possono comportare doveri che implicano diversi livelli di coercibilità, e sono principalmente volte a mitigare i fattori di rischio identificati dalle autorità, che hanno ritenuto che quel particolare individuo fosse passibile di detenzione (ad es. pericolo di fuga, pericolosità sociale, assenza di un documento di identificazione o di un domicilio, ecc.).

Inoltre, la Direttiva sulle condizioni di accoglienza<sup>1</sup> impone agli Stati membri di prendere in considerazione alternative alla detenzione, prima di sottoporre a trattenimento i richiedenti asilo. Il "considerando" n. 15 della Direttiva prevede che

*"i richiedenti [protezione internazionale] possono essere trattenuti solo in circostanze eccezionali molto chiaramente definite nella presente direttiva e nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia il modo che lo scopo di tale trattenimento".*

Secondo questa direttiva, dunque, gli Stati membri possono trattenere un richiedente asilo solo se altre misure alternative meno coercitive non possono essere efficacemente applicate sulla base di una valutazione caso per caso (EASO, 2019).

La direttiva sulle condizioni di accoglienza prevede, infine, la lista di motivi che possono giustificare il trattenimento dei richiedenti asilo<sup>2</sup> (vedi par. 2, infra).

<sup>1</sup> (UE) 2013/33.

<sup>2</sup> I motivi che possono giustificare il trattenimento dei richiedenti asilo sono: determinare l'identità o la nazionalità della persona; determinare gli elementi della domanda di asilo che non potrebbero essere ottenuti in assenza di detenzione (in particolare, se c'è un rischio di fuga); decidere, nell'ambito di una procedura, sul diritto del richiedente asilo di entrare nel territorio; nell'ambito di una procedura di rimpatrio, quando lo Stato membro interessato può dimostrare, sulla base di criteri oggettivi, che vi sono ragionevoli motivi per ritenere che la persona cerchi di ritardarla o frustrarla introducendo una domanda d'asilo; per la protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico; nell'ambito di una procedura di determinazione dello Stato membro competente per la domanda d'asilo. Per garantire la non arbitrarietà del trattenimento e il rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale, l'elenco di cui sopra è esaustivo - Articolo 8 della direttiva 2013/32/UE.

## 1. Misure alternative alla detenzione: il quadro giuridico

### 1.1 Il quadro normativo europeo e internazionale

Sia il diritto internazionale sia quello dell'UE garantiscono e proteggono il diritto alla libertà e alla sicurezza come una componente centrale dei diritti fondamentali di un individuo. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel suo articolo 5 (1), afferma che

*“Ogni individuo ha diritto alla libertà. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi e nei modi previsti dalla legge”<sup>3</sup>*

mentre l'articolo 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce che

*“[...] Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona. Nessuno può essere sottoposto ad arresto o detenzione arbitraria. Nessuno può essere privato della sua libertà se non per i motivi e secondo la procedura stabiliti dalla legge”.*

In sintesi, tutte le misure che potrebbero avere un impatto sui diritti umani della persona dovrebbero essere imposte a seguito di una attenta valutazione, caso per caso.

I principi di necessità e proporzionalità dovrebbero essere osservati come parte centrale della decisione di detenere un cittadino di un paese terzo secondo il diritto dell'UE. Tuttavia, va notato che il principio di necessità, pur applicandosi nel diritto dell'UE in relazione ai motivi di detenzione che devono essere giustificati, non è preso in considerazione dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, i principi di non arbitrarietà e legalità prevedono che la detenzione debba essere basata su motivi esplicitamente stabiliti dalla legge.

Secondo tali premesse, le misure alternative alla detenzione non possono applicarsi nei confronti di cittadini di paesi terzi che non siano in possesso di un documento di identità, siano stati espulsi per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato o che siano socialmente pericolosi o qualora sussista il suo pericolo di fuga<sup>4</sup> (EMN, 2014). Per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi richiedenti asilo, è possibile determinare il trattenimento presso i Centri di detenzione solo in casi rigorosamente disciplinati dalla direttiva 2013/33/UE<sup>5</sup>.

La Corte europea, in particolare, si è espressa su due aspetti: l'obbligo per ogni Stato membro di considerare alternative alla detenzione ed i profili che riguardano il concetto di rischio di fuga.

<sup>3</sup> Tra questi si evidenzia la lettera f) del paragrafo (1): “se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione”.

<sup>4</sup> Nell'ordinamento nazionale italiano tale elemento è valutato secondo i criteri enucleati dall'art 13 comma 4 bis del T.U. Immigrazione - d.lgs. 286/98 e successive modifiche.

<sup>5</sup> La normativa italiana regola questi aspetti all'art. 6 del d.lgs. 142/2015.

Per quanto concerne l'obbligo di considerare le alternative alla detenzione, dato che questa è una misura eccezionale di ultima istanza, gli Stati devono esaminare prima le misure alternative e ricorrere alla detenzione solo se tali alternative non sono considerate adeguate al raggiungimento del risultato perseguito. L'obbligo legale di considerare le alternative alla detenzione è stato riaffermato anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nel caso di "El Dridi"<sup>6</sup>.

Per quanto attiene il rischio di fuga, invece, nella causa C-528/15 "Al Chodor"<sup>7</sup> (che riguarda l'interpretazione dell'articolo 28 del regolamento Dublino III sulle condizioni di detenzione dei richiedenti asilo in attesa di trasferimento in un altro Stato membro), la Corte ha ricordato che l'articolo 2 (n) del regolamento Dublino III richiede che i criteri per stabilire un "rischio di fuga" siano "definiti dalla legge" e conclude sancendo l'inapplicabilità di tale articolo (e dunque l'illegittimità del trattenimento) nel caso in cui gli Stati membri non abbiano stabilito, in una disposizione vincolante di applicazione generale, criteri oggettivi alla base delle ragioni per ritenere che un richiedente sottoposto a una procedura di trasferimento possa fuggire.

## *1.2 Il quadro nazionale*

**Le misure alternative al trattenimento presso i Centri per il rimpatrio (CPR) sono state introdotte nell'ordinamento interno grazie al recepimento della Direttiva 115/2008/CE.** Tale direttiva, all'art. 15, comma 1, stabilisce che gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, quando sussiste un rischio di fuga, quando il cittadino del paese terzo evita o ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Tale previsione è però preceduta dalla precisazione "salvo che, nel caso concreto, possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive": è proprio questa previsione che ha portato il legislatore italiano a inserire nell'art. 14, d.lgs. 286/98 – con la legge 129/2011 – il comma 1 bis, che disciplina le misure in esame, fino ad allora non previste dal nostro ordinamento.

Il Questore del luogo in cui si trova il cittadino del paese terzo fermato, ha facoltà di adottare le misure alternative solo se lo straniero è in possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e, inoltre, se l'espulsione non è stata disposta per i motivi di pericolosità sociale né si sia in presenza delle ipotesi di espulsioni ministeriali per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato e di prevenzione del terrorismo, anche internazionale.

La disposizione prevede che il Questore possa disporre – in luogo del trattenimento nel CPR – una o più delle seguenti misure nei confronti dello straniero:

<sup>6</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. 28 aprile 2011, Hassen El Dridi, Causa c-61/11 ppu (Direttiva rimpatri e inosservanza dell'ordine di allontanamento dello straniero).

<sup>7</sup> Sentenza della Corte (Seconda sezione) nella causa C-528/15 Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie c. Salah Al Chodor; Ajlin Al Chodor; Ajvar Al Chodor, 15 marzo 2017.

- 1) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità alla Questura, da restituire al momento della partenza;
- 2) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, ove possa essere agevolmente rintracciato;
- 3) obbligo di presentazione, in giorni e orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica.

L'inottemperanza all'esecuzione di anche solo ad una delle misure imposte costituisce reato ed è sanzionato con una multa da 3.000 a 18.000 euro e può determinare l'accompagnamento coattivo e immediato alla frontiera con possibilità di disporre il trattenimento nel CPR.

La valutazione da parte delle autorità competenti dell'adozione di tale misura viene fatta nello stesso momento in cui viene preso in considerazione l'eventuale trattenimento/rimpatrio forzato del cittadino straniero in condizione di irregolarità o l'adozione delle misure alternative: essa è adottata dal Questore caso per caso, sulla base di accertamenti finalizzati a disporre la misura, con l'ausilio anche di personale specializzato (ad esempio personale medico o assistenti sociali/educatori operanti nell'ambito della vulnerabilità riscontrata, ad es. pazienti psichiatriche, vittime di tratta, anziani, etc.).

Le misure alternative alla detenzione sono adottate con provvedimento motivato, che ha effetto dalla notifica all'interessato, recante l'avviso che lo stesso ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice della convalida.

Il provvedimento è comunicato entro 48 ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio. Il giudice, se ne ricorrono i presupposti, dispone con decreto la convalida nelle successive 48 ore. Le misure, su istanza dell'interessato, sentito il Questore, possono essere modificate o revocate dal giudice di pace.

Sia le udienze di convalida che quelle di proroga sono state oggetto di critiche, in parte perché i giudici di pace, avendo un ambito di competenza sulle materie più disparate, spesso hanno poca conoscenza della normativa sull'immigrazione. La capacità di questi giudici "laici" di rivedere l'ordine di trattenimento nel merito sembra essere limitata; al contrario, la convalida dello stesso è percepita, in molti casi, come basata su pure formalità, svuotando così il reale controllo giudiziario sull'ordine di convalida del trattenimento o di applicazione della misura alternativa (François Crépeau, 2012), che ricordiamo, sono in entrambi i casi procedure di limitazione di un diritto fondamentale dell'individuo, ovvero la libertà<sup>8</sup>.

Ci sono state anche critiche sulla qualità delle difese d'ufficio: secondo il Rapporto del relatore speciale sui diritti umani dei migranti, François Crépeau

<sup>8</sup> Sul punto Corte Cost., sent. n. 105 del 2001, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org): "Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani".

(2012) durante la sua missione in Italia nel 2012, i legali d'ufficio sono spesso nominati solo poche ore prima dell'udienza di convalida del trattenimento e incontrano soltanto per qualche minuto i loro assistiti, prima di trovarsi dinanzi al giudice, spesso senza un interprete. Secondo uno studio prodotto dal Monitoring Center on Juridical Control of Migrants' Removal, anche quando viene fornita una difesa adeguata, le decisioni possono basarsi su un ragionamento giudiziario superficiale<sup>9</sup>. In generale, le forti criticità legate alla restrizione della libertà personale dei migranti finalizzata a dare esecuzione al loro rimpatrio, oltre che dalla letteratura, (si veda ad esempio Veglio, 2020), sono state evidenziate sia dalla stampa<sup>10</sup> che dalle associazioni<sup>11</sup> impegnate sul terreno della tutela dei diritti fondamentali.

Secondo alcuni giuristi (Savio, 2020), anche le misure alternative al trattenimento amministrativo nei Centri di permanenza per i rimpatri, trattandosi in ogni caso di misure limitative della libertà personale, non possono essere soggette a convalida giudiziale meramente cartolare, senza celebrazione di udienza.

In questo quadro particolarmente complesso è bene ricordare che la normativa italiana prevede che non possa essere allontanato dal territorio nazionale il cittadino di un paese terzo che versi in determinate condizioni (situazione di sfruttamento, vittima di violenza di genere, gravidanza, grave malattia, etc.) o possieda determinati requisiti o un certo tipo di status (ad.es. essere familiare o coniuge convivente con il cittadino italiano).

Si aggiunga che, secondo l'art. 19, 1° comma del Testo Unico immigrazione (d.lgs. 286/98), in nessun caso

*“può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione”.*

Tale previsione è oggi rafforzata, grazie al decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (in Gazzetta Ufficiale 21 ottobre 2020, n. 261), coordinato con la legge di

<sup>9</sup> Vedi sul punto “Executive Summary 2016” del 1° marzo 2017 del *Monitoring Center on Juridical Control of Migrants' Removal*, pag. 7

<sup>10</sup> Si veda, tra tutte, l'articolata inchiesta pubblicata dal quotidiano “Domani” il 5 giugno 2021 dal titolo “Moussa Balde si è impiccato nell'anticamera di un cimitero”, a firma Rita Rapisardi, pubblicata integralmente dal giornale piemontese on line “Volerelaluna” <https://volerelaluna.it/rimbalzi/2021/06/06/torino-moussa-balde-si-e-impiccato-nellanticamera-di-un-cimitero/>, ma anche “Morte nel Cpr. Migrante bengalese deceduto a Torino”, di Damiano Aliprandi, sul giornale on line “Il Dubbio” <https://www.ildubbio.news/2019/07/09/morte-nel-cpr/>. All'indomani del decesso del cittadino bengalese è stato effettuato un ulteriore accesso al Centro da parte di due esperti del Garante nazionale, unitamente al Garante regionale del Piemonte e al Garante del Comune di Torino (cfr. *Rapporto sulle visite effettuate nel Cpr, 2019-2020*, cit. nota 3, p. 10, nota 21).

<sup>11</sup> Comunicato promosso dall'Associazione Studi Giuridici Immigrazione (ASGI), Legal Team Italia, Giuristi Democratici, Osservatorio carcere Piemonte e Valle D'Aosta, Unione camere penali italiane, Associazione Antigone, Associazione Antigone Piemonte, Adif Associazione Diritti e Frontiere, A.P.I. onlus, StraLi <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/cpr-torino-manifestazione-giuristi-moussa/>. Vedi anche: <https://cild.eu/wp-content/uploads/2018/04/Dossier-Lampedusa.pdf/>.

conversione 18 dicembre 2020, n. 173, con il novellato comma 1.1 all'articolo 19 del Testo Unico immigrazione<sup>12</sup>.

Nelle circostanze suesposte, e su istanza dell'interessato/a, è possibile il rilascio di specifiche tipologie di permessi di soggiorno, anche temporanei tra i quali: il permesso di soggiorno per protezione sociale; per vittime di violenza domestica, il permesso di soggiorno per cure mediche/gravidanza, per motivi di famiglia (in presenza di requisiti), per casi speciali (motivi di salute, calamità naturale, protezione speciale), per sfruttamento lavorativo, per assistenza a un minore, per atti di particolare valore civile o per motivi di giustizia.

Il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo è da considerarsi una misura alternativa al trattenimento presso un CPR e va sicuramente rafforzata e implementata (Amadeo, Spitaleri, 2019).

### *1.3 L'evoluzione del quadro normativo e del dibattito politico nazionale*

Nel corso degli ultimi anni, i temi dell'immigrazione sono stati al centro di un importante dibattito istituzionale e pubblico, con particolare attenzione alla questione degli sbarchi di cittadini di paesi terzi sul territorio italiano. Tale dibattito ha portato a diverse modifiche delle norme riguardanti in particolare le procedure per la richiesta di protezione internazionale e l'accoglienza dei richiedenti asilo, come l'abolizione del permesso umanitario e il potenziamento dei rimpatri forzati dei cittadini di paesi terzi irregolari.

Fonte primaria di riferimento in materia di immigrazione è il Testo Unico immigrazione introdotto con decreto legislativo n. 286/98, che concentra al suo interno tutte le norme nazionali riguardanti il settore dell'immigrazione: in particolare nel Capo secondo, del Titolo 2, agli artt. 13 e 14, sono disciplinate le procedure per il rimpatrio di cittadini extra comunitari e le modalità di esecuzione.

Tali norme, come specificato, nel corso degli anni hanno subito diverse modifiche: dalla legge n. 94/2009, che determinò un allungamento dei tempi massimi di trattenimento fino a 6 mesi e una nuova denominazione dei centri di trattenimento da CPT (Centri di permanenza temporanea ed assistenza) a CIE (Centri di identificazione ed espulsione), alla Legge n. 129/2011, emanata a seguito del recepimento della Direttiva europea 115/2008, cosiddetta "Direttiva Rimpatri" che ha introdotto il rimpatrio volontario come nuova procedura di

<sup>12</sup> "Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine".

rimpatrio, ovvero un meccanismo di espulsione ad intensità graduale crescente, qualora non ci siano le condizioni per il rimpatrio immediato.

Durante lo stato di emergenza sanitaria dovuto al diffondersi del Sars COVID-19, il Governo italiano ha adottato una serie di misure straordinarie che hanno avuto un forte impatto sulla gestione del fenomeno migratorio. Tali misure hanno riguardato anche gli aspetti legati al trattenimento e alla detenzione amministrativa<sup>13</sup>.

## 2. Misure alternative alla detenzione per i richiedenti di protezione internazionale

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 142/2015, l'art. 14, TU immigrazione prevede che il trattenimento del richiedente asilo sia disposto dal Questore nelle seguenti ipotesi: essere sospettato di aver compiuto gravi crimini; essere stato oggetto di provvedimento di espulsione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato; essere stato espulso in quanto appartenente a una delle categorie a cui si applicano le misure di prevenzione previste dal codice antimafia; per motivi di prevenzione di terrorismo; o se lo straniero costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica ed infine nei casi di sussistenza del rischio di fuga, in pendenza della decisione sulla domanda di protezione internazionale.

Non possono in ogni caso essere trattenuti nei CPR i minori stranieri non accompagnati, le famiglie con minori, le donne in stato di gravidanza, le vittime di tratta o di maltrattamenti, le persone anziane o disabili, tranne se, in queste ultime due ipotesi, si tratti di persone con precedenti penali e con elementi di pericolosità sociale, e in generale persone in condizione di particolare vulnerabilità.

L'applicazione della misura alternativa al trattenimento nei confronti dei cittadini di paesi terzi è adottata, nel caso dei richiedenti asilo, dal Prefetto su consultazione del Questore. Tali provvedimenti, così come il trattenimento, sono convalidati dall'autorità giudiziaria (Tribunale ordinario – Sezione specializzata in materia di immigrazione del luogo in cui viene rintracciato il richiedente asilo).

<sup>13</sup> Sulla questione del trattenimento degli stranieri nei CPR nel perdurare della pandemia si registrano alcuni primi interventi del giudice ordinario chiamato a convalidare il trattenimento o l'eventuale proroga. Il giudice ha valutato la ragionevolezza del trattenimento nel contesto emergenziale caratterizzato dalle misure adottate dal Governo per arginare la diffusione del virus COVID-19 ritenendo che: "l'emergenza sanitaria in atto – considerato che la privazione della libertà personale in spazi ristretti renderebbe difficoltoso garantire le misure previste a garanzia della salute dei singoli – impone di interpretare tutte le norme in materia in termini restrittivi, dovendosi operare un bilanciamento tra tali norme e il diritto alla salute costituzionalmente e convenzionalmente garantito ad ogni persona comunque presente sul territorio". Per il giudice "l'emergenza sanitaria in atto e le disposizioni limitative degli spostamenti dal territorio nazionale, impedirebbero, comunque, il rimpatrio del richiedente e l'esecuzione del provvedimento di espulsione" (Tribunale di Roma, decreto 18 marzo 2020, n. 15892/2020). Si veda anche <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/covid-stranieri-proposte/>, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/bollettini-garante-migranti-detenzione-amministrativa-covid-19/>; <http://www.asgi.it/notizie/gli-stati-membri-rilascino-gli-immigrati-detenu-ti-durante-la-crisi-del-covid-19/>.

**Per l'ordinamento italiano, l'unica misura alternativa al trattenimento applicabile al richiedente asilo è quella prevista dall'art. 5, comma 4 e art. 6, 5° comma del d.lgs. 142/2015, ovvero l'obbligo di dimora** (luogo di residenza o un'area geografica ove il richiedente può circolare), notificato con atto scritto e motivato dal Prefetto competente in base al luogo di presentazione della domanda ovvero alla sede della struttura di accoglienza.

In buona sostanza, il Prefetto può stabilire – con atto scritto e motivato, comunicato al richiedente con le modalità di cui all'articolo 6, comma 5 del Testo Unico immigrazione – un luogo di residenza o un'area geografica ove il richiedente può circolare. Il soggetto non deve essere ritenuto pericoloso, non deve essere stato a sua volta già destinatario di un provvedimento espulsivo a seguito di condanne o di pericolosità sociale e non vi sia rischio di fuga. In caso di violazione della misura, questa viene revocata e di conseguenza viene attivata la procedura per il trattenimento nel CPR.

Sul punto non esistono meccanismi di monitoraggio ad hoc e di valutazione dell'efficacia della misura o meccanismi che coinvolgano attori del terzo settore o le autorità locali nella realizzazione della misura alternativa. Il monitoraggio viene realizzato secondo le normali procedure di controllo del territorio.

Tale misura è poco tenuta in considerazione e scarsamente utilizzata, nonostante sia fondamentale proprio per evitare il trattenimento di persone vulnerabili come possono esserlo i richiedenti asilo.

Durante il corso della pandemia causata dal diffondersi del Sars COVID-19, la Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo ha disposto la sospensione delle audizioni dei richiedenti asilo fino al 3 aprile 2020, e quindi dei procedimenti per protezione internazionale: tale decisione

*“fa venire meno il nesso di strumentalità tra il trattenimento ed il concreto svolgimento degli accertamenti – e prima tra tutti l'audizione del richiedente – e rende così non giustificabile la compressione del diritto di libertà individuale”<sup>14</sup>.*

### 3. Impatto delle misure alternative alla detenzione sui rimpatri e la protezione internazionale

Come già sottolineato, la necessità di alternative alla detenzione degli immigrati è stata costantemente sottolineata dagli organismi internazionali, ma esistono ancora linee guida limitate su come sviluppare e implementare tali alternative nella pratica in modo efficace.

Definendo “efficacia” in termini di (a) rispetto dei diritti umani, (b) conformità con le procedure di immigrazione e di asilo, e (c) efficienza dei costi, sono ancora esigui i report e le analisi che esplorino la questione chiave su cosa, in pratica, può rendere efficaci le alternative e come implementarle.

<sup>14</sup> Tribunale di Trieste, decreto 980/2020 del 18 marzo 2020.

Analizzando le esperienze pratiche sul campo e gli studi globali e regionali, il Comitato direttivo per i diritti umani (Steering Committee for Human Rights, 2017), suggerisce alcuni fattori chiave come “elementi essenziali” per l’efficacia, ovvero: usare lo screening e la valutazione per affrontare le circostanze individuali, comprese le vulnerabilità e i rischi; fornire informazioni chiare e precise su diritti, doveri e conseguenze del mancato rispetto delle procedure di immigrazione; garantire l’accesso all’assistenza legale fin dall’inizio e durante tutto il processo; costruire la fiducia nelle procedure di asilo e immigrazione; sostenere i servizi di gestione dei casi individualizzati; salvaguardare la dignità e i diritti fondamentali delle persone interessate.

Particolarmente interessanti risultano tre progetti pilota, realizzati in Bulgaria, Cipro e Polonia in quanto membri dello European Alternatives to Detention Network (ATD), sulle alternative alla detenzione (Eiri Ohtani, 2018). Secondo la rete europea ATD<sup>15</sup> deve infatti intendersi per alternativa alla detenzione qualsiasi legge, politica o pratica attraverso la quale le persone non sono detenute per motivi legati al loro status di migranti. Questa definizione espansiva incorpora una serie di opzioni a disposizione di uno Stato per evitare la detenzione. Intese in questo senso ampio, le alternative alla detenzione **rispondono** alla domanda: **come possono i governi raggiungere obiettivi legittimi di governance della migrazione senza ricorrere alla detenzione?**

Una ricerca comparativa globale promossa da International Detention Coalition (IDC), che ha esaminato 250 esempi di alternative alla detenzione in 60 paesi, ha scoperto che tali alternative raggiungono tassi di conformità molto alti, tra il 70 e il 99%, e livelli elevati di risoluzione dei casi e di ritorno volontario, a una frazione (meno del 20%) del costo della detenzione (International Detention Coalition, 2015). Buone pratiche internazionali ed evidenze mostrano che le misure alternative alla detenzione più efficaci sono quelle che coinvolgono i migranti attraverso una gestione del caso su misura. Questo approccio non vessatorio implica la necessità di costruire insieme al migrante un rapporto collaborativo mirato alla risoluzione del caso, ottenendo così risultati migliori sia per i governi che per i migranti coinvolti.

Tali programmi funzionano perché è più probabile che le persone rimangano impegnate e rispettino i requisiti sottesi alle regole nazionali sull’immigrazione, comprese le decisioni negative sul loro status, quando sentono di aver seguito un percorso equo ed efficiente e di aver potuto esplorare tutti gli esiti della migrazione. Al contrario, gli approcci basati sulla coercizione e la detenzione possono incoraggiare i migranti a resistere all’ingiustizia percepita e diminuire la loro capacità e motivazione a cooperare con le Autorità governative coinvolte.

<sup>15</sup> <https://atdnetwork.org/>.

### 3.1 L'uso delle misure alternative alla detenzione in Italia

L'utilizzo della detenzione amministrativa in Italia si prefigge di identificare lo straniero irregolarmente presente sul territorio italiano e prepararne il rimpatrio. Uno studio di Odysseus Network (2015) dimostra come il rimpatrio dei detenuti nei centri di detenzione amministrativa, se non avviene entro i primi 30-60 giorni, è altamente improbabile che venga realizzato. Infatti, alcuni ostacoli, come la mancata collaborazione della rappresentanza del paese d'origine, raramente possono venire superati nei mesi successivi. Infine, molto spesso, il personale impiegato nei Centri detentivi non è adeguatamente formato, così come non vi è il supporto sistematico di mediatori linguistico-culturali, educatori, figure sanitarie specializzate nella medicina transculturale, psicologi, assistenti sociali, se non nei casi di estrema necessità. Le condizioni dei centri di trattenimento sono state più volte denunciate come non dignitose né rispettose degli standard minimi europei (Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 2019)<sup>16</sup>.

Le criticità della detenzione amministrativa sono emerse ancor più chiaramente nel periodo di emergenza sanitaria. Il trattenimento degli stranieri, nonostante le limitazioni alla mobilità internazionale e le scarse possibilità concrete di organizzare voli di rimpatrio, è stato oggetto di segnalazione da parte del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà.

In questo quadro così critico ricordiamo, come già riportato (par. 1.1 infra), nell'ambito nazionale, le misure alternative al trattenimento nei CPR si applicano tutte le volte che concorrono le condizioni necessarie alla loro applicazione, ovvero ogni volta che un cittadino di un paese terzo sia in possesso di un documento di identificazione, che abbia un domicilio, che non sia stato espulso, che non abbia dato false generalità e che non sia un soggetto socialmente pericoloso. Secondo i dati ufficiali del Ministero dell'Interno-Dipartimento della pubblica sicurezza-Direzione centrale dell'Immigrazione e della polizia di frontiera, il numero delle misure alternative adottate in Italia negli anni 2015-2021 (dato parziale) sono le seguenti:

Tabella 1. Misure alternative al trattenimento

<b>Anno</b>	<b>Numero</b>
2015	650
2016	1.216
2017	1.521
2018	1.378
2019	1.614
2020	1.477
2021 (al 15/3)	199

<sup>16</sup> Cfr. Masera, 2017; Pugiotto, 2014; Martino, 2014; Loprieno, 2018; Open Migration, 2019.

Il dato non consente di rilevare se la misura è stata applicata a un cittadino di un paese terzo nelle more del rimpatrio o nei confronti di un richiedente protezione internazionale, né vi sono dati o studi qualitativi sull'efficacia della misura applicata, anche in termini di effettiva realizzazione dell'allontanamento o della regolarizzazione sul territorio del soggetto, ad altro titolo.

**Tuttavia risulta evidente come l'uso delle misure alternative al trattamento nei CPR, pur garantendo un minore costo nell'ambito dell'esecuzione dei rimpatri e una maggior tutela dei diritti fondamentali, viene ancora applicato in maniera disomogenea sul territorio nazionale:** spesso l'esecuzione del rimpatrio, mediante il trattenimento, sebbene comporti maggiori costi sul piano amministrativo, è a tutt'oggi ritenuta la forma più efficace per impedire in maniera effettiva il pericolo di fuga e dare maggiore garanzia all'esecuzione del rimpatrio.

Secondo uno dei pochi studi condotti in Italia, ad esito di un Progetto pilota "Alternative alla detenzione: verso una gestione più efficace e umana della migrazione" curato dal CILD (Coalizione italiana Libertà e Diritti Civili)<sup>17</sup>, si evidenzia invece che promuovere l'approccio di case management, quale alternativa alla detenzione amministrativa, comporta una serie importante di benefici e concorre a ridurre il ricorso a pratiche detentive.

Lo studio sottolinea come l'uso di una concreta e innovativa alternativa alla detenzione, permetta di raggiungere risultati più vantaggiosi per tutti i soggetti coinvolti: maggior grado di risoluzione dei casi, sostenibilità delle soluzioni raggiunte, inclusione sociale nella comunità del migrante.

## 4. Conclusioni

Se allora è vero che le normative italiana ed europea mettono a disposizione altri strumenti, quali le alternative alla detenzione "classiche" (ad es. obbligo di presentazione, obbligo di dimora, obbligo di firma, consegna del passaporto), queste, sebbene meno afflittive del trattenimento presso un CPR, sono comunque misure coercitive che non mettono al centro la persona.

È possibile muoversi verso il superamento della detenzione amministrativa attraverso altre strade. Esistono alternative "community-based" (ad es. case management) che consistono in misure non coercitive, basate sul coinvolgimento diretto del migrante.

I vantaggi delle alternative alla detenzione non coercitive possono essere enucleati da un lato, per i soggetti beneficiari e destinatari della misura, nella possibilità di prendere decisioni informate sul proprio percorso migratorio, di ricevere un supporto adeguato in caso di vulnerabilità, avere maggiore consapevolezza dei propri diritti e del proprio status giuridico ed una maggiore stabilità personale. Dall'altro lato, per la Pubblica amministrazione, la sperimentazione di misure alternative che coinvolgano, ad esempio, soggetti terzi del

<sup>17</sup> [https://cild.eu/wp-content/uploads/2020/07/Final\\_CILD\\_Progetto-Diritti\\_ATD\\_Deck\\_2021.pdf](https://cild.eu/wp-content/uploads/2020/07/Final_CILD_Progetto-Diritti_ATD_Deck_2021.pdf).

terzo settore o ONG, personale qualificato ed équipe multidisciplinari, potrebbe raggiungere obiettivi importanti, quali una maggiore aderenza ai principi contenuti nella normativa UE, la prevenzione dei casi di detenzione non necessaria, l'identificazione di vulnerabilità e bisogni della popolazione soggetta alle misure, maggiore collaborazione degli stranieri nelle procedure migratorie, minori costi operativi, e infine la diminuzione del contenzioso<sup>18</sup>.

**La Commissione europea ha riconosciuto che “l'intervento precoce e la gestione olistica del caso incentrata sulla risoluzione del caso” ha dimostrato di avere successo come alternativa alla detenzione.** Nel suo Manuale sui rimpatri (2017)<sup>19</sup>, raccomanda agli Stati di mirare a

*“un sistematico coaching orizzontale di tutti i potenziali rimpatriati, che comprenda la consulenza sulle possibilità di soggiorno legale/asilo e sul rimpatrio volontario/forzato fin dall'inizio (e non solo quando vengono prese decisioni di allontanamento forzato)”.*

Eppure, pochi Stati membri hanno implementato alternative basate sul case management, il che significa che in Europa mancano prove e modelli. Il monitoraggio e la valutazione limitati hanno lasciato un vuoto nella conoscenza dei fattori che contribuiscono alla loro efficacia. L'alternativa alla detenzione rimane un concetto astratto per molti governi europei e per gli stakeholder della società civile. Questo è stato un ostacolo cruciale in termini di espansione delle alternative che possono realmente ridurre l'uso della detenzione dei cittadini di paesi terzi presenti irregolarmente sul territorio.

Sul punto dell'evidenza empirica in Italia, riguardante i costi e l'efficacia dell'utilizzo delle misure alternative piuttosto che del trattenimento, essa non trova particolare riscontro in studi o fonti statistiche ufficiali.

<sup>18</sup> Tale approccio è promosso a livello internazionale dall'International Detention Coalition e sperimentato a livello europeo dai paesi appartenenti allo European Alternatives to Detention Network, tramite progetti pilota. Si veda <https://www.atdnetwork.org/alternatives-to-detention/>.

<sup>19</sup> Con la Raccomandazione della Commissione europea b. 2017/2338 del 16 novembre 2017, si istituisce un “Manuale del rimpatrio” comune che dovrà essere utilizzato dalle autorità competenti degli Stati membri nell'esecuzione dei compiti relativi al rimpatrio.

## Riferimenti bibliografici

**Amadeo S., Spitaleri F.** (2019), *Il Diritto dell'immigrazione e dell'Asilo dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino.

**Crépeau F.** (2012), *Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Follow-up mission to Italy (29 settembre-8 ottobre 2012)*, Human Rights Council, General Assembly UN, [online] disponibile in <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/CountryVisits.aspx>.

**EASO** (2019), *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo* [online] disponibile in <https://easo.europa.eu/>.

**EMN** (2014), *The use of detention and alternative measures in the context of immigration policies. Synthesis Report for the EMN Focussed Study* [online] disponibile in <http://www.emn.europa.eu/>.

**Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale** (2020), *Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020)* [online] disponibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl>.

**Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale** (2019), *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* [online] disponibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/>.

**International Detention Coalition, Human rights for detained refugees, asylum seekers and migrants** (2015), *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention* (revised edition) [online] disponibile in <https://idcoalition.org/>.

**Loprieno D.** (2018), *Trattenere e punire. La detenzione amministrativa dello straniero*, Editoriale scientifica, Napoli.

**Martino A.** (2014), *Centri, Campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, "Diritto, immigrazione e cittadinanza", fasc. n. 1/2014.

**Masera L.** (2017), *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del decreto Minniti*, "Diritto penale contemporaneo" [online] disponibile in <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

**Odysseu Network** (2015), *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU. Time for implementation* [online] disponibile in <https://odysseus-network.eu>.

**Ohtani E.** (2018), *Alternatives to detention from theory to practice. Evaluation of three engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland* [online] disponibile in [www.epim.info](http://www.epim.info).

**Open Migration** (2019), *La sospensione dei diritti nei CPR* [online] disponibile in <https://openmigration.org/analisi/la-sospensione-dei-diritti-nei-cpr/>.

**Pugiotto A.** (2014), *La 'galera amministrativa' degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, "Quaderni Costituzionali", n. 3/2014.

**Savio G.** (2020), *Le misure alternative al trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di espulsione* Guido Savio, "Accademia Diritto e Migrazioni ADiM" [online] disponibile in <https://www.migrazionieuropadiritto.it/adim-blog/>.

**Steering Committee for Human Rights (CDDH)** (2017), *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, Council of Europe.

**Veglio M.** (2020), *La Malapena. Sulla crisi della giustizia al tempo dei centri di trattenimento degli stranieri*, Edizioni SeEB27, Torino.



1. I rifugiati e richiedenti asilo nel mondo

---

2. Chi accoglie effettivamente i rifugiati internazionali

---

3. La situazione europea: le vere sperequazioni

---

4. Le soluzioni possibili:  
il reinsediamento e le sponsorizzazioni private

---

5. I corridoi umanitari

---

6. La crisi afghana e l'accoglienza dei nuovi profughi

---

7. Conclusioni. L'accoglienza dopo il COVID

# 15.

# Rifugiati e richiedenti asilo

*Maurizio Ambrosini*

L'improvvisa e traumatica conclusione della ventennale avventura militare occidentale in Afghanistan (agosto 2021) ha rilanciato con toni drammatici la questione dell'accoglienza dei rifugiati, nonché la discussione su quanti e quali rifugiati i diversi paesi sono disposti ad accogliere.

L'imprevisto ritorno del tema in una posizione di priorità nell'agenda politica e mediatica ha rimesso in movimento un contesto in cui i paesi sviluppati sembravano aver trovato il modo per fronteggiare il fenomeno delle migrazioni forzate, riuscendo sempre più a confinarle lontano dalle loro frontiere (Ambrosini, 2020a).

Visto dalla sponda europea, in effetti, l'arrivo di profughi bisognosi di protezione si è molto ridotto. L'anno scorso hanno chiesto asilo nell'Unione europea circa 416.600 persone, oltre 200.000 in meno rispetto al dato 2019 (631.300), e soprattutto un terzo rispetto al picco toccato nel 2015-2016 (rispettivamente, 1.321.000 e 1.259.000 richieste di asilo nell'UE).

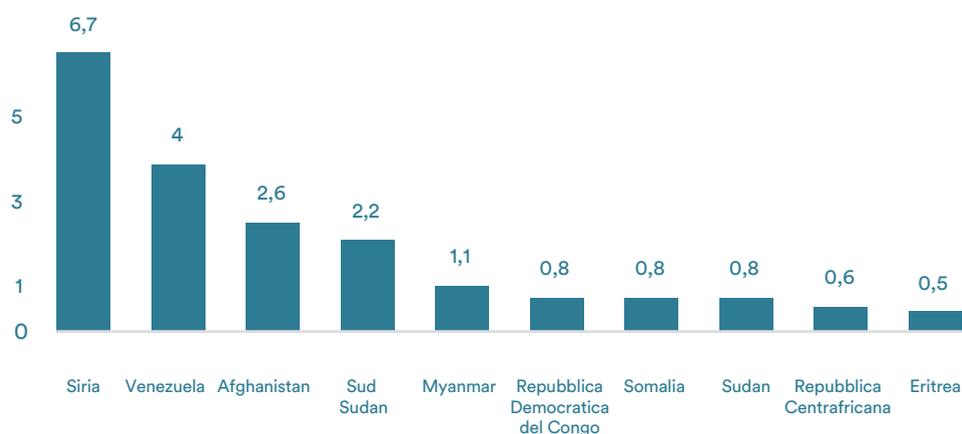
## 1. I rifugiati e richiedenti asilo nel mondo

Allargando lo sguardo al mondo, tuttavia, gli spostamenti di persone in cerca di scampo sono tutt'altro che in declino. Come ogni anno in giugno l'UNHCR, l'Alto Commissariato dell'ONU che ha il compito di tutelarle, ha pubblicato il suo rapporto annuale. Ne emerge un quadro ancora una volta allarmante, e ancora una volta più grave di quello dell'anno precedente. Il numero dei migranti forzati

nel mondo, nonostante la diminuzione degli arrivi nell'UE, ha toccato nel 2020 un nuovo picco, con 82,4 milioni di persone scacciate o costrette ad allontanarsi dalle loro case. Di questi, 11 milioni sono stati i nuovi entrati in questo circuito di sofferenza e precarietà nel corso del 2020. Contrariamente a un diffuso senso comune, il 48% dei rifugiati sono donne, e il 42% hanno meno di 18 anni (mentre i minorenni rappresentano il 30% circa della popolazione mondiale) (UNHCR, 2021). All'interno di una popolazione per definizione debole sotto diversi profili, si riscontrano numeri elevati di soggetti ancora più deboli.

Nel frattempo, le suddivisioni interne al popolo dei rifugiati sono diventate più complesse, a causa della fuoriuscita dal Venezuela di profughi che non hanno un chiaro status giuridico, insieme al persistere di problemi ormai vecchi di decenni, come quello palestinese. Come nel passato, la maggioranza dei rifugiati (48 milioni) sono per la precisione sfollati interni (in inglese IDP: Internally Displaced People), ossia persone che hanno cercato rifugio in un'altra regione del proprio paese. Ciò non significa che si trovino in una condizione migliore dei rifugiati internazionali, non essendo protetti dalle convenzioni sull'asilo e dalla tutela delle istituzioni internazionali, UNHCR in testa. In pratica, sono alla mercé delle decisioni del governo del loro paese, quello stesso che non è stato in grado di proteggerli, ha tollerato il loro sradicamento, a volte li ha direttamente perseguitati. Le autorità nazionali detengono il potere discrezionale di trasferirli, tagliare l'assistenza loro concessa, rimandarli nelle loro zone di origine, limitarne la mobilità, l'accesso ai servizi, la partecipazione al mercato del lavoro. I principali paesi di origine dei rifugiati non sono cambiati rispetto allo scorso anno (Graf. 1), che aveva visto l'inserimento del Venezuela al secondo posto di questa drammatica classifica dopo la Siria, che da diversi anni ormai è il paese di provenienza del maggior numero di rifugiati nel mondo.

Grafico 1. I dieci principali paesi di origine dei rifugiati nel mondo (valori in milioni)



Fonte: UNHCR 2020

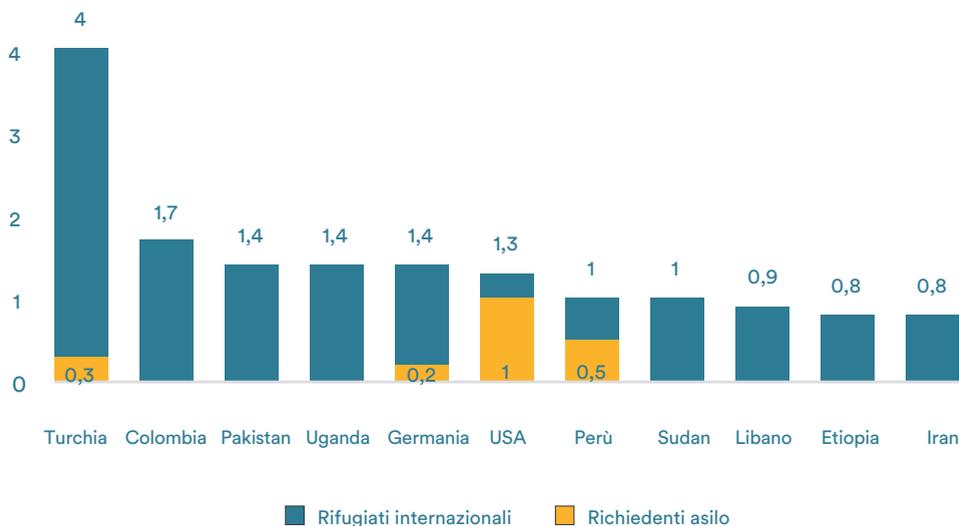
I primi cinque paesi di origine raccolgono quasi il 70% dei rifugiati internazionali globali. Questi paesi sono teatro di crisi che hanno provocato uno spostamento di milioni di persone, e il dramma non sembra destinato a risolversi nei prossimi anni: già nel 2020 dopo Siria e Venezuela al terzo posto si collocava l'Afghanistan, a causa dei vari conflitti che lo coinvolgono da decenni, e da cui ora si paventano nuove fughe di massa. Segue il Sud Sudan, dove è stato raggiunto nel 2021 l'ennesimo fragile accordo fra le fazioni in guerra, ma le speranze di pace rimangono appese a un filo. In quinta posizione troviamo il Myanmar, che ha perseguitato ed espulso la minoranza mussulmana royingia.

Nelle successive posizioni incontriamo altri paesi in cui gli abitanti vivono sulla loro pelle le conseguenze di conflitti di cui a stento si parla nel nostro paese: la Repubblica Democratica del Congo, balzata nei titoli di testa solo quando è stato ucciso l'ambasciatore italiano Attanasio; la Somalia, ex-colonia italiana in cui la sovranità statale è cronicamente assediata da milizie jihadiste e forze tribali; il Sudan, che ha nel Darfur un'area di crisi mai pacificata; la Repubblica Centrafricana, attanagliata da contese intracomunitarie alimentate dalle grandi ricchezze del sottosuolo; infine l'Eritrea, altra ex-colonia italiana divenuta negli anni scorsi una delle maggiori aree di provenienza di richiedenti asilo che attraversavano il Mediterraneo.

## 2. Chi accoglie effettivamente i rifugiati internazionali

Spostandoci ora sul versante dell'accoglienza, i dati confermano anche per il 2020 un quadro assai distante dalle narrazioni che continuano a circolare in Italia e in Europa (Ambrosini, 2020b). Aggravando un dato già evidente negli scorsi anni, risulta che l'86% dei rifugiati internazionali è accolto in paesi in via di sviluppo, o al più intermedi, spesso confinanti con il paese da cui provengono le persone in fuga (73%). Quasi sette milioni sono accolti in realtà in paesi poverissimi, quelli che occupano le ultime posizioni secondo l'indice di sviluppo umano dell'ONU. Qui popolazioni molto fragili sono in qualche modo accolte in contesti altrettanto fragili, se non ancora più precari di quello da cui sono fuggite.

Grafico 2. Gli undici primi paesi di accoglienza di rifugiati internazionali e richiedenti asilo nel mondo (valori in milioni)



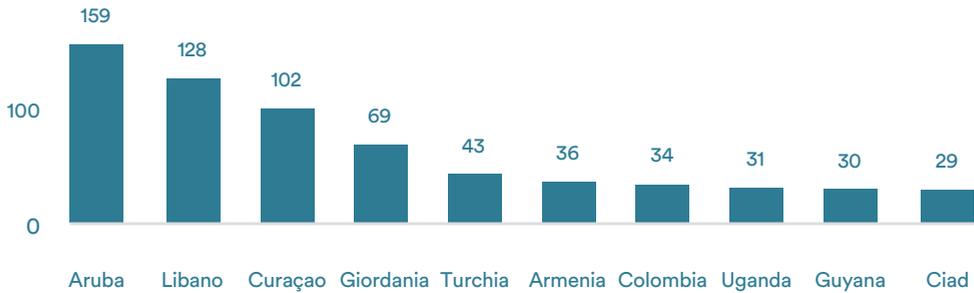
Fonte: UNHCR 2020

Nel 2020 sono state presentate 1,1 milioni di nuove domande di asilo: un dato in verità in cui l'aspetto formale, ossia la richiesta di protezione internazionale, rispecchia solo in parte i numeri effettivi. Molti Stati infatti, per esempio il Libano, non accettano domande di asilo e non riconoscono ufficialmente la presenza di rifugiati. Questa precisazione consente di meglio comprendere perché in questo caso i paesi occidentali salgano nelle prime posizioni delle statistiche internazionali: gli Stati Uniti figurano al primo posto, con circa 251.000 domande di asilo, seguiti dalla Germania (103.000), dalla Spagna (89.000), dalla Francia (88.000) e dal Perù (53.000).

Resta però molto eloquente il rapporto proporzionale tra rifugiati e residenti (Graf. 3)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> I dati non comprendono i rifugiati palestinesi.

Grafico 3. I primi dieci paesi per rifugiati accolti ogni 1.000 abitanti



Fonte: UNHCR 2020

In questa graduatoria il caso venezuelano ha portato alla ribalta due piccoli paesi caraibici, Aruba e Curaçao, che accolgono in proporzione agli abitanti un alto numero di rifugiati, anche se pochi in valore assoluto. A parte questa situazione peculiare, si concentra nell'area mediorientale il maggiore carico sociale dell'accoglienza, con il Libano sempre in primo piano, seguito da Giordania e Turchia. Il conflitto dell'autunno 2020 con l'Azerbaijan ha riportato anche l'Armenia tra i primi paesi della graduatoria per numero di rifugiati accolti in rapporto alla popolazione. La crisi venezuelana manifesta i suoi effetti anche in Colombia e Guyana, producendo una notevole incidenza dei rifugiati sul complesso dei residenti. Uganda e Ciad testimoniano invece come l'ospitalità verso i migranti forzati coinvolga anche paesi con redditi medi molto bassi.

### 3. La situazione europea: le vere sperequazioni

Focalizzando ora l'attenzione sull'Unione europea, abbiamo già introdotto alcuni dati essenziali: le richieste di asilo sono nettamente diminuite, e s'indirizzano principalmente verso alcuni paesi, tra cui non compare l'Italia.

In media, le domande di asilo nel 2020 sono state circa 900 per milione di residenti, ma ancora una volta con notevoli differenze tra un paese e l'altro: da questo punto di vista, Cipro capeggia la classifica, con 8.400 domande di asilo per milione di residenti, mentre in coda si colloca l'Ungheria, con nove richieste

di asilo per milione. Si situano nettamente sopra la media anche la Grecia, con 5.300 per milione e Malta, con 4.700 per milione<sup>2</sup>.

Forse può sorprendere invece il dato italiano: 21.200 richieste di asilo nel 2020, contro le 35.000 del 2019 (un calo quindi del 39%), poco più del 5% di quelle registrate nell'UE. L'Italia è quinta nell'UE per numeri assoluti, dopo Germania, Spagna, Francia e Grecia, con un'incidenza nettamente inferiore alla media: 355 richiedenti per milione.

Anche le provenienze riservano qualche sorpresa. Oltre ai profughi provenienti dai teatri di guerra mediorientali (Siria, Irak), dell'Asia centro-meridionale (Afghanistan, Pakistan) e dell'Africa sub-sahariana (soprattutto Nigeria), si sono verificati ingenti flussi da Venezuela e Colombia. Sono questi ad aver portato il dato spagnolo nelle prime posizioni.

In Italia gli arrivi dall'Africa, fermati dalle politiche di esternalizzazione delle frontiere, sono stati superati da quelli dall'Asia: Pakistan e Bangladesh sono diventati i primi due paesi di origine dei richiedenti asilo, seguiti un po' a sorpresa da un altro paese latino-americano precipitato nuovamente nell'instabilità, il Salvador. Solo al quarto posto si colloca la Tunisia, al quinto la Nigeria.

Quanto alle caratteristiche anagrafiche, non sorprende che quasi il 50% dei richiedenti asilo nell'UE siano giovani tra i 18 e i 35 anni. Meno scontato invece che siano donne in più di un terzo dei casi, e ancor meno che tre su dieci siano minorenni.

Eurostat ha reso noti anche i dati sulle decisioni in prima istanza sulle richieste di asilo da parte delle autorità nazionali dei paesi dell'UE. Nel 2020 ne sono state deliberate 522.200, con un leggero calo rispetto al dato 2019, quando le decisioni emesse erano state 540.800, spiegabile con il rallentamento delle attività a causa delle restrizioni sanitarie. Poco più del 40% dei richiedenti ha ottenuto un qualche tipo di protezione legale. Il governo più generoso è stato quello irlandese, che ha risposto positivamente al 74% delle istanze. In seconda posizione si trova l'Austria (65%), in contrasto con una posizione rigida su gestione delle frontiere e obblighi di accoglienza, seguita a ruota da Lussemburgo (65%) e Olanda (63,5%). In quinta posizione compare la Grecia (55%), altro Stato dalle politiche restrittive nei confronti dell'ammissione sul territorio di potenziali richiedenti.

L'Italia anche in questa cruciale materia si colloca al di sotto della media UE, con il 28% di decisioni positive in prima istanza sulle 40.800 domande esaminate. Il dato italiano segnala tuttavia in termini relativi una crescita dell'accoglienza rispetto al 2019, quando su 93.500 istanze esaminate meno del 20% avevano ottenuto un esito favorevole. Le modifiche del quadro legislativo contribuiscono a spiegare questo dato, che può essere considerato per il 2019 una conseguenza attesa dell'introduzione dei cosiddetti decreti sicurezza all'epoca del primo governo Conte (fine 2018). Non spiegano invece l'aumento riscontrato nel 2020, giacché i decreti sicurezza sono stati riformati soltanto nel mese di ottobre, poco prima della caduta del secondo governo Conte.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics). Consultato il 13 settembre 2021.

#### 4. Le soluzioni possibili: il reinsediamento e le sponsorizzazioni private

Le soluzioni possibili all'infelice condizione dei rifugiati sono sostanzialmente tre: l'insediamento permanente nel paese di primo asilo, perlopiù confinante e dotato di scarse risorse per l'accoglienza; il ritorno in patria o nella regione di provenienza; il reinsediamento in un terzo paese disponibile all'accoglienza, di solito sviluppato e in grado di fornire un'assistenza più consistente (UNHCR, 2020).

La prima soluzione è quella più comune, ma senza un disegno strategico e una prospettiva dotata di senso: di fatto è imposta ai migranti forzati, trattenuti per anni, a volte per decenni, in campi profughi sorti come soluzioni di emergenza. Rimangono comunque quasi sempre esclusi legalmente dal pieno accesso al mercato del lavoro e ai servizi pubblici nei fragili paesi di primo asilo, o nelle regioni che li accolgono, alle prese con grandi difficoltà nel garantire i servizi essenziali alla propria popolazione.

La seconda soluzione, il ritorno, è quella maggiormente auspicata dai governi e dalle istituzioni internazionali. Nel 2020 3,4 milioni di profughi sono tornati nei loro paesi o regioni di origine (UNHCR, 2021). Questo apparente successo è mitigato dal fatto che 3,2 milioni erano sfollati interni, quindi più esposti alle decisioni anche arbitrarie dei loro governi. I rifugiati internazionali rientrati in patria sono stati molto meno, 251.000, quindi meno del 10% del totale.

La terza soluzione, molto minoritaria, ha riscosso un maggiore interesse nell'ultimo decennio, ma ha incontrato di recente due severi ostacoli. In primo luogo, la presidenza Trump, tra il 2016 e il 2020, ha ridotto drasticamente l'impegno sul tema degli Stati Uniti, che erano di gran lunga a livello mondiale il paese più coinvolto in programmi di reinsediamento. In secondo luogo, nel 2020 la crisi sanitaria da COVID-19 ha fermato o rallentato i progetti di trasferimento dei rifugiati verso paesi terzi. Si spiega così il deludente risultato di fine anno: appena 34.400 rifugiati sono stati reinsediati nel 2020, solo un terzo di quelli del 2019 (107.800) (UNHCR, 2021).

Già l'anno scorso l'UNHCR aveva valutato la situazione in termini pessimistici:

*“Mentre guerre e conflitti si trascinano, meno rifugiati e sfollati interni sono riusciti a tornare a casa, altri paesi hanno accettato un numero limitato di rifugiati per il reinsediamento, e i paesi ospitanti hanno faticato a integrare le popolazioni sradicate” (UNHCR, 2020: 11).*

Nel 2020 la situazione è peggiorata ancora. Nonostante la battuta d'arresto del 2020, le misure di reinsediamento rimangono uno dei pochi segnali positivi in un panorama cupo. Negli ultimi dieci anni, poco più di un milione di rifugiati internazionali sono stati reinsediati, circa un quarto rispetto al numero di quanti sono rientrati in patria (3,9 milioni). Nel decennio precedente, ha osservato l'UNHCR (2020), circa dieci milioni di rifugiati erano rimpatriati, e 15 milio-

ni due decenni prima: un segnale del fatto che, protraendosi indefinitamente i conflitti, i ritorni in patria sono diventati più complicati. Di conseguenza, l'Alto commissariato dell'ONU stimava che 1,4 milioni di rifugiati avessero bisogno di essere reinsediati, con una crescita dell'80% rispetto al 2011.

Sul complesso dei casi segnalati all'UNHCR nel 2019, tre su quattro erano relativi a vittime di torture o violenze o soggetti con particolari necessità di protezione, specialmente donne e ragazze vulnerabili. Più della metà erano minorenni.

Come abbiamo accennato, fino alla presidenza Trump gli Stati Uniti avevano occupato una posizione di punta nelle politiche di reinsediamento, avendo ricevuto più della metà dei rifugiati reinsediati (575.000, pari al 55%) nell'arco di dieci anni. Nel 2019, in testa alla graduatoria troviamo il Canada, con 30.100 rifugiati reinsediati, davanti a Stati Uniti (27.500) e Australia (18.200). I governi europei, nel passato meno coinvolti in queste misure (con una media di 6.000 posti all'anno resi disponibili nella prima parte dell'ultimo decennio), hanno accresciuto sia pure relativamente la loro partecipazione, accettando 30.000 reinsediamenti nel 2019.

Come abbiamo già ricordato in una passata edizione di questo rapporto (Fondazione ISMU, 2020), il coinvolgimento di attori non pubblici in programmi di sponsorizzazione di rifugiati è un tratto emergente delle politiche di reinsediamento. Pur potendo assumere forme diverse a seconda delle legislazioni nazionali, le sponsorizzazioni private hanno due aspetti in comune. Il primo si riferisce al fatto che una ONG, un gruppo di cittadini, un'organizzazione, talvolta un'impresa o un singolo individuo, assumono un impegno per garantire aiuto economico e sostegno sociale a un rifugiato o a una famiglia di rifugiati. L'impegno può avere una scadenza, di solito un anno, oppure dura finché il rifugiato non diventa autosufficiente. Il secondo aspetto riguarda il fatto che gli sponsor privati, di solito, se lo ritengono, ottengono il diritto di scegliere la persona di cui sostengono il reinsediamento (Kumin, 2015).

A fare da battistrada in materia è stato ancora il Canada, a partire dal 1978, e per anni è rimasto l'unico paese a prevedere questa opportunità. Tra il 1979 e il 2014, più di 230.000 rifugiati sono stati reinsediati in Canada mediante sponsorizzazioni private, con un'incidenza del 42% sul totale dei rifugiati reinsediati nel paese nel medesimo periodo. Le sponsorizzazioni private rimangono comunque aggiuntive rispetto ai programmi governativi. Sono regolate da quote annuali, in relazione alla capacità del governo di trattare le domande, non alla disponibilità degli sponsor.

Anche le aziende e altri operatori economici possono diventare sponsor, ma questo accade raramente. Gli sponsor sono essenzialmente associazioni, ONG e gruppi di almeno cinque cittadini. Per contro, diversi governi municipali hanno offerto sostegno ai programmi di sponsorizzazione, fornendo fondi o consentendo ai rifugiati di accedere ai servizi pubblici locali (Kumin, 2015).

Nel 2013 inoltre è stato introdotto un programma misto, in cui la responsabilità dell'accoglienza è suddivisa tra governo nazionale e sponsor privati: la nuova misura, sommandosi alle sponsorizzazioni private, ha contribuito a più che raddoppiare il numero dei rifugiati ammessi in Canada.

L'Australia ha varato nel 2012 un proprio programma pilota di sponsorizzazioni private o comunitarie, che è stato trasformato nel 2015 in Community Support Program ed è diventato una componente istituzionale del sistema di accoglienza dei rifugiati nel paese.

Nell'Unione europea è stata la crisi umanitaria innescata dal conflitto siriano a sollecitare lo sviluppo di programmi di sponsorizzazione privata: 15 dei 16 Länder tedeschi hanno adottato misure in tal senso, accogliendo oltre 20.000 persone (Caritas italiana, 2019).

Nel Regno Unito un programma di Community Sponsorship è stato introdotto nel 2016. Alla fine del 2018, erano stati accolti poco più di 200 rifugiati, sponsorizzati da circa 140 gruppi locali (van Selm, 2020). L'organizzazione Sponsor Refugees ha così sintetizzato i motivi principali che inducono a sponsorizzare l'arrivo e l'insediamento dei rifugiati:

- è un modo pratico per le persone per rispondere alla crisi globale dei rifugiati;
- fornisce ai rifugiati un accesso legale e sicuro per raggiungere il Regno Unito;
- fa il massimo uso della capacità, dell'impegno e delle reti di relazioni dei cittadini per sostenere i rifugiati;
- accresce le opportunità per i rifugiati di insediarsi, apprendere l'inglese e trovare lavoro;
- rafforza i legami comunitari;
- comunica un forte messaggio, secondo cui i rifugiati sono benvenuti nel Regno Unito.

Questa prospettiva può essere ampliata. Le sponsorizzazioni private producono molteplici benefici: a livello culturale e politico, sostengono una più ampia accettazione dei rifugiati. A livello sociale, coinvolgono cittadini e comunità locali, rafforzando il capitale sociale. Inoltre, migliorano la capacità dei beneficiari di arrivare in modo sicuro e di integrarsi nella società ricevente.

## 5. I corridoi umanitari

Nel quadro dei reinsediamenti promossi da attori privati s'inserisce l'iniziativa italiana dei corridoi umanitari, ripartita dopo il rallentamento provocato dall'emergenza sanitaria. Il 5 agosto è stato rinnovato l'accordo tra il governo, la Federazione delle chiese evangeliche, la Tavola valdese e la comunità cattolica di Sant'Egidio per gli arrivi dal Libano, sottoscritto nel 2015 e già rinnovato nel 2017. Già 2.000 persone hanno potuto raggiungere l'Italia per questa via.

Oltre a un secondo corridoio dall'Etiopia, gestito da istituzioni cattoliche (Caritas italiana, Conferenza episcopale italiana, Comunità di Sant'Egidio), un terzo è stato avviato dal Niger, con l'arrivo nel giugno 2021 di 45 persone reduci

dalla detenzione in Libia<sup>3</sup>. L'esempio italiano ha fatto da apripista per analoghi accordi in Belgio, Francia, Andorra e San Marino, a cui si è recentemente aggiunta la Germania. Nel giugno 2021, in prossimità della giornata internazionale dei rifugiati, la ministra Lamorgese ha annunciato la firma di un nuovo protocollo per l'arrivo dalla Libia di 500 profughi<sup>4</sup>. Come ha dichiarato Paolo Naso, direttore di Mediterranean Hope:

*"I corridoi umanitari vengono spesso citati per il meccanismo di ingresso in Italia, costruito sulla base legale dell'articolo 25 del Regolamento del Trattato di Schengen sui visti umanitari. Ma c'è un altro tratto di questa esperienza che ci preme richiamare: l'accoglienza, che si propone come un vero percorso di integrazione e che quindi prevede l'apprendimento della lingua, la ricerca di lavoro, l'istruzione nel sistema scolastico italiano... L'inserimento in un tessuto sociale che accompagna i beneficiari fino alla loro autonomia. Il bilancio sociale dei corridoi umanitari deve considerare anche questa voce, largamente in attivo, che mostra il volto di un'Italia che si prende cura, si fa carico, accoglie, educa. È un'Italia che resta in ombra rispetto a quella vocante e spesso scomposta che alimenta spinte xenofobe se non razziste, ma è un'Italia solida e diffusa. È una preziosa risorsa sociale che mostra di sapersi attivare tanto per i diritti dei rifugiati che per quelli degli italiani più vulnerabili, soli, svantaggiati. È l'Italia di quella solidarietà che non ha confini di genere, di etnia, di condizione fisica, di religione<sup>5</sup>."*

Secondo le stime della Comunità di Sant'Egidio, mediante i corridoi umanitari finora circa 3.700 persone hanno potuto raggiungere l'Europa in modo sicuro e ottenere protezione<sup>6</sup>.

## 6. La crisi afghana e l'accoglienza dei nuovi profughi

L'espressione "corridoi umanitari" è stata rilanciata nell'agosto 2021, sebbene in modo piuttosto confuso, anche per delineare una possibile risposta alla nuova crisi umanitaria in Afghanistan, seguita al ritiro occidentale e al ritorno al potere dei talebani. Come abbiamo ricordato, l'Afghanistan già nel 2020 figurava al terzo posto nel mondo per numero di rifugiati all'estero, dopo Siria e

<sup>3</sup> [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=9535](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=9535). 21 giugno 2021. Consultato il 13 settembre 2021.

<sup>4</sup> <https://www.mediterraneanhope.com/2021/06/17/governare-le-migrazioni-la-buona-pratica-dei-corridoi-umanitari/>, 17 giugno 2021. Consultato il 13 settembre 2021.

<sup>5</sup> <https://www.mediterraneanhope.com/2021/06/17/governare-le-migrazioni-la-buona-pratica-dei-corridoi-umanitari/>, 17 giugno 2021. Consultato il 13 settembre 2021.

<sup>6</sup> [https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html?gclid=CjwKCAjw7fuJBhBdEiwA2ILMYZn2oDqUt3Trkki7aWGrNECGQ408CClz-HWAOnGblhOpmz4Nocon5xoC1c0QAvD\\_BwE](https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html?gclid=CjwKCAjw7fuJBhBdEiwA2ILMYZn2oDqUt3Trkki7aWGrNECGQ408CClz-HWAOnGblhOpmz4Nocon5xoC1c0QAvD_BwE).

Venezuela, a cui bisogna aggiungere una stima di 3,5 milioni di rifugiati interni<sup>7</sup>. Da molti anni guerre e instabilità hanno provocato ingenti flussi di profughi.

L'UE nel passato non ha brillato per generosità nei confronti dei rifugiati afgani. Dal 2008 a oggi, i paesi europei hanno valutato 600.000 richieste d'asilo da parte di cittadini afgani. Ne hanno rifiutate 290.000, quasi il 50%, rimpatriando oltre 70.000 persone (di cui 15-20.000 donne)<sup>8</sup>. Gli altri presumibilmente sono in gran parte rimasti, ma in condizioni di irregolarità, e quindi di accesso molto limitato e precario ai servizi pubblici e al mercato del lavoro. In questo poco lusinghiero panorama, una volta tanto l'Italia ha rappresentato un'eccezione positiva, figurando al primo posto per tasso di accettazione delle richieste di asilo, con oltre il 90% di domande accolte.

Le ben note divisioni politiche hanno finora impedito di definire una linea comune sull'accoglienza dei nuovi probabili arrivi. Le principali risposte che si stanno delineando sono tre. La prima consiste nella consueta delega ai paesi confinanti o di transito, in questo caso Pakistan, Turchia e Iran, dietro concessione di cospicui aiuti economici, almeno nei primi due casi. I paesi interessati tuttavia almeno ufficialmente resistono, hanno annunciato e in parte attuato la costruzione di barriere per impedire l'accesso al loro territorio. La Turchia in modo particolare ha accelerato i lavori per la costruzione di un muro di confine con l'Iran, allo scopo di impedire l'ingresso di persone in cerca di migliori condizioni di vita<sup>9</sup>.

La seconda risposta, più complessa e meno sperimentata, chiama in causa paesi terzi disponibili all'accoglienza, al di fuori o ai margini dell'area geopolitica occidentale. In teoria, in forma provvisoria, in attesa di un reinsediamento negli Stati Uniti o in altri paesi sviluppati. Su richiesta statunitense, si sono palesate finora (settembre 2021) le candidature di Albania (300 posti disponibili), Macedonia del Nord (450), Uganda (2.000). Un'offerta palesemente inadeguata rispetto alle necessità.

La terza soluzione possibile fa appello appunto all'idea di istituire dei corridoi umanitari, promuovendo l'arrivo in Europa di persone con particolari esigenze di protezione. Il caso più evidente sono i collaboratori a vario titolo delle missioni militari occidentali. Al 24 agosto erano 2.659 i cittadini afgani giunti in Italia con i voli partiti dall'aeroporto di Kabul<sup>10</sup>, 4.890 alla fine del mese quando si è chiusa la finestra dell'evacuazione negoziata con le nuove autorità afgane<sup>11</sup>: 2.136 uomini, 1.301 donne e 1.453 bambini. Dopo due settimane dalla conclusione del ponte aereo, si segnalano però i casi di centinaia di collaboratori afgani che non sono riusciti a partire, anche per l'attentato kamikaze che ha

<sup>7</sup> <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/speciale-afghanistan-rifugiati-corridoi-o-muri-31395>, 26 agosto 2021. Consultato il 13 settembre 2021.

<sup>8</sup> <https://twitter.com/emmevilla/status/1427614078143451139>. Consultato il 13 settembre 2021.

<sup>9</sup> <https://www.tag43.it/afghanistan-esodo-profughi-unione-europea-usa-turchia-pakistan/>, 23 agosto 2021. Consultato il 13 settembre 2021.

<sup>10</sup> [Roma.corriere.it/notizie/cronaca/21\\_agosto\\_24/afghani-fuga-mappa-strutture-che-ospitano-rifugiati-b-2347bd4-051c-11ec-9d77-15c71dae99d1.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/21_agosto_24/afghani-fuga-mappa-strutture-che-ospitano-rifugiati-b-2347bd4-051c-11ec-9d77-15c71dae99d1.shtml), 24 agosto 2021. Consultato il 13 settembre 2021.

<sup>11</sup> <https://www.ilpost.it/2021/08/30/accoglienza-italia-migranti-afghanistan/>, 31 agosto 2021. Consultato il 13 settembre 2021. Si veda anche <https://www.ismu.org/riflessioni-a-margine-del-ponte-aereo-kabul-roma/>.

complicato le operazioni di evacuazione. Questi profughi starebbero cercando di raggiungere, spesso a piedi, i valichi con il Pakistan, dove il Ministero degli Esteri italiano ha promesso di concedere visti umanitari<sup>12</sup>.

Da quanto finora trapelato, l'orientamento delle autorità italiane è quello di accoglierli, dopo la quarantena, anzitutto nella rete ordinaria dei centri SAI, dotata di circa 30.000 posti ma già satura, poi nei CAS (Centri di Accoglienza straordinaria), che offrono maggiore ricettività e che in ogni caso possono essere istituiti se necessario ex-novo mediante i bandi delle Prefetture.

Si tratterebbe quindi di una nuova versione dei corridoi umanitari, non più finanziati e gestiti da attori extragovernativi secondo un modello di accoglienza diffusa, bensì di un istituto che ricade nell'ambito delle politiche pubbliche. Dei corridoi umanitari conserva l'idea di viaggi sicuri, per via aerea, di persone particolarmente meritevoli di protezione, con elevata probabilità di riconoscimento del diritto di asilo. Dopo l'arrivo però i rifugiati rifluiscono nel sistema ordinario di accoglienza.

## 7. Conclusioni. L'accoglienza dopo il COVID

L'emergenza afghana ha gettato una nuova luce sulla questione dei rifugiati e sugli obblighi morali e politici di accoglienza, confermando peraltro una tendenza a trattare l'argomento sotto l'impulso delle emozioni e delle notizie di cronaca. Come per il passato, le emozioni passano o si trasformano rapidamente. Gli slanci di solidarietà fioriti tra agosto e settembre in molte realtà locali, con collette, raccolte di indumenti e generi di prima necessità, candidature a ospitare gli esuli, sono encomiabili, ma potrebbero rivelarsi passeggeri.

Il caso afghano s'inserisce in un quadro internazionale in cui conflitti protratti e crisi umanitarie continuano ad alimentare flussi di profughi, in maggioranza interni, ma anche internazionali. La loro gestione rimane devoluta ai paesi confinanti e a quelli di transito, che se ne fanno carico per oltre l'85% dei casi. Le misure di contenimento disposte dai paesi sviluppati, combinando pressioni politiche, finanziamenti, accresciuta sorveglianza dei confini, costruzione di barriere fisiche (come il muro tra Grecia e Turchia, completato nell'estate 2021), nell'UE hanno in gran parte raggiunto gli obiettivi prefissati: le richieste di asilo sono state ridotte a un terzo, rispetto al picco del 2015-2016. Più complessa si presenta la situazione al confine tra Messico e Stati Uniti, dove la presidenza Biden ha generato speranze di accoglienza che hanno trovato un seguito solo parziale nei fatti, dando luogo a smentite, precisazioni e inevitabili proteste.

Sugli arrivi e l'accoglienza nel 2020 ha inoltre pesato l'emergenza COVID, che ha determinato in Italia e altrove una chiusura alle possibilità d'ingresso motivata da ragioni sanitarie. Ciò nonostante, i dati segnalano una ripresa degli

<sup>12</sup> [https://www.repubblica.it/esteri/2021/09/12/news/aiutateci\\_le\\_lettere\\_all\\_italia\\_degli\\_afghani\\_in\\_pericolo-317574231/?ref=RHTP-VS-I287621970-P15-S1-T1](https://www.repubblica.it/esteri/2021/09/12/news/aiutateci_le_lettere_all_italia_degli_afghani_in_pericolo-317574231/?ref=RHTP-VS-I287621970-P15-S1-T1), 13 settembre 2021. Consultato il 13 settembre 2021.

sbarchi, con 34.154 persone tratte in salvo dal mare, il triplo circa del dato del 2019 (11.471) che è stato il più basso del decennio. Si tratta comunque di valori molto distanti da quelli raggiunti nel 2016 (181.436) e nel 2017 (119.310), quando l'accordo con la Libia ha cominciato a manifestare i suoi effetti. Nel 2021 si è assistito a una modesta ripresa degli sbarchi dal mare, spesso con modalità spontanee, che ha registrato agli inizi di settembre circa 40.000 ingressi a partire da gennaio<sup>13</sup>.

Confrontando però le richieste d'asilo in Italia e il numero di rifugiati accolti rispetto alle medie dell'UE, e specialmente a quelle dell'Europa occidentale, si scopre che il nostro paese sopporta obblighi di accoglienza proporzionalmente inferiori, e di parecchio, a quelli dei partner: poco più di un terzo, circa 350 contro una media UE di circa 900 per milione di abitanti.

In Italia è largamente condivisa una visione opposta, secondo cui il nostro paese deve sostenere un carico eccessivo di richiedenti asilo, mentre i nostri partner dell'UE, sordi alle richieste italiane, negano la solidarietà necessaria. Si può affermare che l'istanza di revisione del quadro degli accordi di Dublino è giusta in termini generali, per la responsabilità disuguale nella protezione umanitaria assegnata ai paesi membri in relazione alla loro posizione geografica. Ma sul merito i dati non confortano la posizione italiana.

Il caso afghano ha infine contribuito a richiamare l'attenzione verso i corridoi umanitari, anch'essi ripresi dopo l'emergenza pandemica. La ricerca di misure che consentano arrivi sicuri e regolati, accoglienza partecipata e diffusa, collaborazione tra decisori pubblici e sponsor privati, trova nell'esperienza dei corridoi umanitari già sperimentati un punto di riferimento innovativo.

<sup>13</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-09/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_10-09-2021.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-09/cruscotto_statistico_giornaliero_10-09-2021.pdf).

## Riferimenti bibliografici

**Ambrosini M.** (2020a), *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Laterza, Roma-Bari.

**Ambrosini M.** (2020b), *Altri cittadini. Gli immigrati nei percorsi della cittadinanza*, Vita e Pensiero, Milano.

**Caritas italiana** (a cura di) (2019), *Oltre il mare. Primo rapporto sui corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso* [online] testo disponibile in: [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=8167](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=8167) (13 settembre 2021).

**Fondazione ISMU** (2020), *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, FrancoAngeli, Milano.

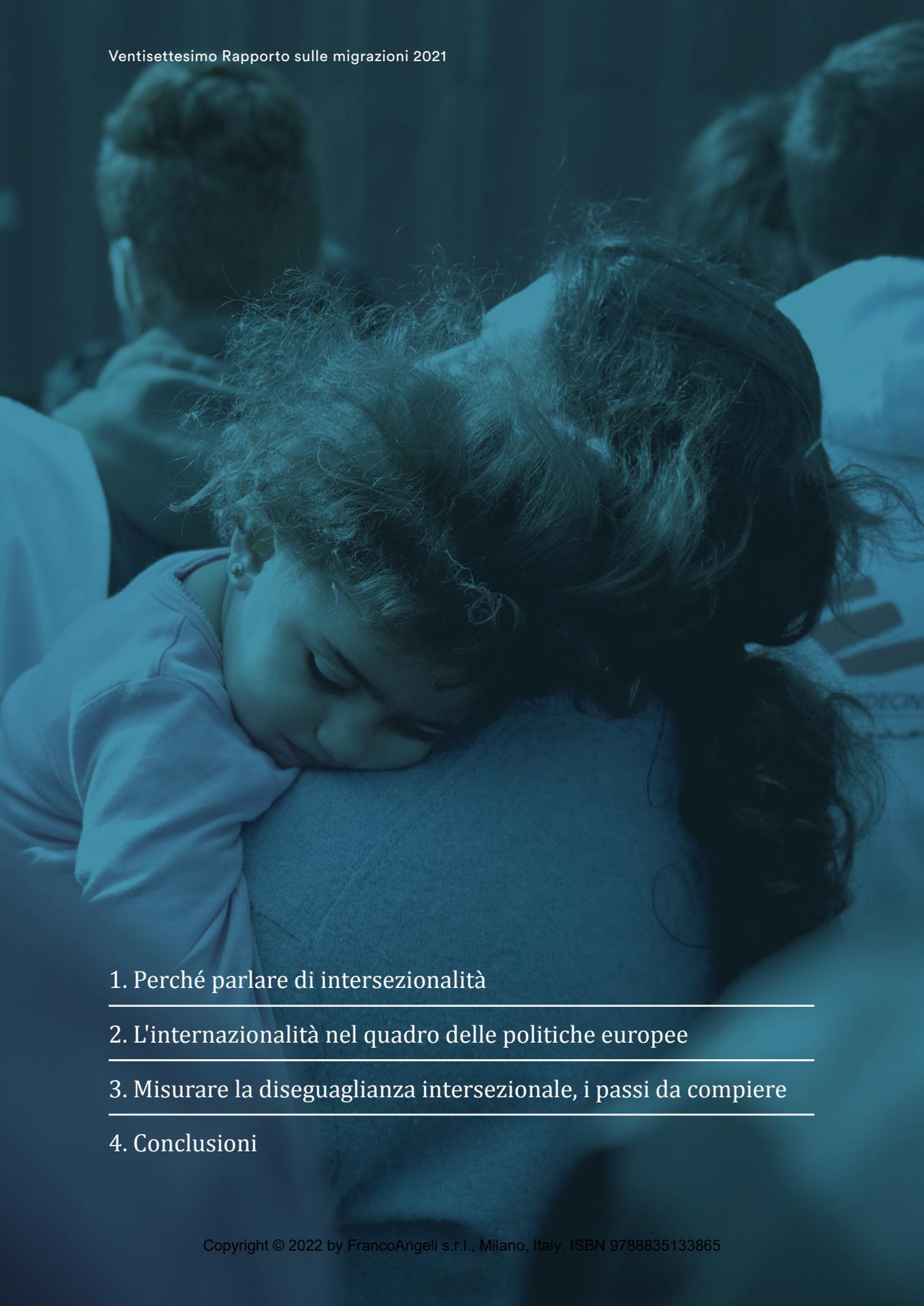
**Kumin J.** (2015), *Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union*, Migration Policy Institute Europe, Brussels [online] testo disponibile in: <https://www.migrationpolicy.org/research/welcoming-engagement-how-private-sponsorship-can-strengthen-refugee-resettlement-european> (13 settembre 2021).

**UNHCR** (2020), *Global trends. Forced Displacement in 2019*, UNHCR, Geneva.

**UNHCR** (2021), *Global trends. Forced Displacement in 2020*, UNHCR, Geneva.

**Van Selm, J.** (2020), "Community-based sponsorship of refugees resettling in the UK: British values in action?", in Gozdzia E.M., Main I. and Suter B. (eds.), *Europe and the refugee response. A crisis of values?*, Routledge, London, pp. 185-200.





1. Perché parlare di intersezionalità

---

2. L'internazionalità nel quadro delle politiche europee

---

3. Misurare la disegualianza intersezionale, i passi da compiere

---

4. Conclusioni

# 16.

## Donne migranti tra opportunità e discriminazioni: la necessità di un approccio intersezionale

*Emanuela Bonini, Giulia Mezzetti e Livia Elisa Ortensi\**

Il presente capitolo propone una riflessione in merito alla crescente necessità di adottare un approccio intersezionale nell'analisi dei fenomeni discriminatori, con particolare riferimento alle donne con background migratorio, partendo dal progetto *GRASE – Gender and Race Stereotypes Eradication in labour market access*, finanziato nell'ambito del programma europeo REC - Rights, Equality and Citizenship.

Sulla base delle riflessioni che il progetto ha stimolato, in questo capitolo si analizzano le ragioni dell'introduzione del concetto di intersezionalità nel primo paragrafo, la sua diffusione nell'ambito della legislazione e delle politiche europee nel secondo paragrafo e la possibilità di utilizzare questo approccio nell'analisi dei dati sulla presenza e le condizioni di vita delle donne migranti nei data base europee e nazionali nel terzo.

\* Il presente capitolo è esito di una riflessione comune tra le tre autrici. Sono attribuibili a Emanuela Bonini il paragrafo 1, a Giulia Mezzetti il paragrafo 2 e a Livia Ortensi il paragrafo 3, mentre le conclusioni sono state scritte congiuntamente.

## 1. Perché parlare di intersezionalità

Gli studi sulle migrazioni, sia a livello europeo (Kofman, Sales, 1998; Rendall, Tsang, Rubin, et al. 2010; Lutz, 2016) che italiano (Lodigiani, 1994; Scrinzi, 2004; Bonora, 2011; Lomazzi, 2012), hanno ampiamente analizzato nel corso dei decenni le caratteristiche e le peculiarità della componente femminile del fenomeno, in termini di ruolo, posizione nella migrazione (da ricongiunte a primo migranti) ed anche di contributo economico nel paese di accoglienza e nel paese di origine attraverso le rimesse.

Ciò che sembra invece essere meno presente è un'attenzione alle donne migranti come soggetto autonomo, con peculiarità, bisogni e risorse che prescindono dal nucleo familiare e dal contesto relazionale a cui sono legate o da una caratteristica principale che dovrebbe rappresentarle. La differenza di sguardo sta nella possibilità di comprendere esattamente che cosa accade loro, quali sono le condizioni che vivono, i bisogni specifici, nonché le discriminazioni che subiscono, anche al fine di indirizzare le politiche.

La necessità di un'**attenzione specifica si focalizza, quindi, sulla loro condizione di donne e di donne migranti con un approccio intersezionale in grado di restituire la complessità dei bisogni e degli ostacoli** diversi sia da quelli delle donne non migranti sia da quelli degli uomini migranti.

Partendo da queste riflessioni e dalla necessità di trovare strategie di risposta più efficaci, ISMU ha costruito, insieme a partner nazionali ed internazionali<sup>1</sup>, il progetto *GRASE*<sup>2</sup>. Il progetto si pone l'obiettivo di contribuire a ridurre i divari di genere ed etnici affrontando le discriminazioni subite dalle donne con background migratorio nel loro accesso al lavoro attraverso un approccio intersezionale. Il progetto intende identificare e sperimentare strategie efficaci per superare le barriere generate dagli stereotipi di genere ed etnici che possono essere riprodotti anche all'interno dei servizi per il lavoro in fase di selezione delle risorse umane. L'inversione di prospettiva proposta da GRASE mette in primo piano i professionisti di questi servizi, attivando un processo riflessivo sulle loro pratiche lavorative potenzialmente discriminatorie o segreganti. Lo scopo è quello di identificare la riproduzione implicita degli stereotipi di genere e razza e avviare un percorso di messa in discussione e modifica di tali pratiche.

Nell'ambito del progetto e intorno ad esso si è così sviluppata una riflessione in merito alle opportunità e alle discriminazioni, spesso indirette ed implicite, che le donne con background migratorio vivono in Italia come in altri paesi europei<sup>3</sup>, e su come tali discriminazioni restringano le opportunità rispetto all'accesso al lavoro – ma non solo –, sia in termini qualitativi (per quanto riguarda i settori occupazionali, le posizioni e l'inquadramento) sia in termini quantitativi

<sup>1</sup> Fondazione Giacomo Brodolini (Italia), Adecco Group (Italia), Fundación Adecco (Spagna), Asociación AMIGA por los Derechos Humanos de las Mujeres (Spagna), APROXIMAR Cooperativa de Solidariedade Social (Portogallo).

<sup>2</sup> Si veda <https://www.ismu.org/progetto-grase-gender-and-race-stereotypes-eradication-in-labour-market/>.

<sup>3</sup> Il progetto si svolge oltre che in Italia, in Spagna e Portogallo in una logica comparativa dei paesi del Mediterraneo.

(con riferimento alla quantità e varietà di possibilità di accesso).

Come è noto il termine “intersezionalità” ha le sue origini nel saggio di Kimberlé Crenshaw del 1989, nel quale l’autrice spiega come non sia possibile stabilire se determinate condizioni che vivono le donne *black* (con specifico riferimento al contesto statunitense, ma esteso alle donne con background migratorio) siano maggiormente determinate dalla loro condizione di donne o di donne nere e per questo sia necessario prendere in considerazione l’interazione dei due fattori. Tale necessità si fa particolarmente evidente nel contesto normativo in cui l’applicazione di norme antidiscriminatorie su una determinata caratteristica sociale non riesce a evidenziare la discriminazione subita anche in relazione ad altre categorie sociali. Talvolta il non considerare la combinazione di tali fattori rischia addirittura di portare al non riconoscimento della discriminazione subita<sup>4</sup>.

Proprio intorno al concetto di categorie sociali si struttura parte del dibattito sull’intersezionalità, con il fine di comprendere e spiegare come le categorie si co-costruiscano nella realtà situata dei soggetti (Bello, 2020) e come l’interazione tra tali categorie sociali (ri)produca le disuguaglianze. L’obiettivo, quindi, è far emergere la complessità sottesa all’intersezione delle categorie sociali per poter rendere visibili le diversità e le relative disuguaglianze tra gruppi sociali. In tal senso, e considerando che ogni persona appartiene a più categorie che interagiscono tra loro sia a livello soggettivo, che di gruppi e istituzioni, non è sufficiente prenderle in considerazione in quanto tali, ma è necessario considerarne la relazione (Marchetti, 2013: 134) ed è questo a rendere necessario un approccio intersezionale.

**Il concetto di intersezionalità ha consentito, quindi, non solo di aprire ad una analisi delle relazioni tra le categorie, ma anche di nominare una condizione di fatto rimasta a lungo nell’invisibilità**, ponendo l’attenzione sui possibili fronti di discriminazione che possono derivare dalla relazione tra le diverse categorie in essere a ciascun individuo come la religione, l’età, la nazione di appartenenza, la classe sociale, l’abilità fisica eccetera.

Un altro aspetto importante portato all’attenzione dagli studi sull’intersezionalità riguarda la multidimensionalità del concetto. Per quanto ancora spesso sia possibile incontrare l’uso di discriminazione intersezionale o multipla in modo equivalente, molte studiose hanno fornito analisi e argomentazioni che ne chiariscono le sfaccettature e la differenza tra la somma degli effetti discriminatori e la loro intersezione<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Come nel noto caso delle operaie nere licenziate dalla General Motors, citato da Crenshaw nel suo saggio, alle quali non è stata riconosciuta la discriminazione subita, in quanto la Corte Suprema aveva analizzato il fatto considerando il genere e la razza separatamente e in entrambi i casi non evidenziava una discriminazione dell’azienda, né a carico delle donne, né a carico degli uomini neri.

<sup>5</sup> Tra queste un’efficace classificazione è proposta da Sandra Fredman (2016) che distingue tra *discriminazione multipla sequenziale* intesa come discriminazione in cui i diversi fattori incidono in situazioni diverse ed in maniera distinta, uno dopo l’altro; *discriminazione composita o additiva* quando i fattori che incidono sulla discriminazione si aggiungono uno all’altro con un effetto sommatorio e la *discriminazione intersezionale* in cui i fattori hanno una relazione sinergica e inscindibile generando un tipo di discriminazione qualitativamente diverso dai due precedenti. A questo proposito si veda anche la definizione dell’Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, *Opinion on Intersectionality in Gender Equality Laws, Policies and Practice* (2020), pp. 3-4, disponibile in: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/opinion\\_intersectionality\\_2020\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/opinion_intersectionality_2020_en_0.pdf) (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

Inoltre, l'introduzione del concetto di intersezionalità negli studi dei processi migratori ha ulteriormente aperto riflessioni e critiche sulla definizione stessa dei fattori che incidono sulle discriminazioni e sullo sguardo che attribuisce significato alla relazione tra quegli stessi fattori. Se lo sguardo che definisce e nomina è sempre uno sguardo occidentale e non situato, inevitabilmente inibirà il riconoscimento dell'*agency* del soggetto distante da sé, qui inteso come le donne migranti (De Petris, 2005). Il concetto di *agency* nell'ambito dell'approccio intersezionale consente di fare un passaggio ulteriore dall'identificazione del campo e delle modalità con cui si determinano le discriminazioni al dare voce al soggetto (agente attivo e non passivo). Questo passaggio appare ancor più necessario alla luce della complessità dei fenomeni migratori, delle forme che assume e delle relative articolazioni nel tessuto sociale.

All'atto pratico, adottare questo approccio nell'ambito del progetto GRASE ci ha consentito di affrontare il tema della riproduzione degli stereotipi con i professionisti del sistema di orientamento ed inserimento lavorativo dei tre paesi in modo non lineare e scontato, consentendoci di (provare a) scardinare soprattutto i processi impliciti di costruzione delle discriminazioni.

## 2. L'internazionalità nel quadro delle politiche europee

Il "linguaggio" dell'"intersezionalità" ha recentemente cominciato ad affermarsi anche nelle politiche europee, ove tale concetto viene per la prima volta esplicitamente richiamato nei documenti di policy che formano l'impianto delle politiche antidiscriminazione e di pari opportunità della Commissione europea per il periodo 2020-2025. Essi consistono nella Strategia per la Parità di Genere 2020-2025<sup>6</sup>, nel Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025<sup>7</sup>, nel Quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom 2020-2030<sup>8</sup>, nella Strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025<sup>9</sup>, nella Strategia europea sui diritti dei minori 2021-2024<sup>10</sup>, nonché nella Strategia per combattere l'antisemitismo, di prossima pubblicazione<sup>11</sup>. A tali documenti si

<sup>6</sup> *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*, COM/2020/152 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>7</sup> *A Union of equality: EU anti-racism action plan 2020-2025*, COM/2020/565 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0565%3AFIN> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>8</sup> *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*, COM/2020/620 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>9</sup> *Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025*, COM/2020/698 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>10</sup> *EU strategy on the rights of the child*, COM/2021/142 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>11</sup> Al momento della redazione di questo capitolo – settembre 2021 – la Strategia non era ancora stata pubblicata.

aggiunge il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027<sup>12</sup>, riguardante i migranti. La numerosità di tali documenti e gli ambiti di attenzione che affrontano sono rivelatori di come la Commissione europea abbia notevolmente ampliato il proprio spettro d'azione nel contrasto delle forme di discriminazione. Nei mandati precedenti, infatti, soprattutto dalla seconda metà degli anni '90, le normative e le politiche europee in materia si sono tradizionalmente concentrate sulla promozione della parità di genere, cui si è affiancata in modo incrementale un'attenzione per le diverse forme di discriminazione a partire dagli anni Duemila, insieme a un focus particolare sulla minoranza Rom e Sinti. Ulteriori indicazioni in materia di anti-discriminazione sono state progressivamente fornite dai documenti riguardanti l'integrazione dei cittadini di paesi terzi emanati dalla Commissione europea (Agenda comune per l'integrazione 2005<sup>13</sup>, Piano d'azione sull'integrazione 2016-2020<sup>14</sup> e il già citato Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027), basati sulle linee di indirizzo fissate dal Consiglio Giustizia e Affari interni con i Principi Comuni di Base per le politiche di integrazione de migranti<sup>15</sup> (2004). Tale insieme di iniziative pareva però caratterizzato da una certa frammentarietà e da una scarsa interazione: in mancanza di una visione unitaria e sinergica, **discriminazioni e disuguaglianze sembrano essere affrontate “per compartimenti stagni”**.

In questo paragrafo intendiamo tracciare brevemente l'evoluzione del *framing* e delle logiche che hanno guidato l'approccio europeo alle discriminazioni e alle disuguaglianze, per comprendere punti di forza e debolezze delle strategie attuali. Come in parte accennato, l'Unione europea può vantare una lunga tradizione nel dedicare una particolare attenzione ai temi della parità di genere, a partire dal Trattato di Roma (1957), il cui articolo 119 sancisce, per la prima volta, il principio di pari retribuzione tra uomini e donne.

La sempre maggiore attenzione dedicata alla creazione di pari opportunità tra uomini e donne raggiunse il culmine quando, con il Trattato di Amsterdam del 1997, vennero introdotte due novità: in primo luogo, si incoraggiavano gli Stati membri ad adottare misure di discriminazione positiva nei settori in cui le donne si trovavano sotto-rappresentate (Articolo 141)<sup>16</sup>; in secondo luogo, e, ancora più significativamente, si affermava che in *tutte le proprie attività*, “l'a-

<sup>12</sup> *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, COM/2020/758 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2020%3A758%3AFIN> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>13</sup> *A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM/2005/0389 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0389> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>14</sup> *Action Plan on the integration of third country nationals*, COM/2016/0377 final, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0377> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>15</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

<sup>16</sup> Il comma 4 dell'Articolo 141 del Trattato di Amsterdam recita: “Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali”, disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12002E141&from=EN> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

zione della Comunità [...] mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne” (Articolo 2 e 3.2)<sup>17</sup>. Concretamente, questo obiettivo si tradusse nell’introduzione dell’approccio noto come *gender mainstreaming*, che consiste nell’incorporazione di una prospettiva di parità di genere in tutte le politiche. Ciò comportò un cambiamento significativo nella modalità di *governance*, poiché si passò dall’adozione di strumenti di cosiddetta *hard law* (normativa vincolante codificata in testi di legge come le Direttive europee sopra citate) che si traducono in un’azione correttiva individualizzata (per chi si appella a tali testi per difendere la propria causa nei vari livelli di giudizio), al ricorso a strumenti di *soft law* (documenti di policy non vincolanti come piani d’azione, strategie, raccomandazioni). Lo scopo dichiarato era di combattere le disuguaglianze di genere attraverso una visione d’insieme, sistemica e trasversale, intervenendo in tutte le materie, considerando la discriminazione di genere non su base individuale, ma come fenomeno che colpisce una categoria (Lombardo, Meier, 2008; Enderstein, 2017; Jacquot, 2015).

Come è stato notato, all’allargamento dei campi di azione delle politiche di genere non è corrisposta una più approfondita riflessione sulle ragioni di fondo dello svantaggio patito dalle donne (Lombardo, Meier, 2008), poiché gli strumenti adottati non consideravano questioni più ampie, riguardanti strutture di potere che penalizzano le donne insieme alle norme culturali che presiedono alla costruzione sociale delle relazioni tra i generi (Ibid.). La responsabilità non è da ricercare nell’approccio di *mainstreaming* in sé, ma nella sua modalità di applicazione: la pratica del *mainstreaming* gode di consenso, ma, in mancanza di chiari indirizzi e di strumenti giuridicamente vincolanti (Fiig, 2020), si è tradotta in un esercizio routinario che vede il superficiale inserimento del tema “donne” negli strumenti di policy in senso meramente procedurale (Enderstein, 2017) – anche per la mancanza di expertise in materia di genere tra i funzionari dei diversi ambiti di policy (Ibid.).

Al passaggio al *gender mainstreaming* fece seguito una ulteriore fase, nel primo decennio degli anni Duemila, caratterizzata da un’attenzione per tutte le altre cause di discriminazione, ancora sulla base del Trattato di Amsterdam, che nell’Articolo 13 riconosce, come motivi di discriminazione oltre al sesso, l’origine etnica o la razza, la religione, la disabilità, l’età e l’orientamento sessuale, nonché della Carta europea dei Diritti Fondamentali (Articolo 21.1). Nel 2000 vennero così promulgate due Direttive per espandere la cornice della parità di trattamento legata fino ad allora solo al genere: la Direttiva 2000/43/EC sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica e la Direttiva 2000/78/EC sulla parità di trattamento in ambito lavorativo che copre tutti gli altri motivi di discriminazione. Tuttavia, esse non promuovono politiche attive di discriminazione positiva, ma continuano a individualizzare il rispetto dei diritti, senza riconoscere il carattere strutturale delle discriminazioni di alcuni gruppi. Benché continuasse – e continui – a godere di un’attenzione specifica, il genere venne gradualmente fatto rientrare nel quadro più

<sup>17</sup> Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

ampio delle misure antidiscriminazione, anch'esse introdotte secondo l'approccio *mainstreaming* (Verloo, 2006) e in chiave di "discriminazione multipla", precludendo così alla possibile adozione di una prospettiva intersezionale nel trattamento delle disparità.

Tuttavia, diverse critiche sono state avanzate riguardo a questo approccio, in primo luogo perché presuppone che le "differenze" alla base delle forme di discriminazione – genere, razza, religione, orientamento sessuale, disabilità ecc. – siano tutte uguali e possano essere trattate nello stesso modo (Ibid.). Al contrario, è stato fatto notare come queste siano di diversa natura, abbiano un peso secondo configurazioni variabili nel determinare condizioni di svantaggio, e le strategie di *advocacy* riguardo ciascuna di esse perseguano scopi e logiche proprie (Ibid.). Di conseguenza, non si può estendere un mero "mainstreaming" a tutti questi ambiti attraverso una politica generica antidiscriminazione, poiché occorre considerare ciascuna di queste differenze nella sua specificità. Nelle misure adottate, invece, la "discriminazione multipla" – che ha ufficialmente caratterizzato l'approccio europeo fino a prima del 2020 – sembra rappresentare una mera "somma di discriminazioni" (Müller, 2021). Tuttavia, come sopra spiegato, la nozione di "discriminazione multipla" non corrisponde a quella di "intersezionalità", poiché la "discriminazione intersezionale" crea configurazioni uniche di gruppi sociali all'intersezione di più categorie, qualificando gli individui che vi appartengono come "indesiderabili" a causa dell'interconnessione stessa tra quelle categorie (ad esempio essere una donna di colore e musulmana). Anziché comprendere le disuguaglianze nel loro intersecarsi e interconnettersi, la strategia antidiscriminazione delle politiche UE le giustapponeva (Lombardo, Verloo, 2009), creando una competizione tra di esse e tra i gruppi che le rappresentano.

Fino al 2020, il linguaggio, l'impostazione e i temi delle Strategie per la parità di genere e antidiscriminazione non sono significativamente mutati dai primi anni Duemila. Ad esempio, i sopra-citati piani per l'integrazione dei migranti non andavano oltre una menzione superficiale dei bisogni di alcuni gruppi, come le donne, e facevano un rapido accenno al tema del *gender mainstreaming*. Più recentemente, il rapporto di valutazione della Strategia per la parità di genere 2016-2019 (González Gago, 2019) segnalava alcuni avanzamenti positivi ma invitava la Commissione europea ad adottare con più coraggio e chiarezza una prospettiva genuinamente intersezionale – andando oltre la semplice segnalazione di "alcune categorie svantaggiate", come le donne migranti.

**Nel 2020, invece, la Commissione europea ha strutturato un'agenda anti-discriminazione con un approccio più olistico, utilizzando la parola "intersezionalità" in tutti i documenti che ha aggiornato** – la Strategia per la parità di genere e il Piano di azione per l'integrazione dei migranti – e in quelli che ha pubblicato per la prima volta – come il Piano d'azione anti-razzismo e la Strategia per l'uguaglianza LGBTIQ – inserendo altresì mutui rimandi tra i documenti, dando a intendere che l'approccio europeo si caratterizzerà d'ora in poi per una visione più coordinata e integrata. In base alle valutazioni espresse delle politiche precedenti, e sospinte dagli importanti movimenti d'opinione #metoo e #BlackLivesMatter sorti negli ultimi anni, le istituzioni europee

sembrano avere sviluppato una nuova sensibilità in materia. Da una rassegna di questa nuova “generazione” di documenti e approcci, si nota ad esempio il superamento della nozione di “discriminazione multipla”, un più esplicito riconoscimento della categoria delle donne migranti come particolarmente svantaggiata e quindi come destinataria di sforzi maggiori, la necessità di lavorare sui *bias* impliciti alla base di stereotipi e pregiudizi e di favorire un cambiamento culturale. Tale nuova sensibilità sembra riflettersi anche nella programmazione dei nuovi fondi europei, in particolare quelli riguardanti i diritti e l’uguaglianza gestiti da DG Justice. Non a caso, il progetto GRASE ha risposto a una call riguardante lo svantaggio delle donne in ambito lavorativo: aspetto innovativo e apprezzato del progetto candidato consiste proprio nell’approccio intersezionale proposto per comprendere e superare la peculiare penalizzazione subita dalle donne migranti.

L’auspicio, quindi, è quello che l’“intersezionalità” venga gradualmente compresa e fatta propria dalle istituzioni e dai funzionari.

### 3. Misurare la disuguaglianza intersezionale, i passi da compiere

#### *3.1 Un obiettivo in via di consolidamento: la misura del gender gap complessivo*

In considerazione di quanto spiegato sopra, uno degli aspetti sicuramente positivi menzionati nel Piano di Azione antirazzismo e nuova Strategia per la parità di genere riguarda l’adozione di nuovi criteri per la raccolta di statistiche a livello europeo, al fine di migliorare la qualità dei dati disponibili per indagare le discriminazioni e le categorie che le subiscono.

Un aspetto fondamentale rispetto alle disuguaglianze correlate all’intersezionalità tra la dimensione di genere e il background migratorio attiene alla nostra capacità di misurarne l’entità nel tempo e nello spazio (Hennebry et al., 2021). **Misurare l’estensione delle disuguaglianze in ottica intersezionale è attualmente una sfida per i sistemi statistici.** Produrre dati disaggregati per genere e luogo di nascita e sviluppare indicatori adeguati rappresenta un potenziamento delle statistiche di genere necessario al fine di perseguire l’eliminazione degli stereotipi e l’aumento della consapevolezza delle disuguaglianze. Senza un set di indici e indicatori affidabili che misurino l’entità di tale penalizzazione è difficile tradurre le esperienze aneddotiche in solide evidenze tali da ispirare e indirizzare la formulazione di politiche per il cambiamento, o monitorare i progressi verso la piena equità di genere.

Allo stato attuale, come mostrato dall’analisi svolta nell’ambito del progetto GRASE, il bisogno informativo relativamente alla dimensione intersezionale rimane in gran parte inevaso.

Uno sforzo notevole è stato fin qui fatto nel tentativo di valutare l’impatto della dimensione di genere, misurando le differenze tra le condizioni di uomini

e donne. Un pregevole esempio in tal senso a livello italiano è il rapporto ISTAT sul Benessere equo e sostenibile (BES), giunto ormai alla sua decima edizione, che raccoglie 152 indicatori relativi al benessere dei cittadini molti dei quali sono disponibili nella loro disaggregazione per genere e largamente fruibili tramite una *dashboard* che ne aiuti l'estrapolazione e l'interpretazione. Non esiste tuttavia un analogo sistema che fornisca indicazioni relative agli effetti dell'intersezionalità.

A livello europeo un punto di riferimento imprescindibile è il lavoro portato avanti dall'European Institute for Gender Equality (EIGE) che da anni costruisce un indice composito di eguaglianza di genere per i paesi dell'Unione europea inclusa la Gran Bretagna. L'indice sintetizza le differenze tra uomini e donne in 6 differenti ambiti (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute) basato su 31 indicatori disaggregati per genere<sup>18</sup>.

EIGE mostra come l'Italia, con un punteggio di 63,5 su 100<sup>19</sup> si posizioni al quattordicesimo posto su 28 paesi europei al di sotto della media europea (67,9) e con le maggiori criticità nei settori del lavoro, del potere e dell'uso del tempo<sup>20</sup>.

Molto recentemente EIGE ha esteso la sua riflessione all'ambito dell'intersezionalità fornendo, per alcuni indicatori che compongono l'indice, i valori disaggregati per genere e rispettivamente tipo di nucleo familiare, classi d'età, livello di istruzione, presenza di disabilità e paese di nascita. La dimensione relativa al paese di nascita coglie quindi la differenza tra migranti di prima generazione e nativi, indipendentemente dalla cittadinanza di nascita o attuale ed è disaggregata in termini di nascita nel paese di analisi o all'estero; dove è possibile si distingue tra nati e nate in altro paese dell'Unione europea o in un paese non comunitario.

### *3.2 Un obiettivo da raggiungere: il gender data gap rispetto all'intersezionalità tra genere e background migratorio*

Il lavoro di EIGE mostra alcuni limiti rispetto all'attuale stato dell'arte sulle statistiche relative all'intersezionalità. In primo luogo, per molti paesi non sono disponibili indicatori disaggregati per genere e luogo di nascita. La motivazione di questa mancanza di dati (o *data gap*) risiede direttamente nei limiti delle indagini campionarie in base alle quali gli indicatori sono calcolati. Molti indicatori, in particolare quelli relativi alle condizioni lavorative o di salute, sono calcolati a partire da indagini condotte su campioni rappresentativi della popolazione. In molti paesi, tuttavia, e in particolare dove la popolazione immigrata costituisce una frazione ridotta, seppur in crescita, il numero di nati all'estero inclusi nella rilevazione non è sufficiente a garantirne la rappresentatività.

<sup>18</sup> L'indice è stato riconosciuto nel 2020 come uno strumento di misurazione affidabile per l'uguaglianza di genere nell'Unione europea in un audit effettuato dall'European Commission's Joint Research Centre.

<sup>19</sup> L'indice ha un valore compreso tra 0 e 100 dove 100 rappresenta la perfetta uguaglianza tra uomini e donne negli indicatori utilizzati.

<sup>20</sup> Il paese caratterizzato complessivamente dal miglior punteggio è la Svezia (83,8) e il peggiore è la Grecia (52,2).

Anche in paesi dove la presenza immigrata è consolidata, come ad esempio l'Italia, mancano informazioni relativamente ad ambiti fondamentali come, ad esempio, gli stili di vita.

Un altro punto rilevante è relativo alla scelta degli indicatori che, seppur pienamente validi per descrivere le differenze tra uomini e donne nella popolazione nativa possono non cogliere in modo efficace le diseguaglianze intersezionali. Un esempio in tal senso è relativo all'indicatore utilizzato da EIGE per misurare la segregazione lavorativa. L'indicatore attualmente in uso, vale a dire la percentuale di persone impiegate in attività educative, sanitarie e di assistenza sociale, non è adatto a cogliere la dimensione della segregazione lavorativa nell'ambito della popolazione immigrata, che è invece concentrata nei settori relativi al lavoro domestico e di cura domiciliare. Per la popolazione immigrata, infatti l'impegno in attività educative e di assistenza sociale è spesso precluso dalla non completa padronanza della lingua del paese di immigrazione, mentre l'accesso a professioni mediche o infermieristiche costituiscono spesso una indicazione di successo.

Una questione ulteriore attiene alla formulazione statistica degli indici che sintetizzano i diversi indicatori. **Le formule attualmente utilizzate e validate per misurare il gender gap complessivo non sono automaticamente applicabili alla misura di divari multipli** (donne immigrate vs donne native, donne immigrate vs uomini immigrati, donne immigrate vs uomini nativi ecc.). La misurazione dell'intersezionalità richiede quindi uno sforzo metodologico volto allo sviluppo di nuovi indici.

Un altro punto cruciale da sviluppare è la misura di tali differenze a livello sub-nazionale (regionale o provinciale), poiché spesso all'interno di uno stesso paese coesistono aree con livelli di diseguaglianza differente, la cui misurazione è fondamentale per disegnare misure di policy efficaci sul territorio.

La misura delle differenze associate all'intersezionalità richiede quindi uno sforzo a tutti i livelli del sistema statistico, a partire dalle prime fasi della produzione dal dato (il disegno delle survey), fino alla disseminazione di dati disaggregati per genere e luogo di nascita.

## 4. Conclusioni

Come risulta evidente da questa pur breve rassegna del dibattito, delle politiche europee e dello stato dell'arte in ambito statistico, ragionare in chiave intersezionale richiede uno sforzo combinato su più fronti. Si tratta di una nuova sfida, poiché né le politiche né le strategie di raccolta dati hanno lavorato prima in questa direzione.

Tale sforzo dovrebbe tuttavia concentrarsi sul significato e sulle potenzialità dell'approccio intersezionale – in termini di capacità di analisi e di intervento – piuttosto che sull'effetto attrattivo legato all'introduzione di un nuovo termine. Infatti, "intersezionalità" sembra essere diventata la nuova "parola d'ordine" a cui inevitabilmente fare riferimento, con il rischio che venga uti-

lizzata anche nei documenti di policy in senso “ornamentale” (Müller, 2021) svuotandola di significato o snaturandola. Ad esempio, con particolare riferimento al razzismo, i pure ambiziosi obiettivi del Piano anti-razzismo appena varato sembrano in forte contrasto con le politiche migratorie e di sicurezza degli Stati e della Commissione stessa, i quali, tramite la gestione delle frontiere che marginalizza i bisognosi (si pensi ai campi sulle isole greche o alle morti nel Mediterraneo), la regolamentazione dell’accesso ai servizi (in base allo status migratorio o alla nazionalità) e la profilazione etnica (nei controlli di polizia) riproducono proprio quei meccanismi di gerarchizzazione dell’appartenenza che strutturano il razzismo e le discriminazioni. Si fatica, dunque, a immaginare come questo nuovo insieme di politiche europee possa promuovere una genuina “giustizia intersezionale” e un maggiore godimento dei diritti, se politiche adottate in ambiti strettamente correlati sono ispirate da tutt’altro approccio.

Tuttavia, è auspicabile che il lavoro congiunto di studiose e studiosi da diversi punti di partenza – dal gender mainstreaming agli studi sui fenomeni migratori – possa portare ad un cambiamento sostanziale nell’approccio – necessario per leggere tali fenomeni in maniera ampia e corretta – e nella pratica.

Con il progetto GRASE si intende contribuire all’ampliamento della riflessione su questo tema attraverso la ricerca teorica e il confronto delle buone pratiche attivate nei paesi, nonché attraverso le attività delle Comunità di pratiche e la formazione per i professionisti del settore dell’orientamento al lavoro nei tre paesi.

## Riferimenti bibliografici

**Bello G.B.** (2020), *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, FrancoAngeli, Milano.

**Bonora N.** (2011), *Donne migranti, protagoniste attive nei processi di trasformazione*, Ricerche di Pedagogia e didattica, "Journal of Theories and Research in Education", 6(1), [online] disponibile in <https://doi.org/10.6092/issn.1970-2221/2235>.

**Crenshaw K.** (1989), *Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*, University of Chicago Legal Forum, Vol. 1989, Article 8.

**De Petris S.** (2005), *Tra "agency" e differenze. Percorsi del femminismo postcoloniale*, "Studi culturali", II, 2, pp. 259-290, doi: 10.1405/20855.

**EIGE** (2021), *Gender Equality Index 2020: Key findings for the EU*, EIGE, Vilnius.

**Enderstein A.** (2017), *European Identity and Gender Equality Policies: Shaping the Practice of Gender Expertise*, "Journal of Research in Gender Studies", 7(2), pp. 109-135.

**Fig C.** (2020), *Gender Equality Policies and European Union Politics*, Oxford Research Encyclopedias [online] disponibile in <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1034>.

**Fredman S.** (2016), *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law*, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission - Directorate-General for Justice and Consumers.

**González Gago E.** (2019), *Evaluation of the strengths and weaknesses of the Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019*, European Union Publications Office [online] disponibile in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/979f196c-6285-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search> (ultimo accesso: 21 settembre 2021).

**Hennebry J., KC H., Williams K.** (2021), *Gender and Migration Data: A Guide for Evidence-based, Gender-responsive Migration Governance*, International Organization for Migration (IOM), Geneva.

**Istat** (2021), *Rapporto BES 2020: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma [online] disponibile in <https://www.istat.it/it/archivio/254761>.

**Jacquot S.** (2015), *Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling*, Palgrave MacMillan, London.

**Kofman E., Sales R.** (1998), *Migrant Women and Exclusion in Europe*, "European Journal of Women's Studies", 5(3-4), pp. 381-398, doi: 10.1177/135050689800500307.

**Lodigiani R.** (1994), *Donne migranti e reti informali*, "Studi Emigrazione", 115, pp. 494-506 [online] disponibile in <http://hdl.handle.net/10807/35332>.

**Lomazzi V.** (2012), “Traiettorie di integrazione economica. Lavoro, ruoli di genere e strategie di conciliazione delle donne migranti”, in Ambrosini M., Bonizzoni P. (a cura di), *I nuovi vicini. Famiglie migranti e integrazione sul territorio*, Fondazione ISMU, Regione Lombardia, Orim, Milano, pp. 145-180 [online] disponibile in <http://hdl.handle.net/10807/29818>.

**Lombardo E., Meier P.** (2008), *Framing Gender Equality in the European Union Political Discourse*, “Social Politics: International Studies in Gender, State & Society”, 15(1), pp. 101-129.

**Lombardo E., Verloo M.** (2009), *Institutionalizing Intersectionality in the European Union?*, “International Feminist Journal of Politics”, 11(4), pp. 478-495.

**Lutz H.** (2016) “‘Good Motherhood’ – A Dilemma for Migrant Women from Eastern Europe”, in Amelina A., Horvath K., Meeus B. (eds), *An Anthology of Migration and Social Transformation*, IMISCOE Research Series, Springer, Cham, [online] disponibile in [https://doi.org/10.1007/978-3-319-23666-7\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-319-23666-7_16).

**Marchetti S.** (2013), “Intersezionalità”, in Botti C. (a cura di), *Le etiche della diversità culturale*, Le Lettere, Firenze.

**McCall L.** (2005), *The Complexity of Intesectionality*, “Sign: Journal of Women in Culture and Society”, 30, 3, pp. 1771-1800.

**Müller C.** (2021), *Anti-Racism in Europe: An Intersectional Approach to the Discourse on Empowerment through the EU Anti-Racism Action Plan 2020–2025* “Social Sciences”, 10, p. 137.

**Rendall M.S., Tsang F., Rubin J.K. et al.** (2010), *Contrasting Trajectories of Labor-Market Integration Between Migrant Women in Western and Southern Europe* “Eur J Population” 26, pp. 383-410 [online] disponibile in <https://doi.org/10.1007/s10680-010-9214-x>.

**Scrinzi F.** (2004), *Professioniste della tradizione. Le donne migranti nel mercato del lavoro domestico*, “Polis, Ricerche e studi su società e politica”, 1, pp. 107-136, doi: 10.1424/12898.

**Verloo M.** (2006), *Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union*, “European Journal of Women’s Studies”, 13(3), pp. 211-228.

1. Le dimensioni del fenomeno

---

2. L'attuale legislazione

---

3. Il progetto FA.B! Family Based care for children in migration  
(2021-2022)

---

4. Le buone pratiche di affido familiare dei msna in Italia

---

5. Una proposta

# 17.

## L'affido familiare dei minori non accompagnati in Italia

*Giovanni Giulio Valtolina e Nicoletta Pavesi*

Nel decennio appena concluso, l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati (msna) ha rappresentato un rilevante problema per molti paesi dell'Unione europea, in particolare in Italia, Grecia e Spagna. E nell'ultimo periodo, tale questione ha addirittura assunto un carattere emergenziale, dato il significativo aumento del fenomeno, come evidenziato nel corso degli ultimi anni da diversi contributi pubblicati nei Rapporti ISMU (ad es., Valtolina, 2017; Valtolina, Pavesi, 2018; Pavesi, 2019; Pavesi, Valtolina, 2020).

**Dal 2017, in Italia è in vigore la legge 47/2017, che per la prima volta in Europa rende obbligatoria l'accoglienza dei minori non accompagnati** e predispone nuove forme di tutela per questi minori. In particolare, la legge succitata **promuove lo strumento dell'affido familiare come strada prioritaria di accoglienza dei msna, rispetto alla permanenza all'interno delle strutture**, attribuendo così un ruolo fondamentale agli enti locali che hanno il compito di favorire e sensibilizzare le famiglie affidatarie. In termini generali, l'affido rappresenta una delle possibili risposte al diritto di ogni minore di crescere all'interno di una famiglia, la quale si propone come luogo di normalità e di affettività, dove poter costruire la propria identità. Proprio per questo si parla di via prioritaria di accoglienza. Sulla base di quanto già sperimentato in altri contesti, è stato rilevato che i msna che vengono accolti presso famiglie hanno maggiori possibilità di integrarsi nel nuovo contesto di vita: frequentano regolarmente la scuola e con maggiore successo, mostrano un più rapido apprendimento della lingua autoctona e un altrettanto rapido adattamento alla nuova cultura. Inoltre, non è da sottovalutare anche il risparmio di risorse pubbliche

che da questo tipo di intervento deriva. **Ad oggi però, in Italia, solo il 3% dei minori ha potuto beneficiare dell'affido familiare.**

Nel presente contributo, dopo aver indicato le dimensioni del fenomeno e il contesto legislativo entro il quale si concretizza questa forma di accoglienza, verrà presentato un progetto finanziato dall'Unione europea, di cui la fondazione ISMU è partner scientifico, volto a sostenere e a diffondere il sistema alternativo di affido familiare per i minori stranieri arrivati soli, in cinque paesi europei di frontiera, del Mediterraneo: Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro. Nell'ultima parte del contributo verranno presentate alcune esperienze implementate sul territorio italiano, che si caratterizzano come buone pratiche di affido familiare dei minori non accompagnati.

## 1. Le dimensioni del fenomeno

Secondo EUROSTAT, nei 27 paesi dell'Unione europea, i msna nel 2019 erano pari a 14.025, l'anno precedente erano 16.785, mentre nel 2017 erano ben 29.195. Un fenomeno quindi certamente non trascurabile.

In Italia, uno dei principali paesi di approdo o transito per i msna, insieme a Grecia e Spagna, al 30 giugno 2021, i msna erano 7.802, **facendo registrare un aumento delle presenze del 55,5% rispetto allo stesso periodo del 2020** (5.016) e un aumento del 7,3% rispetto allo stesso periodo del 2019 (7.272).

Nel 2020, le domande d'asilo dei minori non accompagnati nell'UE+, cioè "allargata" (i 27 paesi membri, più Svizzera e Norvegia) sono diminuite del 31% rispetto al 2019, ai livelli più bassi dal 2013. Risulta però in crescita la percentuale di domande d'asilo dei minori non accompagnati sul totale delle domande d'asilo. Circa il 4% di tutte le domande di protezione presentate nell'UE+, infatti, nel 2020 arriva da minori non accompagnati, con un aumento di un punto percentuale rispetto all'anno precedente. Nel 2020, 141.000 richiedenti asilo avevano meno di 18 anni: nel 10% dei casi (13.500) si trattava di minori non accompagnati. Quasi quattro msna su 10 sono afgani (il 37%, una percentuale che nell'anno è cresciuta di ben 10 punti), seguiti dai ragazzi siriani e pakistani. Un altro dato che merita di essere segnalato è che più del 10% di tutti i richiedenti afgani ed egiziani sono minori non accompagnati. Il profilo del minore straniero non accompagnato in Europa è prevalentemente quello di un minore di sesso maschile, di età compresa tra i 15 e i 17 anni.

## 2. L'attuale legislazione

Già alla fine degli anni Novanta, l'Unione europea ha affrontato il tema dei msna, adottando una risoluzione del Consiglio specificamente dedicata a questi minori (Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi, 97/C 221/03). Da allora, sono state organizzate una serie

di iniziative di carattere operativo, al fine di predisporre un quadro legislativo, che a tutt'oggi risulta però ancora piuttosto frammentato (Di Pascale, 2020). Diverse disposizioni poste a tutela dei minori stranieri non accompagnati si ritrovano nella disciplina che regola l'attraversamento delle frontiere esterne e nell'ambito del Sistema comune europeo di asilo, nella disciplina di contrasto alla tratta di esseri umani e di protezione delle vittime, nelle disposizioni inerenti il rimpatrio degli stranieri in posizione irregolare e il ricongiungimento familiare, ma mancano specifici riferimenti all'affido familiare dei msna, come forma preferibile di collocamento in strutture comunitarie. Nel 2009, il *Programma di Stoccolma*, nel quale erano stati definiti gli orientamenti politici per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2010-2014, riconosceva che

*"i minori non accompagnati che giungono negli Stati membri da paesi terzi costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile cui va prestata speciale attenzione con risposte apposite"*

e invitava la Commissione europea a sviluppare un piano d'azione che consolidasse gli strumenti legislativi e finanziari applicabili, combinando misure di prevenzione, protezione e assistenza al rimpatrio. E l'elemento della vulnerabilità contraddistingue la legislazione successivamente adottata, che definisce un sistema di tutele progressive. In tale piano, adottato definitivamente nel 2010, era proposto un complesso di iniziative, indirizzate all'UE e agli Stati membri.

Il tema fu affrontato anche nell'Agenda comune sulla migrazione del 2015, nella quale erano state definite le azioni per fronteggiare la c.d. crisi migratoria. In relazione alla priorità di garantire l'attuazione piena e coerente del Sistema europeo comune di asilo, si invitava a prestare particolare attenzione alle esigenze dei gruppi vulnerabili, come i minori, e si preannunciava l'elaborazione di una strategia globale per dare seguito al piano d'azione 2011-2014 sui minori non accompagnati.

Nel 2017 fu poi presentata un'ulteriore comunicazione sulla protezione dei minori migranti, ma anche in questo ultimo caso, i riferimenti all'affido familiare dei msna non risultavano presenti.

Per quanto riguarda, invece, la situazione in Italia, **la legge 47/2017, con l'obiettivo di garantire il diritto all'unità familiare, ha introdotto termini più veloci per l'avvio delle indagini familiari del minore, dando preferenza all'affidamento ai familiari rispetto al collocamento in comunità di accoglienza.** La legge 47 prevede anche che gli enti locali promuovano la sensibilizzazione e la formazione di famiglie disponibili, per favorire l'affidamento dei minori stranieri non accompagnati, in via principale, rispetto al collocamento in una struttura di accoglienza. Si tratta, tuttavia, di una norma che, da un lato, non impone obblighi agli enti locali e, dall'altro lato, specifica che tali iniziative devono essere effettuate senza oneri di bilancio aggiuntivi. Non sorprende, quindi, che il numero di msna affidati a nuclei familiari resti molto basso, rispetto al numero di minori inseriti in strutture comunitarie.

### 3. Il progetto FA.B! Family Based care for children in migration (2021-2022)

Il progetto FA.B! (*Family Based care for children in migration*), finanziato dalla Commissione europea (Direzione Generale per l'Immigrazione) per il biennio 2021-2022, mira a supportare il miglioramento e l'implementazione del sistema di accoglienza familiare, alternativo al collocamento in comunità, per i minori giunti in Italia soli in cinque paesi dell'area mediterranea: Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro, coinvolgendo in ogni paese le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di privato sociale<sup>1</sup>. **L'ambiente familiare è unanimemente riconosciuto dagli studiosi come il contesto migliore per promuovere il benessere dei minori e, nel caso dei minori non accompagnati, per facilitarne l'integrazione.** Vi sono molti studi sulle buone pratiche a questo riguardo e anche diverse linee guida sull'argomento ma purtroppo solo una minoranza di minori non accompagnati beneficia di questo percorso (Pavesi, Valtolina, 2020). FA.B! intende contribuire a colmare questo gap tra la consapevolezza della migliore soluzione e la sua applicazione, intervenendo sugli aspetti critici del processo di promozione di un contesto di accoglienza alternativo ai centri di accoglienza. Le linee di azione del progetto Fab! sono: trasferimento di know how e strumenti per l'implementazione di pratiche e servizi personalizzati; miglioramento delle competenze degli attori chiave e dei professionisti; sensibilizzazione della società civile e delle parti interessate; qualificazione dei sistemi locali.

Gli obiettivi che il progetto si prefigge di raggiungere possono essere così sintetizzati: ampliare il ricorso all'affido familiare per i minori non accompagnati, per fornire loro un supporto adeguato, a misura dei bisogni individuali di ciascuno di loro; dotare i tutori, i professionisti e gli operatori sociali delle competenze necessarie per sviluppare relazioni di fiducia con questi minori particolarmente vulnerabili; migliorare la qualità dei sistemi di accoglienza per i minori stranieri, a livello nazionale e locale, in cinque paesi dell'Unione europea. Più a lungo termine, l'intento del progetto è quello di diffondere il più possibile il sistema di accoglienza in famiglia, per sostenere il benessere dei minori che giungono soli nel continente europeo.

Le attività previste dal progetto sono tutte specificamente riferite agli obiettivi appena descritti. Per quanto riguarda il primo obiettivo, è stata prevista l'organizzazione di una serie di workshop transnazionali tra i partner del progetto per il confronto tra le diverse esperienze nazionali; la creazione di linee guida e di strumenti operativi, per implementare servizi di assistenza basati sull'accoglienza in famiglia; la progettazione di servizi a misura dei

<sup>1</sup> Il progetto vede la partecipazione di sei partner. Capofila è CIDIS onlus, che coordina un'azione transnazionale, con la supervisione scientifica e metodologica della Fondazione ISMU, svolta dai partner (KMOP, Grecia; PorCausa, Spagna; Jesuit Refugee Service, Malta; Hope for Children, Cipro), coinvolgendo diversi attori tra professionisti, stakeholder, famiglie, volontari e società civile, si veda Progetto FA.B. disponibile in <https://www.ismu.org/progetto-fa-b/>.

bisogni individuali del minore; la promozione del loro diritto di scelta nelle opzioni riguardanti l'educazione, la cura e la salute; l'informazione e la responsabilizzazione di questi minori sui loro diritti e sull'importanza della loro partecipazione attiva nella definizione del loro collocamento familiare più adeguato. In riferimento al secondo obiettivo, le attività previste sono la programmazione di percorsi formativi mirati per professionisti (funzionari pubblici, responsabili dei servizi, operatori sociali, tutori, educatori); l'organizzazione di incontri per supportare le famiglie affidatarie e per sensibilizzare famiglie e singoli interessati all'affido di minori stranieri; la predisposizione di incontri informativi per i minori stranieri per metterli a conoscenza del funzionamento del sistema di affido familiare e sulle opportunità che tale forma di accoglienza può offrire. In riferimento al terzo obiettivo, il progetto si prefigge di realizzare una campagna di comunicazione europea, finalizzata a coinvolgere la società civile, i soggetti pubblici interessati e i professionisti nel promuovere il sistema di accoglienza in famiglia; di organizzare specifici momenti di incontro tra gli attori locali pubblici e privati direttamente impegnati nella cura e nell'integrazione dei minori stranieri; fornire supporto e consulenza agli attori pubblici e privati a diretto contatto con i minori non accompagnati; progettare e implementare laboratori di partecipazione-formazione, rivolti ai minori stranieri per rafforzare le loro motivazione e la loro consapevolezza nello scegliere il collocamento in famiglia, in alternativa alla comunità.

#### 4. Le buone pratiche di affido familiare dei msna in Italia

L'Osservatorio sulle pratiche di accoglienza dei msna della Fondazione ISMU<sup>2</sup> raccoglie da alcuni anni una serie di buone pratiche di affido familiare, in parte già presentate in maniera estesa in altre pubblicazioni.

Quelle che si vanno ad illustrare ora sono state scelte – tra le molte attive in Italia – in ragione del fatto che **le prime due sono caratterizzate da alcuni elementi ritenuti essenziali per la buona riuscita dei progetti e che si possono riscontrare anche in diverse altre esperienze, rappresentando quindi – seppure nelle specificità di ciascuna – una sorta di modello.** In particolare, esse sono caratterizzate da questi elementi:

- una partnership strutturata pubblico/privato sociale;
- la creazione di una rete intorno alle famiglie, che ne sostiene la scelta di affido e la gestione delle necessità quotidiane;
- l'identificazione di un target specifico del progetto di affido;
- un effettivo e costante monitoraggio della relazione tra famiglia affidataria e minore.

<sup>2</sup> Si veda <https://www.ismu.org/i-minori-stranieri-non-accompagnati/>.

La terza pratica è stata invece selezionata in quanto **fa riferimento all'affido parentale e consente quindi di analizzare una modalità di sostegno che la rete di famiglia estesa, a certe condizioni, può fornire al migrante giunto nel nostro paese da minorenni.**

#### 4.1 *“Anania – Accoglienza familiare per adolescenti migranti soli”;* *Caritas Ambrosiana (Milano)*

Il progetto di Accoglienza familiare per adolescenti migranti soli nasce nel 2016 con l'idea di strutturare con il Comune di Milano una collaborazione stabile attraverso la stesura di un protocollo di intesa, in cui sono disegnate con chiarezza funzioni e responsabilità dei diversi soggetti e professionisti coinvolti. La sfida iniziale è stata anzitutto quella di porsi al crocevia di due specifici ambiti di intervento: il settore accoglienza e integrazione dei giovani migranti soli e il settore affidi, inserendosi inoltre in un modello di affido familiare che il Comune di Milano già stava sperimentando.

Attraverso un percorso di formazione congiunta degli operatori del Comune, di Caritas Ambrosiana e della Cooperativa Farsi Prossimo è stato costruito un progetto condiviso che si basa su due orientamenti principali:

- immaginare l'affido come strumento anche per i giovani migranti soli già vicini alla maggiore età, con una progettualità legata anche al prosieguo amministrativo; in questo modo l'affido familiare diventa una risorsa strategica anche per l'accompagnamento all'autonomia;
- identificare con chiarezza il target cui destinare il progetto di affido: giovani in seconda accoglienza, con caratteristiche ben precise (ad esempio, che non presentino particolari vulnerabilità legate a comportamenti devianti, problemi psichiatrici, ecc.) segnalati dalle comunità di accoglienza.

**L'attività di promozione dell'affido viene realizzata utilizzando diversi canali che portano famiglie diverse ad avvicinarsi ai percorsi di formazione:** da quelle che già hanno sperimentato esperienze di affido e/o adozione o di cooperazione internazionale a quelle che manifestano una spinta ideale e un desiderio di generatività sociale.

Il percorso di formazione si presenta con una doppia finalità: **diffondere la conoscenza della specificità dell'affido familiare dei msna e fare una prima autoselezione delle famiglie disponibili.** Quelle che si candidano per l'affido vengono poi coinvolte in un processo di conoscenza personale a cura dell'équipe di progetto che ne indaga le motivazioni e le aspettative. Successivamente, vengono svolti degli incontri con l'assistente sociale dell'Ufficio affidi del Comune di Milano, incontri con la psicologa della cooperativa Farsi Prossimo e una visita domiciliare. Al termine di questo percorso di conoscenza viene proposto un abbinamento: l'assistente sociale che ha in carico il caso lo presenta alla famiglia; se non emergono controindicazioni, si inizia il percorso di avvicinamento tra la famiglia e il giovane migrante, nel rispetto dei tempi degli

attori coinvolti. La firma del patto di affido dà l'avvio ufficiale all'accoglienza, che viene costantemente monitorata e accompagnata dai tutor, che sono disponibili nell'arco delle 24 ore e 7 giorni su 7, sia per la famiglia che per il minore/neomaggiorenne accolto. Risulta infatti fondamentale fornire questa forma di vicinanza e di sostegno per entrambi i soggetti coinvolti nella convivenza. Le differenze culturali così come il fatto di avere a che fare con un giovane adulto, o molto vicino a diventarlo, possono infatti creare difficoltà di relazione nella gestione della quotidianità da entrambe le parti. La grande sfida in questo tipo di affido, infatti, è la dinamica intra-familiare che, se da una parte rappresenta indubbiamente una risorsa che favorisce e accelera l'inclusione sociale dei giovani migranti soli, dall'altra parte è fortemente interpellata dalle caratteristiche specifiche dei beneficiari di questa misura, nella maggior parte dei casi ben diverse da quelle dei beneficiari dell'affido "tradizionale".

Ad oggi sono stati realizzati cinque affidi a fronte della segnalazione di venti potenziali beneficiari: il basso numero di affidi posti in essere è stata determinata dalla presenza di situazioni difficilmente gestibili per diversi dei minori segnalati, ritenuti quindi non idonei ad entrare nel progetto. Proprio qui risiede la potenziale criticità del servizio, ossia la necessità di una conoscenza sufficiente dei ragazzi per identificare in maniera adeguata i possibili beneficiari dell'affido familiare: si tratta di una sfida in particolare per le comunità in cui sono accolti i minori e per gli assistenti sociali referenti dei singoli migranti soli, che devono essere in grado di comprendere quali dei minori accolti in comunità hanno le caratteristiche per poter realmente beneficiare di un inserimento in famiglia. Un continuo processo di informazione e formazione congiunta può indubbiamente aiutare a creare un linguaggio comune, a diffondere la pratica dell'affido e a condividere i criteri di selezione dei possibili beneficiari.

#### *4.2 "A misura di bambino. Percorsi di affido professionale a misura di bambino"; Comune di Corciano (PG)*

Il progetto nasce nel 2017 grazie a un finanziamento FAMI, con il cofinanziamento del Comune di Corciano. Attraverso un avviso pubblico di co-progettazione, sono stati individuati i partner della rete: le cooperative sociali Asad Frontiera lavoro (subentrata alla cooperativa Babele) e l'associazione ArciSolidarietà Ora d'aria. L'idea progettuale si colloca in continuità con l'esperienza di affido professionale che il Comune aveva attivato a partire dal 2012, dopo un'attività di sensibilizzazione della popolazione iniziata due anni prima. Il progetto è rivolto a minori in seconda accoglienza che non abbiano più di 14 anni. **La tipologia di affido scelta è quella dell'affido professionale, che prevede la presenza di un tutor disponibile 24 ore su 24 per 365 giorni l'anno, con il compito di sostenere la famiglia e il minore** nei passaggi cruciali, nella soluzione dei problemi, nella gestione delle particolari dinamiche relazionali e nella facilitazione dei rapporti con i servizi sociali. Ogni famiglia deve poi identificare al suo interno un referente professionale che deve seguire un percorso di formazione e impegnarsi

a lavorare in rete con gli altri soggetti coinvolti, mantenendo un rapporto costante con il tutor.

L'équipe di progetto è molto articolata e prevede: un coordinatore generale, un coordinatore-referente dell'équipe, un tutor dei percorsi di affidamento, degli educatori professionali, dei mediatori linguistico-culturali, degli operatori di supporto per l'inserimento linguistico e scolastico, un operatore legale, degli psicologi dell'età evolutiva, un consulente legale e un tutore legale per ogni minore.

Attorno alla rete di progetto è stata creata un'ulteriore rete che ha coinvolto: due istituti scolastici in cui sono stati inseriti i minori, l'Ufficio della cittadinanza del Comune di Corciano, il Centro di salute 6 di Ellera Corciano Usl Umbria 1, la Prefettura e la Questura di Perugia; le associazioni di cittadini migranti; altre associazioni del territorio; le famiglie e i cittadini.

Le famiglie disponibili sono state valutate attraverso un percorso fatto di colloqui, dapprima con l'assistente sociale e l'educatore dell'Ufficio di cittadinanza e, successivamente, con una psicologa deputata a valutare le motivazioni sottese alla scelta di accogliere il minore. La valutazione è stata integrata da una visita domiciliare.

**Il progetto prevede il passaggio diretto dalla prima accoglienza al collocamento in famiglia.** All'accoglienza di ogni minore è prevista la presenza del responsabile dei servizi sociali del Comune, dell'educatore dell'Ufficio di cittadinanza, del mediatore linguistico-culturale, del tutor individuato per ciascun minore e dei referenti delle aree del progetto. Durante il primo incontro presso gli uffici del Servizio sociale di Corciano, con l'aiuto del mediatore linguistico-culturale, vengono descritti ai ragazzi il percorso di inserimento in famiglia, le attività previste dal progetto di inserimento scolastico, le attività sociali, culturali e sportive presenti sul territorio e le figure alle quali poter fare riferimento. Terminato questo momento, i minori vengono accompagnati presso le famiglie, dove la prima conoscenza con la famiglia affidataria viene supportata dalla presenza del mediatore culturale, del tutor e dell'educatore dell'Ufficio di cittadinanza. Nei primi giorni queste figure professionali sono costantemente presenti in famiglia, per facilitare l'inserimento del minore nella famiglia e per accompagnare famiglia e minore nella prima fase di costruzione della relazione.

La valutazione e il monitoraggio interessano sia i singoli percorsi di affidamento che il progetto nel suo complesso.

A fine 2021 sono stati attivati dieci affidi: di questi otto sono ancora in corso, al momento della stesura di questo capitolo, mentre due sono stati interrotti (uno dal Servizio Centrale su richiesta del minore e uno per un ricongiungimento familiare).

La scelta di puntare su minori che non abbiano più di 14 anni è stata dettata dall'intenzione di consentire ai beneficiari di avere del tempo a disposizione per realizzare tutti quegli step necessari ad una soddisfacente inclusione sociale, senza l'ansia di dover accelerare i tempi. La ricca offerta di attività che ruota intorno ai giovani migranti soli (dal sostegno scolastico curricolare all'inclusione sociale attraverso attività sportive e ludico-ricreative, dagli incontri di gruppo al doposcuola, al supporto legale) consente infatti a questi minori di acquisire tutte quelle competenze, abilità e cono-

scenze necessarie per transitare poi in maniera adeguata a una forma di vita indipendente.

### *4.3 Affido parentale per minori stranieri non accompagnati; Comune di Trieste*

Il Comune di Trieste, accanto all'affido etero-familiare, sta sperimentando – seppure su piccoli numeri – l'affido parentale, ossia una forma di affido destinata a minori giunti nel nostro paese privi dei genitori e **affidati a persone che fanno parte della loro rete familiare estesa (parenti entro il quarto grado)**. L'esperienza riguarda in particolare i minori giunti dal Cossovo: attraverso un ascolto attento del minore, gli operatori del Servizio msna cercano infatti di verificare l'esistenza sul territorio di zii, cugini, fratelli o nonni che siano in grado di ospitarli, fornendo loro non soltanto un'accoglienza materiale, ma una relazione che possa ripristinare il legame familiare. La presenza di immigrati dal Cossovo è a Trieste ormai consolidata: si tratta di famiglie che si sono pienamente integrate nel tessuto locale, che hanno attivato anche imprese proprie soprattutto nel settore edile e che sono quindi anche in grado di favorire l'inserimento lavorativo dei giovani migranti soli. Tuttavia, se da una parte la comunità etnica rappresenta una risorsa, dall'altra può rappresentare un rischio: ad esempio quando allontana i minori dalla formazione scolastica inserendoli in maniera precoce nel mondo del lavoro. Occorre quindi svolgere un'attenta funzione di controllo per evitare esiti indesiderati.

Il processo di reperimento dei parenti non è sempre facile: molti minori sono reticenti nel raccontare la loro storia e in particolare nel dichiarare la presenza di familiari. Sta dunque alla capacità degli operatori riuscire a ricostruire la eventuale rete parentale dei giovani migranti.

Questa esperienza di affido parentale appare interessante anche perché da essa potrebbe eventualmente scaturire **una progettazione di affido omoculturale, in cui sia la comunità etnica ad essere interlocutrice dei Servizi sociali** (servizio msna e servizio affidi), promuovendo la cittadinanza attiva delle famiglie immigrate con una presenza ormai consolidata e che si rendono disponibili ad accogliere minori soli indipendentemente dai vincoli di parentela. Ovviamente questo richiederebbe l'attivazione di un iter che prevede la formazione e la selezione delle famiglie affidatarie, così come avviene nell'affido interculturale.

Occorre peraltro ricordare che, sebbene vi sia indubbiamente una spinta anche normativa verso l'affido, non tutti i minori – così come non tutte le famiglie – sono idonei a questa forma di accoglienza: i ragazzi più grandi, vicini alla maggiore età, con percorsi di adultizzazione precoce, particolarmente sofferenti per i traumi subiti, potrebbero non sentirsi a loro agio in un contesto familiare. Le famiglie, inoltre, proprio per le particolari storie migratorie di molti di questi minori, devono essere solide per poter affrontare un impegno di questo tipo.

Del resto, l'esperienza di Trieste mette in luce come i progetti di affido – per essere efficaci – si debbano basare su una progettazione individualizzata

che tiene conto tanto delle vulnerabilità, dei bisogni e delle risorse dei ragazzi, quanto delle caratteristiche delle famiglie affidatarie. Questa centratura sui due attori in campo è evidente anche nelle esperienze di affido etero-familiare ad oggi sperimentate: si tratta infatti di esperienze che hanno visto persone, già vicine ai ragazzi perché tutori o volontari nelle comunità di accoglienza, rendersi disponibili ad un impegno maggiore nei loro confronti, che le ha portate a diventare, appunto, famiglie affidatarie. Tali esperienze mettono in luce come vi siano alcuni ambiti sui quali puntare in maniera più specifica per trovare soggetti disponibili all'affido: sono gli ambiti di chi di fatto è già a conoscenza della condizione di questi minori, è già entrato in contatto con loro, ha già costruito dei legami, confrontandosi con la diversità culturale, e che dunque decide di dedicare loro tempo e risorse in maniera ancor maggiore.

## 5. Una proposta

Nella tragicità dei viaggi attraverso il Mediterraneo, per i minori non accompagnati, sarebbe importante anche pensare, come prevede una proposta attualmente depositata in Parlamento, a un'accoglienza familiare temporanea ai giovani che provengono da paesi terzi, in condizioni di guerra o di grave difficoltà, **approvando una legge che preveda procedure adeguate che regolino l'affidamento familiare internazionale, attualmente inesistente**. Esso rappresenterebbe la base per definire corridoi umanitari attraverso cui i minori possano allontanarsi dal loro paese in sicurezza, con dei progetti di vita garantiti, che accompagnino sia la relazione con la famiglia di origine, sia l'inclusione nei territori di arrivo. Le procedure dovrebbero poter prevedere enti qualificati e riconosciuti da una autorità centrale, che possano operare nella tutela del superiore interesse del minore e della famiglia, prevedendo un percorso che vedrebbe una collaborazione interistituzionale, con una stretta convergenza di intenti tra Ministeri, terzo settore qualificato e famiglie italiane disponibili.

## Riferimenti bibliografici

**Di Pascale A.** (2020), “La normativa italiana ed europea per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati”, in Pavesi N., Valtolina G.G., *Le buone pratiche nell'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia. Processi di inclusione e fattori di resilienza*, FrancoAngeli, Milano, pp. 54-67.

**Pavesi N.** (2019), “Minori stranieri non accompagnati. La transizione alla maggiore età”, in *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, FrancoAngeli, Milano, pp. 273-282.

**Pavesi N., Valtolina G.G.** (2020), *Le buone pratiche nell'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia. Processi di inclusione e fattori di resilienza*, FrancoAngeli, Milano.

**Pavesi N., Valtolina G.G.** (2020), “La tutela dei minori stranieri non accompagnati. L'attività del tutore volontario”, in *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, FrancoAngeli, Milano, pp. 307-316.

**Unione europea** (2010), *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* [Gazzetta ufficiale C 115 del 4.5.2010] [online] disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010XG0504%2801%29>.

**Valtolina G.G.** (2017), “I minori stranieri non accompagnati”, in *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016*, FrancoAngeli, Milano, pp. 257-268.

**Valtolina G.G., Pavesi N.**, (2018), “I minori stranieri non accompagnati”, in *Ventitreesimo Rapporto sulle migrazioni 2017*, FrancoAngeli, Milano, pp. 181-198.

Il Rapporto annuale ISMU sulle migrazioni giunge nel 2022 alla sua XXVII edizione e costituisce ormai un utile riferimento per chi si occupa di questo tema, in Italia e non solo. Questa edizione analizza sia l'impatto della pandemia sui flussi migratori e sugli immigrati, sia le conseguenze, sotto il profilo migratorio, della drammatica questione afghana. Attenuata l'emergenza sanitaria nella seconda metà del 2021, si è riaccesa infatti l'attenzione sui temi delle migrazioni, facendo riemergere le sfide che il fenomeno presenta per l'Italia e l'Unione europea.

Oltre alle consuete aree di studio (salute, lavoro, quadro normativo e scuola) e agli aspetti statistici – ISMU stima che gli stranieri che vivono stabilmente nel nostro paese al 1° gennaio 2021 siano 5 milioni 576mila – il Ventisettesimo Rapporto dedica una particolare attenzione agli atteggiamenti e orientamenti degli italiani e alle esperienze delle donne migranti in termini di discriminazione e di valorizzazione positiva. Inoltre, il volume è arricchito da approfondimenti sui rifugiati e sull'azione umanitaria, su come è stato affrontato il fenomeno migratorio nelle elezioni comunali, sulle misure alternative alla detenzione e sull'affido familiare dei minori stranieri non accompagnati. Infine, anche quest'anno è riservato uno sguardo all'Europa, in special modo alle nuove prospettive della politica migratoria dell'Unione nell'era post-Merkel, e al mondo, con una particolare attenzione alle iniziative politiche bilaterali con i paesi africani.



*Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multi-etnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, enti del terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.*