

Fondazione ISMU  
**Ventiseiesimo  
Rapporto sulle migrazioni 2020**

**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** Maurizio Ambrosini, Marzio Barbagli, Fabio Berti, Elena Besozzi, Rita Bichi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Botturi, Raffaele Bracalenti, Marco Caselli, Ennio Codini, Michele Colasanto, Enzo Colombo, Maddalena Colombo, Vittorio Cotesta, Carlo Devillanova, Roberto De Vita, Giacomo Di Gennaro, Alessandra Facchi, Patrizia Farina, Alberto Gasparini, Mario Giacomarra, Graziella Giovannini, Francesco Lazzari, Marco Lombardi, Fabio Massimo Lo Verde, Giuseppe Mantovani, 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, Alberto Tarozzi, Mara Tognetti Bordogna, Antonio Tosi, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

**Coordinamento Editoriale** Elena Bosetti, Francesca Locatelli

Fondazione ISMU

# Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020

**FrancoAngeli**

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835114857

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 2021.

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 © 2021 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 | Migrazioni, Europa e globalizzazione in tempi di pandemia

di Vincenzo Cesareo

- |   |    |
|---|----|
| 1. 2020: un anno di inattesa discontinuità                    | 9  |
| 2. Movimenti migratori, tensioni sociali e questione africana | 27 |
| 3. Per un nuovo protagonismo dell'Europa                      | 53 |
- 

## Parte seconda | Aspetti statistici e normativi

- |  |     |
|--|-----|
| 4. Gli aspetti statistici<br><i>di Gian Carlo Blangiardo e Livia Elisa Ortensi</i> | 73  |
| 5. Le migrazioni in Europa<br><i>di Livia Elisa Ortensi</i>                        | 91  |
| 6. Il quadro normativo<br><i>di Ennio Codini</i>                                   | 109 |
- 

## Parte terza | Aree di attenzione

- |  |     |
|--|-----|
| 7. Il lavoro<br><i>di Laura Zanfrini</i>                   | 123 |
| 8. La scuola<br><i>di Mariagrazia Santagati</i>            | 141 |
| 9. La salute<br><i>di Nicola Pasini e Veronica Merotta</i> | 159 |
- 

## Parte quarta | Europa, Africa e immigrazione

- |   |     |
|---|-----|
| 10. Le politiche dell'Unione europea in materia di migrazione e asilo:<br>le (non) novità del 2020<br><i>di Antonio Zotti</i> | 175 |
| 11. L'evoluzione del quadro normativo europeo<br><i>di Alessia Di Pascale</i>   | 189 |

12. Nuove prospettive per le politiche migratorie europee:  
opinione pubblica e budget dell'Unione  
*di Pierre Georges Van Wolleghem* 201
13. Unione europea, Africa e migrazioni  
*di Luca Merotta* 215
- 

## Parte quinta | Approfondimenti

14. La *politics* dell'immigrazione nel 2020: regolarizzazione  
ed elezioni regionali  
*di Nicola Pasini e Marta Regalia* 231
15. Media, politica e immigrazione. Un rapporto difficile  
*di Paola Barretta, Nicola Pasini e Giovanni Giulio Valtolina* 251
16. I rifugiati e l'azione umanitaria  
*di Maurizio Ambrosini* 273
17. Razzismo e discriminazione ai tempi della pandemia  
*di Veronica Riniolo* 287

# Parte prima

## Migrazioni, Europa e globalizzazione in tempi di pandemia

1. Leggere le migrazioni alla luce del Coronavirus

---

2. La nuova regolarizzazione degli immigrati

---

3. La regolarizzazione italiana nel confronto internazionale

# 1. 2020: un anno di inattesa discontinuità

Vincenzo Cesareo

*Atene fu distrutta dalla paura della peste, non dalla peste.*  
Tucidide, La guerra del Peloponneso

## 1. Leggere le migrazioni alla luce del Coronavirus

### 1.1 Tre scenari ipotizzabili

Dall'inizio del 2020 l'improvviso, inaspettato scatenarsi e il rapido diffondersi del Coronavirus ha inciso significativamente a livello individuale e collettivo su larga parte della popolazione del nostro pianeta, seminando morte, dolore, paura, insicurezza, nonché impotenza per non riuscire a combattere questo terribile e finora sconosciuto virus.

Milioni di persone sono state costrette a cambiare repentinamente il loro abituale e consolidato modo di vivere, mentre si pongono preoccupanti interrogativi su un futuro che appare sempre più incerto. La sorpresa è stata dunque notevole anche perché le attese nei confronti di eventuali crisi riguardavano piuttosto l'economia, la finanza, ma non certo un virus sconosciuto che in breve ha sconvolto il mondo.

Gli effetti della pandemia si sono subito registrati anche sotto il profilo della mobilità umana e quindi sulle stesse dinamiche migratorie: basti pensare alla drastica riduzione della fruizione dei mezzi di trasporto (di terra, mare e cielo), alla chiusura di numerose frontiere che hanno di fatto bloccato, ad esempio, i ricongiungimenti familiari, che costituiscono ormai il principale flusso migrato-

rio regolare, in Europa come negli Stati Uniti<sup>1</sup>.

La storia insegna che la mobilità umana ha costituito spesso un fattore rilevante nella diffusione di epidemie, le quali, a loro volta, possono contribuire a produrre effetti sotto il profilo demografico, sociale, politico e culturale, accentuando delle criticità già presenti in una società<sup>2</sup>. Ciò è peraltro riscontrabile anche nel caso delle catastrofi di altra natura: basti pensare al terremoto che nel 1775 ha devastato Lisbona, provocando la morte di metà della sua popolazione, nonché un profondo dramma collettivo che ha messo in crisi le visioni del mondo fino ad allora unanimemente condivise. Anche in base a questi precedenti, si è diffuso il convincimento che – dopo questa guerra mondiale combattuta contro un nemico sconosciuto e invisibile – “nulla sarà come prima” e quindi le nostre società dovranno cambiare da molti punti di vista.

In particolare, è auspicabile che l’angosciosa esperienza del COVID-19 faccia maturare e diffondere il convincimento che apparteniamo tutti a una medesima umanità, che siamo tutti potenzialmente a rischio di contagio, che il benessere di ciascuno è sempre più connesso con quello degli altri, vicini e lontani, che – per riprendere l’efficace espressione di Papa Francesco – siamo tutti “sulla stessa barca” e dobbiamo remare tutti assieme. In altre parole, dall’esperienza diretta o indiretta del Coronavirus dovremmo riuscire a diventare più generosi e, per rimanere allo specifico ambito di attenzione della nostra Fondazione, diventare più umani anche con gli immigrati, offrendo a loro la nostra umanità e ricevendo da loro la propria umanità.

Il tempo della pandemia è segnato dalla dolorosa esperienza della perdita di persone care, dalle malattie, dall’obbligo dell’isolamento, dal dover sospendere relazioni interpersonali dirette affettive e amicali, dal non potere godere della natura. Questa forzata latenza ci può portare a riscoprire il valore delle relazioni umane dirette (*face to face*) e dello stare insieme con gli altri, a riconoscere l’importanza della comunità, contraddistinta da relazioni calde, anziché la primazia della società, in cui prevalgono le relazioni fredde. Tutto ciò potrebbe forse indurre a ripensare il nostro modo di vivere pre-virus. In particolare, va rimesso in questione quell’iper-individualismo tanto diffuso ai nostri giorni e che costituisce uno dei tratti distintivi, se non addirittura il principale, del nar-

<sup>1</sup> Il 40% dell’immigrazione permanente verso i paesi sviluppati è dovuta a ricongiungimenti familiari, secondo dati OECD. Con riferimento ai 27 paesi dell’Unione europea, disponiamo anche dei dati Eurostat, che confermano la rilevanza dei flussi legati a ragioni familiari: i permessi per famiglia attualmente validi costituiscono il 38,3% del totale e il 27,4% dei nuovi permessi emessi nel 2019.

<sup>2</sup> Sin dal lontano passato, il continente asiatico è stato ritenuto un incubatore di epidemie, che spesso si sono estese fino all’Occidente, in particolare tramite la mobilità umana lungo le vie della seta. Basti ricordare la cosiddetta “epidemia Antonina” che giunse a colpire l’Impero romano nel 165 d.C., la peste del 541 d.C. che attraversò l’Asia, l’Egitto e poi l’Europa, così come la lebbra che, a cominciare dal XII secolo, si diffuse a seguito dei contatti con l’Oriente. Successivamente, dall’estremo oriente tramite i commerci marittimi giunsero la peste nera del 1347, che imperversò per un triennio nel nostro continente, e la peste bubbonica del XVI secolo. Queste ed altre epidemie hanno contribuito a determinare, seppur con intensità diverse, il decorso di processi storici rilevanti. Ad esempio, la peste del Seicento ha inciso sul declino dell’Italia in quel secolo, descritto da Manzoni ne *I promessi Sposi*; la peste inglese del 1665 ha indebolito la Gran Bretagna, le epidemie avvenute nel corso dell’800 hanno indotto il governo degli Stati Uniti a introdurre misure restrittive per gli immigrati, in particolare di origine asiatica. A sua volta, la peste nera ha dato origine a una crisi che ha propiziato il fiorire del Rinascimento italiano.

cisista, tutto centrato egoisticamente su se stesso, per il quale gli altri diventano rilevanti esclusivamente nella misura in cui servono e sino a quando servono, cioè in termini meramente strumentali, in base al principio “usa e getta”. È dunque possibile prevedere che, almeno in una qualche misura, questa drammatica pandemia possa arrivare a mettere in crisi la persona con questi tratti distintivi, la sua chiusura egoistica autoreferenziale, la sua illusionistica onnipotenza, svelandone invece l'intrinseca fragilità.

Se la dura esperienza del Coronavirus potrà servire a riflettere sulla nostra esistenza e a riorientarla nell'ottica di una “umanità ritrovata”, potranno riacquisire importanza i valori della solidarietà umana e della responsabilità a livello individuale e collettivo, valori che rimandano al più generale e universale principio della fratellanza umana, riproposto per l'appunto dalla pandemia. Se questo orientamento venisse condiviso in misura rilevante, c'è ragione di ritenere che anche la questione migratoria potrebbe essere affrontata con sano realismo alla luce di tale principio, cioè in termini più umani.

In questo *primo* scenario appena delineato e considerato auspicabile, dopo il tempo traumatico della pandemia, potrebbe quindi seguire il tempo della rinascita all'insegna dell'“umanità ritrovata”, con tutto quanto ne conseguirebbe in termini di valorizzazione delle persone, di ogni persona indipendentemente dalla cultura, dall'etnicità, dalla posizione sociale, dall'essere nativo, immigrato o profugo, poiché tutti siamo sulla stessa barca, che è il nostro mondo.

A tale quadro non si può affiancare un altro, nel quale il cambiamento provocato dal virus consisterebbe non nell'apertura umanitaria, ma nella chiusura a riccio richiesta e pretesa da parte di quei numerosi movimenti sovranisti presenti in Europa, ma anche negli altri continenti, che vedono nella pandemia un'occasione per esigere la chiusura del proprio paese, per trovare un capro espiatorio di turno al di fuori (lo straniero) e/o anche all'interno (l'immigrato). In questo *secondo* scenario si palesa quindi il rischio che, come reazione al Coronavirus, si diffonda un altro tipo di virus, quello dell'egoismo, sia a livello individuale sia a livello collettivo. La strategia diventa allora quella di attizzare il fuoco tramite la diffusione di allarmi terrorizzanti, alimentando il più possibile la paura tra la gente, pretendendo di sigillare le frontiere come se il virus si potesse arrestare con questo provvedimento, ponendo come obiettivo il ritorno alle piccole patrie, concepite quali isole felici, aizzando la collera contro la “perfida Europa” accusata di non aiutare adeguatamente i paesi bisognosi, i quali però a volte rifiutano di essere aiutati. Al posto della “umanità ritrovata” riemerge e si consolida invece la chiusura egoistica, con la quale, prendendo a pretesto il virus, si penalizzano gli immigrati e si rifiutano i richiedenti asilo, per non parlare dell'introduzione di norme antidemocratiche messe in atto da governi ostili alla liberaldemocrazia.

Oltre a questi due opposti scenari, ne va aggiunto un *terzo*, anch'esso di indubbio rilievo: quello in cui si prevede che, trascorso il periodo del virus, tutto cambi nel senso che nulla cambi. Una volta superata la paura e la crisi, l'impegno si concentra nel cercare a tutti i costi di ritornare alla vita di prima sforzandosi di dimenticare il Coronavirus, ritenuto un mero incidente di percorso, cioè una brutta parentesi della vita da dimenticare quanto più e quanto prima possibile.

Una frangia estrema di questa categoria di persone arriva addirittura a negare la stessa esistenza di una drammatica pandemia, sostenendo che questa sia stata inventata o quantomeno enfatizzata per losche strumentalizzazioni politiche.

Solamente col trascorrere del tempo si potrà cogliere quale sarà il reale impatto del COVID-19 sulla nostra vita e anche su quella degli immigrati. Per ora si può soltanto auspicare che le persone che hanno “ritrovato l’umanità” diventino più disponibili ad avere atteggiamenti e assumere comportamenti più responsabili e solidali nei confronti dei propri simili, immigrati compresi. Per coloro che invece in modo esplicito o implicito assumeranno la pandemia quale evento che conferma la loro opzione sovranista, c’è ragione di ritenere che si accenterà la loro ostilità nei confronti degli immigrati, se non addirittura il rifiuto di essi. Infine, le persone che intendono dimenticare o cancellare la tragedia del COVID-19 faranno di tutto per riprendere la propria vita con le stesse modalità pre-virus, andando però incontro a non pochi problemi perché qualcosa sarà comunque mutato. In particolare, questa categoria di persone difficilmente modificherà gli atteggiamenti messi in atto in precedenza nei confronti degli immigrati. L’auspicio è che siano numerose le persone e le classi dirigenti del nostro pianeta a essere contagiati dal “virus positivo dell’umanità ritrovata”, ma per favorire questa prospettiva è essenziale un forte e diffuso impegno anche di natura culturale.

Dopo aver delineato tre ipotetici scenari post-virus che interessano anche gli immigrati, è doveroso mettere in evidenza due fatti che riguardano direttamente questi ultimi in relazione alla pandemia. Il primo, verificatosi all’inizio dell’esplosione del COVID-19, è consistito nella ricerca di possibili colpevoli di questa tragedia attribuendo, non solo ai cinesi ma a tutti gli immigrati, la responsabilità della stessa. Questo tentativo, peraltro maldestro, di ricorrere al capro espiatorio è stato subito stroncato in quanto gli eventi hanno messo presto in evidenza l’insostenibilità di tale attribuzione di colpa, che avrebbe potuto provocare una pericolosa “caccia all’untore” di manzoniana memoria. Allo stesso tempo, occorre tenere presente che tale “ricerca del colpevole” possa essere stata facilitata dalla condizione di generale “spaesamento” causato dalla pandemia, la quale ha creato non solo allarme, ma anche panico tra la popolazione. Tale spaesamento è stato anche indotto dalla confusione iniziale delle informazioni riguardanti la gestione dell’emergenza sanitaria e i comportamenti corretti da tenere. Alla luce di ciò, ci si è chiesti se sia stata garantita la salute degli immigrati (soprattutto presenti in modo irregolare sul territorio nazionale) e se questi ultimi abbiano rappresentato o meno un problema di salute per se stessi e per l’intera collettività. Ma, proprio con riferimento a ciò, richiamiamo il secondo fatto, verificatosi nel corso della pandemia, che riguarda il numero di immigrati colpiti dal virus: essi risultano contagiati nelle stesse proporzioni in cui lo sono gli italiani autoctoni, seppur con differenze legate ai gruppi nazionali – cfr. capitolo 9 in questo Rapporto ISMU. Sebbene, come appena evidenziato, rispetto all’intera popolazione italiana gli immigrati non siano stati colpiti in misura proporzionalmente superiore, è del tutto evidente che il COVID-19 abbia provocato, o meglio, accentuato tra costoro non pochi problemi e difficoltà per quanto riguarda non solo la salute, ma anche l’attività lavorativa (cfr. capi-

tolo 7 in questo Rapporto); la richiesta di asilo (cfr. capitolo 2 in questo Rapporto); l'insegnamento a distanza, con l'indispensabile utilizzo del computer, di cui spesso gli allievi immigrati non hanno disponibilità (cfr. capitolo 8 in questo Rapporto); il sovraffollamento abitativo e la condizione di irregolarità; i flussi delle rimesse finanziarie inviate nei paesi di origine (cfr. capitolo 2 e capitolo 13 in questo Rapporto).

A quest'ultimo riguardo va messo in evidenza il grave effetto provocato dalla pandemia a livello globale: **la significativa riduzione dell'invio di denaro alle proprie famiglie da parte degli immigrati a seguito della perdita o della riduzione del loro lavoro e quindi del loro guadagno**, previsto ad esempio dalla Banca Mondiale, dalla rete European Migration Network e dall'OECD (World Bank, 2020; EMN-OECD, 2020; cfr. anche capitolo 2 in questo Rapporto). Per ciò che concerne il nostro paese, in base ai dati della Banca d'Italia relativi al primo semestre 2020, si è però riscontrata una tendenza contraria: la pandemia, infatti, sembra non aver inciso in questa prima parte dell'anno sull'andamento delle rimesse, che sono addirittura aumentate. In base a elaborazioni ISMU di tali dati, le rimesse inviate tra il 1° gennaio 2020 e il 30 giugno 2020 ammontavano a 3 miliardi 331 milioni di euro, contro i 2 miliardi 844 milioni del primo semestre del 2019 e i 2 miliardi 722 milioni dello stesso periodo del 2018. Secondo il centro studi CeSPI (2020), una possibile ragione di tale aumento consisterebbe nell'emersione di molti flussi di denaro che, altrimenti, verrebbero trasferiti informalmente attraverso sistemi legati al movimento di persone e di merci tra paesi confinanti o comunque vicini; l'interruzione di questi spostamenti dovuta alla pandemia ha reso necessario ricorrere in misura maggiore ai servizi di *money transfer*. Allo stesso tempo, gli immigrati potrebbero aver attinto dai propri risparmi per non dover sospendere l'invio di denaro anche durante il periodo di emergenza<sup>3</sup>.

In ogni caso, come ribadito, si tratta di dati che riguardano solo la prima parte dell'anno, ed è assai probabile che solo nel corso del 2021 sarà possibile registrare gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria e del conseguente arresto delle attività produttive sulla capacità dei migranti di produrre rimesse. L'impatto della crisi economica sulla popolazione straniera, infatti, è da valutarsi alla luce del quadro più ampio di impoverimento materiale della società italiana, dovuto alle nefaste conseguenze della pandemia. In base a elaborazioni di Istat e del Ministero del Lavoro (Istat et al., 2020), nel corso del secondo trimestre del 2020 (quello immediatamente successivo alla prima ondata della pandemia) si è registrato un forte calo del numero di occupati sia in termini tendenziali (-3,6%, -841mila), sia in termini congiunturali (-2,0%, -470 mila).

<sup>3</sup> Con riferimento alle rimesse nel 2020, si segnalano anche i primi risultati che emergono da una ricerca realizzata da Fondazione ISMU, "La pandemia COVID-19 tra la popolazione migrante e di origine straniera nelle province di Milano, Bergamo, Brescia e Cremona". La rilevazione è avvenuta tra settembre e ottobre 2020; i dati sono ancora in fase di elaborazione al momento della stesura del presente Rapporto. Tuttavia, è già possibile riportare in questa sede che il 22% dei migranti intervistati inviava abitualmente denaro al paese di origine già prima della pandemia e dichiara di continuare a farlo nella stessa misura; l'11% afferma di continuare a inviare denaro, ma in misura minore rispetto a prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria; infine, il 3,4% ha dichiarato di non riuscire più a inviare denaro.

Inoltre, secondo un'indagine della Banca d'Italia (Neri, Zanichelli, 2020), oltre la metà della popolazione italiana dichiarava a giugno 2020 di aver subito una contrazione del reddito familiare in seguito alle misure adottate per il contenimento dell'epidemia. Con specifico riferimento alle famiglie in povertà, per il 2019 l'Istat ha stimato che quelle composte da soli stranieri con minori fossero cinque volte superiori alle famiglie di soli italiani; inoltre, sempre nel 2019, erano quasi 1 milione e 400mila gli individui stranieri in condizioni di povertà assoluta, pari al 26,9% dell'intera popolazione straniera (Istat, 2020). Tenendo conto che il 5,9% del totale degli italiani si trova nelle medesime condizioni (Ibid.), possiamo constatare come la stagnazione economica della fase pre-COVID-19, in un primo tempo, insieme alla crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria, in un secondo tempo, colpiscano più duramente, in proporzione, la popolazione straniera.

## 2. La nuova regolarizzazione degli immigrati

L'improvviso irrompere sulla scena mondiale del COVID-19, a partire dalla Cina, successivamente in Corea del Sud, Iran, Italia per estendersi infine a tutti i continenti, ha comprensibilmente concentrato l'attenzione su questa terribile pandemia che riguarda ognuno di noi. Questa drammatica realtà, senz'altro la più grave dopo quella della Seconda Guerra Mondiale, è diventata quindi l'indubbia questione primaria di cui i mezzi di comunicazione e l'opinione pubblica si interessano e sulla quale si interrogano. Di conseguenza, nel 2020, altre questioni pubbliche, sia pur rilevanti, sono passate necessariamente in secondo piano. Tra queste, quella dell'immigrazione che, come noto, è invece stata per molto tempo al centro dell'attenzione nel nostro paese, sia nell'agenda politica sia tra la popolazione, dove ai contrari, o "apocalittici", si contrappongono i favorevoli o "irenici" (Cesareo, 2020: 75-77).

Tuttavia, va sottolineato che l'immigrazione può aver perso di importanza relativa, ma non certo di importanza oggettiva, in quanto i problemi che la riguardano sono tuttora rilevanti e aperti. Anzi, è possibile sostenere che essi lo siano diventati ancora di più proprio a causa dello stesso Coronavirus che, come già accennato, direttamente o indirettamente, ha avuto un impatto su molti aspetti che riguardano le stesse persone immigrate. **C'è peraltro ragione di affermare che, almeno in una qualche misura, proprio la pandemia abbia costretto a riproporre con urgenza la questione migratoria, perché ha messo chiaramente in evidenza quanto siano necessari gli immigrati, anche quelli irregolari**, per far fronte alle esigenze della nostra agricoltura, in particolare nelle stagioni del raccolto, nella sfera dell'assistenza agli anziani e ai disabili, nonché in altri settori quali l'edilizia e la ristorazione. A causa del virus, molti immigrati sono stati però impossibilitati a svolgere queste essenziali attività, anche perché bloccati nei loro paesi d'origine per effetto del lockdown: tali assenze forzate hanno fatto emergere chiaramente quanto sia indispensabile il contributo di queste persone alla vita del nostro paese. Proprio queste consta-

tazioni, unite a ulteriori considerazioni riguardanti la necessità di combattere la piaga del lavoro nero e dello sfruttamento, hanno dato nuovo impulso, tra marzo e aprile 2020, alla ripresa del dibattito sull'immigrazione, sfociato nella decisione di varare una nuova regolarizzazione degli immigrati senza permesso di soggiorno presenti sul territorio italiano. Se infatti il 2020 si è certamente caratterizzato per altre importanti novità normative e giurisprudenziali in materia di immigrazione<sup>4</sup>, in questa sede, intendiamo soffermarci nello specifico sulla “regolarizzazione” decisa dall'esecutivo italiano, in quanto riteniamo che questa abbia rappresentato una delle più significative decisioni prese durante il 2020, anche alla luce di precedenti esperienze simili sperimentate in passato.

Prima di addentrarci in questa analisi occorre tenere presente che, mentre si svolgevano le procedure di regolarizzazione, si sono verificati due fatti rilevanti: un sensibile aumento degli arrivi, via mare e via terra, di immigrati (alcuni dei quali poi fuggiti dai centri di accoglienza), e la diffusione del contagio da COVID-19 tra un certo numero di essi. Il combinato disposto di questi due eventi ha immediatamente dato luogo a proteste e preoccupazioni da parte della popolazione, già provata dalla pandemia e dalla generale situazione di crisi e di paura che stava attraversando il nostro paese. La questione migratoria è dunque nuovamente e rapidamente tornata al centro dell'attenzione dei media e dei social network (cfr. capitolo 15 in questo Rapporto). Infatti, il disagio percepito dalla popolazione è stato subito cavalcato dai sovranisti, che hanno colto l'occasione per riprendere la loro battaglia contro gli immigrati, approfittando dell'insofferenza che questi fatti provocavano in parte della popolazione italiana. Come ha scritto Antonio Scurati, la recrudescenza della pandemia va ascritta particolarmente a due diverse categorie di persone: “i vacanzieri figli di papà e gli immigrati figli di nessuno. I primi riempiono le cronache con i loro pelosi rimorsi (...), i secondi contagiati in centri di accoglienza trasformati in incubatori, tacciono, ma sul loro conto, riempiono le cronache le dichiarazioni dei leader populistici che li additano come untori (su giovani festaioli non una parola?)”<sup>5</sup>.

Entro tale quadro, in cui la questione migratoria è tornata al centro dell'attenzione, va contestualizzato il processo di regolarizzazione, al quale Fondazione ISMU ha ritenuto di dedicare una specifica attenzione, approfondendo il dibattito e la normativa adottata in merito a tale misura, nonché le conseguenze della stessa, tramite un'attività di monitoraggio e di ricerca, di natura multi e inter-disciplinare, scandita nelle seguenti quattro fasi<sup>6</sup>:

<sup>4</sup> In particolare, va citata la revisione dei “Decreti Sicurezza” nell'ottobre 2020 e la decisione della Corte Costituzionale di dichiarare illegittime le misure del primo decreto Sicurezza, in base alle quali si vietava l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo, poiché ritenute una violazione dell'Art. 3 della Costituzione, nonché “intrinsecamente irrazionali”, ovvero controproducenti. Si rimanda al capitolo 6 in questo Rapporto per approfondimenti.

<sup>5</sup> Antonio Scurati, “Alla ricerca della normalità tra i pericolosi cicaleggi d'agosto”, *Corriere della Sera*, 11.08.2020.

<sup>6</sup> Cfr. anche <https://www.ismu.org/la-nuova-regolarizzazione-degli-immigrati/>.

*Fase 1 - In attesa del decreto:* raccolta e analisi delle diverse posizioni espresse dal mondo della politica, degli ambiti produttivi e del terzo settore prima della pubblicazione del cosiddetto “Decreto Rilancio”, che avrebbe contenuto le disposizioni riguardanti la regolarizzazione.

*Fase 2 - Prime considerazioni di ISMU sul decreto:* analisi dal punto di vista giuridico degli aspetti di forza e di debolezza degli articoli del decreto concernenti la regolarizzazione.

*Fase 3 - I pareri degli attori coinvolti:* raccolta di interviste a testimoni privilegiati, volta all'individuazione delle esigenze in materia e delle opinioni in merito al decreto.

*Fase 4 - Gli effetti del decreto:* monitoraggio dell'applicazione e dei risultati del decreto medesimo.

### *Fase 1 - In attesa del decreto*

Poiché nel nostro paese non è mai venuta meno l'attenzione nei confronti degli immigrati irregolari e sono state avanzate reiterate richieste di varare una nuova sanatoria, appena il Governo ha deciso di affrontare la questione si è subito riaperto un ampio e vivace dibattito pubblico in merito ad essa. Tale dibattito ha confermato quanto la tematica migratoria continui a essere divisiva all'interno delle forze politiche e della popolazione italiana. Da una parte sono subito sorte le pressioni per estendere il più possibile questa opportunità, dall'altra si è manifestata la totale chiusura nei confronti della stessa. Tra queste due posizioni estreme e contrapposte se ne è andata configurando una intermedia finalizzata a circoscrivere solamente a specifiche categorie di immigrati l'opportunità di uscire dalla irregolarità. Si è pertanto subito posto il problema di individuare la platea dell'insieme dei potenziali beneficiari di quella che avrebbe potuto essere una sanatoria generalizzata. A tale riguardo sono state avanzate diverse quantificazioni della presenza di irregolari e di altri immigrati comunque interessati da questo provvedimento. In base alle elaborazioni di ISMU questo potenziale è stato calcolato in 648.764 persone, come si specifica nella tabella 1.

Di fronte a questo ipotizzabile bacino di potenziali interessati si è posto immediatamente il quesito: a chi riservare la regolarizzazione, a tutti oppure solamente ad alcune categorie di persone? Come già si è verificato nel passato in occasioni analoghe, si è quindi manifestata la contrapposizione tra i sostenitori della massima apertura, invocanti una sanatoria generalizzata, e gli oppositori decisamente contrari al provvedimento, sebbene circoscritto ad alcune categorie di immigrati. Questi ultimi argomentavano la loro contrarietà a qualsiasi genere di regolarizzazione sottolineando il rischio che essa avrebbe incentivato molte persone a dirigersi verso l'Italia, dando vita a una “invasione”. Sempre da parte di costoro, si è anche molto insistito nel ritenere che, a causa della crisi economica in atto e della conseguente crescita della disoccupazione, era doveroso riservare le sempre più ridotte opportunità occupazionali ai soli italiani.

Tabella 1. Platea dei potenziali beneficiari, qualora non fossero valse le restrizioni introdotte dai requisiti<sup>7</sup>

Stima ISMU soggiornanti irregolari al 1° gennaio 2020*	517.000
Dinieghi richieste di asilo anno 2019	76.798
Dinieghi richieste d'asilo 1 gennaio 2020 - 31 luglio 2020	19.942
Domande richieste d'asilo pendenti al 31 luglio 2020	35.024
<b>Totale potenziali beneficiari</b>	<b>648.764</b>

Fonte: Ministero dell'Interno; \* Fondazione ISMU

Tra quelli che invece sostenevano la necessità di adottare il provvedimento, sono emerse posizioni differenti. In particolare, ISMU ha rilevato la sovrapposizione di diversi temi nella discussione: tre, infatti, erano gli argomenti principali a favore della regolarizzazione. Tali argomenti, qui di seguito esaminati, riflettevano esigenze diverse, con il rischio di creare confusione nell'individuazione delle categorie e della platea dei potenziali beneficiari.

1) Un primo argomento in favore della regolarizzazione è stato avanzato da chi, nel mondo dell'agricoltura, ha evidenziato con preoccupazione che il settore si sarebbe trovato in gravissima difficoltà, con l'avvicinarsi della stagione dei raccolti (basti pensare al grido d'allarme della Coldiretti per il paventato rischio di perdere il 35% dei raccolti), a causa dell'impossibilità di far giungere in Italia i lavoratori stagionali tradizionalmente impiegati nella filiera agro-alimentare, per effetto delle restrizioni ai movimenti verso l'Europa imposte dall'emergenza sanitaria. Ha così preso forma l'ipotesi di attuare una regolarizzazione per consentire agli imprenditori agricoli di "ingaggiare", tramite rapporti di lavoro regolari, immigrati irregolarmente soggiornanti sul territorio italiano, che sarebbero quindi stati regolarizzati, in un contesto di carenza di manodopera indotta dal "blocco" delle frontiere. Una siffatta misura, dunque, avrebbe potuto riguardare rapporti di lavoro *nuovi*, non pre-esistenti.

2) Un secondo argomento favorevole alla regolarizzazione, strettamente connesso al primo, riguardava l'opportunità di regolarizzare i numerosi braccianti, migranti in situazione di irregolarità, già impiegati nel settore agricolo tramite rapporti di lavoro "in nero" e spesso in situazioni di sfruttamento estremo e ridotti alla condizione di schiavi, poiché il fenomeno del "caporalato" continua a essere una piaga tutt'altro che sradicata. Di una regolarizzazione immaginata in questi termini avrebbero dunque potuto beneficiare anche datori di lavoro e lavoratori che già avevano tra di loro rapporti di lavoro non regolari: la misura avrebbe riguardato, in altre parole, rapporti di lavoro *pre-esistenti*.

3) Un terzo argomento favorevole alla regolarizzazione, in questo caso la più

<sup>7</sup> Inoltre, questo stesso schema presuppone una scarsa rilevanza dei permessi ordinari scaduti e non rinnovati. Si fa inoltre presente che non sono stati sottratti i dati concernenti i rimpatri volontari o coattivi. Alcuni dei soggetti presi in considerazione sono regolari ma a rischio di irregolarità e quindi interessati a ottenere una regolarizzazione. Il totale degli irregolari calcolato al 1° gennaio 2020 è inferiore al totale degli irregolari calcolato al 1° gennaio 2019, come spiegato nel capitolo 4 in questo Rapporto.

ampia possibile, si connetteva alla necessità di contenere la pandemia e di tutelare la salute pubblica, evitando che si diffondesse tra popolazioni ai margini del tessuto sociale, come quella degli immigrati irregolari, i quali, secondo i sostenitori di tale argomento, avrebbero evitato di usufruire delle strutture sanitarie nel timore di venire identificati o espulsi, o, comunque, difficilmente avrebbero potuto essere curati, qualora malati.

Pur riflettendo preoccupazioni più che valide e legittime, queste tre argomentazioni perseguivano fini – pratici e ideali – di natura diversa. Nel primo caso, si sarebbe configurata una regolarizzazione volta alla mera “sostituzione” di manodopera: gli “irregolari” al posto degli “stagionali”. Tale misura, di carattere strumentale, in quanto “soluzione tampone” per salvaguardare i raccolti, dettata dalla situazione di emergenza, non contemplava la possibilità di stabilizzare gli immigrati regolarizzati oltre il periodo del loro impiego temporaneo nella filiera agricola. Qualora si fosse voluto risolvere soltanto il problema dell’assenza degli stagionali, si sarebbe potuto ricorrere ai “corridoi verdi”, analogamente a quanto avvenuto in Germania, ove ai lavoratori stagionali del settore agricolo è stato consentito l’ingresso in base ad accordi con i paesi di origine.

La seconda e la terza argomentazione, invece, si collegavano a un problema più strutturale, e non solo legato alle conseguenze della pandemia, ovvero l’esigenza di restituire dignità a molti braccianti e di assicurare il pieno accesso alle cure ai migranti irregolari, la cui condizione, peraltro, risulta in alcuni casi “indotta” (Blangiardo, Ortensi, 2020), cioè generata dalle conseguenze negative del primo cosiddetto “Decreto Sicurezza” (L. 132/2018), superato dal decreto legge n.130 del 21 ottobre 2020. Non a caso, infatti, il Governo Conte II stava studiando una misura di regolarizzazione con i tre dicasteri competenti in materia – Interno (Ministra Lamorgese), Lavoro (Ministra Catalfo) e Agricoltura (Ministra Bellanova) – già da prima che l’emergenza sanitaria accelerasse il dibattito in materia. Molte erano le voci che da tempo si ergevano in favore di una regolarizzazione: gli attori del mondo economico e produttivo, gli studiosi e gli esperti, i rappresentanti del terzo settore, le Chiese, nonché il Procuratore Antimafia si sono tutti espressi a favore di tale provvedimento.

Durante la fase di predisposizione del decreto, ha svolto un ruolo particolarmente significativo la Ministra degli Interni Luciana Lamorgese nell’avanzare una proposta di sintesi a partire da quelle sopra delineate, mettendo in evidenza la reale necessità di far emergere l’irregolarità, al fine di rafforzare la sicurezza sanitaria e sociale e di combattere il lavoro nero che è sfruttato dalla mafia e dal caporalato. Come noto, si tratta di problemi già sentitamente avvertiti negli ultimi anni; c’è dunque ragione di ritenere che la crisi sanitaria abbia riproposto il tema con maggior urgenza, accorciando i tempi per giungere a una soluzione.

### *Fase 2 - Prime considerazioni di ISMU sul decreto*

Alla fine, il Governo, con una abile e paziente mediazione svolta sempre dalla Ministra Lamorgese, ha deciso di orientarsi verso una regolarizzazione mirata, escludendo pertanto una vera e propria sanatoria aperta a tutti. Tra le due posizioni appena evidenziate – da una parte i fautori della sanatoria generalizzata,

dall'altra l'opposizione a qualsiasi provvedimento – il Governo ha dunque scelto una soluzione intermedia, cioè quella di regolarizzare soltanto alcune categorie di persone delle quali si è ritenuto che il nostro paese avesse indispensabile e urgente bisogno: quelle impegnate nel settore dell'agricoltura e dell'assistenza familiare. La misura riguardante la regolarizzazione, contenuta del "Decreto Rilancio" (art. 103 del D.L. del 19 maggio 2020, n. 34) infatti, prevedeva due "canali" di regolarizzazione:

1) attraverso un primo canale, i datori di lavoro potevano assumere un cittadino straniero presente sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020 o dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare in corso. Per chi aveva già un valido permesso di soggiorno, questa procedura implicava solo la regolarizzazione lavorativa, la quale peraltro poteva anche prima del decreto avvenire tramite l'INPS. Per chi non era in possesso di un valido titolo di soggiorno – e in questo consisteva la vera novità – l'assunzione e la regolarizzazione lavorativa consentivano di ottenerlo;

2) attraverso un secondo canale, ai cittadini stranieri, con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, era consentito di presentare domanda per ottenere un permesso temporaneo, per la ricerca di lavoro, della durata di sei mesi, valido solo in Italia. Esso poteva essere convertito in un permesso di lavoro, qualora il cittadino straniero fosse stato assunto durante i sei mesi di validità del documento e fosse stato in grado di dimostrare lo svolgimento di una attività lavorativa nei settori dell'agricoltura, dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico.

C'è ragione di ritenere che la scelta a cui si è pervenuti costituisca il risultato di un faticoso compromesso, dovuto sia a forti contrasti verificatisi all'interno delle stesse forze di maggioranza, sia all'esigenza di non destare eccessive preoccupazioni tra gli italiani, già provati dal Coronavirus e dalla crescente crisi economica e occupazionale, se si fosse adottata una soluzione estesa a un numero maggiore di categorie di persone. Per quanto riguarda le tensioni all'interno del Governo, basti pensare che mentre la Ministra dell'agricoltura Teresa Bellanova, arrivando persino a minacciare le proprie dimissioni, intendeva aprire la platea degli interessati a un numero molto più elevato e per un periodo più prolungato, molti esponenti del Movimento 5 Stelle sostenevano invece una regolarizzazione per pochi e per un tempo molto limitato.

**Pur nella consapevolezza delle forti limitazioni nelle quali poteva operare l'esecutivo, non si può non rilevare alcune criticità nella misura adottata. Innanzitutto, ancora una volta si è persa l'occasione di dare vita a un quadro normativo stabile e coerente, poiché tale regolarizzazione rappresenta una misura straordinaria e temporanea, e non si accompagna a nuove norme in materia di migrazione legale.** Come ormai ISMU va sostenendo da anni, dopo la legge c.d. Turco-Napolitano, divenuta a sua volta inadeguata col passare del tempo, il fenomeno dell'immigrazione in Italia è sempre stato oggetto di provvedimenti emergenziali, nella prospettiva di breve termine, e mai governato con lungimiranza, con leggi che si sono rivelate inadeguate, farraginose e insufficienti, come la legge Bossi-Fini. Anche l'attuale regolarizzazione non sfugge infatti alla logica della "straordinarietà", e non è stata colta come

opportunità per mettere ordine a una disciplina – quella in ambito migratorio – frammentaria e a volte incoerente. È pur vero che paiono mancare le condizioni politiche per avviare una discussione approfondita e non pregiudiziale su questo tema, in un contesto così fortemente polarizzato e volatile come quello attuale, ma ciò rischia di diventare un alibi per rinviare tale questione *sine die*.

In secondo luogo, peraltro non meno importante, la logica seguita dal decreto è apparsa piuttosto contraddittoria, con riferimento alle tre posizioni sopra evidenziate. Al tema della salute dei migranti, e in generale della salute pubblica nel contesto della pandemia, si fa solo un breve cenno nell'introduzione alla norma, ma non si dedica un esplicito riferimento alla necessità della regolarizzazione in chiave preventiva per contenere la diffusione del contagio, benché il secondo dei due canali di regolarizzazione sopra citati possa aver contribuito indirettamente a perseguire questo scopo. La misura è però apparsa scollegata dal primo motivo per il quale tale provvedimento sarebbe stato adottato, cioè quello di consentire la creazione di nuovi rapporti di lavoro per rispondere a una specifica esigenza di manodopera nel settore agricolo. In base alla disposizione, infatti, la regolarizzazione era finalizzata all'emersione di rapporti di lavoro irregolari. Si è quindi passati dall'idea di una regolarizzazione volta a consentire la creazione di nuovi rapporti di lavoro per sopperire alla mancanza dei lavoratori stagionali, a quella di una misura volta a regolarizzare preesistenti rapporti di lavoro irregolari. Tale opzione è ulteriormente confermata dal fatto che la cornice di tempo messa a disposizione per deporre l'istanza di richiesta di regolarizzazione – dal 1° giugno al 15 luglio 2020, poi prorogata al 15 agosto – è risultata tardiva rispetto ai bisogni del settore agricolo, rendendo quasi impossibile la creazione di nuovi rapporti concernenti il lavoro agricolo stagionale. Inoltre, come anticipato, la regolarizzazione approvata doveva riguardare non solo rapporti di lavoro stagionali in agricoltura, ma anche in generale rapporti di lavoro nel settore primario nonché il lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare. Una prima criticità è dunque emersa rispetto a questo punto: se l'originaria finalità di rispondere a specifiche esigenze urgenti del settore agricolo avrebbe giustificato una regolarizzazione limitata ai nuovi contratti per lavoro stagionale in tale settore, la finalità dell'art. 110-bis di "far emergere" rapporti di lavoro irregolari rende invece ingiustificata la scelta di aprire tale possibilità al settore primario e a quello domestico, e non agli altri settori, che certo non appaiono in alcun modo meno meritevoli di tutela, ad esempio l'edilizia, il turismo e il commercio. Allo stesso tempo, l'obiettivo di far emergere il "lavoro nero" richiede di essere contestualizzato con la forte disoccupazione indotta dalla crisi sanitaria ed economica, la quale, come le cronache hanno ampiamente illustrato, ha costretto molti italiani a cercare lavori di ripiego, più o meno provvisori, in ambiti diversi da quelli in cui erano occupati.

### *Fase 3 - I pareri degli attori coinvolti*

Dalle ventitré interviste condotte con testimoni privilegiati (attori istituzionali e appartenenti alla società civile, associazioni di interesse e del terzo settore) emerge una generale insoddisfazione per la misura che è stata infine adottata.

Le diverse categorie di intervistati, infatti, la ritengono insufficiente, giudicando che essa avrebbe dovuto riguardare altri settori produttivi oltre ai due contemplati, sia per sottrarre all'emarginazione ampie fasce di immigrati divenuti irregolari, sia per ottenere benefici dal punto di vista dell'economia nazionale. Gli attori della società civile interpellati, benché rilevino aspetti discriminatori ed escludenti del provvedimento, ritengono comunque che mettere in regola i migranti contribuisca in modo sostanziale a favorirne un'integrazione positiva nella società. Più in generale, si sottolinea la farraginosità delle procedure, nonché i loro possibili effetti perversi, con il rischio che dietro alle molte richieste di lavoro domestico si celi la necessità di regolarizzare invece altri tipi di lavori. Per un resoconto analitico delle opinioni raccolte si rimanda al capitolo 14 in questo Rapporto.

#### *Fase 4 - Gli effetti del decreto*

Per ciò che concerne gli effetti concreti della misura adottata, la tempistica stabilita non sembra aver risposto dunque alle esigenze espresse dal settore dell'agricoltura: i nuovi contratti legati al lavoro stagionale in agricoltura hanno infatti avuto un peso marginale e certo non caratterizzante tra le domande presentate. In totale, queste ammontano a 207.542, di cui 176.848 per lavoro domestico e assistenza alla persona e 30.694 per lavoro subordinato nel settore primario, in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno.

Essendo circoscritta a due sole categorie – con un insuccesso palese per il settore agricolo – la soluzione di compromesso adottata ha finito per scontentare chi vedeva in questa misura un'opportunità per restituire dignità a molti lavoratori immigrati irregolari e per avviarli a un percorso di integrazione. D'altra parte, coloro che hanno aspramente criticato il provvedimento, ritenendolo un fattore di attrazione per ulteriore immigrazione irregolare, hanno dovuto smorzare i toni delle proprie invettive, alla luce degli esiti di questa iniziativa.

L'esperienza del passato invece può indicarci possibili effetti positivi di tale misura. In occasione delle sanatorie attuate nel 2002 e nel 2009, chi aveva ottenuto un permesso regolarizzando il proprio status è poi riuscito a rinnovarlo, mantenendo la posizione di lavoratore "in regola". Questo induce a un cauto ottimismo, anche se non vanno trascurati i possibili effetti di segno contrario di una crisi economica che potrebbe essere drammatica e non breve. Per un approfondimento dell'impatto complessivo del provvedimento adottato, si rinvia ai capitoli 7 e 14 in questo Rapporto.

### 3. La regolarizzazione italiana nel confronto internazionale

Il problema precedentemente affrontato dei flussi irregolari e della presenza di stranieri senza valido titolo di soggiorno non è certo solo italiano. Negli USA, ad esempio, nell'ultimo decennio il numero degli immigrati irregolarmente soggiornanti, ovvero non-autorizzati, si è attestato intorno ai 10-11 milioni<sup>8</sup>. Nel complesso dei paesi UE vi sarebbero stati tra i 3 e i 4 milioni di immigrati irregolari nel 2016-2017<sup>9</sup>. In Francia si conterebbero circa 300mila irregolari negli ultimi anni<sup>10</sup>. Uno studio del 2009 stimava una presenza nel Regno Unito di un numero di immigrati irregolari compreso tra i 417mila e gli 863mila<sup>11</sup>. Anche in Germania la presenza degli irregolari non è certamente trascurabile, almeno in questi anni recenti, se si considera che nel solo 2018 le autorità ne hanno individuati più di 134mila, in base a dati Eurostat<sup>12</sup>.

Per lo meno ufficialmente, la presenza di immigrati irregolari è generalmente considerata un fenomeno negativo. Perciò nei diversi ordinamenti troviamo un mix di misure per affrontare quello che viene ritenuto un problema, con l'obiettivo di ridurre o comunque di tenere sotto controllo la quota "fisiologica" di immigrati irregolari, affinché non diventi patologica. Una delle misure messe in campo al riguardo consiste nel rimpatriare queste persone, ma tale soluzione si rivela spesso irrealistica e a volte inopportuna. Irrealistica, considerando i molti ostacoli quanto all'individuazione sistematica delle persone, alla loro identificazione, alla collaborazione degli Stati che dovrebbero "riprendere" i migranti. Inopportuna, se si tiene conto del fatto che molti immigrati irregolari in realtà hanno ormai un discreto livello di integrazione o potrebbero comunque migliorarlo ottenendo un permesso. A fronte di queste difficoltà nell'effettuare i rimpatri, è allora emerso nei diversi paesi uno spazio specifico per misure di regolarizzazione destinate agli irregolari integrati, o integrabili nella società proprio grazie a tali provvedimenti. In particolare, **alcuni paesi si sono dotati di cosiddetti "meccanismi di regolarizzazione permanenti"**. In Francia vengono regolarizzate circa 30mila persone all'anno applicando una specifica disposizione del *Code de l'immigration*, ossia l'articolo L. 313-14, che consente all'autorità di rilasciare, su richiesta degli interessati, un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie o in base a processi d'integrazione, valutati sulla base di elementi

<sup>8</sup> PEW Research Centre, "5 facts about illegal immigration in the U.S.", <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/> (ultimo accesso: 14 luglio 2020).

<sup>9</sup> PEW Research Centre, "Europe's Unauthorized Immigrant Population Peaks in 2016, Then Levels Off", <https://www.pewresearch.org/global/2019/11/13/europes-unauthorized-immigrant-population-peaks-in-2016-then-levels-off/> (ultimo accesso: 14 luglio 2020).

<sup>10</sup> Centre d'observation de la société, "Combien de sans-papiers en France?", <http://www.observationsociete.fr/population/combien-de-sans-papiers-en-france.html> (ultimo accesso: 14 luglio 2020).

<sup>11</sup> Greater London Authority, "Economic Impact on the London and UK economy of an earned regularisation of irregular migrants", [https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla\\_migrate\\_files\\_destination/irregular-migrants-report.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_migrate_files_destination/irregular-migrants-report.pdf) (ultimo accesso: 14 luglio 2020).

<sup>12</sup> Eurostat, "Enforcement of immigration legislation statistics", [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Enforcement\\_of\\_immigration\\_legislation\\_statistics#Non-EU\\_citizens\\_found\\_to\\_be\\_illegally\\_present](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Non-EU_citizens_found_to_be_illegally_present) (ultimo accesso: 14 luglio 2020).

indicati dal medesimo articolo<sup>13</sup>. Soluzione analoga la troviamo anche ad esempio in Spagna, dove vi sono specifiche disposizioni di legge che consentono in qualsiasi momento la regolarizzazione sulla base di indici d'integrazione familiare e/o lavorativa e/o sociale, indicati dalle medesime disposizioni: *arraigo familiar, laboral o social*. L'ipotesi più comune è quella dell'*arraigo social* (art. 124.2 del regolamento sull'immigrazione), che presuppone almeno tre anni di previo soggiorno, un contratto di lavoro per una durata di almeno un anno e un "attestato d'integrazione" (*informe de inserción social*) rilasciato dall'ente locale di residenza. Anche in altri paesi, – il Portogallo come il Regno Unito – l'ordinamento prevede la possibilità per la persona irregolare di ottenere in ogni momento un permesso in relazione al proprio percorso di integrazione. Secondo questa logica, la regolarizzazione si configura come uno degli strumenti ordinari per tenere sotto controllo il numero degli immigrati senza permesso. La finalità è quella di assicurare un equilibrio stabile tra i flussi in entrata e quelli in uscita rispetto all'insieme degli irregolari, valorizzando oltretutto i percorsi d'integrazione che comunque in una qualche misura si sviluppano.

Non è questa invece la situazione dell'Italia, come ben sappiamo, o degli Stati Uniti, ove si è proceduto in passato a regolarizzazioni *una tantum*. Negli USA, tuttavia, non sono più stati realizzati simili interventi negli ultimi anni, demandando la gestione del fenomeno interamente alle autorità di controllo delle frontiere e ai rimpatri, ritenuti gli unici strumenti efficaci per cercare di controllare il numero dei soggiornanti stranieri non autorizzati, "accettando" al contempo un numero di irregolari comunque molto alto. L'approccio statunitense, dunque, si lega, da un lato, a una grande "fiducia" negli strumenti di controllo-repressione e, dall'altro, al tollerare una presenza di immigrati irregolari che in altri contesti sarebbe invece ritenuta intollerabile.

<sup>13</sup> Centre d'observation de la société, "Combien de sans-papiers en France?"; <http://www.observationsociete.fr/population/combien-de-sans-papiers-en-france.html> (ultimo accesso: 14 luglio 2020).

## Riferimenti bibliografici

Blangiardo G.C., Ortensi L.E. (2020), "Le migrazioni in Italia", in Fondazione ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, FrancoAngeli, Milano, pp. 91-104.

Cesareo V. (2020), "L'Europa di fronte alla questione migratoria: oggi e domani", in Fondazione ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, FrancoAngeli, Milano, pp. 71-87.

CeSPI (2020), *Le rimesse dei migranti e il COVID-19. Il caso italiano, un esempio di resilienza?*, Brief n. 1/novembre.

EMN-OECD (2020), *The impact of COVID-19 on remittances in EU and OECD countries*, Inform no. 4, December.

Istat (2020), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, Report Statistiche - 16 giugno 2019 [online] testo disponibile in: <https://www.istat.it/it/archivio/244415> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Inps, Inail e Anpal (2020), *Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione II trimestre 2020*, [online] testo disponibile in: <https://www.istat.it/it/files//2020/09/NotaTrimestrale-Occupazione-II-2020.pdf> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Neri A., Zanichelli F. (2020), *Principali Risultati dell'indagine Straordinaria sulle Famiglie Italiane nel 2020*, Note Covid-19, 26 giugno 2020, Banca d'Italia [online] testo disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/principali-risultati-dell-indagine-straordinaria-sulle-famiglie-italiane-nel-2020/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

World Bank (2020), *World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History*, Comunicato Stampa, 22/04/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).





1. I flussi nel Mediterraneo, l'accoglienza e i rimpatri alla prova della pandemia

---

2. Crescita della tensione sociale e nuove forme di razzismo

---

3. La ripresa del terrorismo e la questione dei foreign fighters

---

4. Europa e Africa

# 2.

## Movimenti migratori, tensioni sociali e questione africana

Vincenzo Cesareo

*Storicamente, i razzisti sono stati gli unici a negare coerentemente il grande principio su cui si fondano le organizzazioni nazionali dei popoli: il principio dell'eguaglianza e della solidarietà di tutti i popoli garantito dall'idea di umanità.*

Hannah Arendt, *Il razzismo prima del razzismo*

### 1. I flussi nel Mediterraneo, l'accoglienza e i rimpatri alla prova della pandemia

Le gravi crisi umanitarie che colpiscono ampie aree del continente africano e del Medio Oriente, ma anche paesi come Venezuela e Myanmar, continuano a determinare un flusso elevatissimo di sfollati in tutto il mondo. Secondo i dati UNHCR (2020), **nel corso del 2019 erano oltre 79,5 milioni le persone costrette ad abbandonare la propria casa** in seguito a persecuzioni, conflitti, violenza, violazioni dei diritti umani e più in generale eventi che compromettono seriamente l'ordine pubblico. Di questi, 45,7 milioni sono sfollati interni<sup>1</sup>, 26 milioni rifugiati, 4,2 milioni richiedenti protezione internazionale. Sempre secondo UNHCR, sono 4,5 milioni i venezuelani che nel 2019 hanno lasciato il loro paese; di questi, oltre 93.300 sono rifugiati e 794.500 hanno chiesto protezione internazionale. Nell'ultimo decennio il Mediterraneo è certamente stato al centro di queste importanti migrazioni forzate: infatti è la Turchia che ospita il numero maggiore di rifugiati e richiedenti asilo (circa 3,6 milioni) anche a seguito degli accordi stipulati con l'Unione europea nel 2016.

<sup>1</sup> In base alla definizione fornita dall'UNHCR, gli sfollati interni sono civili costretti a fuggire da guerre e persecuzioni ma che, a differenza dei rifugiati, restano all'interno del paese di origine senza attraversare un confine internazionale, <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/sfollati-interni/> (ultimo accesso: 24 novembre 2020).

Il nostro paese ha sostenuto una pressione migratoria di proporzioni e intensità considerevoli a partire dal 2014, quando il numero dei migranti giunti sulle coste italiane ha superato le 170mila unità. Nel corso del 2015 sono stati poco meno di 154mila i migranti che hanno raggiunto l'Italia via mare; nel 2016 si registra la cifra più alta con oltre 181mila arrivi, tra questi ben 26mila minori non accompagnati. In seguito al memorandum Italia-Libia del 2017 i flussi sono calati notevolmente: 119mila nel 2017, 23mila nel 2018, 11mila nel 2019, 32.476 al 23 novembre 2020. L'aumento del numero delle persone sbarcate nel 2020, tuttavia, è soprattutto imputabile agli arrivi dalla Tunisia, e non solo dalla Libia, come si spiegherà poco oltre.

L'emergenza COVID-19 ha inciso significativamente sui flussi migratori. In particolare, il 7 aprile 2020 è stato emanato un decreto congiunto dei ministri Di Maio (Esteri), Lamorgese (Interni), De Micheli (Infrastrutture) e Speranza (Sanità) nel quale si sanciva che

*“per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale derivante dalla diffusione del virus COVID-19, i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di Place of Safety (“luogo sicuro”), in virtù di quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo, sulla ricerca e salvataggio marittimo, per i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana”.*

Questa decisione ha causato una lunga permanenza in mare delle imbarcazioni delle ONG, che hanno comunque effettuato delle operazioni di salvataggio.

Nonostante tali misure, gli sbarchi sono proseguiti: tra il primo gennaio 2020 e il 30 giugno 2020, ovvero durante la fase più acuta della pandemia, sono giunte sulle nostre coste 6.184 persone. Proprio perché il decreto del 7 aprile ha stabilito che per tutto il periodo di emergenza sanitaria nessun porto italiano potesse essere considerato un “porto sicuro”, il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, avvalendosi dell'assistenza tecnica e operativa della Croce Rossa italiana, ha garantito misure di isolamento fiduciario e di quarantena nei confronti di tutte le persone soccorse in mare durante la prima fase della pandemia, provvedendo all'assistenza alloggiativa e alla sorveglianza sanitaria di quanti erano giunti sul territorio nazionale in modo autonomo (rotte terrestri) e di quelle soccorse in mare. Le persone sbarcate e intercettate sono state ospitate in quarantena negli hotspot ma, dato il numero significativo degli arrivi e il necessario contenimento degli assembramenti, per la quarantena sono state impegnate anche altre strutture tra le quali “Villa Sikanina” a Siculiana (Agrigento), “Azienda Don Pietro” a Comiso, l'hotel “Piano Torre” nella cittadina di Isnello (Palermo) e il “Residence Arcobaleno” a Siracusa. Tra le strutture impegnate per le misure di isolamento si è fatto ricorso anche a navi. Dall'inizio della pandemia, ne sono state attivate 8 in totale – alla fine del 2020, ne erano attive ancora 5.

Tra luglio e novembre 2020, ovvero nei mesi successivi alla prima ondata della pandemia, sono sbarcate 25.526 persone, tra le quali si segnala un'alta percentuale di tunisini (dal primo gennaio ne sono sbarcati 12.478, pari al 38,4%

del totale degli sbarcati a novembre 2020), dato che dovrebbe sorprendere solo in parte. In effetti, come rivela uno studio condotto dall'agenzia Asdaa-Bcw (2020) tra gennaio e agosto 2020, il 47% dei giovani dei paesi nordafricani ha provato a emigrare o ha seriamente preso in considerazione questa possibilità, a causa delle preoccupazioni per le prospettive occupazionali, peggiorate dalla pandemia (l'87% si dichiara allarmato al riguardo) e a causa della profonda sfiducia nelle istituzioni e nelle classi dirigenti dei propri paesi (il 77% ritiene il proprio Governo corrotto). Tuttavia, a fronte della bassa probabilità che gli sbarcati di origine tunisina ottengano una forma di protezione in Italia, il Governo ha provveduto a riavviare i rimpatri verso la Tunisia dopo l'interruzione dovuta alla pandemia e ha stretto ulteriori accordi con questo paese nell'agosto 2020 per aumentare il numero settimanale di rimpatriati.

Allo stesso tempo, permangono forti criticità sul fronte libico, benché il 23 ottobre sia stato raggiunto un accordo di cessate il fuoco permanente nell'alveo delle negoziazioni guidate dalle Nazioni Unite. Per ciò che attiene la questione migratoria, i controversi patti tra la Libia e il nostro paese (rinnovati nel 2020) hanno fatto calare gli sbarchi in Italia, ma pongono una serie di questioni cruciali, tuttora di grande attualità, che riguardano principalmente il destino di coloro che vengono riportati sul territorio libico. Sono numerose, infatti, le testimonianze di chi definisce la situazione libica simile a quella di un campo di concentramento a cielo aperto, non da ultima la dichiarazione di Federico Soda, Capo Missione dell'International Organization for Migration (IOM) in Libia, che, a seguito di una delle tante intercettazioni effettuate dalla guardia costiera libica conclusasi con uno sbarco a Tripoli, ha affermato

*“Noi continuiamo a dire che la Libia non è un porto sicuro. Soluzioni alternative devono essere trovate”.*

Secondo IOM (2020), infatti, nel corso del 2020<sup>3</sup>, sono state riportate in Libia 11.765 persone a seguito di operazioni della guardia costiera libica, mentre hanno perso la vita a causa di naufragi 721 persone<sup>4</sup>, in base a elaborazioni ISMU di dati IOM. Con riferimento a questi drammatici eventi, si segnala che nel solo mese di settembre 2020 si sono verificati 6 naufragi, che hanno provocato la morte di oltre 200 migranti. Inoltre, il 12 novembre, hanno fatto il giro del mondo le immagini diffuse da Open Arms relative a una operazione di salvataggio che ha tratto in salvo 259 migranti, ma nella quale hanno perso la vita 6 persone, tra cui un bambino di sei mesi.

Infine, per quanto riguarda i flussi di richiedenti protezione internazionale nel nostro paese, restano consistenti anche gli ingressi attraverso canali terre-

<sup>2</sup> “Migranti, tanti bambini tra i 200 riportati ieri in Libia. L'OIM: “Deve essere trovata una soluzione alternativa”, *La Repubblica*, 10 giugno 2020, [https://www.repubblica.it/cronaca/2020/06/10/news/migranti\\_tanti\\_bambini\\_tra\\_i\\_200\\_riportati\\_ieri\\_in\\_libia\\_l\\_oim\\_deve\\_essere\\_trovata\\_una\\_soluzione\\_alternativa\\_-258846536/?refresh\\_ce](https://www.repubblica.it/cronaca/2020/06/10/news/migranti_tanti_bambini_tra_i_200_riportati_ieri_in_libia_l_oim_deve_essere_trovata_una_soluzione_alternativa_-258846536/?refresh_ce) (ultimo accesso: 27 luglio 2020).

<sup>3</sup> La stima si riferisce a dati dal 1° gennaio al 23 novembre 2020 (IOM, 2020).

<sup>4</sup> In base a elaborazioni ISMU di dati IOM riferiti al periodo tra il 1° gennaio 2020 e il 23 novembre 2020, <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (ultimo accesso: 24 novembre 2020).

stri (in particolare la cosiddetta rotta balcanica). Da gennaio a novembre 2020, infatti, sono giunte sul nostro territorio 5.032 persone attraversando le frontiere terrestri, secondo dati forniti dal Ministero dell'Interno. Si può presumere che molte di queste abbiano inoltrato domanda di asilo. Infine, al 31 ottobre 2020, sono state oltre 25mila le domande di protezione internazionale inoltrate in Italia.

Sul fronte dell'accoglienza e dell'integrazione, com'è facilmente immaginabile, la grave emergenza sanitaria e le necessarie misure di contenimento causate dalla pandemia hanno avuto conseguenze dirette anche sul processo di accoglienza e integrazione della popolazione straniera presente in Italia. Per far fronte all'emergenza il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione ha emanato diverse circolari concernenti gli interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito del sistema di accoglienza. Tali circolari imponevano il rispetto rigoroso delle misure di contenimento della diffusione del virus previste a livello nazionale pure all'interno dei centri di accoglienza, così come la garanzia di prosecuzione dell'accoglienza anche a favore delle persone normalmente considerate in uscita dai centri. Proprio per supportare la necessaria e adeguata comprensione delle norme di prevenzione e contenimento del virus, IOM e UNHCR hanno predisposto degli ausili informativi plurilingue.

**Il lungo periodo di lockdown ha però avuto conseguenze dirette sull'integrazione dei neo-arrivati: come è noto, infatti, si tratta di un processo estremamente delicato e complesso, che riguarda tutte le sfere del vivere comune (la lingua, il lavoro, la casa, la partecipazione sociale ecc.) e la sua riuscita è direttamente proporzionale alla possibilità che esso si avvii precocemente<sup>5</sup>.** L'emergenza COVID-19 ha reso necessaria la sospensione di alcuni progetti di integrazione, la riformulazione, se non l'interruzione, dei corsi di italiano L2 attraverso l'impiego della DAD (didattica a distanza) e della FAD (formazione a distanza). A causa della pandemia, sono stati prorogati di sei mesi 158 su 238 progetti attivi finanziati dal Fondo FAMI (Asilo, Migrazione e Integrazione) gestito dal Ministero dell'Interno, mentre 5 progetti sono stati costretti a interrompere le loro attività. A tutto ciò, vanno aggiunte le gravi conseguenze derivanti sia dalla crisi del mercato del lavoro (cfr. capitolo 7 in questo Rapporto) sia dalla chiusura delle scuole per un periodo prolungato, che incide negativamente proprio sulle fasce più deboli, a cui spesso appartengono i ragazzi di origine non italiana (cfr. capitolo 8 in questo Rapporto).

Infine, l'emergenza sanitaria ha inciso negativamente anche su tutto ciò che attiene al rimpatrio dei cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale. In particolare, il blocco dei voli da e per l'Italia ha reso impossibile effettuare queste attività nel periodo di lockdown. Secondo le Relazioni al Parlamento del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (elaborate a partire dai dati forniti dal Dipartimento di pub-

<sup>5</sup> Ciò viene evidenziato tramite puntuali riscontri empirici da NIEM, progetto europeo a cui ISMU partecipa, con il quale vengono valutate le misure attuate dagli Stati europei per l'integrazione a lungo termine dei rifugiati, <https://www.ismu.org/progetto-niem-national-integration-evaluation-mechanism/> e <http://www.forintegration.eu/> (ultimo accesso 27 luglio 2020).

blica sicurezza - Direzione centrale dell'Immigrazione e Polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno), tra il 2015 e il 2019 i rimpatri forzati dall'Italia sono aumentati da 5.505 a 6.531 (5.817 nel 2016, 6.514 nel 2017, 6.398 nel 2018). Il 2020 ha visto però un'inversione di questa tendenza. Pur non essendo disponibili i dati complessivi riferiti all'anno 2020<sup>6</sup>, secondo il Dossier del Viminale 2020 i rimpatri forzati effettuati tra il 1° agosto 2019 e il 1° agosto 2020 sono stati 4.408, con una variazione percentuale rispetto il periodo precedente del -35,8%.

Con riferimento all'interruzione delle attività di rimpatrio, il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha subito segnalato la necessità di terminare anticipatamente il trattenimento di tutti i cittadini stranieri destinatari di provvedimento di rimpatrio. Infatti, essendosi reso il rimpatrio di costoro impossibile, il loro trattenimento rischiava di configurarsi come "illecito", secondo quanto previsto dalla stessa Direttiva europea sui rimpatri del 2008. Pur in assenza di una posizione ufficiale assunta al riguardo dalle Autorità competenti, il numero delle persone detenute nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) durante i mesi del lockdown è andato progressivamente diminuendo, in alcuni casi a seguito della mancata convalida dei provvedimenti di trattenimento da parte delle Autorità giudiziarie, ma più in generale per il ridotto numero di ingressi in tali strutture disposto dalle Questure (circa 32 dal 15 marzo al 17 aprile 2020<sup>7</sup>). Complessivamente, in fase di lockdown, il numero delle persone detenute nei CPR è passato da 425 al 13 marzo a 178 al 29 maggio 2020.

Come riportato dal Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale<sup>8</sup>, al 19 giugno 2020 i CPR operativi sul territorio nazionale erano nove (Bari, Brindisi-Restinco, Caltanissetta, Gradisca d'Isonzo, Macomer, Palazzo San Gervasio, Roma, Torino, Trapani).

Proprio a riguardo del trattenimento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia, è opportuno riprendere alcuni principi ribaditi dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Il Comitato, infatti, ha ritenuto di fondamentale importanza ricordare a tutti gli Stati membri che, pur nella necessità di adottare misure eccezionali per il contenimento della pandemia, "quelle precauzionali adottate dalle autorità non devono mai giungere a configurare trattamenti inumani e degradanti delle persone private della libertà personale".

Le raccomandazioni hanno riguardato alcuni principi fondamentali:

- la necessità di adottare ogni misura per la protezione della salute e della sicurezza di tutte le persone private della libertà personale, attuando le

<sup>6</sup> Alla data di chiusura del presente Rapporto.

<sup>7</sup> Elaborazioni ISMU di dati forniti dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/covid19.page> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

<sup>8</sup> Ibid.

- linee guida dell’Organizzazione Mondiale della Sanità;
- la necessità di assicurare al personale impegnato in queste strutture tutto il sostegno professionale possibile;
- la garanzia di un contatto umano a livello personale su base giornaliera anche verso le persone in isolamento sanitario o quarantena;
- il ricorso a misure alternative alla privazione della libertà personale;
- la garanzia di accesso ai luoghi di privazione della libertà agli organi indipendenti di monitoraggio, quali i meccanismi di prevenzione nazionale (NPM) e il CPT, a prevenzione dei maltrattamenti.

Anche alla luce di quanto finora esposto, le migrazioni presentano non poche e gravi criticità, sia per le persone spesso costrette a lasciare la propria terra, sia per i paesi di transito e di approdo. Per le prime, è sempre e comunque doveroso che venga garantito il rispetto dei diritti umani universali durante l’intero percorso di trasferimento e di inserimento nel nuovo contesto, nel quale si promuova un’integrazione che non mortifichi l’identità individuale e collettiva dei nuovi arrivati. Per i secondi, cioè i paesi di approdo, è indispensabile tener conto dell’effettiva sostenibilità dei flussi in entrata che, se non controllati, possono non solo essere strumentalizzati paventandoli come “invasioni”, ma anche mettere a rischio la coesione sociale di una determinata comunità. Affinché i flussi migratori, da una parte, avvengano nel rispetto delle persone riducendone i rischi e, dall’altra, non provochino un impatto negativo sulle popolazioni del paese di approdo (o di transito), riportiamo qui di seguito alcune indicazioni operative, peraltro ampiamente già discusse, e che riguardano in particolare la necessità di ridurre gli arrivi degli irregolari e di aumentare i rientri di essi nei paesi d’origine.

Per ciò che concerne la necessità di ridurre gli arrivi irregolari, occorre attivare politiche di sviluppo efficienti nei paesi di origine, affinché si incida concretamente sulle motivazioni che inducono a partire. È indubbio che, a tale scopo, sia indispensabile un impegno sempre più rilevante dell’Unione europea. Nella misura in cui si riesce a gestire gli arrivi irregolari, diventerà allora possibile anche riaprire canali di ingresso regolare, ad esempio attraverso la creazione di permessi brevi per ricerca di lavoro. Tale tipo di permesso sarebbe tanto più efficace quanto più efficiente può diventare la gestione dei rientri. È peraltro chiaro che gli irregolari effettivamente rimpatriati costituiscono una percentuale decisamente bassa di quelli che dovrebbero lasciare il territorio italiano. Questi ultimi finiscono poi per potersi muovere con relativa libertà all’interno del nostro e degli altri paesi europei, come ha ben mostrato la vicenda dell’attentatore di Nizza, sbarcato in Italia il 23 settembre 2020, messo in quarantena sulla nave *Rhapsody* per 14 giorni, spostatosi a Bari e da lì poi in Francia.

Con riferimento ai rimpatri, occorre necessariamente tenere conto della distinzione tra rimpatri forzati e rimpatri volontari. Per i primi si deve ampliare la platea dei paesi di partenza con cui stabilire accordi di riammissione, che al momento rappresentano un numero troppo esiguo. Per i rimpatri volontari va incentivato il coinvolgimento delle diaspore quali attori strategici per fornire un accompagnamento alle persone beneficiarie di tale misura, alle quali vanno

assicurate nei paesi di rientro percorsi di reinserimento almeno di medio termine, in grado di consentire non solo l'avvio ma anche il consolidamento di attività lavorative durature. In questa linea si collocano i progetti in Africa realizzati da ISMU insieme a Tamat NGO, che si concentrano in particolare sull'imprenditorialità in ambito agricolo.

## 2. Crescita della tensione sociale e nuove forme di razzismo

Tutte le più recenti ricerche e analisi concordano su un punto: in Italia, così come nel resto d'Europa, stiamo assistendo a una crescita inedita dei fenomeni di odio, intolleranza e razzismo sia nel mondo della Rete sia nelle interazioni quotidiane tra le persone (ECRI, 2020; Eurispes, 2020; FRA, 2020b; Oscad, 2020; Vox, 2019, Amnesty International, 2019; Andrisani et al., 2020). La gravità e la numerosità degli stessi fatti di cronaca, che riportano numerosi e sempre più violenti episodi di islamofobia, antisemitismo, antiziganismo e razzismo (in particolare nei confronti delle persone di origine africana), dovrebbero indurre a mettere al centro dell'agenda politica tali seri problemi. Attacchi alle sinagoghe, alle chiese e ai simboli religiosi<sup>9</sup>, scritte antisemite, manifestazioni violente negli stadi, crimini d'odio online, pratiche discriminatorie, pestaggi e aggressioni fisiche<sup>10</sup> sono i sintomi di un disagio e di una tensione collettiva generalizzata. Alcune categorie sono più a rischio di altre. Un'analisi condotta su Twitter da *Vox - Osservatorio italiano sui diritti*, riguardante la diffusione di messaggi d'odio nel corso del 2019, ha messo in luce che nella classifica dell'intolleranza i più colpiti sono i migranti, i musulmani e gli ebrei. In particolare, rispetto agli anni precedenti, si registra una forte crescita dell'antisemitismo, il quale, a differenza dell'islamofobia, si manifesta indipendentemente dagli eventi internazionali (Vox, 2019). A conferma di tale tendenza, un dato appare estremamente allarmante: dal 2004 al 2019 è aumentata dal 2,7% al 15,6% la percentuale degli italiani che nega l'esistenza della Shoa (Eurispes, 2020). La crescente diffusione dell'antisemitismo è testimoniata anche da un'indagine condotta su scala europea tra i giovani ebrei tra i 16 e i 34 che vivono in Europa (FRA, 2019). Quattro giovani su cinque ritengono che l'antisemitismo costituisca un problema nel paese nel quale essi risiedono e la metà degli intervistati dichiara di essere stato vittima di un episodio di antisemitismo nei 12 mesi precedenti (Ibid.).

Tornando alle categorie più vulnerabili, nella classifica dell'odio troviamo stabili, nel mirino degli odiatori, le donne. La geolocalizzazione dei tweet evidenzia che i fenomeni di odio si concentrano perlopiù nelle grandi città (Vox, 2019).

<sup>9</sup> Sono in crescita negli ultimi anni gli attacchi alle chiese e ai simboli religiosi cristiani. Il database *Hate Crime Reporting* dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) documenta i fenomeni d'odio nei confronti delle diverse confessioni religiose, <https://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/bias-against-christians> (ultimo accesso: 24 novembre 2020).

<sup>10</sup> Come quella che ha portato alla barbara uccisione di Willy Monteiro Duarte, ragazzo italiano di origine capoverdiana, il 6 settembre 2020.

Alcuni interrogativi si pongono quindi con una rinnovata urgenza. Quali sono le cause della crescita e della diffusione dell'odio e del razzismo? Se, con quale impatto e con quali modalità l'irruzione della pandemia globale ha accentuato questi fenomeni? E, infine, quali azioni è necessario promuovere per affrontare tali questioni di ordine etico che rappresentano, al tempo stesso, una posta in gioco decisiva per la coesione delle nostre società? Considereremo tali quesiti in continuità con le riflessioni proposte nel XXV Rapporto ISMU (Cesareo, 2020), avendo comunque ben presente che il concetto di "razza" non ha ormai alcun fondamento scientifico, ma costituisce sempre una costruzione socio-culturale<sup>11</sup>. Se, da un lato, l'immigrazione è stata oggetto di minore attenzione nelle fasi iniziali della pandemia, la crisi indotta da quest'ultima, come mostrano le più recenti ricerche condotte nel corso del 2020, ha ulteriormente esacerbato il razzismo e le disuguaglianze esistenti (ENAR, 2020; FRA, 2020). L'emergenza sanitaria – con i suoi risvolti socio-economici – si è innestata in un contesto di tensioni e dinamiche sociali di lungo periodo con l'effetto di amplificarle ulteriormente. Ciò ha spinto la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI - European Commission against Racism and Intolerance) a intervenire il 19 maggio 2020 con una dichiarazione ufficiale<sup>12</sup>, nella quale ha lanciato un allarme a fronte dell'accresciuta esposizione dei gruppi minoritari ai discorsi d'odio e alla violenza proprio durante la diffusione del contagio. Come messo in evidenza dalle già citate ricerche condotte a livello europeo (FRA, 2020; ENAR, 2020), sono aumentati i crimini d'odio contro le persone soprattutto di origine asiatica, in particolare cinesi, i quali hanno infatti riportato casi di discriminazioni nell'accesso ai servizi della salute e all'educazione (FRA, 2020). I cittadini di origine cinese, residenti in Italia da diversi anni o naturalizzati, sono stati accusati di essere degli untori (ENAR, 2020). A fronte di tale situazione, la comunità cinese presente nel nostro paese ha diffuso un appello attraverso i social media, sintetizzato dallo slogan "Noi non siamo un virus".

Peraltro, i dati raccolti relativi agli episodi di razzismo sono probabilmente sottostimati in quanto le vittime di odio razziale non sempre riportano i casi alle autorità: come ammonisce l'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali – Fundamental Rights Agency (FRA, 2020) – ci troviamo probabilmente di fronte alla punta dell'iceberg di un fenomeno ancora più radicato. Alcuni paesi hanno attivato iniziative ad hoc per far fronte all'aumento degli attacchi xenofobi. Per esempio, in Austria, preso atto della crescita dell'odio online, rivolto in particolare contro i rifugiati, è stata creata un App, "Ban Hate" ("Bandire l'odio") per contrastare i discorsi d'odio.

In che modo, quindi, spiegare la crescita e la diffusione dei fenomeni di razzismo e xenofobia? In primo luogo – come ampiamente studiato – **vi è una relazione stretta tra razzismo e migrazioni: la presenza dello straniero,**

<sup>11</sup> Tra le numerose pubblicazioni al riguardo, si segnalano Rutherford (2020); Diangelo, (2020) e Affinati e Gatto (2020).

<sup>12</sup> "Statement by the Bureau of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on the impact of the Covid-19 pandemic and related government responses on groups of concern to ECRI", Bureau meeting of 19 May 2020, cfr. <https://rm.coe.int/statement-by-the-bureau-of-the-european-commission-against-racism-and-/16809ea6b6> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

**concepito come l'Altro, ha spinto al recupero della retorica razzista sotto le rinnovate vesti di un "razzismo senza razze", cioè non più postulato su basi biologiche, bensì socio-culturali.** A partire dalla "vittimizzazione della popolazione autoctona" (Aime, 2020: 195) si è attivato un processo di costruzione sociale negativa dell'alterità, enfatizzata dalla retorica diffusa del lavoratore straniero che ruba il lavoro o dell'arabo terrorista (Alietti, Padovan, 2005). Ma di per sé la presenza degli immigrati non è sufficiente per spiegare la diffusione delle nuove forme di razzismo e di tensione collettiva. Come evidenziato da Aime (2020), è necessario riportare l'attenzione anche sulle condizioni delle società di arrivo – le nostre società – ampiamente segnate dall'insicurezza e dal malessere sociale, ora ancora più aggravate da una crisi sanitaria, economica e sociale dagli esiti incerti. In tale contesto, l'Altro viene ancora di più percepito come una minaccia al proprio status. È una minaccia abilmente manipolata dai movimenti populistici e sovranisti che, con messaggi semplificatori e reiterati, sostengono l'esistenza di un nesso tra immigrazione e crisi economica, rifuggendo invece da un'analisi delle cause profonde alla base del disagio dei cittadini. Tale malcontento sociale è piuttosto radicato e appare riconducibile alla crescente povertà e, soprattutto, alle paure per il futuro del nostro paese. Di qui il diffondersi della nostalgia per il passato, che viene rimpianto e idealizzato in quanto ritenuto di essere stato in grado di assicurare stabilità, familiarità e sicurezza. Si tratta del "pessimismo nostalgico" che è intercettato dai populistici, i quali si rivolgono alla vittima del declino, indicando al contempo come nemici gli immigrati e le minoranze etniche, colpevoli di "minacciare la condizione presente o passata di coloro che i populistici cercano di rappresentare" (Crouch 2020: 107).

L'Italia in particolare, prima dell'attuale emergenza sanitaria, occupava le ultime posizioni tra i paesi membri dell'UE per i livelli di disuguaglianza del reddito disponibile. Come sottolinea l'ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro), la diffusione del COVID-19 ha ulteriormente rafforzato le disuguaglianze esistenti colpendo, dal punto di vista economico, alcuni gruppi più di altri, quali ad esempio i lavoratori immigrati o quelli impiegati nell'economia informale. Nel complesso, quindi, l'insicurezza lavorativa, unita a una ridotta mobilità sociale (OECD, 2018) e a scarsi ammortizzatori sociali, hanno alimentato un risentimento collettivo e una sfiducia generalizzata nei confronti della classe politica (Aime, 2020; ECRI, 2020; Palano, 2020a). In questa situazione, in un numero crescente di cittadini autoctoni si diffonde il timore che l'inclusione dei gruppi marginalizzati possa condurre a un ulteriore declassamento, per effetto del ridursi delle risorse disponibili (ECRI, 2020). Malcontento e risentimento che probabilmente non trovano negli strumenti tradizionali della politica un canale di espressione e di rivendicazione delle proprie istanze, in particolare per alcune fasce della popolazione.

A tali fattori ne va aggiunto un altro, ovvero la "normalizzazione dell'odio". Proprio nel corso degli ultimi anni, si riscontra infatti una crescente accettazione dell'odio e delle sue manifestazioni. Come scrive ancora Aime,

*"linguaggio e posizioni esplicitamente razziste sono possibili e i loro autori hanno vita facile, perché in qualche modo si sono indeboliti quegli anticorpi*

*che ogni società democratica deve contenere in sé, affinché le cose non degenerino” (Aime, 2020: 206).*

La normalizzazione dell’odio, inoltre, porta con sé anche il rischio di una escalation delle pratiche discriminatorie (OSCAD, 2020). Paura e odio costituiscono delle emozioni potenti tra di loro collegate (Cesareo, 2020: 61-67) e non va mai dimenticato che nei primi decenni del secolo scorso i popoli europei furono attratti dalle ideologie dell’odio propugnate sia da sinistra [comunismo], sia da destra [nazismo e fascismo]: come scrive Crouch, quei popoli “potevano forse invocare l’attenuante di non sapere dove li avrebbero portati quegli approcci (...), ma oggi sappiamo come sono andate a finire quelle ideologie” (Crouch 2020: 172-173).

Alla luce di quanto fin qui evidenziato, c’è quindi ragione di sostenere che si stia profilando un pericoloso mix tra insicurezza, malcontento, crisi economica, crescita delle disuguaglianze e retoriche populiste pronte a sfruttare le paure e i timori dei cittadini, paventando il loro declassamento sociale. Il COVID-19 ha ulteriormente dato fiato a quello che può essere definito “razzismo della minaccia e della paura” (Alietti, Padovan, 2005), alimentato dalla preoccupazione che i propri privilegi, in termini di accesso al welfare e al mercato del lavoro, possano essere messi a repentaglio. Proprio nei momenti di crisi questo tipo di razzismo rischia di trovare il suo maggior nutrimento. A tale proposito afferma efficacemente Damiano Palano, “come le epidemie del passato, anche la pandemia che sta sconvolgendo il nostro mondo [...] finirà con l’accelerare una serie di processi già in atto, esacerbando conflitti e tensioni già presenti da tempo” (2020b: 18).

**Senza evocare scenari apocalittici, c’è tuttavia ragione di credere che, a fronte del peggioramento delle condizioni di vita di molti cittadini e della crescita della povertà e delle disuguaglianze, si potrà verificare un aumento delle tensioni sociali che, a loro volta, potrebbero comportare l’accentuarsi di manifestazioni di odio nel nostro paese.** Di qui la necessità di un’azione decisa e tempestiva volta a contrastare i nuovi razzismi e, in generale, tutte le forme di intolleranza. In primo luogo, occorre agire sul piano valoriale, sul sistema di pregiudizi e di stereotipi che stanno alla base degli atti di intolleranza. La scuola e i mass media giocano in tal senso un ruolo cruciale (ECRI, 2020), insieme al terzo settore e ai sacerdoti, che vanno sostenuti con forza, come ci ricorda anche l’uccisione di don Roberto Malgesini avvenuta il 15 settembre a Como, prete da sempre vicino agli ultimi e alla popolazione immigrata. Nel contempo, vanno aiutate e tutelate le vittime di discriminazioni e di razzismo, attraverso interventi come quelli messi in atto dall’OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori) e dall’UNAR. Un’attenzione specifica va rivolta ai discorsi di odio e ostilità online, anche attraverso campagne di comunicazione e sensibilizzazione appositamente predisposte.

Proprio con riferimento alla sfera della vita online, che ci fa tanto vivere “da connessi”, gli studiosi appaiono sempre più unanimi nel ritenere che le evoluzioni inerenti la sfera comunicativa e mediale – con l’irruzione e la pervasività dei social media nelle nostre vite – favorisce, insieme a fenomeni più strutturali

come le crisi economiche cui si faceva riferimento sopra, la polarizzazione che caratterizza ormai le società occidentali contemporanee, ove, nell'ultimo decennio, sono andati crescendo degli opposti estremismi.

Peraltro, le modalità di espressione assunte da tali opposti estremismi si assomigliano sempre più in un modo che può apparire inaspettato, ma che invece non sorprende, se inseriamo tali sviluppi nel quadro più ampio delle trasformazioni culturali attuali. Sia il jihadismo sia le varie forme estreme di nazionalismo e di razzismo, infatti, si basano su narrazioni paranoiche strutturate secondo schemi molto simili, legate a "teorie del complotto" di vario segno, secondo le quali va contrastato un nemico oscuro da disvelare (Kepel, 2012). Inoltre, tali estremismi condividono la medesima estetizzazione della violenza, tratto peraltro comune a larga parte degli attuali consumi culturali, in particolare dei giovani: basti pensare a videogiochi e film violenti, e alle modalità con cui sia i jihadisti sia i suprematismi bianchi filmano le proprie azioni con videocamere, costruendo la propria "operazione", come se si trattasse appunto di un videogioco (Roy, 2017; McDonald, 2018). A ciò si aggiunga la sempre più disinibita possibilità di espressione delle "emozioni" inerente all'architettura e al funzionamento stesso dei social media, che si collega quindi alla maggiore facilità con cui si può giungere agli insulti, all'odio e alla disumanizzazione dell'Altro. Rivolgere offese gravissime a una persona, o caratterizzarla negativamente additandola al pubblico ludibrio, è infatti più semplice online, nello spazio virtuale, piuttosto che *de visu*, poiché il contatto faccia a faccia ci ricorda, con tutta la sua concretezza, che si ha pur sempre davanti una *persona*, e questo frena tali impulsi distruttivi (per ulteriori approfondimenti cfr. capitolo 17 in questo Rapporto).

Nei programmi di riabilitazione e reinserimento di coloro che si sono votati all'estremismo violento, occorrerà dunque debitamente tener conto anche di questi aspetti. Ciò si impone alla nostra attenzione con urgenza ancora maggiore, in quanto diventa sempre meno rimandabile e ineludibile il tema del ritorno, rimpatrio e trattamento dei *foreign fighters* jihadisti unitisi al sedicente Stato Islamico, tema che affrontiamo qui di seguito.

### 3. La ripresa del terrorismo e la questione dei *foreign fighters*

Anche nel 2020, purtroppo, non sono mancate azioni terroristiche riconducibili alla galassia jihadista sul suolo europeo. Di questi atti<sup>13</sup>, hanno assunto un rilievo particolare quelli avvenuti in Francia<sup>14</sup> tra settembre e ottobre 2020, nel contesto dell'avvio del processo per l'attentato che riguardò *Charlie Hebdo* il 7

<sup>13</sup> Richiamiamo qui brevemente altri episodi di violenza di natura jihadista avvenuti in Europa nel 2020. Particolare clamore è stato suscitato dall'accoltellamento di due persone avvenuto il 2 febbraio 2020 a Streatam (Londra): l'autore dell'attacco, infatti, era da poco uscito di prigione, dove aveva scontato una pena di pochi anni per diffusione di propaganda jihadista, ed era sotto sorveglianza della polizia. Il 20 giugno 2020, nella cittadina inglese di Reading, è avvenuto un altro accoltellamento, classificato come "attacco terroristico" dagli inquirenti.

<sup>14</sup> Per un puntuale aggiornamento sul terrorismo islamico in Francia, cfr. Rougier (2020).

gennaio 2015. Proprio in occasione dell'apertura dell'iter giudiziario, dall'alto valore simbolico, i sopravvissuti della redazione hanno deciso di ripubblicare le vignette tristemente famose per ribadire il diritto alla libertà di pensiero. Pochi giorni dopo, il 25 settembre 2020, un diciottenne di origine pakistana, giunto in Francia come minore non accompagnato, ha attaccato con un machete due persone che si trovavano fuori dell'edificio che un tempo ospitava la redazione del giornale satirico. Successivamente, il 16 ottobre 2020 a Conflans-Sainte-Honorine, Abdoullakh Anzorovun, diciottenne di origine cecena, cresciuto in Francia dall'età di sei anni con i genitori beneficiari dello status di rifugiato, ha ucciso, decapitandolo, l'insegnante di scuola media Samuel Paty, che aveva discusso proprio quelle vignette con i suoi studenti pochi giorni prima, in una lezione sul tema della libertà di espressione<sup>15</sup>. Il 29 ottobre 2020 la basilica Notre-Dame di Nizza è stata teatro di un attacco all'arma bianca da parte di un tunisino<sup>16</sup>, che ha ucciso tre persone, e a Vienna – ove finora non si erano registrati episodi di jihadismo – è avvenuta una sparatoria il 2 novembre 2020, ad opera di un giovane cittadino austriaco di origine macedone, peraltro già arrestato mentre tentava di raggiungere lo Stato Islamico nel 2018 e inserito in un programma di deradicalizzazione, che, almeno nei suoi confronti, ha fallito.

Tali episodi riportano ovviamente alla memoria la lugubre scia di attacchi di matrice jihadista che hanno colpito al cuore l'Europa, ridestando una viva preoccupazione per le dinamiche e i processi di radicalizzazione in seno alle società europee. A seguito dell'attentato di Vienna, l'Austria ha introdotto il reato di islamismo politico e l'obbligo di un registro degli Imam. Dal canto suo, il presidente Macron si è impegnato a contrastare quello che definisce “separatismo islamico”, per distinguerlo dall'Islam, che egli intenderebbe invece sempre meglio integrare nella società francese, contando sull'aiuto della “maggioranza silenziosa” dei musulmani di Francia. Con “separatismo islamico”, il presidente francese si riferisce a frange della popolazione musulmana – soprattutto i salafiti – che hanno nel tempo costituito *enclaves* separate. L'islamologo Gilles Kepel le descrive come “comunità organizzate quasi come uno Stato nello Stato [ove si] gestiscono scuole, ospedali, società caritatevoli, all'ombra delle moschee. [Vi sono] gruppi islamici che pretendono di cambiare i programmi scolastici, [che spiegano che] la laicità e i valori come la democrazia e la libertà di stampa sono anti-islamici, [o che] affidano i propri figli a sedicenti insegnanti che garantiscono la piena ortodossia integralista”<sup>17</sup>. Tali riscontri consentono di ipotizzare che un certo numero, probabilmente non irrilevante, di giovani musulmani rifiuterà

<sup>15</sup> Dalle cronache risulta peraltro che il professore avesse invitato gli studenti musulmani che lo desideravano a uscire dalla classe durante la visione delle vignette, <https://www.france24.com/fr/france/20201017-samuel-paty-un-enseignant-%C3%A0-fond-dans-son-m%C3%A9tier-d%C3%A9capit%C3%A9-pour-avoir-montr%C3%A9-des-caricatures> (ultimo accesso: 30 ottobre 2020).

<sup>16</sup> Oltre a costituire un'ulteriore conferma del fatto che non si affievolisce la minaccia jihadista in Europa, tale attacco ha anche evidenziato problemi di sicurezza connessi alla difficile gestione dei migranti che sbarcano sulle nostre coste. L'autore dell'attacco, infatti, era giunto in Italia nel settembre 2020 ed era stato destinatario di un provvedimento di respingimento. Tuttavia, egli non è rimasto nei Centri per il Rimpatrio e ha potuto spostarsi in Francia, dopo una permanenza in alcune altre città del nostro paese.

<sup>17</sup> “Gilles Kepel, “Giovani cresciuti nell'odio e radicalizzati in rete”, *Corriere della Sera*, 30.10.2020.

sempre più il modello identitario francese, obbligandoci a riflettere sulle possibili e molteplici cause che concorrono a generare la diffusione del jihadismo. Fare riferimento a questo stesso contesto storico, economico, sociale e culturale può anche aiutarci a spiegare perché l'ISIS abbia trovato proprio in Francia un terreno particolarmente fertile per reclutare molti giovani, anche neoconvertiti.

La recrudescenza del terrorismo islamista con l'arresto di 436 jihadisti nel 2019 in Europa (fonte Europol) ha indotto a predisporre un piano europeo che contenga nuove misure di contrasto, le quali sono state discusse il 13 novembre 2020 e successivamente dal Consiglio europeo del 10 dicembre 2020. Tra le numerose questioni in esame, vi è quella di rafforzare la vigilanza dei confini esterni UE, allo scopo di controllare le entrate e le uscite dello spazio Schengen. Inoltre, si richiede di migliorare il coordinamento tra le polizie e i servizi di intelligence dei paesi membri, l'introduzione di criteri più efficaci per distinguere i richiedenti asilo dai migranti, il monitoraggio sui possibili collegamenti tra immigrazione irregolare e terrorismo senza peraltro confondere i due fenomeni, la formazione degli imam, facendo in modo che questa si debba svolgere tendenzialmente solo in Europa. Questo stesso piano include anche delle specifiche azioni finalizzate a prevenire la radicalizzazione, anche tramite una stretta sui social media, ad esempio con la cancellazione di testi che esaltano l'odio e la violenza entro un'ora dalla pubblicazione.

Insieme a tali ragioni di inquietudine, **crece anche l'allarme per il "ritorno" dai teatri di guerra di chi negli scorsi anni è diventato "foreign fighter" combattendo per la causa dell'ISIS nei territori della Siria e dell'Iraq.** Come discusso anche nelle ultime edizioni del Rapporto ISMU, il tema dei rimpatri dei foreign fighters ha assunto sempre maggiore centralità tra il 2018 e il 2019. La questione tocca anche l'Italia<sup>18</sup>, e non solo gli Stati europei da cui sono partiti "contingenti" più numerosi di combattenti per il sedicente Stato Islamico.

<sup>18</sup> Proprio nel 2020 è cominciato il processo a Samir Bougana, cittadino italiano con background marocchino, cresciuto fino all'età di 16 anni tra la provincia di Brescia, in cui è nato, e quella di Cremona. Partì alla volta della Siria dopo aver trascorso qualche tempo in Germania, dove avrebbe maturato la decisione di unirsi all'ISIS, dopo aver frequentato diverse moschee radicali. L'uomo è stato identificato e prelevato dai campi di detenzione curdi dalle forze italiane, in seguito anche alla sua manifestazione di volontà di consegnarsi alle autorità del nostro paese, "pentendosi" del suo trascorso da miliziano jihadista. Non si tratta dell'ultimo caso: Meriem Rehaily, partita adolescente dalla provincia di Padova alla volta di Raqqa, si trova detenuta in un campo gestito dai curdi, come lo sono stati Mohamed Koraichi e la moglie Alice Brignoli e i tre figli, originari del leccese e unitisi allo Stato Islamico nel 2015. Brignoli è stata rimpatriata con i figli in Italia nel settembre 2020: attualmente si trova agli arresti in carcere, mentre i figli sono stati affidati a una comunità. Tutti costoro si sono dichiarati "pentiti" e hanno manifestato il desiderio di tornare in Italia, pur consapevoli di dover affrontare la detenzione nel nostro paese. Fattispecie di tutt'altro genere è invece quella costituita dal caso di Alvin Berisha, rimasto orfano della madre Valbona, che lo aveva portato con sé in Siria nel 2015, lasciando in Italia il marito e le due figlie maggiori per unirsi alla "causa" dello Stato Islamico. Alvin viveva in un altro campo curdo, dove sono stati radunati molti bambini rimasti orfani di genitori jihadisti nell'orrore della guerra siriana, ed è stato rimpatriato in Italia a fine 2019, in seguito ai numerosi tentativi di rintracciarlo da parte del padre, che ha sempre perveracamente cercato di rintracciarlo. Allargando lo sguardo ai foreign fighters di altri paesi europei, si riporta il caso di Shamina Begum, partita alla volta del sedicente Stato Islamico dal Regno Unito, paese del quale era cittadina prima che le autorità inglesi la privassero della cittadinanza nel 2019 (argomentando che la giovane avrebbe comunque mantenuto la cittadinanza del suo paese di origine, il Bangladesh), suscitando numerose polemiche. Il 23 novembre 2020 la Corte Suprema di Londra si è espressa contro il suo rimpatrio, in quanto la donna rappresenta "una minaccia per la sicurezza nazionale".

Quello del rimpatrio dei foreign fighter e/o dei loro figli minorenni rappresenta un tema spinoso sul quale gli Stati europei, ancora una volta, non sono stati in grado di formulare una posizione comune o di adottare soluzioni simili. Ciascuno Stato europeo, infatti, riserva ai propri foreign fighters e ai loro figli un trattamento diverso, sebbene sia un tratto comune a tutti gli approcci quello dell'estrema riluttanza a rimpatriare i propri cittadini che si sono resi responsabili di crimini e di delitti nella polveriera siriana. Certamente, costoro sono responsabili e debitori in primo luogo verso i civili di quelle zone; tuttavia, tutti gli osservatori (Hoffman, Furlan 2020) sono concordi nel giudicare impossibile l'istituzione di un tribunale in Siria, sul modello di quello di Norimberga alla fine del secondo conflitto mondiale, a fronte dell'attuale scenario di instabilità politica nel paese, e soprattutto tenendo conto del fatto che il regime di Assad, per primo, si è macchiato di numerosi crimini contro l'umanità prima e durante la guerra. Inoltre, lo status giuridico di tali prigionieri non è quello di veri e propri "prigionieri di guerra" nel senso formale del termine, in quanto né l'entità che li detiene (le forze curde), né l'entità a cui avrebbero afferrito (il cosiddetto Stato Islamico) sono mai stati riconosciuti ufficialmente. Anche la possibilità di ricorrere al Tribunale Penale Internazionale delle Nazioni Unite appare per ora un'ipotesi assai remota, in quanto si pongono problemi non indifferenti riguardo la giurisdizione della Corte in questa materia.

Un'altra opzione sarebbe quella di delegare all'Iraq, Stato vero e proprio – al contrario della Siria, divisa ancora tra le fazioni in gioco – la conduzione dei processi ai jihadisti europei. Tuttavia, i processi sinora svolti in Iraq sono apparsi oltremodo sommari, e non rispettano in nulla lo standard delle garanzie di difesa del sistema penale di qualsiasi Stato europeo. Numerosi resoconti (Dworkin, 2019) documentano infatti una durata irrisoria dei processi, così come la mancanza di difensori o di prove. In molti casi, inoltre, tali processi emettono la condanna alla pena di morte.

Nel contempo, non si può immaginare semplicemente di "esternalizzare" il problema, allo stesso modo in cui l'Unione europea esternalizza il controllo dell'immigrazione nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo. In questo specifico caso, è improponibile immaginare che tutto l'onere sia assunto dalle forze curde, sulle quali si è già molto conteso nel contenimento dello Stato Islamico prima, e nel "tenere a bada" numerosi prigionieri successivamente. Peraltro, le stesse forze curde hanno di per sé uno statuto precario, poiché non esiste un vero e proprio "Stato curdo", e, nel 2019, hanno perso il supporto strategico da parte degli Stati Uniti nel difendere il territorio che rivendicano, in cui sono collocati i campi di detenzione. Non a caso, per le difficoltà incontrate dai curdi stessi, "abbandonati" nell'impegnativa gestione di questi campi, è stato registrato un intensificarsi delle fughe delle "madri jihadiste" (Speckhard, Ellenberg, 2020), il che porrebbe un non indifferente problema di sicurezza e suggerirebbe di non ritardare ulteriormente interventi e decisioni in merito a tale spinosa questione.

Il Regno Unito, la Germania, la Danimarca e l'Australia hanno allora proceduto alla revoca della cittadinanza per i loro foreign fighters che ne possiedono un'altra. Questa soluzione ha però il solo – e certamente non risolutivo – effetto

di scaricare su altri paesi l'onere del giudicare tali cittadini. È prevedibile che anche questi altri paesi cercherebbero di evitare di farsi carico di questi loro cittadini. La conseguenza è che tali jihadisti rimarrebbero in un limbo, continuando a rappresentare una minaccia nel contesto medio-orientale, in quanto nulla esclude che il cosiddetto Stato Islamico possa riprendere forza e tornare a combattere.

Entro tali scenari, alcuni osservatori concordano nel ritenere che l'opzione migliore, per i paesi europei, sia allora quella di rimpatriare i propri cittadini divenuti foreign fighters. A dispetto della sicura impopolarità di una misura del genere, vi sarebbero diversi vantaggi. Se, da un lato, è vero che questi potrebbero rappresentare una minaccia per la sicurezza, dall'altro, potrebbero essere sottoposti a misure di sorveglianza estremamente rigide. Sulla base delle lezioni del passato, i sistemi di sicurezza europei sarebbero certamente più in grado di valutare la pericolosità di queste persone sul suolo europeo che non nel teatro mutevole ed estremamente volatile del Medio Oriente. Inoltre, tali individui costituiscono una fonte preziosa di informazioni sulle evoluzioni e i piani delle reti jihadiste, il che potrebbe compensare il grande dispendio di energie necessario per attuare la sorveglianza nei loro confronti. Da ultimo, ma non per importanza, non è da trascurare la possibilità che almeno un certo numero di questi jihadisti potrebbero essere inseriti in programmi di cosiddetta "deradicalizzazione" o "disengagement", per l'uscita dell'estremismo violento e per il loro graduale reintegro nella società, almeno per coloro che si mostrano sinceramente "pentiti".

La necessità di rimpatriare, poi, appare ancora più evidente nel caso degli orfani dei jihadisti. In effetti, si tratta dell'unica categoria che gli Stati europei si sono mostrati meno riluttanti a far ritornare, data la loro condizione di vulnerabilità e il loro status di vittime dell'indottrinamento subito dai genitori. In merito ai bambini orfani solo di padre, ma ancora legati alle madri jihadiste, si è acceso il dibattito in alcuni Stati, come la Norvegia<sup>19</sup>, circa l'opportunità di rimpatriare solo i figli, oppure anche le loro madri. È difficile discernere quale sia il superiore interesse del minore in questi casi. Tuttavia, a una prima valutazione, a fronte degli altri numerosi traumi subiti da questi bambini e bambine, non separare i figli dai genitori sembrerebbe la via migliore da percorrere, ancorché si tratti di genitori jihadisti. Tali minori sono infatti fortemente traumatizzati dalla guerra, dalla perdita delle figure di riferimento più prossime e dalle condizioni di detenzioni nei campi in cui vivono.

In conclusione, se, come è stato deciso in Francia, si sceglie di considerare tali cittadini come nemici del proprio Stato<sup>20</sup>, allora, a maggior ragione, dovreb-

<sup>19</sup> Il 19 gennaio 2020 il partito conservatore norvegese ha deciso di uscire dal Governo a causa della decisione da quest'ultimo presa in merito al rimpatrio di una donna norvegese che si era unita allo Stato Islamico insieme ai suoi due figli, uno dei quali gravemente malato, <https://www.bbc.com/news/world-europe-51174550> (ultimo accesso: 26 giugno 2020).

<sup>20</sup> Clémence Barral, "Jean-Yves Le Drian sur les djihadistes français de Daech: «Ce sont des ennemis»", *Le Figaro*, 31 marzo 2019, <https://www.lefigaro.fr/international/2019/03/31/01003-20190331ARTFIG00026-jean-yves-le-drian-sur-les-djihadistes-francais-de-daech-ce-sont-des-ennemis.php> (ultimo accesso: 26 giugno 2020).

be valere il principio di rimpatriarli per giudicarli, come se si dovesse operare un'extradizione. In termini più generali, proprio per la delicatezza della questione, il trattamento da riservare ai foreign fighters di ritorno continua a rappresentare un difficile nodo da sciogliere.

## 4. Europa e Africa

### 4.1 Scenari politici e impatti della pandemia

L'instabilità politica continua a caratterizzare gran parte delle regioni dell'Africa. Dopo mesi di intermittenti avanzate e ritirate dei Governi antagonisti e i rispettivi alleati, a fine 2020 è stato firmato un accordo permanente per un cessate il fuoco in Libia<sup>21</sup>. Tuttavia, anni di conflitti hanno creato un clima deleterio per i migranti, in cui si iscrive il controverso rinnovo del memorandum tra Italia e Libia nel febbraio 2020. Dall'altro lato, l'UE ha deciso di intensificare gli sforzi per applicare l'embargo sulle armi imposto dall'ONU nei confronti della Libia attraverso la nuova missione militare IRINI nel Mediterraneo (Consiglio dell'UE, 2020).

Le dinamiche interne alla Libia condizionano la stabilità di un'intera regione, ma non si tratta dell'unico caso. Tra i trend a cui prestare attenzione nel 2020, secondo l'International Crisis Group (2020), troviamo anche gli scontri tra forze governative e milizie in Burkina Faso, la crescente tensione militare nella zona dei Grandi Laghi (RDC, Burundi, Uganda e Rwanda) e i rischi di scontri in vista delle elezioni in Etiopia. Tra gli "osservati speciali" alcuni analisti includono anche il Chad, diviso tra il contrasto al gruppo terroristico Boko Haram e l'allargarsi del conflitto libico (Geopolitical Monitor, 2020). I recenti attacchi perpetrati da gruppi paramilitari della regione etiopica del Tigray verso l'Eritrea, e il conseguente tentativo di riprendere il controllo da parte del governo centrale etiopico nei confronti di tali gruppi<sup>22</sup>, stanno portando a una *escalation* delle tensioni interne all'Etiopia che, se non gestita adeguatamente, potrebbe destabilizzare una regione dall'equilibrio già problematico.

È in questo fragile contesto che si è innestata la crisi sanitaria e socio-economica del COVID-19. La pandemia ha infatti avuto un forte impatto anche sull'Africa, procurando la morte di numerose persone, e alterando il rapporto tra migrazione e sviluppo. Mentre alcune caratteristiche delle società africane possono aver aiutato i paesi del continente nell'affrontare la pandemia, altri fattori rappresentano indubbiamente degli ostacoli. Da un lato, infatti, alcuni di questi

<sup>21</sup> "In Libia è stato raggiunto un cessate il fuoco con effetto immediato", *Agenzia Giornalistica Italia*, 23 ottobre 2020, <https://www.agi.it/estero/news/2020-10-23/libia-raggiunto-cessate-il-fuoco-effetto-immediato-10046404/> (ultimo accesso: 20 novembre 2020).

<sup>22</sup> "Le forze del Tigrè hanno lanciato razzi verso la capitale dell'Eritrea", *IlPost.it*, 15 novembre 2020, <https://www.ilpost.it/2020/11/15/etiopia-tigre-razzi-eritrea-asmara/> (ultimo accesso: 20 novembre 2020).

paesi hanno vissuto l'epidemia di Ebola tra il 2014 e il 2015, e ciò li ha resi un po' più attrezzati nel far fronte a questa nuova malattia; inoltre, l'età media molto giovane delle popolazioni africane, insieme alla scarsa densità abitativa complessiva (eccezion fatta per le grandi metropoli) e alla minore mobilità di traffici e persone costituiscono dei punti di forza per contrastare la diffusione del virus. Infatti, è ampiamente accertato che quanto più elevate sono la densità abitativa e la mobilità delle persone, quanto più aumenta il rischio di contagi. Dall'altro lato, l'instabilità politica, come la fragilità delle strutture e dei sistemi sanitari, le precarie condizioni di vita nelle città e nelle campagne, la carenza di acqua potabile, come anche la diminuzione delle rimesse da parte degli emigranti riducono le possibilità di fornire cure e risposte adeguate.

Davanti al picco di contagi in Europa, molti governi africani hanno subito deciso di chiudere le proprie frontiere ancor prima di adottare misure più stringenti come il lockdown. In alcuni casi tale scelta ha avuto certamente un'eco ampia nella stampa italiana, come il divieto emanato nelle Seychelles di imbarcare passeggeri provenienti dall'Italia o da altre località colpite dalla pandemia<sup>23</sup>. Tuttavia, la limitazione agli spostamenti, da e verso altri paesi, ha avuto un impatto ancora più rilevante sulle dinamiche nazionali e regionali, in un continente in cui oltre la metà della migrazione avviene tra paesi africani (UNCTAD, 2018) e dove gli stessi governi si sono impegnati a garantire la libera circolazione delle persone in Africa (African Union, 2019a) e un'area di libero scambio africana (African Union, 2019b).

I dati dell'Africa Centres for Disease Control and Prevention pubblicati a fine ottobre 2020 riportano circa 1,7 milioni di casi e oltre 41.000 decessi tra i paesi dell'Unione africana (2020). A livello dei singoli Stati, invece, l'epidemia di COVID-19 ha rivelato i limiti dei sistemi nazionali di salute e welfare. Il numero giornaliero dei contagi in Africa è variato dal 25% (metà maggio 2020), al 10% (inizio giugno 2020) al 6% (fine ottobre 2020) (Africa Center for Strategic Studies, 2020) e la mancanza di capacità operativa delle infrastrutture sanitarie nazionali avranno un impatto allo stesso tempo rilevante e difficilmente definibile sulla salute degli africani. Per esempio, le Nazioni Unite stimano che le vittime da COVID-19 potrebbero oscillare tra un minimo di 300.000 e un massimo di 3.330.000 (United Nations Economic Commission for Africa, 2020). La mancanza di sistemi di welfare maturi ed efficienti non farà che favorire la diffusione del virus. Secondo le stesse informazioni delle Nazioni Unite le misure di prevenzione non sono adottabili in un contesto di alta denutrizione infantile (40% dei bambini fino ai 5 anni) o di mancanza di accesso ad acqua corrente (36% delle abitazioni africane). In assenza di ammortizzatori sociali, le misure di lockdown hanno colpito particolarmente i lavoratori informali che rappresentano una quota significativa dell'economia nazionale (34% nell'Africa subsahariana – IMF, 2019), il che può certamente spiegare il grande esodo di parte

<sup>23</sup> Ansa, *Israele impedisce l'ingresso agli italiani, il Giappone chiude tutte le scuole*, 27 Febbraio 2020, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/02/25/a-tenerife-mille-persone-in-quarantena-nellhotel-dove-alloggiava-il-medico-positivo-al-test\\_679b35b2-2a87-438e-a987-0e08eb24fb23.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/02/25/a-tenerife-mille-persone-in-quarantena-nellhotel-dove-alloggiava-il-medico-positivo-al-test_679b35b2-2a87-438e-a987-0e08eb24fb23.html) (ultimo accesso: 1 giugno 2020).

della popolazione africana dalle zone urbane a quelle rurali, in controtendenza rispetto a quanto avvenuto sino a un recente passato<sup>24</sup>.

Al di là di queste dimensioni endogene dell'emergenza COVID-19, anche le misure adottate in Europa potranno incidere in larga misura sullo sviluppo dell'Africa e, quindi, sugli effetti dell'emergenza nel breve e medio termine in virtù della natura transnazionale delle migrazioni e del rapporto stretto ma non sempre evidente tra migrazione e sviluppo. I provvedimenti di lockdown adottati in Europa e la contrazione economica che ne è derivata hanno coinvolto anche i migranti africani regolari e irregolari. La crescente disoccupazione e la precarietà lavorativa, la mancanza di protezione sociale e il difficile accesso ai servizi di trasferimento di denaro hanno subito inciso sulle rimesse inviate periodicamente nei paesi di origine, in particolare quelle verso l'Africa sub-sahariana che, secondo le proiezioni, diminuiranno del 23,1% nel corso del 2020 (World Bank, 2020; KNOMAD, 2020). Dati relativi alla diaspora africana in Francia, per esempio, evidenziano una riduzione delle rimesse dovuta a minori guadagni e alla maggiore difficoltà di accesso a canali e servizi di trasferimento tradizionali (EMN-OECD, 2020). Parte della stessa diaspora africana, tuttavia, si è spostata verso canali di trasferimento digitali aumentando anche la somma trasferita. Il costo dell'invio di denaro nelle regioni subsahariane nel 2019 (9% per l'invio di 200 dollari) continua ad essere il più alto a livello mondiale (World Bank, 2020). Tale diminuzione avrà a sua volta un impatto sul reddito delle famiglie in Africa che dipendono largamente da queste risorse per coprire le spese primarie. L'entità dell'impatto varierà da paese a paese a seconda del peso delle rimesse sul PIL nazionale. Per esempio, se in Burkina Faso il peso è pari al 3,0%, in Senegal arriva al 10,7% del PIL nazionale (World Bank, 2019).

#### *4.2 Le migrazioni dall'Africa e i flussi interni al continente*

Per comprendere le caratteristiche del fenomeno migratorio in Africa ci si può avvalere di diversi tipi di dati, consapevoli dei limiti che derivano, ad esempio, dalla scarsa tracciabilità degli spostamenti irregolari e degli spostamenti secondari (per un ulteriore approfondimento, cfr. capitolo 13 in questo Rapporto).

La crescita dello stock dei migranti africani è rimasta relativamente stabile in termini relativi, mentre l'aumento del valore assoluto risulta in linea con la forte crescita demografica di questo continente (JRC, 2018). La maggior parte della migrazione africana resta in Africa. Secondo i dati relativi al 2019, infatti, i cittadini africani che vivono in un altro paese del mondo sono 28 milioni (UNDESA, 2019). La maggior parte di essi si è stabilita in un paese della stessa regione africana (65%), mentre una percentuale minore si è stabilita in Europa (17%), in Nord America (9%) o in Nord Africa-Asia Centrale (7%)<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> *The Citizen*, "Coronavirus fears spark urban-rural exodus across Africa", 23 marzo 2020, <https://www.thecitizen.co.tz/news/africa/Coronavirus-fears-spark-urban-rural-exodus-across-Africa/3302426-5507414-ro-6i7o/index.html> (ultimo accesso: 17 maggio 2020).

<sup>25</sup> Rielaborazione ISMU di dati UNDESA (2019).

Il confronto dei dati annuali forniti da Frontex sugli attraversamenti irregolari delle frontiere indica una netta diminuzione di questi flussi su tutte le rotte dall'Africa verso l'Europa tra il 2018 e il 2019, ma una ripresa per l'anno 2020. Con riferimento alla rotta occidentale, a gennaio 2019 gli attraversamenti irregolari tra il Marocco e la Spagna erano diminuiti in modo significativo rispetto al 2018 (-57%), ma sono poi tornati ad aumentare nel corso del 2020 (+13% rispetto al 2019 nel periodo gennaio-agosto 2020)<sup>26</sup>. Allo stesso modo, il corridoio libico ha registrato valori contenuti per tutto il 2019, prima che gli attraversamenti del Canale di Sicilia raddoppiassero rispetto all'anno precedente durante gran parte del 2020<sup>27</sup>.

Sul fronte degli spostamenti forzati, l'International Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2020a) rileva che nel 2019 sono tre paesi africani, dopo la Siria, ad aver generato il più alto numero di nuovi sfollati nel mondo a causa di violenza e conflitti: Repubblica Democratica del Congo (1.672.000), Etiopia (1.052.000) e Burkina Faso (513.000). In totale ci sono 4,6 milioni di sfollati nell'Africa subsahariana (IDMC, 2020b). Il numero degli sfollati per disastri ambientali è particolarmente elevato in Etiopia (390.000), in Sudan (272.000) e in Sud Sudan (246.000), con un totale di 3,4 milioni di sfollati in Africa subsahariana (Ibid.)

### *4.3 Le iniziative europee per lo sviluppo dell'Africa*

Anche nel 2020 l'Africa continua a giocare un ruolo centrale nella strategia dell'Unione europea. L'Agenda europea per le migrazioni, lanciata a seguito del Summit della Valletta del 2015, compie cinque anni e ha adottato un nuovo approccio alla cooperazione che fa dell'Africa e dei paesi africani degli interlocutori-chiave per la stabilità regionale e la governance migratoria.

La Commissione europea, insediatasi a dicembre 2019, ha già intrapreso un numero di rilevanti iniziative politiche riguardanti l'Africa in linea con gli impegni presi dalla Presidente Ursula Von der Leyen (Von der Leyen, 2019). A marzo 2020 la Commissione ha presentato i propri orientamenti strategici circa un partenariato rafforzato con l'Africa (Commissione europea, 2020) da implementare in cinque settori chiave: transizione verde, trasformazione digitale, crescita e occupazione sostenibili, pace e governance, e migrazione e mobilità. Nel campo della migrazione e mobilità la strategia adotta lo stesso approccio olistico proposto nell'Agenda europea per le migrazioni e successivamente consolidato nel corso della precedente legislatura. Troviamo pertanto accenni ad aspetti complementari quale la protezione internazionale, i rimpatri e il contrasto alla migrazione irregolare, il controllo delle frontiere e dei flussi, e il sostegno alla migrazione regolare. Sulla base di tale documento, l'Europa avvierà discussioni con i partner africani per elaborare una nuova strategia comune.

**Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo**, presentato dalla Commissione a

<sup>26</sup> Elaborazione ISMU di dati Frontex (gennaio-agosto 2020).

<sup>27</sup> Ibid.

fine settembre, riprende questo approccio collegando aspetti interni ed esterni della migrazione. In particolare, **il documento propone di rafforzare la cooperazione con i paesi terzi, inclusi quelli africani, su temi quali le riammissioni, il salvataggio in mare, la lotta al traffico di esseri umani, la presa in carico degli sfollati e dei rifugiati, il reinsediamento e la migrazione regolare** (cfr. capitolo 11 in questo Rapporto).

È con lo stesso spirito olistico che anche Fondazione ISMU ha avviato alcune iniziative che riguardano il complesso rapporto tra migrazione e sviluppo nei flussi tra Europa e Africa. Dal 2016 ISMU collabora con partner e stakeholder attivi nel campo della cooperazione internazionale in Europa e in Africa. Il progetto "AwArtMali - Awareness Raising and Info through Art on Irregular Migration risks in Mali"<sup>28</sup>, finanziato dall'Unione europea, è centrato sul rapporto tra diaspora, migrazione irregolare e opportunità locali per avviare una campagna di sensibilizzazione sui rischi della migrazione irregolare, sui canali legali e sulle alternative locali. Il progetto è reso possibile dalla collaborazione strategica con Tamat, un'organizzazione non governativa italiana che opera da anni nei paesi in via di sviluppo, inclusi i paesi del Sahel, implementando progetti a partire dai bisogni delle popolazioni locali. Inoltre, una ricerca preliminare sulle abitudini e i meccanismi comunicativi tra i maliani in Italia, Spagna e Mali, coordinata da ISMU, ha permesso di costruire una campagna informativa connettendo al contempo i diversi stakeholder in Africa e in Europa al fine di migliorare la governance migratoria così come la qualità e l'eshaustività delle informazioni disponibili. A sua volta, il progetto europeo "BITE – Building Integration through Entrepreneurship"<sup>29</sup> si è rivolto alla diaspora africana in Italia, Svezia e Grecia per formare nuovi imprenditori e avviare start-up sostenibili, con un alto potenziale di sviluppo economico in Europa e in Africa.

#### *4.4 La presenza cinese in Africa e il futuro delle migrazioni*

Come è stato appena illustrato, l'UE, singoli paesi compresa l'Italia, numerose agenzie internazionali e molte ONG – recentemente anche Fondazione ISMU – sono tutti attori impegnati nel continente africano per cercare di affrontare almeno alcuni dei problemi più gravi di quella regione del mondo, con risultati per ora più o meno soddisfacenti, che inducono a porre almeno i due seguenti interrogativi, tra i tanti proponibili:

- 1) È irreversibile il processo da tempo in atto di "sinizzazione" dell'Africa?
- 2) Quali previsioni sono realisticamente avanzabili in merito al futuro dell'immigrazione di parte degli abitanti di questo continente?

Con riferimento al primo quesito, è indubbio che la "sinizzazione" dell'Africa abbia raggiunto uno stadio avanzato: basti pensare che le imprese cinesi ope-

<sup>28</sup> Cfr. <https://www.ismu.org/progetto-awartmali-awareness-raising-and-info-through-art-on-irregular-migration-risks-in-mali/>.

<sup>29</sup> Cfr. <https://www.ismu.org/progetto-bite-building-integration-through-entrepreneurship/> (ultimo accesso: 26 novembre 2020).

ranti in quel continente nel 2000 erano appena due, mentre nel 2020 sono diventate 10mila, con un evidente protagonismo delle principali aziende di Stato e con un'attenta regia da parte del Governo di Pechino (Rampini, 2019: 118-119). Oltre a controllare porti e reti ferroviarie e ad appropriarsi di risorse naturali di cui ha grande necessità, recentemente la Cina sta attivandosi per introdurre anche in Africa il modello di censura utilizzato nel proprio paese: come riporta ancora Rampini,

*“solo nel 2019 altri sei Governi africani si sono aggiunti alla lista di quelli che bloccano internet per impedire la libertà di espressione e la circolazione di notizie scomode. Social media, come Facebook, Twitter, Instagram e Whatsapp vengono regolarmente oscurati. Alcuni di questi Governi, comprano ‘chiavi in mano’ un know-how bell’e pronto dalle grandi aziende telecom cinesi, che sono all’avanguardia mondiale in questo campo” (Rampini, 2019: 123).*

Questo enorme impegno economico, finanziario, politico – che sta diventando anche culturale – da parte di Pechino, riduce di fatto la sovranità di un numero crescente di Stati. Rampini pone inoltre un cruciale quesito: “riuscirà la Cina a fare decollare l’Africa (...) laddove noi abbiamo fallito tante e tante volte?”. Non si è almeno per ora in grado di rispondere a quest’altro interrogativo, benché recentemente si comincino a riscontrare delle resistenze tra le popolazioni africane nei confronti di questa pervasiva e autoritaria presenza cinese anche in ambito culturale e politico, che sino a poco tempo fa non era stata al centro dell’attenzione di Pechino.

In merito al secondo quesito, sono note le previsioni in base alle quali assisteremo a un notevole incremento della popolazione del continente africano. **Secondo l’ONU<sup>30</sup>, l’ Africa passerà da 1 miliardo e oltre 352 milioni di abitanti del 2020 a 1 miliardo e oltre 896 milioni nel 2035, fino a giungere addirittura a 2 miliardi e oltre 527 milioni nel 2050.** Come termine di paragone l’Europa (intesa come continente, non solo Unione europea) passerà da 743 milioni di abitanti attuali a 735 milioni nel 2035 e a 716 nel 2050. C’è pertanto ragione di ritenere che, se i paesi africani non riusciranno ad assicurare una elevata crescita dei posti di lavoro in loco, necessariamente larga parte delle giovani generazioni di quel continente sarà costretta a migrare in misura elevata verso l’Europa. A tale proposito, UNHCR<sup>31</sup> segnala, con specifico riferimento ai soli paesi del Sahel<sup>32</sup>, che tra sfollati interni e rifugiati trasferiti in altri Stati, si sono già superati i 3 milioni e mezzo di persone. A questi è probabile che se ne aggiungeranno almeno altri due milioni a causa della convergenza di molteplici fattori: la crescente espansione del terrorismo islamico, il cambiamento climatico riguardante l’80% del territorio, la carenza di risorse alimentari per una

<sup>30</sup> Cfr. <https://population.un.org/wup/DataQuery/> (ultimo accesso: 26 novembre 2020).

<sup>31</sup> <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/oltre-700-000-persone-in-fuga-dal-burkina-faso-a-causa-della-violenza-nel-sahel/> (ultimo accesso: 24 novembre 2020).

<sup>32</sup> Senegal, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger, Ciad, Gambia e Guinea Bissau (“Sahel” significa in arabo “bordo del deserto”).

popolazione che da 150 milioni di abitanti raddoppierà entro il 2050, l'aumento della criminalità legata al traffico di droga e alla tratta, la scarsa democraticità e la bassa efficienza amministrativa a livello statale. Questi ultimi riferimenti consentono di prevedere che, in mancanza di interventi efficaci e strutturali, soprattutto da parte dell'Europa, i flussi migratori rimarranno sostenuti, sia nel breve sia nel lungo periodo, così come l'influenza cinese si rafforzerà in assenza di interventi significativi da parte di altri attori, auspicabilmente anche europei (cfr. anche capitolo 3 in questo Rapporto).

## Riferimenti bibliografici

Affinati E., Gatto M. (2020), *I meccanismi dell'odio*, Mondadori, Milano.

Africa Centre for Disease Control and Prevention (2020), *Outbreak Brief 41: Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic*, *Outbreak Brief*, 27/10, [online] testo disponibile in: <https://africacdc.org/download/outbreak-brief-41-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Africa Center for Strategic Studies (2020), *Coronavirus Spreads through Africa*, [online] testo disponibile in: <https://africacenter.org/spotlight/coronavirus-spreads-through-africa/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

African Union (2019a), *Progress Report on the Free Movement of Persons in Africa*, November 2019, [online] testo disponibile in: [https://au.int/sites/default/files/newsevents/reports/37472-rp-pa25606\\_e\\_original\\_004\\_ff.pdf](https://au.int/sites/default/files/newsevents/reports/37472-rp-pa25606_e_original_004_ff.pdf) (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

African Union (2019b), *Operational phase of the African Continental Free Trade Area is launched at Niger Summit of the African Union*, [online] testo disponibile in: <https://au.int/en/pressreleases/20190707/operational-phase-african-continental-free-trade-area-launched-niger-summit> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Aime M. (2020), *Razzismi e identità. Classificare, separare, escludere*, Einaudi, Torino.

Alietti A., Padovan D. (2005), *Metamorfosi del razzismo. Antologia di testi su distanza sociale, pregiudizio e discriminazione*, FrancoAngeli, Milano.

Amnesty International (2019), *Il barometro dell'odio*, [online] testo disponibile in: <https://www.amnesty.it/cosa-facciamo/elezioni-europee/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Andrisani P. et al. (2020), *Cronache di ordinario razzismo. Quinto Libro bianco sul razzismo in Italia*, Lunaria Roma, [online] testo disponibile in: <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/quinto-libro-bianco/>.

Arendt H. (2018), *Il razzismo prima del razzismo*, LIT Edizioni Srl, Roma.

Asdaa-Bcw (2020), *A Voice for Change. A White Paper on the findings of the 12th Annual ASDAA BCW Arab Youth Survey 2020*, [online] testo disponibile in: <https://www.arabyouthsurvey.com/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Cesareo V. (2020), "Dall'Africa all'Europa (e ritorno). Flussi, polemiche e politiche", in Fondazione ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, FrancoAngeli, Milano, pp. 43-70.

Commissione europea (2020), *Comunicazione "Verso una strategia globale per l'Africa"*, 9 marzo, JOIN(2020) 4 final.

Consiglio dell'UE (2020), *L'UE avvia l'operazione IRINI per applicare l'embargo sulle armi nei confronti della Libia*, Comunicato Stampa, 31/03, [online] testo disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Crouch C. (2020), *Combattere la post-democrazia*, Laterza, Roma-Bari.

Diangelo R. (2020), *Fragilità bianca. Perché è così difficile per i bianchi parlare di razzismo*, Chiarelettere, Milano.

Dworkin A. (2019), *Beyond good and evil: Why Europe should bring ISIS foreign fighters home*, European Council on Foreign Relations - Policy Brief, [online] testo disponibile in: [https://ecfr.eu/publication/beyond\\_good\\_and\\_evil\\_why\\_europe\\_should\\_bring\\_isis\\_foreign\\_fighters\\_home/](https://ecfr.eu/publication/beyond_good_and_evil_why_europe_should_bring_isis_foreign_fighters_home/) (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

ECRI (2020), *Annual Report on ECRI's Activities covering the period from 1 January to 31 December 2019*, [online] testo disponibile in: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

ENAR (2020), *Impact of COVID-19 on racialised communities: Key findings*, [online] testo disponibile in: <https://www.enar-eu.org/Evidence-of-the-impact-of-Covid-19-on-racialised-communities-exposes-need-to> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Eurispes (2020), *Rapporto Italia 2020*, [online] testo disponibile in: <https://eurispes.eu/news/eurispes-risultati-del-rapporto-italia-2020/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

European Commission, Joint Research Centre (2018), *Many more to come? Migration from and within Africa*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, doi:10.2760/1702.

FRA (2019), *Young Jewish Europeans: perceptions and experiences of antisemitism*, [online] testo disponibile in: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-young-jewish-europeans\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-young-jewish-europeans_en.pdf) (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

FRA (2020a), *Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin 1*, [online] testo disponibile in: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

FRA (2020b), *Fundamental Rights Report - 2020*, [online] testo disponibile in: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Frontex (2020), *Risk Analysis for 2020*, [online] testo disponibile in: <https://frontex.europa.eu/publications/frontex-releases-risk-analysis-for-2020-vp0TZ7> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Geopolitical Monitor (2020), *Peace in a Pandemic: Containing Africa's Conflicts*, [online] testo disponibile in: <https://www.geopoliticalmonitor.com/peace-in-a-pandemic-containing-africas-conflicts/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Hoffman A., Furlan M. (2020), *Challenges Posed by Returning Foreign Fighters*, Program on Extremism – Occasional Papers, The George Washington University, [online] testo disponibile in: <https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/Challenges%20Posed%20by%20Returning%20Foreign%20Fighters.pdf> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

IDMC (2020a), *Africa report on internal displacement*, [online] testo disponibile in: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201912-Africa-report.pdf> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

IDMC (2020b), *Global Report on Internal Displacement 2020 – Sub-Saharan Africa*, [online] testo disponibile in: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

ILO (2020), *COVID-19 cruelly highlights inequalities and threatens to deepen them*, [online] testo disponibile in: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_740101/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_740101/lang--en/index.htm) (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

IMF (2019), *The Global Informal Economy: Large but On The Decline*, [online] testo disponibile in: <https://blogs.imf.org/2019/10/30/the-global-informal-economy-large-but-on-the-decline/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

International Crisis Group (2020), *Watch List 2020*, [online] testo disponibile in: <https://www.crisisgroup.org/watch-list-2020#lakes> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

IOM (2020), *IOM Libya Maritime Update 17 - 23 November 2020*, [online] testo disponibile in: <https://libya.iom.int/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

JRC (2018), *Many More to Come? Migration From and Within Africa*, European Commission Publications Office.

Kepel G. (2012), *Quatre-vingt-treize*, Gallimard, Paris.

KNOMAD (2020), *COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*, “Migration and Development Brief”, April 2020, [online] testo disponibile in: <https://www.knomad.org/sites/default/files/2020-05/Migration%20and%20Development%20Brief%2032.pdf> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

McDonald K. (2018) *Radicalization*, Polity, Cambridge.

OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How To Promote Social Mobility*, [online] testo disponibile in: <https://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

OSCAD (2020), *Quando l'odio diventa reato? Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes*, [online] testo disponibile in: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/inserito\\_reati\\_odio\\_-\\_oscad.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/inserito_reati_odio_-_oscad.pdf) (ultimo accesso: 30 novembre 2020).

Palano D. (2020a), “Il virus e la democrazia”, in Caruso R., Palano D. (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandermia*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 33-45.

- Palano D. (2020b), "Introduzione", in Caruso R., Palano D. (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 11-22.
- Rampini F. (2019), *La seconda guerra fredda. Lo scontro per il nuovo dominio globale*, Mondadori, Milano.
- Rougier B. (a cura di) (2020), *Les territoires conquis de l'islamisme*, PUF, Paris.
- Roy O. (2017), *Generazione ISIS*, Feltrinelli, Milano.
- Rutherford A. (2020), *Cosa rispondere a un razzista. Storia, scienza, razza e realtà*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Speckhard A., Ellenberg M. (2020), "The Security Risk Posed by ISIS Women Smuggling Their Way Out of Camp Hol", *Homeland Security Today*, [online] testo disponibile in: <https://www.hstoday.us/subject-matter-areas/counterterrorism/the-security-risk-posed-by-isis-women-smuggling-their-way-out-of-camp-hol/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).
- Taguieff P.A. (1999), *Il razzismo. Pregiudizi, teorie, comportamenti*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- UNCTAD (2018), *Is African migration a curse or a boon?*, [online] testo disponibile in: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1763> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).
- UNDESA (2019), *International Migrant Stock 2019* [database], [online] testo disponibile in: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).
- UNHCR (2020), *Global trends. Forced displacement 2019*, [online] testo disponibile in: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).
- United Nations Economic Commission for Africa (2020), *Covid-19 in Africa: Protecting Lives and Economies*, UNECA, Addis Ababa.
- Von der Leyen U. (2019), *A Union that strives for more - My agenda for Europe*, [online] testo disponibile in: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).
- Vox - Osservatorio Italiano sui diritti (2019), *La nuova mappa dell'intolleranza 4*, [online] testo disponibile in: <http://www.voxdiritti.it/la-nuova-mappa-dellintolleranza-4/> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).
- World Bank (2019), *Personal remittances, received (% of GDP)* [database], [online] testo disponibile in: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).
- World Bank (2020), *World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History*, Comunicato Stampa, 22/04 [online] testo disponibile in: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history> (ultimo accesso: 30 novembre 2020).
- Zanfrini L. (2020), "L'immigrazione come banco di prova per una ripresa inclusiva", in Caruso R. e Palano D. (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 97-105.

1. Le sfide delle migrazioni e del Coronavirus:  
verso una maggiore solidarietà?

---

2. L'UE e le altre potenze su scala internazionale

---

3. Ripensare la globalizzazione

# 3. Per un nuovo protagonismo dell'Europa

Vincenzo Cesareo

*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati Membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.*

Trattato sull'Unione Europea, Articolo 2

## 1. Le sfide delle migrazioni e del Coronavirus: verso una maggiore solidarietà?

Mai come quest'anno assume un valore peculiare il settantesimo anniversario dell'affermazione pronunciata da Schuman il 9 maggio 1950, quando prese avvio il progetto di un'unione tra Stati europei. In quell'occasione egli affermò infatti che

*"l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino innanzitutto una solidarietà di fatto".*

Il progetto di costruzione europea è stato in effetti graduale, procedendo con passi concreti, come mattoni che, posti uno sull'altro, giungono a completare l'edificio della "casa comune europea". Eppure, sembra che quella seconda parte della Dichiarazione, riguardante una "solidarietà di fatto", sia la componente più scricchiolante dell'edificio, quantomeno in questi ultimi anni. Se in passato i paesi dell'Unione hanno dato prova di solidarietà, trovando anche difficili compromessi per accomodare gli interessi e le esigenze di tutti, in questi ultimi anni tale solidarietà è sembrata vacillare di fronte ai duri colpi inferti dalle crisi economico-finanziarie e dalla crisi migratoria. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare nei precedenti Rapporti ISMU, oltre agli squilibri di natura

macroeconomica tra i diversi paesi (politiche di bilancio, politiche fiscali), è in particolar modo il tema dell'immigrazione a creare delle fratture che sembra quasi impossibile ricomporre tra i paesi europei. Una prima linea di frattura corre tra gli Stati fondatori dell'Europa occidentale (sia pur con modalità e orientamenti non sempre allineati) contro i nuovi entrati dell'Europa orientale, che non vogliono accogliere quote di migranti. Una seconda linea di divisione separa gli Stati del centro-nord Europa che accusano di inefficienza gli Stati meridionali, i quali, divenuti frontiera per tutto il continente, lamentano una scarsa collaborazione da parte dei propri partner. Oltre alle note vicende italiane, a cui è dedicata ampia attenzione in questo Rapporto ISMU, ci sembra necessario richiamare in questa sede anche quanto accade in Grecia, il cui confine – terrestre e marittimo – è stato teatro di scontri e tensioni su cui, ancora, sembra infrangersi quell'idea di solidarietà invocata da Schuman. Come è noto, la Grecia ha ricevuto ingenti flussi di richiedenti asilo, in fuga dalla guerra siriana a partire dal 2015-2016, quando il conflitto tra gli attori coinvolti si è fatto sempre più violento, con i civili presi a obiettivo diretto. I migranti, transitando dalla Turchia, si dirigevano sulle isole greche al largo delle coste turche. Tuttavia, la Grecia – e l'Europa con essa – ha fallito nel ricollocare la stragrande maggioranza di essi sulla terraferma greca o in altri Stati europei. Si è così creata una gravissima situazione, con migliaia di persone stipate nei campi allestiti su queste isole, in misura molto maggiore di quanto la capacità di tali spazi consentirebbe. Emblematico per la sua drammaticità è il caso del campo di Moria sull'isola di Lesbo, il quale, progettato per accogliere poche migliaia di persone, ne ospitava più di 18.000 secondo i dati forniti dall'UNHCR<sup>1</sup>, prima dell'incendio che lo ha completamente devastato il 10 settembre 2020. Al sovraffollamento, infatti, si è aggiunta l'inadeguatezza delle strutture dei campi, dotati di servizi igienico-sanitari e di soluzioni abitative assolutamente inadatte alle basse temperature invernali. Inoltre, la presenza di milizie di estrema destra che pattugliavano l'isola ha bloccato, a volte, il rifornimento di aiuti e di cibo alla popolazione di richiedenti asilo<sup>2</sup>. Sono stati peraltro documentati casi di bambini e minori che per disperazione si sono tolti la vita all'interno di questi campi o hanno tentato il suicidio<sup>3</sup>. Va sottolineato che tali situazioni drammatiche si verificano in uno Stato membro dell'Unione europea. Se vi sono delle responsabilità da attribuire alla Grecia – che non ha ridistribuito sul proprio territorio tutte queste persone – è allo stesso tempo vero che la solidarietà europea è venuta meno, poiché gli Stati del centro e nord-Europa hanno abbandonato un paese già duramente provato dalla crisi economica-finanziaria degli anni precedenti.

<sup>1</sup> "Vulnerable asylum-seekers struggle to access medical care on overcrowded Greek islands", sito ufficiale UNHCR, 21 febbraio 2020, <https://www.unhcr.org/news/stories/2020/2/5e4fc07b4/vulnerable-asylum-seekers-struggle-access-medical-care-overcrowded-greek.html> (ultimo accesso: 27 luglio 2020).

<sup>2</sup> "A Lesbo attacchi e aggressioni contro le Ong: Alverti (Caritas Grecia), 'clima molto teso'. Sospese temporaneamente le attività", SIR Agenzia d'Informazione, 3 marzo 2020, <https://www.agensir.it/europa/2020/03/03/a-lesbo-attacchi-e-aggressioni-contro-le-ong-alverti-caritas-grecia-clima-molto-teso-sospese-temporaneamente-le-attivita/> (ultimo accesso: 27 luglio 2020).

<sup>3</sup> "Children 'attempting suicide' at Greek refugee camp", BBC News, 28 agosto 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-45271194> (ultimo accesso: 27 luglio 2020).

Tale solidarietà non si è nemmeno manifestata allorché la Turchia ha provato, in passato come in tempi più recenti, a utilizzare i migranti e i richiedenti asilo come “minaccia” per ottenere vantaggi economici. Molti dei richiedenti asilo siriani, infatti, si trovano in Turchia, dove sono stati “bloccati” in virtù dell'accordo del 2016 tra questo paese e l'Unione europea, che prevedeva il pagamento di ingenti somme allo Stato turco per accogliere i migranti, allo scopo di impedirne l'ingresso in Europa. Tale misura ha però dato la possibilità al governo di Erdogan di sfruttare i migranti come arma da brandire per ricattare l'Unione europea, chiedendo più fondi per trattenere i migranti. Nel febbraio 2020 la Turchia ha annunciato la cessazione del controllo dei campi di richiedenti asilo, autorizzandone lo spostamento al proprio interno in direzione della Grecia. Ciò ha provocato fortissime tensioni al confine terrestre tra i due paesi, con respingimenti e maltrattamenti da parte delle forze di polizia greche, che bloccavano il passaggio dei migranti. Anche in questo caso, la Grecia è stata lasciata sola e ciò ha consentito che si verificassero abusi come quelli documentati al confine greco-turco.

Si inserisce in questo quadro la necessità avvertita dagli Stati di frontiera – Italia e Grecia *in primis* – di riformare la gestione dei flussi verso l'Europa e di trovare soluzioni per ripartire equamente gli oneri tra Stati membri. **Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020, farebbe leva sulla possibilità di scelta tra diverse declinazioni del principio di solidarietà allo scopo di conciliare le opposte posizioni degli Stati di maggior approdo di migranti e di quelli del Patto di Visegrád (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca), decisamente contrari all'accoglienza.**

Tali forme di solidarietà si esprimerebbero soprattutto in termini finanziari: incentivi per ogni richiedente asilo o rifugiato ricollocato, incentivi per ogni rimpatrio sponsorizzato attuato, e, infine, alcune misure di supporto, peraltro poco chiare. Tuttavia, l'attivazione di questi meccanismi di solidarietà sarebbe subordinata a valutazioni, compiute dalla Commissione europea, circa la situazione di effettiva “pressione migratoria” e “crisi” a cui si sentirebbero sottoposti gli Stati ove si registrano i maggiori afflussi. Si intuiscono le difficoltà di attuazione di tali misure che, nei fatti, solo modestamente permettono di raggiungere una gestione realmente condivisa dei flussi, in quanto si basano sulla mera volontarietà degli Stati di attivare uno dei tre meccanismi, i quali, quand'anche operativi, giungerebbero in soccorso degli Stati che si trovano in situazione di necessità troppo tempo dopo l'inizio delle “crisi”, a seconda del tempo che occorre alla Commissione europea per valutare tali crisi (cfr. capitolo 11 in questo Rapporto ISMU). Le proposte, peraltro, non prendono in considerazione l'istituzione di canali di ingresso legale per ridurre i flussi irregolari<sup>4</sup> e i connessi

<sup>4</sup> Con riferimento ai flussi non autorizzati, si segnala che parte delle raccomandazioni elaborate dal progetto europeo ReSOMA sul ruolo delle ONG e degli attori della società civile (coordinato da ISMU - <http://www.re-soma.eu/>) sono state riprese all'interno di una Comunicazione della Commissione europea allegata al Patto, la “Guida all'implementazione delle norme dell'Unione sulla definizione e la prevenzione della facilitazione delle entrate non autorizzate, del transito e della residenza”, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-guidance-implementation-facilitation-unauthorised-entry\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-guidance-implementation-facilitation-unauthorised-entry_en.pdf) (ultimo accesso: 24 novembre 2020).

rischi di morte lungo le rotte del Mediterraneo e dei Balcani<sup>5</sup>. Se gli accadimenti sopra descritti e i profili di criticità del Nuovo Patto mostrano la fragilità del legame di solidarietà tra gli Stati europei in tema di immigrazione, sembra invece dare maggiore speranza la risposta che le istituzioni dell'Unione hanno dato alla crisi economica generata dalla pandemia. In quest'ambito, infatti, l'Unione ha reagito elaborando una serie di strumenti e misure – la proposta del fondo SURE per finanziare la cassa integrazione, l'acquisto di titoli di Stato da parte della BCE, la sospensione del patto di stabilità, il Recovery Fund, il MES sanitario – che, nel loro complesso e se efficacemente utilizzati, possono contrastare le ricadute economiche negative della crisi in modo significativo. Proprio con riferimento a un corretto uso di questi fondi, appare ineludibile tenere presente l'altro principio che, insieme alla solidarietà, rappresenta un pilastro della costruzione europea, ovvero quello della sussidiarietà<sup>6</sup>. Essa si declina in sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale. La prima è quella che si attua tra le diverse realtà presenti su scala locale; la seconda è quella che collega il livello dell'UE a discendere, sino ad arrivare alle comunità locali, in modo tale da costituire una cosiddetta “filiera della sussidiarietà”. Entro tale filiera, massima deve essere la cooperazione tra i tre attori principali della costruzione europea: l'insieme degli Stati e delle istituzioni pubbliche, il mercato unico europeo e il mondo del terzo settore. Affinché, in un circolo virtuoso, la sussidiarietà metta in moto anche la solidarietà, e viceversa, è necessario che i tre attori indicati operino mediante coordinamento e sinergie che, soprattutto in momenti di grave difficoltà, possono contribuire ad affrontare crisi come quella indotta dalla pandemia. È inoltre sottovalutato l'apporto del mondo del terzo settore, da valorizzare molto di più di quanto non avvenga attualmente: basti pensare che qualora quest'ultimo venisse meno, ogni paese europeo andrebbero incontro a grandi difficoltà. Occorre quindi sostenere con maggiore impegno il terzo settore e in particolare il volontariato, che spesso, in modo discreto, continua a svolgere una funzione indispensabile ma poco conosciuta e riconosciuta, anche con riferimento all'accoglienza dei migranti e ai bisogni degli ultimi. Nella misura in cui si potenziasse questa sinergia, l'intera società europea ne trarrebbe beneficio: è inconfutabile che quanto più cresce la sussidiarietà, soprattutto quella orizzontale, tanto più aumenta la coesione sociale con effetti positivi anche per l'inserimento degli immigrati e per il benessere della popolazione nel suo insieme.

<sup>5</sup> Le considerazioni possibili sui profili critici e sulle potenzialità del Patto non si esauriscono con quelle qui brevemente riportate; per un'attenta disamina delle proposte in esso contenute, si rimanda ai capitoli 10 e 11 in questo Rapporto ISMU, nonché all'analisi di Codini e D'Odorico, “Prime considerazioni riguardo il Patto Europeo sulla Migrazione e l'Asilo”, pubblicata sul sito di Fondazione ISMU, <https://www.ismu.org/verso-una-nuova-solidarieta/> (ultimo accesso: 24 novembre 2020).

<sup>6</sup> A tale riguardo, Colin Crouch sottolinea l'importanza della sussidiarietà, ma solo quella verticale, “affinché la politica europea ripensi le aree politiche che devono essere sviluppate all'interno dell'Unione e quelle che sarebbe meglio lasciare all'autonomia nazionale e locale. La sussidiarietà, derivata originariamente dalla dottrina sociale cattolica, è un concetto chiave nella progettazione delle politiche dell'Europa. Essa ritiene che i livelli più alti di autorità dovrebbero intervenire solo quando i livelli locali necessitano del loro sostegno per l'attuazione delle varie politiche” (2019: 105).

**In effetti la pandemia costituisce una cartina di tornasole sul futuro dell'Unione, in quanto si tratta di vedere se sarà in grado di mettere in atto delle concrete ed efficaci forme di solidarietà.** Come accennato in precedenza (capitolo 1 in questo Rapporto ISMU), nel corso della storia le pandemie hanno spesso dato luogo a mutamenti anche rilevanti sotto il profilo sociale, politico, economico e culturale. Se da una parte l'attuale pandemia di Coronavirus è indubbiamente una immane tragedia con molteplici conseguenze negative per le nostre società, dall'altra potrebbe consentire, almeno in una certa misura, di riscoprire la solidarietà e di ritrovare un maggior senso di umanità. Tali riscontri a livello europeo possono indurre a essere prudentemente ottimisti, in quanto gli organi europei sembrerebbero dare prova di rilanciare il processo di integrazione e di affrontare alcune delle grandi questioni rimaste in sospeso o poco risolte, in particolare quella delle migrazioni. Se ciò non si avverasse, al contrario, verrebbe addirittura meno la stessa ragione di esistere dell'Unione europea, proprio perché dai tempi dei suoi fondatori la solidarietà è stata ed è tuttora un cardine dell'Unione, e successivamente non è mai stata contraddetta come suo principio basilare.

Peraltro, il concetto di solidarietà può assumere connotati diversi, a seconda che si faccia riferimento alla opzione di neo-welfarismo liberale, oppure a quella di neo-welfarismo protezionista, o infine a quella di welfare responsabile. Si tratta, infatti, di tre diverse concezioni della solidarietà, come sintetizzato nella tabella 1.

Tabella 1. Tre concezioni della solidarietà

<b>Neo-welfarismo liberale</b>	<b>Neo-welfarismo protezionista</b>	<b>Welfare Responsabile</b>
Solidarietà cosmopolita come legame "sottile" tra individui meritevoli che devono essere inclusi nel welfare per tornare a essere produttivi	Solidarietà "nazionalista" come legame tra cittadini che condividono le stesse tradizioni nazionali e che si difendono dall'esterno	Solidarietà "pluralista" come legame forte tra persone anche con cittadinanza e identità diverse che condividono l'esigenza di costruire il bene comune

Fonte: Cesareo, Pavesi, 2019: 51

In particolare, su scala europea ma anche nei singoli Stati, è auspicabile che la solidarietà si declini sempre più nei termini di Welfare Responsabile (Cesareo, Pavesi, 2019), che sono quelli più in sintonia con la cultura della stessa Unione. È anche in tale senso che va letta la dichiarazione al Bundestag della cancelliera Angela Merkel del 23 aprile 2020:

*"per noi l'Europa è una comunità di destino e l'impegno verso l'Europa unita fa parte della ragione di stato tedesca",*

collegando in tal modo il benessere tedesco a quello di tutta la comunità eu-

ropea. Finalmente sembrerebbe esserci una sincera propensione, dimostrata soprattutto dall'asse franco-tedesco al Consiglio europeo del 17-18 luglio 2020, a difendere l'interesse collettivo europeo non solo come somma degli interessi (sia pur legittimi) nazionali, ma anche come investimento per una Europa più integrata e forte sullo scacchiere internazionale. Un'Europa all'altezza delle sfide del Ventunesimo secolo e adeguata a risolvere i problemi sociali al proprio interno, dove l'idea di solidarietà pluralista è in sintonia con i principi di giustizia sociale basati su una prospettiva di autentica cooperazione in grado non solo di convivere con i nuovi conflitti, ma anche di superarli all'interno di un contesto complesso e pluralista, sia dal punto di vista etnico sia dal punto di vista culturale. Dopo l'accordo raggiunto sul Recovery Fund, ora l'UE deve dimostrare la maturità necessaria per approdare a un sistema politico unitario superando la logica intergovernativa<sup>7</sup>. Il Parlamento europeo, in merito alle conclusioni raggiunte con grande fatica dal Consiglio europeo, per quanto riguarda l'immigrazione "reputa che i tagli proposti in materia di asilo, migrazione e gestione delle frontiere mettano a rischio la posizione dell'UE in un mondo sempre più instabile e incerto<sup>8</sup>".

C'è ragione di ritenere che la crisi sanitaria provocata dal COVID-19 possa contribuire a rilanciare il progetto di integrazione europea, che rimane comunque di difficile attuazione a causa di resistenze di movimenti sovranisti attivi in diversi paesi. Peraltro, va notato che i sovranisti hanno sempre avanzato forti critiche all'Unione europea per essere stata troppo "invadente" nei confronti della sovranità dei singoli Stati. Nel contempo, però, gli stessi sovranisti mostrano una palese contraddizione in quanto, in occasione della pandemia, accusano l'Unione di assegnare poche risorse dopo averne attaccato duramente le politiche.

<sup>7</sup> Nonostante le preoccupazioni in merito all'attenzione rivolta alla tematica migratoria, ci si chiede comunque chi ha vinto e chi ha perso dall'incontro dei capi di Stato e di governo riuniti al Consiglio europeo il 17-18 luglio 2020. A quel summit, i leader europei hanno deciso di stanziare 750 miliardi di euro (*Next Generation EU*), distribuiti in diverse quote sulla base di quanto ogni Stato membro è stato danneggiato dalla pandemia. Un accordo storico, secondo molti osservatori, dopo una lunga trattativa (un vero compromesso tra posizioni iniziali molto distanti), seconda solo al Summit di Nizza del 2000. Tuttavia, a novembre 2020, il Parlamento europeo e il Consiglio si sono accordati per introdurre un meccanismo che impedisca ai paesi che non rispettano lo Stato di diritto di accedere ai fondi europei. L'obiettivo di tale accordo è quello di colpire l'Ungheria e la Polonia, ove, nel corso dell'ultimo decennio, si è assistito a una progressiva erosione dello Stato di diritto con l'adozione di leggi illiberali e la cancellazione *de facto* del sistema di pesi e contrappesi che contraddistingue il funzionamento corretto delle istituzioni democratiche. L'opposizione di Ungheria e Polonia a tale misura rischiava di ritardare significativamente l'approvazione del pacchetto di finanziamenti, o di comprometterne la stessa adozione, con conseguenti ricadute negative sulle prospettive di ripresa degli Stati europei più esposti dal punto di vista economico. Il 17 dicembre 2020 il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione, comprensivo del pacchetto Next Generation EU, è stato approvato dal Consiglio. Un risultato sicuramente positivo, una vittoria del campo europeista, anche se il percorso verso una vera integrazione europea è ancora molto tortuoso, soprattutto per lo scontro tra nazionalisti anti-europei e europeisti. Inoltre, persistono fratture sociopolitiche fra i paesi del Nord e del Sud, dell'Est e dell'Ovest, entro le quali l'alleanza tra gli Stati cosiddetti frugali (Austria, Danimarca, Olanda, Svezia) rappresenta solo l'ultima novità.

<sup>8</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 - 2020/2732 (RSP).

## 2. L'UE e le altre potenze su scala internazionale

Ancora una volta, il COVID-19 ha messo in evidenza quanto siano necessarie una politica sanitaria e una gestione economico-finanziaria dell'emergenza condivise. In altre parole, la pandemia dovrebbe spingerci a elaborare un maggior numero di politiche in comune, in una direzione di maggiore integrazione europea. Ciò appare ancor più necessario, alla luce del confronto dell'Europa con le altre grandi potenze e delle tensioni che intercorrono sullo scacchiere internazionale. In tal senso, quanto più l'Europa sarà solidale al proprio interno, tanto più si rafforzerà sul piano esterno. Appaiono dunque promettenti le misure a cui si faceva riferimento precedentemente in materia economica. Esse dimostrano come, anche in presenza di interessi divergenti e contrastanti, ma a fronte di fenomeni drammatici come quello che abbiamo vissuto, l'esigenza della solidarietà va riscoperta, facendola prevalere su logiche miopi e a breve termine. Il vicepresidente della Commissione europea Frans Timmermans ha infatti ribadito come

*“il mercato europeo giochi un ruolo cruciale, poiché tutti vogliono farne parte (...) proteggere questo nostro mercato diventa un elemento essenziale per la resilienza economica dell'Europa. Non possiamo lasciare nessun paese in ginocchio, dobbiamo aiutarci tutti. Se un paese cade, cadiamo tutti e non potremo più avere il ruolo che ci spetta nel mondo”<sup>9</sup>.*

**Non mancano, anzi non sono pochi i potenti che, dall'esterno oltre che dall'interno della stessa Europa (i movimenti sovranisti e populistici), si attivano per renderla frammentata, litigiosa e debole.** In modo esplicito, Trump, durante il suo mandato presidenziale, aveva auspicato un'Europa disintegrata e si è mosso in questa direzione cercando di convincere, con l'aiuto dei sovranisti locali, alcuni Stati del vecchio continente a uscire dall'Unione, nel timore che, se questa si fosse rafforzata, avrebbe potuto diventare addirittura un'ipotetica alternativa alla leadership statunitense. Non va dimenticato che, sino a quando l'Unione Sovietica costituiva un pericolo per il mondo occidentale, gli USA hanno incentivato la costituzione di un fronte comune contro quel “nemico”, promuovendo un'aggregazione di quegli Stati europei mai entrati nell'orbita sovietica, anche in virtù della difesa garantita dalla NATO. Venuto meno però quel pericolo, l'atteggiamento americano è gradualmente cambiato e, con la presidenza Trump, è stato esplicitamente adottato il principio del *divide et impera*. La vittoria di Biden, che si è rivelata per nulla scontata, conferma che la società americana permane fortemente divisa e polarizzata, con linee di frattura profonde e probabilmente di lungo periodo. In particolare, l'immigrazione è uno dei temi che hanno maggiormente contribuito a radicalizzare le posizioni in questi ultimi anni di presidenza Trump. Basti pensare alla controversa

<sup>9</sup> “Timmermans all'Italia: potete usare i fondi UE per salvare l'Ilva a Taranto e creare l'acciaio pulito”, *Corriere della Sera*, 6 giugno 2020.

costruzione del muro con il Messico e alla separazione delle famiglie di migranti al confine, l'istituzione del "Muslim ban" per il divieto di ingresso a cittadini di alcuni paesi medio-orientali, e, nel 2020, non meno importante, l'assunzione di un atteggiamento ambiguo rispetto all'ondata di proteste collegate alla brutale uccisione di George Floyd e di altri afroamericani da parte delle forze di polizia<sup>10</sup>. Con la nuova amministrazione Biden ci si può aspettare, oltre a un appello all'unità nazionale e alla convivenza civile, un ritorno alla normalità, sia dal punto di vista interno sia dal punto di vista dei rapporti internazionali, in particolare con l'Europa, attraverso un possibile rilancio dell'alleanza atlantica e una ricostruzione delle relazioni con i paesi dell'Unione, che negli ultimi anni, erano divenute molto più sfilacciate.

A loro volta, Russia e Cina continuano ad alimentare tensioni tra gli Stati dell'UE. Mentre il presidente Putin deride apertamente la democrazia liberale, fondamento della stessa Unione, la Cina diventa sempre più autoritaria e autoreferenziale, arrivando ad annullare con prepotenza gli impegni assunti con Hong Kong. Nel contempo, il suo Presidente Xi Jinping è impegnato non solo a estendere la ben nota e massiccia penetrazione economica pure nei paesi europei, ma anche a consolidare la propria cultura etnocentrica e xenofoba, riscoprendo le tradizioni e i valori autoctoni cinesi a partire dal confucianesimo, che promuove un elevato senso del dovere nei confronti della comunità, la rigida disciplina collettiva, il capillare e pervasivo controllo sociale. Questa operazione ideologica tende a dimostrare la superiorità della cultura cinese rispetto a quella occidentale, ritenuta troppo impregnata di individualismo e di egoismo, e quindi inevitabilmente destinata alla decadenza morale (cfr. Rampini 2020: 232-262)<sup>11</sup>. Questo neo-imperialismo cinese ha indubbiamente contribuito a peggiorare i rapporti con l'altra super-potenza, quella americana. Infatti, a partire dall'inizio della pandemia, le relazioni diplomatiche tra i due paesi sono le peggiori degli ultimi tempi, e non solo per quanto attiene ai rapporti commerciali ed economici. Oltre alla questione delle reti 5G e alle minacce reciproche sulle esportazioni, i due Governi fanno prevalere le proprie priorità in materia di sicurezza nazionale. In tal senso, come bene evidenziato da Aresu, Pechino e Washington vivono un conflitto di "geodiritto", combattuto attraverso sanzioni commerciali, uso politico della tecnologia e delle istituzioni internazionali (2020).

A sua volta la Turchia sta regredendo rispetto alla concezione pluralistica dello Stato, e si pone in una posizione di sempre maggiore antagonismo rispetto all'Unione europea, minacciando lo scontro con la Grecia, da un lato, attaccando

<sup>10</sup> La situazione attuale ripropone rivendicazioni dei movimenti per il riconoscimento delle libertà civili degli anni '60 del Novecento, temi che in una società liberal-democratica si ritenevano ormai dati per acquisiti.

<sup>11</sup> L'etnocentrismo, che contraddistingue storicamente in misura significativa la civiltà cinese, spiega l'atteggiamento verso le migrazioni: apertura nei confronti delle emigrazioni, molta prudenza e selettività nei confronti delle immigrazioni, al fine di ostacolare la formazione di gruppi etnici provenienti dall'esterno, anche perché ne esistono già all'interno di dimensioni rilevanti, che, proprio a causa della ricercata monoculturalità, sono soggetti a notevoli restrizioni e controlli, quando non ad attiva persecuzione. Basti pensare al trattamento riservato alla minoranza musulmana degli uiguri, volto alla sistematica repressione delle loro pratiche religiose e culturali.

con toni accesi la Francia, dall'altro. Nel primo caso, alle tensioni sui flussi migratori nelle acque tra Grecia e Turchia e al confine terrestre tra i due paesi (cfr. par. 1 del presente capitolo), si aggiungono, nell'estate 2020, le mire e i movimenti turchi nel bacino del Mediterraneo orientale in acque territoriali che la Grecia e Cipro rivendicano come proprie. Nel secondo caso, si fa riferimento all'appello per boicottare le merci francesi lanciato da Erdogan nell'ottobre 2020, come ritorsione ai pronunciamenti sulla libertà d'espressione da parte di Macron, che facevano seguito alla barbara decapitazione dell'insegnante Samuel Paty: atto cui Erdogan non fa alcun riferimento nelle proprie invettive. Secondo il parere di molti osservatori, entrambi queste prese di posizione – che peraltro creano un solco incolmabile all'interno della NATO, di cui la Turchia è membro – servono a Erdogan per distrarre l'opinione pubblica dai problemi economici interni e per rinfocolare il consenso nei propri confronti, che è andato calando negli ultimi tempi. Tale tensione tra la Turchia e la Francia è solo la punta dell'iceberg di una conflittualità strategica e più antica tra i due paesi – su fronti opposti nella questione libica, divisi dal riconoscimento francese del genocidio armeno – e che inevitabilmente coinvolge anche l'Europa. Più in generale, Erdogan si pone a paladino della diffusione dell'islam politico in varie regioni del mondo, inclusi i paesi nei quali vivono migranti turchi in proporzioni considerevoli. La Turchia, infatti, ha rafforzato i legami intrattenuti con le proprie diaspore, ad esempio in Germania e in Francia, finanziando reti di moschee e l'invio di imam "affidabili" nei paesi di emigrazione.

**A queste preoccupazioni connesse alle posizioni di paesi extra Unione vanno anche aggiunti i pericoli che nascono da paesi appartenenti alla stessa Unione, come l'Ungheria e la Polonia:** dalla soppressione della libertà di stampa, uno dei principali diritti civili di uno Stato di diritto, in Ungheria, all'uscita della Polonia dalla Convenzione contro la violenza sulle donne; atti molto preoccupanti avvenuti tra il 24 e il 25 luglio 2020, che tendono a contrarre gli spazi di libertà, venendo meno a uno dei principi basilari per cui è nata la stessa Unione, come anche affermato nel Trattato sull'Unione europea. Questi eventi vanno messi in relazione con il diffondersi di quel "pessimismo nostalgico" già considerato (cfr. capitolo 2, par. 2 in questo Rapporto), che per Crouch favorisce l'avvento e il consolidarsi della post-democrazia, in cui continuano a sussistere formalmente le istituzioni democratiche, le quali però vengono gradualmente svuotate di potere, mentre "la volontà popolare si manifesta direttamente attraverso i suoi leader, senza interferenze né mediazioni istituzionali" (2020: 28). In altre parole, sempre secondo Crouch, permane, anzi viene enfatizzata, la forma democratica, ma si riduce la sostanza democratica (Ibid.: 88-89). A sua volta, il "pessimismo nostalgico" è in larga misura alimentato dai numerosi arrivi (effettivi o anche solo temuti) di rifugiati e immigrati (Ibid.: 173).

Questi processi in atto mostrano che, quanto più l'Europa riuscirà ad agire in modo unitario, tanto più essa sarà in grado di assumere un ruolo significativo a livello mondiale e quindi di contrastare queste mire crescenti nei confronti dei singoli paesi del vecchio continente. **Nella realtà geopolitica mondiale, è pertanto necessaria un'Europa unita e forte sotto il profilo non solo economico e finanziario, ma anche culturale e politico, per promuovere e assicu-**

**rare all'interno e all'esterno dei propri confini il rispetto dei diritti umani e l'inviolabile valore della libertà, condizione indispensabile affinché non si verificano prevaricazioni nelle interazioni a livello individuale e collettivo.** Senza sottovalutare i pericoli che riguardano anche l'Unione, derivanti dai neo-nazionalismi e dai populismi fautori di una democrazia non liberale (una evidente contraddizione in termini), va riconosciuto che l'Europa, superando non poche resistenze, ha rafforzato la democraticità delle sue istituzioni: il suo Parlamento ha acquisito maggiori poteri e costituisce l'unica esperienza mai compiuta di democrazia transnazionale. Inoltre, i cittadini dell'Unione sono i soli al mondo che dispongono di una Corte di Giustizia sovranazionale a cui poter ricorrere. Al contempo, restano numerosi gli episodi in cui l'Unione europea, a causa del persistere di divisioni interne, incontra delle difficoltà a parlare con una voce unica, come si riscontra con tutta evidenza in merito al governo delle migrazioni e in particolare alla situazione libica, in cui va affrontata e risolta la questione delle circa 50.000 persone rinchiusi nei campi, nonché efficacemente contrastata la crescente e preoccupante presenza della Russia e della Turchia, che stanno assumendo un ruolo sempre più rilevante nel Mediterraneo a discapito di quello che dovrebbe svolgere l'Unione europea.

E proprio il caso della Libia diventa cruciale per l'Europa in relazione alla capacità di tenuta delle democrazie in un nuovo scenario globale, a maggior ragione a seguito della pandemia. In effetti, l'ingresso della Russia e della Turchia in Libia è tra i più rilevanti mutamenti di natura geopolitica nella storia recente del Mediterraneo. Il ruolo della Turchia per quanto riguarda i flussi migratori è ormai strategico: dai Balcani al Mediterraneo controlla le porte di accesso all'Europa. La presenza russa in Libia fa emergere un problema di forte influenza da parte di due paesi poco inclini alla tradizione liberal-democratica occidentale. Un'Europa poco protagonista in Africa settentrionale potrebbe cambiare il corso degli eventi. Come l'Europa potrebbe ritornare protagonista in questa area strategica per i nuovi equilibri geopolitici, a maggior ragione dopo il vuoto lasciato dagli Stati Uniti in questa regione? Innanzitutto, attraverso una politica militare e diplomatica comunitaria con proiezione internazionale. Inoltre, proprio la vicinanza dell'Europa alla Libia dovrebbe indurre il vecchio continente a una presenza non solo di natura militare, ma anche strategica, con un intervento pluriennale di natura politica (sostegno alla transizione alla democrazia) ed economica. Un Mediterraneo fuori controllo, soprattutto dal punto di vista dei flussi migratori, potrebbe, in tempi di pandemia, ritorcersi anche nei confronti dell'Europa stessa, rilanciando le posizioni sovraniste e populiste attraverso la strumentalizzazione della *issue* immigrazione. Un'Europa protagonista significa, quindi, sia garantire corridoi umanitari, sia pretendere dalla stessa Libia una politica coerente e rigorosa contro il traffico illegale di esseri umani. A tal proposito, in virtù della sua posizione geografica, diventa sempre più necessaria una presenza attiva del nostro paese nel concertare la politica estera dell'Unione Europea.

Infine, la necessità di un'Europa unita emerge ancora più chiaramente non solo per esercitare un ruolo significativo nei rapporti di forza con le altre macro-potenze, ma anche per gestire in modo più incisivo il processo di globa-

lizzazione, il quale necessita di essere governato, come anche la pandemia ha chiaramente messo in evidenza. Nel nuovo contesto geopolitico che va delineandosi appare infatti indispensabile una risposta unitaria a problemi globali, come quello delle migrazioni, che comportano di conciliare l'interesse comune con quello dei singoli Stati in nome della solidarietà. Come già evidenziato, con la nuova presidenza Biden potrebbe riprendere vigore il patto atlantico, con benefici reciproci e un mutuo rafforzamento.

### 3. Ripensare la globalizzazione

Si è già accennato al fatto, storicamente inconfutabile, che importanti mutamenti si sono verificati a seguito di grandi epidemie. C'è ragione di prevedere che anche l'attuale COVID-19 produrrà degli effetti in termini sociali, economici e culturali sul nostro futuro, ma non si è per ora in grado di stabilirne con precisione la loro effettiva rilevanza. Pur riconoscendo l'utilità di tener conto dei precedenti storici è però necessario contestualizzare i fenomeni presi in esame e ciò vale anche per il Coronavirus: esso ci ha colti impreparati a fronteggiarlo, ha procurato la morte di moltissime persone, distrutto nuclei familiari, messo in ginocchio sistemi sanitari e in crisi numerosi settori economici, ha spiazzato le politiche di welfare, ha fatto crescere il numero dei poveri e reso molto difficoltosa la ripresa della vita individuale e collettiva. Il confronto, peraltro istruttivo, con le pandemie del passato consente però di evidenziare anche le differenze. Nel passato, questi flagelli hanno portato addirittura alla estinzione o quanto meno a una drastica riduzione della popolazione di intere aree; basti pensare che la peste che ha colpito Milano nel XVII secolo ha provocato la morte di metà dei suoi abitanti. Tuttavia, a differenza delle pandemie del passato, lo stato di avanzamento delle nostre tecnologie e delle nostre conoscenze ha permesso di giungere alla preparazione di vaccini efficaci già alla fine del 2020. Gli scienziati di tutto il mondo hanno fin da subito lavorato a tale scopo, mentre i nuovi mezzi di comunicazione hanno permesso un'inedita azione di supporto e di diffusione di informazioni. Con ciò non si intende certo sottovalutare la portata drammatica di questa pandemia, che è ancor più drammatica in quei paesi dove i sistemi sanitari sono carenti, l'igiene è scarsa e la povertà elevata. Si tratta pertanto di mettere in evidenza la peculiarità dei singoli contesti in cui si verificano tali terribili fenomeni, che incidono in modo diverso sulla gestione e la capacità di contenimento degli agenti patogeni.

Sono peraltro numerosi e pressanti gli interrogativi che si pongono per quello che potrebbe essere l'impatto di questa terribile pandemia sul nostro futuro. Si è in precedenza evidenziato quello relativo a una possibile e auspicata "umanità ritrovata" che, nella misura in cui si registrerà una risposta positiva in tale direzione, potrà incidere sullo stesso fenomeno migratorio (cfr. capitolo 1 in questo Rapporto). Tra i tanti altri quesiti che sono stati posti ci limitiamo a prendere in considerazione solamente un altro, quello che chiama in causa direttamente la globalizzazione per le sue indubbie conseguenze sulle migrazioni,

in particolare nel contesto europeo. In merito ad essa, si registrano previsioni alquanto divergenti sino a sostenere che il Coronavirus potrebbe addirittura provocare la fine dell'epoca della globalizzazione.

Ascrivere alla pandemia anche questo risultato appare però alquanto azardato. Sono ben note e in larga parte condivisibili le critiche rivolte a questo processo planetario che è avanzato prevalentemente senza regole, che ha accentuato le disuguaglianze e lo sfruttamento di esseri umani in tante parti del mondo. Tali critiche si fondano su inconfutabili riscontri empirici, ma sono anche enfatizzate da numerose prese di posizione ideologiche secondo le quali la globalizzazione, per sua natura, è portatrice solamente di conseguenze negative per l'intera umanità e quindi va contrastata, se non addirittura abolita.

Indubbiamente, la globalizzazione ha consentito di affrancare dalla povertà milioni di persone e di ridurre le differenze di reddito tra le popolazioni del mondo, ma occorre anche prendere atto del fatto che essa ha causato gravi problemi in termini di distribuzione della ricchezza<sup>12</sup>. Inoltre, alcune rilevanti decisioni in ambito economico vengono prese a livello globale e ciò rischia di indebolire la stessa democrazia, che è propria dei soli Stati nazionali in cui vige il regime liberaldemocratico. Ma **i singoli Stati, compresi quelli europei, non sono assolutamente in grado di affrontare ciascuno per proprio conto le sfide poste dalla globalizzazione**. Un'Europa unita e forte può invece almeno in parte contrastare gli effetti perversi provocati da questo processo dalle dimensioni planetarie. Va peraltro sottolineata la peculiarità del rapporto tra Stati nazionali e globalizzazione, poiché – come mette in luce Sabino Cassese – quest'ultima “agisce in parte come prodotto degli Stati, in parte come loro limite. Gli Stati, a loro volta, sono in parte i fattori genetici della globalizzazione, in parte il suo risultato” (2020: 33)<sup>13</sup>.

La globalizzazione è quindi un Giano bifronte, con una faccia positiva e una negativa, ma di cui comunque non possiamo fare a meno per molteplici ragioni. Basti pensare che essa consente a molte persone di vivere meglio e di spendere meno, di avvalersi di continue innovazioni tecnologiche per comunicare facilmente e per muoversi sul nostro pianeta con costi bassi e tempi relativamente brevi, nonché di aver dato luogo a una serie di crescenti interdipendenze oramai ineludibili. Di fronte all'espandersi della globalizzazione, occorre non limitarsi

<sup>12</sup> Il *World Inequality Report* del 2018 stima quanto il reddito economico globale sia stato ridistribuito nella popolazione mondiale dal 1980 al 2017. Da un lato, la metà più povera del mondo ha goduto di tassi di crescita significativi della propria ricchezza. Dall'altro, il mondo ha beneficiato della crescita globale in modo profondamente diseguale: l'1% rappresentato dalla fascia più ricca ha guadagnato, da sola, il *doppio* della ricchezza guadagnata dalla metà più povera del mondo. La classe media è andata progressivamente riducendosi a livello globale. Cfr. <https://wir2018.wid.world/> (ultimo accesso: 24 novembre 2020).

<sup>13</sup> Sempre Cassese puntualizza che la “globalizzazione è, nello stesso tempo, una e trina. Per un verso, è la forza dell'economia che si impone agli Stati. Di qui economia globalizzata contro politica e Stati nazionalisti. Per altro verso, è il prodotto della necessità per gli Stati di mettersi d'accordo per affrontare problemi che vanno al di là delle loro forze [ad esempio, riscaldamento globale, terrorismo, uso del mare e le stesse migrazioni]. Infine, rappresenta una tendenza che preesiste agli Stati, alla quale, gli Stati, nel momento della loro maggiore forza, si sono opposti, frenandola, ma che da trent'anni ha ripreso slancio. Insomma, la globalizzazione include gli Stati, non vi si contrappone. Nello stesso tempo li frena, li limita, li obbliga a seguire procedure, a rispettare principi, a sottoporsi a regole globali” (2020: 29-30).

ad accettarla passivamente con fatalistica rassegnazione, oppure auspicare un irrealistico ritorno al passato delle “piccole patrie”. È necessario piuttosto agire intervenendo nel processo in atto per modificarlo, ad esempio ponendo limiti all'eccessiva discrezionalità delle multinazionali, la quale diventa spesso anarchica, arrivando addirittura a eterodirigere le politiche nazionali e internazionali. A tal fine, occorre rafforzare il ruolo delle istituzioni sovranazionali e della stessa Unione Europea allo scopo di governare questo processo di dimensioni planetarie, introducendo e facendo valere delle regole comuni. Nella misura in cui si riuscirà ad operare in questa direzione, c'è ragione di ritenere che possano verificarsi degli effetti positivi anche per ciò che riguarda la gestione dei flussi migratori.

**Nel contesto contraddistinto dalla globalizzazione si colloca, va letto e affrontato lo stesso fenomeno migratorio, il quale pone di fatto questioni a livello globale, e richiede quindi necessariamente soluzioni globali, peraltro difficilmente condivisibili e attuabili.** In effetti, le agenzie dell'ONU che operano con indubbio impegno in questo ambito (UNHCR, IOM), dispongono di un potere alquanto limitato poiché sono fortemente condizionate dalle scelte dei paesi in cui svolgono la loro missione. Più in generale, l'assenza di istituzioni operanti a livello globale che dispongano di un effettivo potere decisionale è individuata da Bauman come “il principale ostacolo sul cammino impervio verso una ‘coscienza cosmopolita’ adeguata alla nuova condizione di interdipendenza globale dell'umanità” (2019: 10).

L'impatto del Coronavirus ha messo in evidenza non poche fragilità dell'attuale configurarsi della globalizzazione, palesemente in merito alla mobilità umana, nonché alla debolezza del mondo occidentale, soprattutto europeo, per quanto riguarda la sua dipendenza da altre regioni del mondo, come la Cina e l'India. È auspicabile che uno degli effetti positivi del COVID-19 possa essere anche quello di indurci a migliorare il processo di globalizzazione al fine di renderlo più umano. Per ridurre i rischi degenerativi è però possibile individuare anche altre strade, tra le quali quella di favorire l'incontro fra il globale (che non si può eliminare e per certi versi è tuttora necessario) e il locale. Si tratta peraltro di un processo che nei fatti è già in parte avviato e che va incentivato per costruire validamente il nostro futuro.

In una sua significativa prolusione (1993), il politologo Giovanni Sartori, dopo aver esposto le sue critiche nei confronti del processo di globalizzazione, segnalava il duplice rischio consistente nella estremizzazione, da una parte, di un globalismo sfrenato e, dall'altra, dalla crescita di piccoli localismi nazionali. A tal riguardo egli auspicava invece la necessità di un incontro tra queste due realtà. Occorre quindi stabilire un sinergico incontro del globale e del locale perché sono di fatto indispensabili entrambi. I nuovi mezzi di comunicazione, le nuove tecnologie, le nuove fonti rinnovabili con la riduzione dei consumi di combustibili fossili, le sempre più efficienti e rapide connessioni con paesi lontani, che riducono le distanze spazio-temporali, sono tutti elementi che possono contribuire a incentivare una maggiore sinergia tra dimensione planetaria e dimensione locale con i suoi ancoraggi e le sue relazioni *face to face*, la cui carenza si è particolarmente avvertita in periodo di lockdown. Esistono già le condizioni

per superare la sterile contrapposizione fra globale e locale e quindi di procedere nella direzione del *glocal*, in quanto queste due dimensioni tendono a essere sempre più complementari, e quindi sempre meno alternative. Tale incontro sinergico fra globale e locale sta già di fatto avvenendo in molte situazioni concrete e va promosso e incoraggiato tramite l'adozione del principio dell'*et-et* e non dell'*aut-aut*, cioè delle contrapposizioni. Va dunque valorizzato ciò che c'è di utile nell'uno e nell'altro, perché entrambi sono necessari, anzi ormai indispensabili, anche al fine di promuovere quella "umanità ritrovata" per non rischiare che venga nuovamente persa. È una umanità che va ricercata contemporaneamente a livello planetario, in quanto tutti dobbiamo essere sempre più consapevoli di fare parte di un'unica umanità, che è quella del mondo interno, ma anche a livello europeo, dei territori nazionali e di quelli locali. Sono questi ultimi che consentono, almeno potenzialmente, una maggiore prossimità che, a sua volta, può favorire il ritrovamento dell'umanità smarrita.

In questa stessa prospettiva del *glocal* – come anche indicato con lungimiranza dalla Fondazione Globus et Locus, il cui Presidente Piero Bassetti è stato pioniere e promotore di questo approccio con riferimento alla realtà italiana (Bassetti et al., 2008) – va inquadrato lo stesso fenomeno migratorio. Ciò implica superare sia la regressiva chiusura localistica, non più proponibile, sia un cosmopolitismo astratto sganciato da ogni riferimento ad ancoraggi locali. Il *glocal*, nella misura in cui si realizzerà, dischiude pertanto nuovi orizzonti anche agli immigrati, in quanto consentirebbe loro di conciliare l'appartenenza a una dimensione globale con appartenenze plurime locali dei paesi di partenza e di arrivo.

In tal senso, assume un crescente rilievo il fenomeno del transnazionalismo. Esso consiste nel processo "*mediante il quale i migranti costituiscono campi sociali che legano insieme il paese di origine e quello di insediamento*" (Glick Schiller et al., 1992). **Di qui l'individuazione di un particolare tipo di migrante, definito per l'appunto "transmigrante", il quale partecipa contemporaneamente al paese di origine e al paese di destinazione senza che questa pluri-appartenenza crei insuperabili problemi** (Caselli, 2009).

In ogni caso è prevedibile che nell'Unione europea, anche nel futuro, continuerà, e forse si accentuerà, sia la pressione migratoria da parte di persone provenienti da paesi poveri sia il declino demografico. Il tasso di fecondità totale è infatti attualmente di 1,6 figli per donna (in base a dati Eurostat 2018), mentre dovrebbe essere di 2,1 per mantenere un costante ricambio generazionale. Secondo la stessa fonte, il tasso di fecondità totale in Italia è di 1,3. Entro questo contesto, il saldo naturale (cioè il numero di persone perse per la differenza tra nati e morti) è stato negli ultimi cinque anni (2015-2019) di -994.600 nell'Unione europea, e di -902.172 in Italia. Come evidenziato da Istat, nel 2019 si è peraltro registrato il più elevato gap nel processo di ricambio naturale mai espresso dal nostro paese dal lontano 1918. Questo delta sarebbe ancora più elevato se non avvenisse una parziale sostituzione da parte degli immigrati. Va inoltre tenuto presente che, mentre nel 1950, il 14,9% della popolazione mondiale era europea; nel 2015 tale percentuale scendeva già al 6,9% e si prevede che nel

2040 non raggiungerà il 5,5%<sup>14</sup>. Di conseguenza, gli europei costituiranno una percentuale sempre più esigua dell'intera popolazione del nostro pianeta, e ciò può comportare una riduzione del peso del vecchio continente: è una ragione in più per consolidare la stessa Unione Europea. Il contributo demografico degli immigrati non sarà comunque in grado di colmare il deficit della popolazione del nostro continente, a meno di farvi arrivare un numero talmente elevato di persone da mettere a rischio la stessa coesione sociale, come anche evidenziato in precedenti Rapporti ISMU.

Per favorire l'inserimento dei neo-arrivati, è peraltro necessario attivare dei processi di integrazione che, nel rispetto delle differenze culturali, possano assicurare una convivenza pacifica basata sulla condivisione di valori, quali quelli del rispetto della dignità di ogni persona e dei diritti umani fondamentali. Si tratta degli stessi valori che sono alla base della vita democratica, e che sono specificati nell'Articolo 2 del Trattato sull'Unione europea – non a caso citato in esergo a questo capitolo. Proprio questi valori sono alla base della vita democratica dell'Unione, la quale richiede di essere costantemente consolidata, anche per contrastare le crescenti e diffuse spinte antidemocratiche presenti persino negli Stati che la compongono. La preoccupante persistenza di queste ultime evidenzia la necessità di promuovere l'integrazione, sempre fondata sui valori appena richiamati, che non si limiti ai soli immigrati, ma si estenda all'intera popolazione europea, allo scopo di proseguire nel faticoso e indispensabile cammino di costruzione dell'Unione.

Alla luce di questi ultimi accenni, si può concludere la Prima Parte del Ventesimo Rapporto con una previsione avanzata da Umberto Eco all'apertura del terzo millennio:

*“nel prossimo millennio (...) l'Europa sarà un continente multirazziale o, se preferite, 'colorato'. Se vi piace, sarà così, e se non vi piace, sarà così lo stesso”*  
(Eco, 1997: 98-99).

<sup>14</sup> La stima si basa sui dati delle Nazioni Unite. Per tutti e tre gli anni citati, sono stati considerati gli Stati membri dell'Unione europea, includendo anche il Regno Unito.

## Riferimenti bibliografici

- Aresu A. (2020), *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, La Nave di Teseo, Milano.
- Bassetti P., Ornaghi, L., Ratti R. (a cura di) (2008), *Globus et Locus. Dieci anni di idee e pratiche*, Giampiero Casagrande Editore, Milano-Lugano.
- Bauman Z. (2019), *Oltre le nazioni. L'Europa tra sovranità e solidarietà*, Laterza, Roma-Bari.
- Caselli M. (2009), "Transnazionalismo", in Cesareo V., Balngiardo G.C. (a cura di), *Indici di integrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Cassese S. (2020), *Il buon governo. L'età dei doveri*, Mondadori, Milano.
- Cesareo V., Pavesi N. (2020), *Il Welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società italiana*, Vita e Pensiero, Milano.
- Crouch C. (2019), *Identità perdute. Globalizzazione e Nazionalismo*, Laterza, Roma-Bari.
- Crouch C. (2020), *Combattere la post-democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Eco U. (1997), *Cinque scritti morali*, Bompiani, Milano.
- Glick Schiller N., Basch L., Blanc-Szanton C. (1992), *Transnationalism. A New Analytic Framework for Understanding Migration*, "Annals of the New York Academy of Sciences", 645, pp. 1-24.
- Rampini, F. (2020), *Oriente e Occidente. Massa e individuo*, Einaudi, Torino.
- Sartori G. (1993), *Tecnologia e globalismo* (Prolusione), Atti dell'Accademia dei Georgofili, Firenze, pp. 47-54.





# Parte seconda

## Aspetti statistici e normativi

1. Un'inversione di tendenza

---

2. Prevale il contributo dei paesi terzi

---

3. Prosegue la tendenziale contrazione dei nuovi flussi

---

4. L'effetto COVID-19 sui flussi in ingresso: prime impressioni

---

5. Tendenze sul fronte di sbarchi e richieste d'asilo

---

6. Una nuova regolarizzazione

---

7. La transizione alla cittadinanza

---

8. Conclusioni

# 4. Gli aspetti statistici

*Gian Carlo Blangiardo e Livia Elisa Ortensi*

## 1. Un'inversione di tendenza

Interrompendo una lunga tradizione che vedeva la popolazione straniera in Italia costantemente in crescita<sup>1</sup>, **il bilancio al 1° gennaio del 2020, con le valutazioni di questa Fondazione, segnala un moderato calo del complesso delle presenze. Si passa da 6 milioni e 222.000 presenti al 1° gennaio 2019 a 6 milioni e 190.000 a un anno di distanza (Tab. 1).** Il calo di 32.000 unità è la risultante di un moderato aumento del numero di residenti (+51.000), compensato da una riduzione sia della componente irregolare (-45.000), sia di coloro che si qualificano come regolari ma non risultano residenti in anagrafe o non ancora divenuti tali (-38.000)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Pur con qualche eccezione a cavallo del primo decennio del secolo, attribuibile sia alla riduzione di attrattività del nostro paese a seguito dell'imperversare della crisi economica, sia alla revisione del dato sulle presenze straniere in anagrafe per allinearle alle risultanze del 15° Censimento della popolazione. Si vedano in proposito i capitoli 1.1 del XVIII e del XIX Rapporto sulle migrazioni di questa Fondazione.

<sup>2</sup> I dati presentati nel capitolo precedono l'allineamento dei dati anagrafici al Censimento 2018/2019.

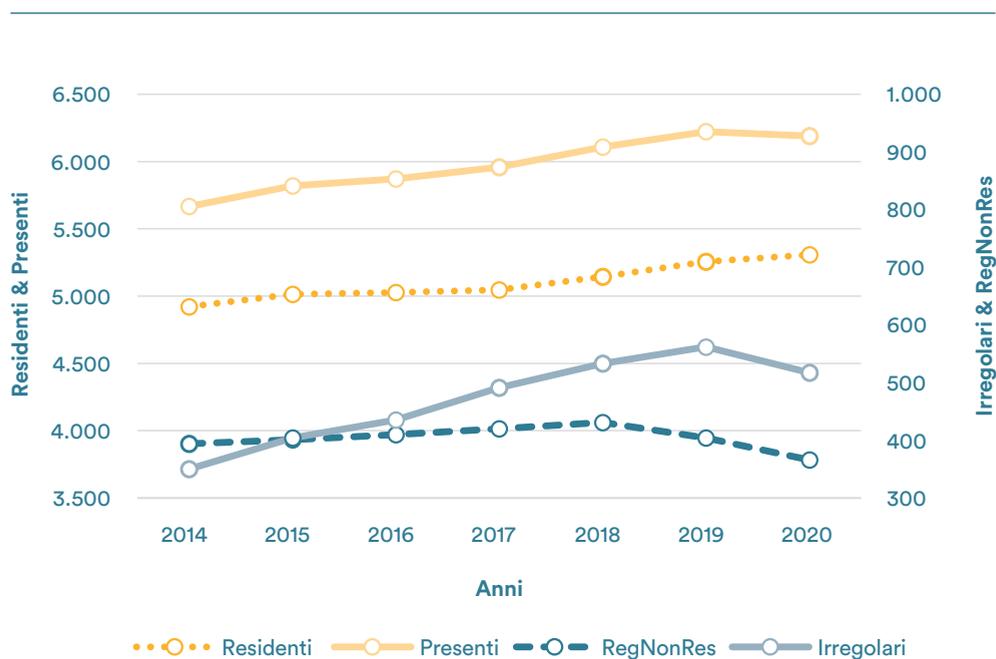
Tabella 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2018-2020 per tipo di presenza (migliaia)

<b>Tipologia</b>	<b>1.1.2018</b>	<b>1.1.2019</b>	<b>1.1.2020</b>
Residenti	5.144	5.256	5.307
Regolari non residenti	431	404	366
Irregolari	533	562	517
<b>Totale presenti</b>	<b>6.108</b>	<b>6.222</b>	<b>6.190</b>

Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati Istat

In termini relativi, rispetto alle valutazioni al 1° gennaio 2019 la riduzione del numero di presenti è di entità modesta (-0,5%), ma è importante sottolineare che essa si configura come segnale di una nuova fase di stazionarietà del fenomeno migratorio in Italia, una stagione che inizia con la massiccia contrazione degli arrivi sulle nostre coste – i così detti “sbarchi” – osservata nel biennio 2018-19 e risente della diffusa debolezza sul fronte economico e occupazionale del sistema-paese, stante la difficoltà nel recuperare livelli di sviluppo comparabili con le altre grandi realtà europee già prima dell’inizio della pandemia.

Grafico 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2014-2020 per tipologia di presenza (valori in migliaia)



Fonte: Fondazione ISMU, Rapporti annuali

**Un certo interesse merita anche l'inversione di segno della dinamica dell'irregolarità (Graf. 1). Un cambiamento che si è verificato prima del provvedimento di regolarizzazione del 2020, e seppur in presenza di una nuova normativa sull'asilo – legata al c.d. “decreto sicurezza” – che ha accresciuto – in modo selettivo come vedremo in seguito – la platea delle esclusioni accrescendo il numero di irregolari al termine delle procedure, inclusi gli eventuali ricorsi. In realtà, si può ritenere che sia stata sostanzialmente la forte caduta degli ingressi irregolari estranei ai canali umanitari – e della corrispondente frazione di “non richiedenti asilo” che ad essa normalmente si accompagnava – ad aver prodotto tale risultato, compensando ampiamente l'effetto del taglio delle accoglienze per motivi umanitari.**

Inoltre, tra coloro che hanno ricevuto un diniego alla richiesta d'asilo cresce nel biennio 2018-2019 la proporzione di dinieghi per irreperibilità (Ministero dell'Interno, 2020a) suggerendo che parte di questi possano anche non trovarsi più sul territorio italiano.

## 2. Prevale il contributo dei paesi terzi

Passando a considerare la distribuzione delle cittadinanze degli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2020 (Tab. 2) si ha modo di accertare la presenza di un milione e 586.000 cittadini dell'Unione europea (UE) – includendovi ancora i 31.000 britannici – e di 3 milioni e 720.000 cittadini di paesi terzi (*Third Country Nationals* - TCN). Riguardo ai primi, la cui consistenza numerica resta sostanzialmente stabile (+3.000 unità rispetto allo scorso anno) si conferma la netta predominanza dei romeni (1,2 milioni) mentre tra i TCN – la cui crescita nel 2019 (+48.000) assorbe la quasi totalità della variazione in aumento dei residenti – poco più di un milione sono provenienti dallo spazio europeo extra UE. In tale ambito tre paesi, Albania, Ucraina e Moldova, sommano 806.000 residenti, di cui il primo ne assorbe poco più della metà.

Restando nel panorama dei TCN, accanto a un'Europa che sembra segnare il passo (-13.000), qualche spunto di moderato dinamismo si riscontra nelle cittadinanze del resto del mondo. La componente africana, con un milione e 159.000 residenti si accresce di 18.000 unità, ma solo per merito del Nord Africa (+22.000) e in particolare di Marocco ed Egitto. Mentre la componente subsahariana, supportata fino allo scorso anno dai consistenti flussi legati agli sbarchi, resta ferma attorno a 470.000 residenti.

Anche per le cittadinanze dei paesi asiatici la crescita dei residenti è, nel complesso, alquanto modesta (+31.000) e trova la sua massima espressione nel sub continente indiano (+21.000) e in un, più limitato, contributo cinese (+5.000).

Infine, i residenti provenienti dalle Americhe – circa 380.000 e quasi del tutto riconducibili ai latinoamericani – mostrano anch'essi un debole incremento (+11.000), che non va tuttavia ascritto alle due nazioni più rappresentate (Perù e Ecuador), bensì alla – seppur modesta – crescita di brasiliani, dominicani, cubani, colombiani e salvadoregni.

Tabella 2. Macroregioni di cittadinanza degli stranieri residenti in Italia. Al 1° gennaio degli anni 2019 e 2020 (valori in migliaia)

<i>Macroregioni</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>Variazione</i>	<i>Paesi più rappresentati</i>
Unione europea 28	1.583	1.586	+3	Romania, Polonia, Bulgaria
Paesi terzi	3.673	3.721	+48	
di cui:				
Europa centro orientale	1.046	1.033	-13	Albania, Ucraina, Moldavia
Altri Europa	11	11	0	Svizzera, San Marino, Norvegia
Nord Africa	670	692	+22	Marocco, Egitto, Tunisia
Africa occidentale	405	402	-3	Nigeria, Senegal, Ghana
Africa orientale	40	39	-1	Somalia, Eritrea, Etiopia
Africa centro meridionale	26	26	0	Camerun, Congo RD, Congo
Asia occidentale	51	54	+3	Georgia, Iran, Siria
Asia centro meridionale	549	570	+21	India, Bangladesh, Pakistan
Asia orientale	492	499	+7	Cina RP, Filippine, Giappone
Nord America	18	19	+1	Stati Uniti, Canada
America centro meridionale	362	373	+11	Perù, Ecuador, Brasile
Oceania	2	2	0	Australia, N. Zelanda, Samoa
<b>Totale</b>	<b>5.256</b>	<b>5.307</b>	<b>+51</b>	

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat

In generale, se al conteggio dei residenti in anagrafe si affianca quello del complesso dei presenti sul territorio italiano, si valuta che, al 1° gennaio 2020, lo stock di cittadini di paesi terzi sia pari a 4 milioni e 269.000 unità, mettendo nel conto sia l'integrale aggiunta del collettivo degli irregolari – i 517.000 cui si è detto – sia l'ulteriore presenza di circa 180.000 soggetti che sono regolari ma non risultano (o non sono ancora) residenti. Si può dunque valutare che i TCN coprano più di due terzi (di fatto il 69%) della presenza straniera in Italia

e siano quasi del tutto riconducibili al novero delle provenienze dai così detti “paesi a forte pressione migratoria (Pfp)”: Est Europa e paesi statisticamente classificati come “in via di sviluppo”.

Dal confronto con le stime dello scorso anno si rileva altresì come la popolazione straniera TNC presente in Italia si sia ridotta di 174.000 unità (-3,9%), spinta da un calo particolarmente significativo tanto della componente irregolare (-8%), quanto dell'insieme dei regolari non (o non ancora) residenti (-12,5%).

### 3. Prosegue la tendenziale contrazione dei nuovi flussi

**Nel corso del 2019 sono stati rilasciati in Italia 177.000 nuovi permessi di soggiorno, con una riduzione del 26,8% rispetto al dato del 2018: una variazione che equivale al triplo della riduzione (-8%) già segnalata lo scorso anno (Tab. 3).** La diminuzione ha interessato tutte le motivazioni di rilascio anche se il calo maggiore ha riguardato le concessioni per richiesta d'asilo, passate da circa 51.000 nel 2018 a 27.000 nel 2019 (-47,4%). Nel complesso le motivazioni di ordine familiare restano dominanti (56,9%), mentre studio e asilo hanno un'incidenza ormai piuttosto simile (11,5% e 15,6%, rispettivamente) e si è decisamente attestata verso il basso la quota di permessi di soggiorno per motivi di lavoro (6,4%).

Anche rispetto alla cittadinanza il quadro delle variazioni nel corso del 2019 appare generalizzato al ribasso, seppur con aspetti differenziali. Spicca in tal senso la forte contrazione dei nigeriani (-66%) – a causa del loro ridimensionamento riguardo alle richieste d'asilo – mentre, sul fronte opposto, il calo relativamente più contenuto si registra in corrispondenza degli albanesi (-8,7%).

Quanto ai motivi del rilascio di un permesso di soggiorno nel 2019 tra le principali nazionalità, il lavoro resta relativamente importante – oltre che per gli statunitensi (32,1%) – per gli indiani (18,8%), e ricorre a livello minimo per bangladeshi, pakistani e nigeriani. I motivi familiari presentano la più alta frequenza relativa tra i marocchini (83,3%), gli egiziani (81,7%) e i bangladeshi (71,8%), mentre in corrispondenza dei motivi di studio eccellono i cinesi (con il 50,7% dei nuovi permessi rilasciati a tal fine) e l'asilo resta nettamente prevalente tra i pakistani e i nigeriani.

A livello dell'insieme di tutti i titolari di un permesso di soggiorno – pari a 3 milioni e 616.000 unità al 1° gennaio 2020 – circa due terzi (il 63,1% dei casi) riguarda lungosoggiornanti, con percentuali superiori ai tre quarti per sei cittadinanze: Moldova, Repubblica di Macedonia, Ecuador, Algeria, Ucraina e Bosnia Erzegovina. I permessi di soggiorno per lavoro coprono circa l'11% del collettivo, con due paesi oltre il 20%: Stati Uniti (25,4%) e Cina (23,1%). I motivi di famiglia riguardano mediamente il 17% dei casi, con le punte più alte per alcune realtà latino americane (Cuba, Repubblica Dominicana, Brasile), mentre l'asilo riguarda il 6% del totale dei titolari di un valido titolo di soggiorno, ma raggiunge punte elevatissime entro le collettività di alcuni paesi: Mali (81,8%), Somalia (79,5%), Gambia (78,6%), Afghanistan (75,6%), Iraq (71,8%).

Tabella 3. Cittadini non comunitari entrati in Italia nel 2019. Principali cittadinanze

<i>Paesi di cittadinanza</i>	<i>Totale (migliaia)</i>		<i>Motivo del permesso 2019 (%)</i>				
	<i>2019</i>	<i>2018</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Famiglia</i>	<i>Studio</i>	<i>Asilo</i>	<i>Altri</i>
Albania	21.437	23.479	7,0	63,2	2,5	3,6	23,7
Marocco	16.032	20.396	4,0	83,3	2,7	5,2	4,8
India	11.405	13.621	18,8	56,5	14,1	5,9	4,7
Pakistan	11.202	13.355	0,8	41,4	2,4	52,3	3,0
Bangladesh	9.934	13.189	0,4	71,8	0,4	24,4	2,9
Cina, R.P.	8.889	11.367	3,1	40,1	50,7	2,5	3,6
Stati Uniti	7.837	9.135	32,1	36,2	25,8	0,0	5,8
Egitto	6.662	8.807	3,7	81,7	3,4	6,8	4,5
Ucraina	6.095	7.951	4,1	53,8	4,5	21,6	16,0
Nigeria	5.211	15.532	1,0	38,0	2,3	49,7	9,1
Altri paesi	72.550	105.177	4,9	53,3	14,3	17,1	10,3
<b>Totale</b>	<b>177.254</b>	<b>242.009</b>	<b>6,4</b>	<b>56,9</b>	<b>11,5</b>	<b>15,6</b>	<b>9,6</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat

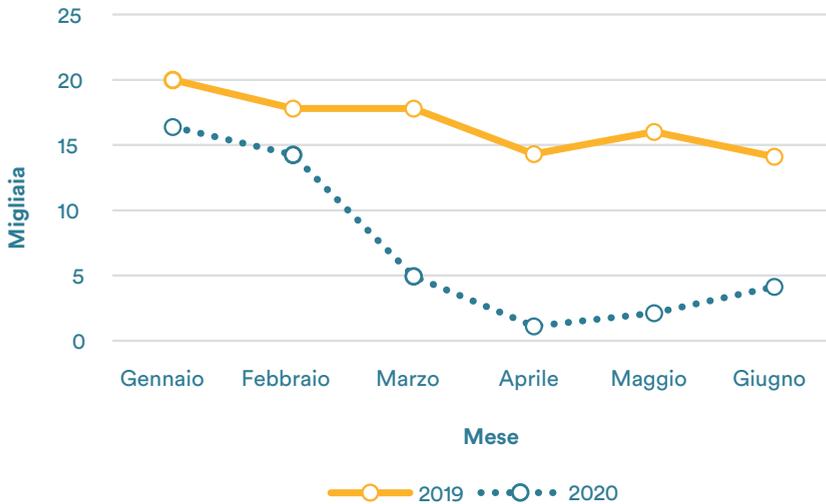
#### 4. L'effetto COVID-19 sui flussi in ingresso: prime impressioni

Come è noto, l'epidemia di COVID-19 ha determinato in molti casi la chiusura delle frontiere, in entrambe le direzioni, con le inevitabili conseguenze sui flussi migratori verso il nostro paese. Non a caso, mentre nei primi sei mesi del 2019 erano stati rilasciati circa 100.000 nuovi permessi di soggiorno, nello stesso periodo del 2020 se ne sono registrati meno di 43.000, con una variazione negativa del 57,7% (Istat, 2020).

Le riduzioni più consistenti sono avvenute nei mesi di aprile e maggio (Graf. 2), rispettivamente con un calo del 93,4% e dell'86,7%, anche se la tendenza alla diminuzione, proseguendo un cammino già in atto nel 2019, era affiorata in modo evidente a inizio anno con variazioni al ribasso di circa il 20%. Sul fronte delle motivazioni, quelle che, più di altre, hanno risentito dell'effetto riduttivo nei primi sei mesi del 2020 risultano essere sia i motivi familiari (con -63,6%), sia quelle legate alle richieste d'asilo (-55,1%)

Riguardo alle nazionalità, la contrazione più alta si è vista per le provenienze da India, Marocco, Ucraina, Albania e Bangladesh. Mentre le regioni che segnalano i cali più consistenti sono, nell'ordine, Umbria (-71,6%), Calabria (-68,2%) e Emilia-Romagna (-68%).

Grafico 2. Cittadini non comunitari entrati in Italia nel 1° semestre degli anni 2019 e 2020 (valori in migliaia)



Fonte: Istat, 2020

## 5. Tendenze sul fronte di sbarchi e richieste d'asilo

Le restrizioni alla mobilità adottate dai diversi paesi al fine di contenere la pandemia hanno ridotto non solo, come si è visto fin qui, le migrazioni regolari per motivi economici, familiari o di studio, ma hanno influito anche sui movimenti finalizzati alla richiesta di asilo o protezione internazionale. L'effetto è stato particolarmente marcato per quel che riguarda le frontiere aeroportuali: la frequenza dei voli commerciali nel periodo più grave della crisi è diminuita del 70%, e anche nei mesi precedenti la ripresa generalizzata dei contagi in autunno tale frequenza è rimasta inferiore del 40% rispetto al trend pre-crisi (Villa, 2020). Alla riduzione dei voli aerei si accompagna quella delle domande d'asilo dalle provenienze per le quali questo tipo di ingresso è più ricorrente. Nei primi sei mesi del 2020, a fronte di una riduzione pari all'80% nel numero di richieste d'asilo presentate in Italia rispetto allo stesso periodo del 2019, la flessione relativa alle richieste da parte di cittadini di paesi dell'America Latina è stata di oltre il 114%. Nello stesso periodo, la flessione osservata per cittadini provenienti da Asia (-71%) e Africa (-43%) è stata complessivamente inferiore (Tab. 4). Queste ultime provenienze, infatti, sono particolarmente rappresentate nell'ambito degli ingressi alla frontiera marittima e terrestre, un flusso che ha mostrato una scarsa reattività alle restrizioni anti-pandemiche.

Tabella 4. Andamento delle richieste d'asilo nei primi sei e nove mesi del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019 per area di provenienza del richiedente

	<b>Gennaio- Giugno 2019</b>	<b>Gennaio- Giugno 2020</b>	<b>Variazione primi 6 mesi 2019/20</b>	<b>Gennaio- Settembre 2019</b>	<b>Gennaio- Settembre 2020</b>	<b>Variazione primi 9 mesi 2019/20</b>
America Latina	4.200	1.960	-114%	6.495	2.725	-138%
Africa	6.185	4.330	-43%	9.410	6.190	-52%
Asia	7.880	4.610	-71%	11.850	6.410	-85%
<b>Totale</b>	<b>21.095</b>	<b>11.695</b>	<b>-80%</b>	<b>31.570</b>	<b>16.435</b>	<b>-92%</b>

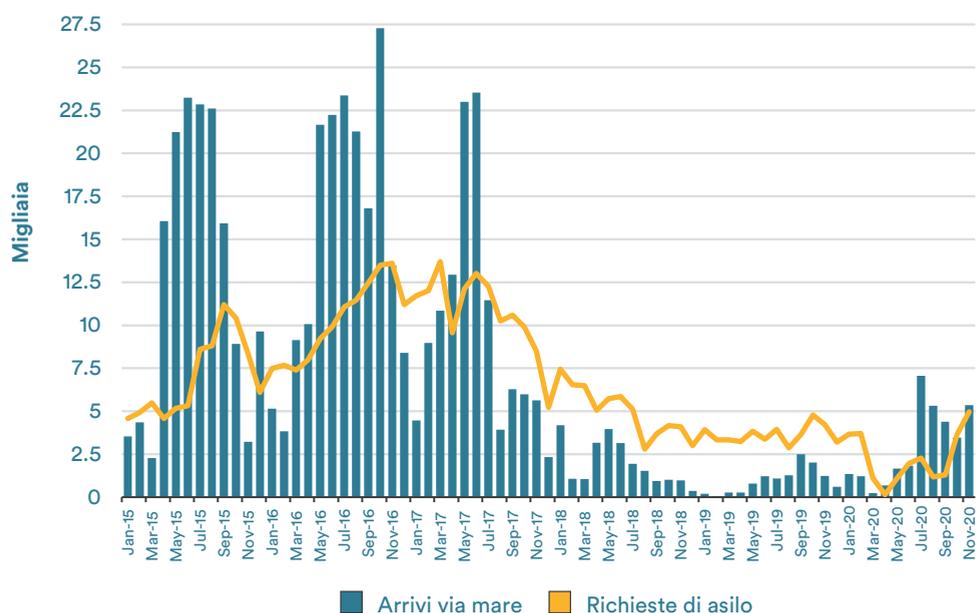
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

La differenza nel numero di richieste d'asilo tra 2020 e 2019 per area di provenienza appare ancora maggiore se si prendono in considerazioni i primi 9 mesi del 2020. Il calo nell'ambito dei provenienti dall'America Latina raggiunge il 138% a fronte di una caduta complessiva del 92% per il totale delle provenienze.

**Gli ingressi via mare, in controtendenza rispetto alla mobilità generale, sono invece in crescita rispetto al 2019. Il numero di sbarchi nei primi sei mesi del 2020 è infatti superiore del 59% rispetto a quanto osservato nello stesso periodo dell'anno precedente. La ripresa è stata ancora più marcata nel periodo successivo: nel mese di luglio, con oltre 7.000 sbarchi, si è toccato il picco più alto da luglio 2017, un valore nettamente superiore alla media mensile dei due anni precedenti, ma pari solo al 25% del valore massimo raggiunto nell'ottobre 2016 quando oltre 27mila persone sbarcarono sulle coste italiane (Graf. 3).**

Per quel che riguarda la composizione della popolazione sbarcata è interessante sottolineare che la proporzione di minori non accompagnati, dopo aver sfiorato un minimo nel 2019, è tornata a crescere nel 2020, e in particolare nella seconda metà dell'anno, raggiungendo proporzioni simili a quelle osservate nel triennio 2015-2017.

Grafico 3. Sbarchi sulle coste italiane e richieste di asilo. Dati mensili. Gennaio 2015-novembre 2020



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

Tabella 5. Sbarchi, richieste d'asilo e proporzione di minori non accompagnati. Anni 2015-2020\*

	<b>Sbarchi</b>	<b>Richieste di asilo</b>	<b>Richieste di asilo ogni 100 sbarchi</b>	<b>Minori non accompagnati sbarcati</b>	<b>% minori non accompagnati su totale sbarchi</b>
2015	153.842	83.535	54	12.360	14,9
2016	182.657	122.960	67	25.846	21,3
2017	119.369	128.855	108	15.779	12,5
2018	233.48	59.955	257	3.536	6,6
2019	11.487	43.675	380	1.680	3,8
2020 (6 mesi)	6.950	11.694	168	1.004	8,6
2020 (11 mesi)	32.542	20.093	77	4.255	13,1

\* Dati al 30 novembre 2020.

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

I dati relativi agli ingressi dalla frontiera terrestre sono stati solo recentemente diffusi tramite statistiche ufficiali. Non è possibile tracciare un trend annuale, ma è noto che al 26 novembre 2020 erano 5.032 gli ingressi irregolari via terra dall'inizio dell'anno, nel 79% dei casi provenienti dalla Slovenia (Ministero dell'Interno, 2020a)<sup>3</sup>. Le scarse informazioni disponibili consentono di suggerire, anche per questo canale di ingresso, una crescita nel 2020<sup>4</sup>, in analogia con quanto osservato nei paesi di transito (si veda il capitolo 5 in questo Rapporto ISMU). Altri arrivi, ancora più strettamente legati alle migrazioni per ragioni di protezione e asilo, sono i rientri ai sensi del regolamento di Dublino (5.864 nel 2019; Eurostat, 2020b) e gli ingressi da paesi terzi sulla base di accordi di *resettlement* (1.355 nel 2019) attualmente però rallentati dal contesto pandemico.

**È quindi evidente che se anche gli sbarchi costituiscono una rilevante fonte di richieste d'asilo, i canali da cui queste originano sono in ogni caso molteplici.** A partire dal 2017 e fino al primo semestre del 2020 le richieste d'asilo hanno infatti superato stabilmente il totale degli arrivi attraverso gli sbarchi, raggiungendo la proporzione di 380 domande di asilo ogni 100 sbarcati nel 2019 (Tab. 5). Se si aggiungono all'analisi i mesi tra luglio e novembre 2020 osserviamo nuovamente, come era accaduto nel periodo 2015-2016, un eccesso di sbarcati rispetto alle richieste d'asilo. È verosimile che si tratti in parte di un effetto dovuto alle temporanee difficoltà di accesso alla domanda d'asilo (in particolare la quarantena all'arrivo). D'altra parte, gran parte degli sbarcati negli ultimi mesi del 2020 sono di nazionalità tunisina (38% al 30 novembre), una provenienza caratterizzata da una propensione molto scarsa a rimanere in Italia almeno nel medio periodo<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda gli esiti delle richieste di asilo, i primi 10 mesi del 2020 mostrano, nel complesso, una flessione nella proporzione complessiva di dinieghi (77%) rispetto al 2019 (81%)<sup>6</sup>, ma comunque superiore agli anni che hanno preceduto l'abolizione della protezione umanitaria (Graf. 4). I permessi speciali non sembrano prendere piede e nel biennio 2019-2020 non superano l'1% delle decisioni.

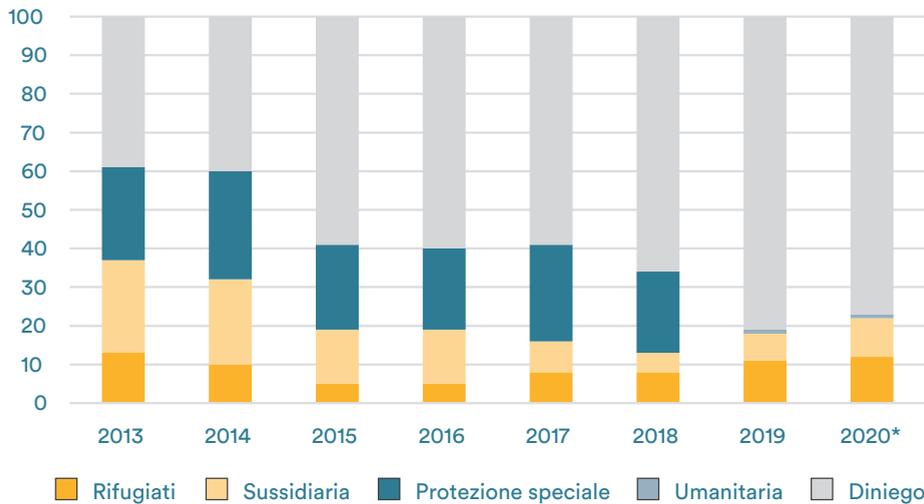
<sup>3</sup> Dei 5.032 ingressi documentati il 79% (3.987) era relativo ad ingressi dalla Slovenia, l'11% (571) dalla Francia, il 6% (324) dall'Austria e il 3% (150) dalla Svizzera.

<sup>4</sup> I dati riportati da fonti di tipo giornalistico, pur non coincidenti nei numeri, suggeriscono in modo unanime una crescita molto sostenuta di arrivi nel 2020 rispetto all'anno precedente. Poiché non sono però disponibili riferimenti consultabili per tali dati, essi non saranno ripresi e commentati in questo contributo.

<sup>5</sup> Ad esempio, 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).

<sup>6</sup> Intendendo, come da diffusione sul sito del Ministero dell'Interno, tra i dinieghi gli altri esiti e il diniego per irreperibilità.

Grafico 4. Esiti delle richieste d'asilo. Anni 2012-2020. %



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno

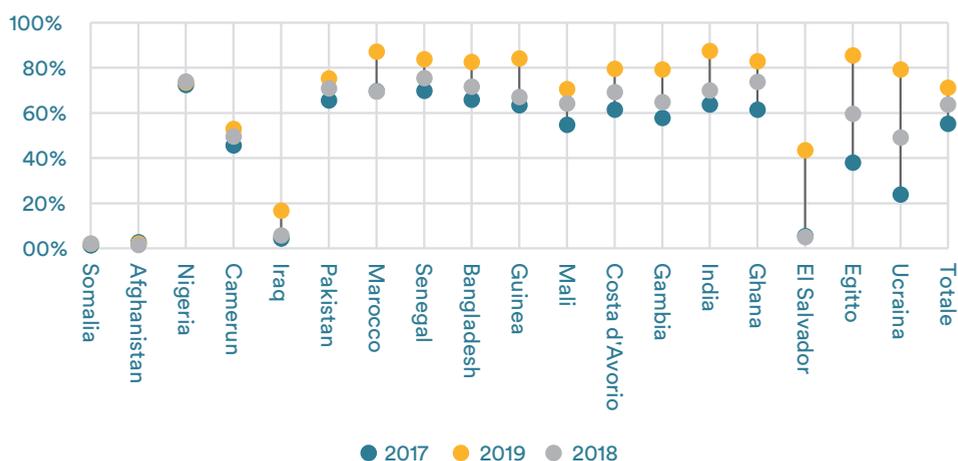
\* Il dato provvisorio relativo al 2020 si riferisce al 27 novembre.

**Il decreto sicurezza ha avuto indubbiamente un impatto nel determinare la crescita nel numero di dinieghi osservata a partire dal 2019. Tuttavia, tale impatto è stato fortemente differenziato in base alla cittadinanza di origine.** Il grafico 5 mostra la percentuale di dinieghi al netto dell'irreperibilità<sup>7</sup> per le cittadinanze di cui sono disponibili gli esiti dettagliati nel triennio 2017-2019. Per i richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan e dalla Somalia, già caratterizzati da una percentuale di dinieghi residuale e da una scarsa fruizione della protezione umanitaria, non si osserva alcun impatto nel corso del triennio. Lo stesso si può dire, all'estremo opposto, per i richiedenti asilo dalla Nigeria, per cui l'incidenza già molto alta di dinieghi è rimasta sostanzialmente invariata a seguito dell'entrata in vigore della legge più restrittiva. Nel 2017 il 20,7% dei richiedenti asilo originari della Nigeria aveva ricevuto un permesso di protezione umanitaria; nel 2019, a fronte di una incidenza di dinieghi invariata, si osserva una compensazione mediante l'ampliamento della fruizione dello status di rifugiato che rappresenta il 16,1% degli esiti nel 2019 a fronte del 4,9% nel 2017. Una dinamica molto simile si osserva per i richiedenti asilo dal Camerun

<sup>7</sup> Tutti i dati riportati in questa sezione sono depurati dell'incidenza degli esiti negativi determinati dall'irreperibilità del richiedente asilo al momento dell'audizione. Tale incidenza varia nell'ambito delle diverse nazionalità superando in alcuni casi il 20% degli esiti come, ad esempio, tra gli indiani nel 2017.

che nel 2017 avevano usufruito della protezione umanitaria in oltre il 30% degli esiti: a fronte di un incremento dei dinieghi di 7 punti percentuali (da 45,7% nel 2017 al 53,0% nel 2019) cresce, nel passaggio tra il 2017 e il 2019, la proporzione di persone che si vedono riconosciuto lo status di rifugiato (dal 17,6% al 29,1%). Altre provenienze, che fruivano in modo preponderante della protezione umanitaria, sono invece state largamente penalizzate dal cambiamento legislativo. Tra i richiedenti asilo originari dell'Ucraina, ad esempio, nel 2017 la protezione umanitaria era l'esito prevalente (60,2%). Nel 2019 l'incidenza dei dinieghi tra gli ucraini è salita al 79,2% contro il 23,9% del 2017. Dinamiche molto simili si osservano per Egitto e Salvador, che nel 2017 avevano ricevuto la protezione umanitaria nel 53% dei casi. È dunque evidente che la valutazione dell'impatto dell'abolizione della protezione umanitaria e del successivo decreto dl 130/2020 del 2020 non può e non potrà prescindere dall'analisi degli esiti per cittadinanza e dalla variazione annuale nella composizione dei flussi, aspetti entrambi caratterizzati da un elevato grado di variabilità nel tempo.

Grafico 5. Incidenza di dinieghi al netto dell'irreperibilità nell'ambito degli esiti delle richieste d'asilo. Principali cittadinanze. Anni 2017-2019



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno

## 6. Una nuova regolarizzazione

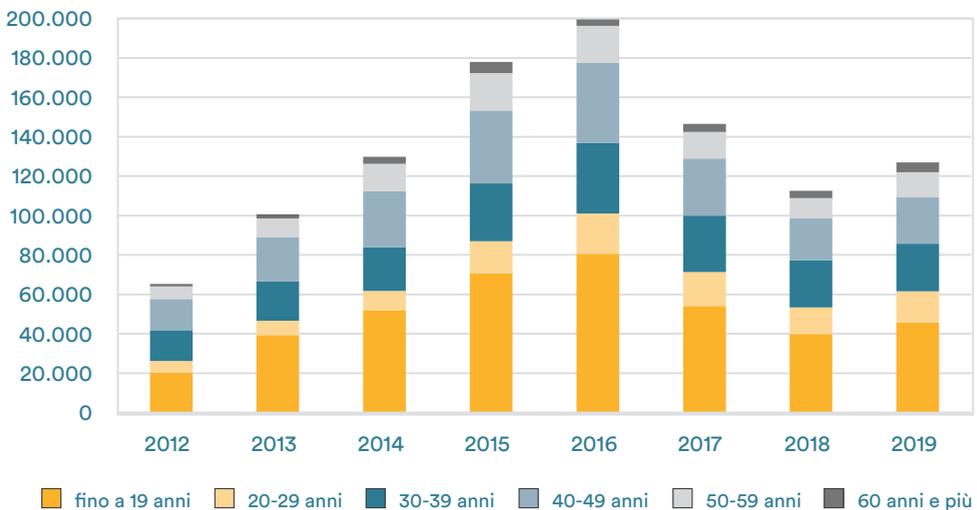
Nell'estate 2020 è stato varato un nuovo provvedimento di regolarizzazione riservato ai settori dell'agricoltura, allevamento e pesca e del lavoro domestico e di assistenza alla persona. La legge ha inoltre concesso agli stranieri con

permesso di soggiorno scaduto prima del 31 ottobre 2019 la possibilità di richiedere un titolo di soggiorno di durata semestrale per ricerca di lavoro. Il nuovo decreto, facendo riferimento a finalità di salute pubblica, rispondeva alla necessità, evidenziatasi già prima dell'irruzione della pandemia sullo scenario politico (Colombo et al., 2020), di permettere l'emersione almeno di parte del contingente di stranieri irregolari che era andato crescendo negli ultimi anni, come segnalato nelle edizioni precedenti del Rapporto ISMU e nei capitoli 6 e 7 di questo volume. **Le domande sono state in totale 207.542, di cui 176.848 per lavoro domestico e assistenza alla persona e 30.694 per lavoro subordinato nel settore primario (Ministero dell'Interno, 2020b). Ulteriori 12.986 persone hanno richiesto il permesso temporaneo per ricerca di lavoro (Ministero dell'Interno, 2020c).** Fondazione ISMU aveva stimato una platea massima di potenziali fruitori pari a circa 387mila persone, di cui 76mila nell'agricoltura e 311mila nell'area dei servizi alle persone e alle famiglie (Fondazione ISMU, 2020). La valutazione era accompagnata da alcune avvertenze – poi rivelatesi corrette – secondo cui le difficili condizioni economiche del nostro paese, unite al costo della procedura stessa (500 euro per ogni lavoratore e 130 euro per le richieste di permesso temporaneo, oltre a un contributo forfettario per gli oneri retributivi, contributivi e fiscali), avrebbero scoraggiato molti potenziali fruitori. In particolare, ci si attendeva che l'effetto disincentivante potesse essere maggiore per coloro che non fossero supportati da una solida rete sociale già presente sul territorio, e quindi interessati alla possibilità di investire il proprio futuro sull'Italia indipendentemente dalle condizioni economiche. Inoltre, nonostante la forte enfasi assegnata nella circostanza alle problematiche dell'irregolarità nel settore agricolo, le precedenti sanatorie ne hanno evidenziato la scarsa reattività alle regolarizzazioni. Ad esempio, nella grande sanatoria di inizio secolo, quella successiva alla legge Bossi-Fini, solo il 4,5% dei beneficiari risultò coinvolto in un lavoro nel settore primario (Ibid.). I dati relativi ai principali paesi di origine dei richiedenti confermano queste ipotesi e lasciano intendere alcune divergenze tra destinatari attesi e effettivi. Ai primi posti non troviamo le provenienze dall'Africa subsahariana emergenti nel periodo più recente a seguito delle richieste di asilo, ma primeggiano comunità già numerose e radicate sul territorio nazionale. Ai vertici della graduatoria vi sono infatti Pakistan (5.681 domande), Bangladesh (4.275), Cina (3.893), Marocco (3.663), Egitto (3.146), Albania (2.382), India (2.354) e Perù (1.788). Nonostante la preponderanza di richieste nell'ambito del settore domestico (85% del totale) in cima ai richiedenti compaiono provenienze tradizionalmente poco inserite in questo ambito. Se non si può escludere che, in particolare, la componente femminile di queste nazionalità possa negli ultimi anni aver incrementato la presenza informale in questo settore, la quota abbastanza elevata di datori di lavoro di cittadinanza straniera, – nel complesso coincidente con quelle degli applicanti – suggerisce un riposizionamento almeno formale da settori esclusi dalla procedura di emersione a quello domestico al fine di permettere la presentazione della domanda di sanatoria (Bonifazi, Strozza, 2020).

## 7. La transizione alla cittadinanza

Se la componente della popolazione straniera che approda sul nostro territorio o emerge dallo stato di irregolarità è senza dubbio rilevante, è importante porre l'attenzione anche a chi, al termine del percorso necessario per entrare in possesso dei requisiti e dei tempi imposti dalla seguente procedura burocratica, diviene cittadino italiano. **In linea con la maturazione della presenza straniera, le acquisizioni di cittadinanza italiana, in lieve ripresa dopo il calo del 2018, sono state 127mila nel 2019 (Graf. 6).** Si tratta in gran parte di cittadini precedentemente non comunitari (89,7%; Istat, 2020): ai primi posti troviamo infatti albanesi (circa 26.000), marocchini (15.800) e brasiliani (poco più di 10.700). Al quarto posto, e primi tra i comunitari, si collocano i neocittadini di origine rumena (10.200). I principali canali di acquisizione sono la residenza (41,6%) e l'elezione che insieme agli altri motivi – tra cui sono rilevanti le acquisizioni trasmesse direttamente dai genitori ai minori conviventi (ex art.14 Legge 91/1992) – costituisce il 44,9% del totale. La trasmissione tramite ius sanguinis è maggiormente diffusa tra persone di origine argentina e brasiliana, provenienze che nel loro insieme costituiscono il 96% delle acquisizioni per questa motivazione (Ibid.). Rispetto alla composizione per età, il forte peso delle acquisizioni per trasmissione dai genitori e, più moderatamente, per scelta al compimento della maggiore età, fanno prevalere la fascia 0-19 anni (36%), cui fa seguito quella dei giovani adulti 30-39enni (19%; Graf. 6).

Grafico 6. Acquisizioni di cittadinanza italiana. Anni 2012-2019, per fascia d'età



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat

## 8. Conclusioni

Nonostante la ripresa degli sbarchi nel secondo semestre 2020 – tendenza osservata anche in altri paesi come la Spagna (IOM, 2020a) ma comunque lontana dai livelli precedenti il 2018 – il fenomeno migratorio nel nostro paese mostra i segnali di una fase di relativa stagnazione, almeno per le migrazioni non legate a motivi di tipo umanitario. Tale tendenza, già in parte anticipata nel Rapporto ISMU dello scorso anno, potrà verosimilmente accentuarsi anche a seguito della crisi economica, o comunque delle inevitabili difficoltà, che il post-pandemia porterà con sé, rallentando gli arrivi e incentivando la mobilità di stranieri e naturalizzati verso altri paesi, inclusi quelli d'origine. In prospettiva, una riduzione della consistenza numerica è attesa anche per quanto riguarda la componente straniera irregolarmente presente in Italia, su cui agiranno sia gli effetti della sanatoria intervenuta nel corso di quest'anno, sia l'eventuale ulteriore riduzione della forza trainante di un mercato del lavoro che, quasi certamente, faticherà a recuperare le posizioni, peraltro già non brillanti, dell'epoca precedente COVID-19.

## Riferimenti bibliografici

Bonifazi C., Strozza S. (2020), *La nuova regolarizzazione: criteri e domande presentate*, "Neodemos", 22/9 [online] testo disponibile in: <https://www.neodemos.info/2020/09/22/un-primo-bilancio-della-regolarizzazione/>.

Colombo A., Impicciatore R., Molinari R. (2020), *L'inevitabile strategia della sanatoria per regolarizzare gli immigrati*, "Neodemos", 11/2 [online] testo disponibile in: <https://www.neodemos.info/2020/02/11/linevitabile-strategia-della-sanatoria-per-regolarizzare-gli-immigrati/>.

Eurostat (2020), *Database* [online] testo disponibile in: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Fondazione ISMU (2020), *Nuova regolarizzazione: le considerazioni di Fondazione ISMU* – Comunicato stampa 11.6.2020 [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/nuova-regolarizzazione-le-considerazioni-di-fondazione-ismu-comunicato-stampa-11-6-2020/>.

IOM (2020), *IOM and UNHCR carry out joint visit to the Canary Islands amid increasing arrivals* [online] testo disponibile in: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/11/5fb2958f4/iom-unhcr-carry-joint-visit-canary-islands-amid-increasing-arrivals.html>.

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 2019 [online] testo disponibile in: [www.istat.it](http://www.istat.it).

Istat (2020), *Cittadini non comunitari in Italia, Anni 2019-2020*, Statistiche Report, 26 ottobre [online] testo disponibile in: [www.istat.it](http://www.istat.it).

Ministero dell'Interno (2020a), *Cruscotto statistico* [online] testo disponibile in: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

Ministero dell'Interno (2020b), *Emersione dei rapporti di lavoro 2020*, 17 agosto [online] testo disponibile in: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci\\_-\\_analisi\\_dati\\_emersione\\_15082020\\_ore\\_24.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf).

Ministero dell'Interno (2020c), *Richieste di permesso di soggiorno temporaneo*. Scheda informativa [online] testo disponibile in: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/scheda\\_informativa.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/scheda_informativa.pdf).

Villa M., (2020), *Fact Checking: migrazioni (e Covid-19)*, Ispi, Milano.



A photograph showing the silhouettes of several people walking across a field at dusk or dawn. The sky is a deep blue, and the ground is dark. The people are carrying bags and appear to be on a journey.

1. L'irruzione del COVID-19 nello scenario migratorio europeo

---

2. L'Europa delle migrazioni prima dello shock pandemico

---

3. La composizione dei nuovi flussi nel 2019

---

4. Le nuove domande di asilo e la pressione sulla frontiera esterna

---

5. Conclusioni

# 5.

# Le migrazioni in Europa

*Livia Elisa Ortensi*

## 1. L'irruzione del COVID-19 nello scenario migratorio europeo

È ancora presto per valutare l'impatto che le restrizioni alla mobilità introdotte per contenere la pandemia di COVID-19 hanno avuto sulla dinamica migratoria europea nel corso del 2020. Alcune tendenze rispetto alla mobilità generale sono state descritte tramite l'uso dei cosiddetti big data (Santamaria Serna et al., 2020; IOM, 2020a), ma al momento della stesura del presente contributo è senz'altro prematuro tracciare un bilancio complessivo. Gran parte dei paesi ha comunque garantito ai proprio cittadini e agli immigrati con un permesso di lungo periodo la possibilità di ritornare nel paese di residenza abituale, così come in molti contesti è stato consentito l'ingresso di lavoratori impiegati nei settori giudicati essenziali come sanità e agricoltura (EMN, 2020a). I primi dati disponibili, riferiti prevalentemente a voli aerei, ingressi di richiedenti asilo e sbarchi (Villa, 2020; cfr. cap 16 in questo rapporto), suggeriscono come al congelamento della mobilità in ingresso e uscita nel periodo primaverile, fortemente caratterizzato da restrizioni e lockdown a livello locale e nazionale, sia seguita una graduale ripresa della mobilità. L'effetto atteso sulle migrazioni, tuttavia, non è solo dato dalla mera (im)possibilità di attraversare le frontiere, ma deriva anche dalle prospettive economiche nei paesi di destinazione.

L'irruzione della pandemia da COVID-19 nella vita dei cittadini europei ha generato una situazione di crisi in molti ambiti i cui effetti sono allo stato attuale solo parzialmente visibili. Se ad essere preponderante nella prima fase è

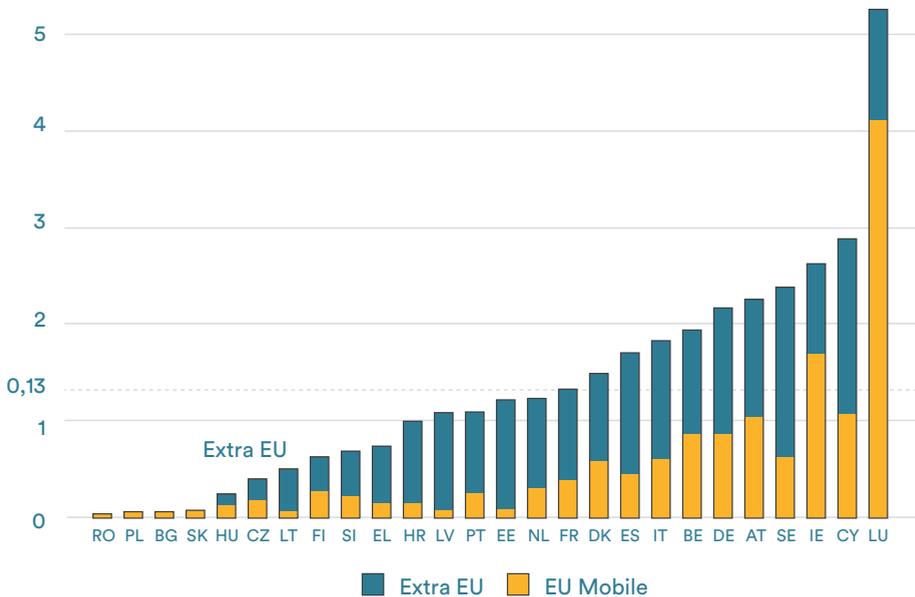
stata l'emergenza sanitaria, non è possibile ignorare le profonde difficoltà sul piano socioeconomico. In questo contesto gli immigrati si configurano come una popolazione particolarmente fragile. Essi sono infatti caratterizzati, nel loro insieme, da una maggiore incidenza di contratti a termine, redditi bassi e mansioni incompatibili con il lavoro a distanza (Fasani e Mazza, 2020). Destano preoccupazione inoltre, le precarie condizioni di lavoro e abitative che già caratterizzavano alcuni lavoratori, in particolare nei contesti agricoli (Corrado, 2018; Mori, 2016; IOM, 2020b). Alla precarietà esistenziale di luoghi come dormitori, baraccopoli e centri di accoglienza si aggiunge l'impossibilità di praticarvi forme efficaci di distanziamento e igienizzazione (OECD, 2020). Le condizioni abitative non idonee e il sovraffollamento sono problematiche diffuse anche nell'ambito di quella maggioranza della popolazione immigrata che può contare sulla disponibilità di una dimora, ma potrebbe avere difficoltà a trascorrervi un periodo di isolamento o quarantena (IOM, 2020c). Preoccupazioni emergono anche relativamente alla tutela del diritto di asilo, della popolazione irregolare, ma anche per gruppi più stabili come i migranti per motivi familiari insediatisi di recente per i quali si temono difficoltà e ritardi nell'accesso ai servizi sanitari (IOM, 2020b e 2020c).

Le prime evidenze relative alla diffusione del contagio nell'ambito della popolazione straniera confermano una maggiore diffusione e mortalità da COVID-19 tra gli stranieri, le minoranze, e nei quartieri dove queste popolazioni sono maggiormente presenti. La vulnerabilità sotto il profilo sociale non può quindi mandare in secondo piano il rischio sanitario (Papon e Robert-Bobée, 2020; Clark et al., 2020; ISS, 2020), nonostante le popolazioni immigrate possano contare su una struttura demografica in cui le classi d'età anziane, caratterizzate dai più elevati tassi di letalità, sono meno rappresentate rispetto ai nativi.

Sotto il profilo economico, la pandemia ha evidenziato con forza il ruolo cruciale della forza lavoro immigrata nell'ambito dei paesi europei, pur con le note differenze territoriali tra aree dell'Europa che questo Rapporto non manca di sottolineare ogni anno. Analisi sui più recenti dati disponibili hanno sottolineato che a livello Europeo circa il 13% dei lavoratori impiegati nei settori considerati strategici (o key workers) sono immigrati da paesi terzi. Tale proporzione è residuale nell'area Visegrád (l'accordo di cooperazione politica che riunisce Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) e degli altri paesi dell'Europa dell'Est, mentre raggiunge il 20% in Italia, Belgio, Germania e Svezia ed è ancora più rilevante in Irlanda (26%), Cipro (29%) e Lussemburgo (53%) (Fasani e Mazza, 2020b).

Nel formulare ipotesi riguardo le tendenze migratorie attese in Europa le evidenze raccolte nel periodo di crisi economica successivo al 2008 sono di primaria importanza. In tal senso è verosimile che la recessione legata a COVID-19 possa avere un effetto amplificato e prolungato sulla popolazione immigrata di origine straniera a meno che non siano messe in atto specifiche misure di supporto (OECD, 2020). Uno dei primi obiettivi perseguiti da molti paesi è stato il contenimento dell'irregolarità potenzialmente generata dalle barriere di acces-

Grafico 1. Proporzione di lavoratori immigrati nei settori economici fondamentali. Europa. Anno 2018



Fonte: Fasani e Mazza, (2020b) su dati EU Labour Force Survey

so alle pratiche amministrative durante il lockdown. Uno dei primi obiettivi perseguiti da molti paesi è stato il contenimento dell'irregolarità potenzialmente generata dalle barriere di accesso alle pratiche amministrative durante il lockdown. Dal punto di vista legale molti paesi hanno implementato misure a tutela dei migranti in possesso di permessi di soggiorno a termine prolungandone la scadenza (EMN, 2020a; FAO, 2020). Italia e Portogallo hanno introdotto provvedimenti di regolarizzazione temporanea, seppur diversi in termini di accessibilità (European Commission, 2020). Nonostante gli sforzi in termini di policies, la crescita della disoccupazione e il ridursi delle opportunità economiche potrebbero dar luogo a un aumento dell'irregolarità nei prossimi anni. I migranti il cui status legale è legato alla condizione lavorativa particolarmente a rischio poiché impiegati, più dei nativi, nei settori più esposti agli effetti della crisi come i servizi non essenziali o il settore delle costruzioni (Garrote-Sanchez et al., 2020; Fasani e Mazza, 2020b).

Infine, alcuni dati preliminari relativi ai paesi d'origine indicano una crescita delle migrazioni volontarie di ritorno in particolare verso India, Afghanistan, Iran, Pakistan ed Etiopia (IOM, 2020). L'esperienza relativa alla precedente crisi suggerisce che le migrazioni di ritorno sono una strategia messa in atto dai singoli per far fronte al contrarsi dell'offerta di lavoro nei paesi di immigrazione

(IOM, 2015) insieme alle migrazioni successive verso paesi terzi (Ortensi e Barbiano di Belgiojoso, 2018; Mas Giral, 2017). È quindi possibile che questo trend possa diventare significativo al livello europeo così come lo è stato durante il periodo di crisi più recente. Diversamente rispetto al periodo post 2008 però, l'ubiquità della pandemia potrebbe tuttavia generare un concomitante deterioramento delle condizioni economiche dei paesi d'origine, un aspetto sempre rilevante e centrale nelle dinamiche di rientro verso il paese d'origine (Castles e Vezzoli, 2009).

## 2. L'Europa delle migrazioni prima dello shock pandemico

Il quadro delineato in questo paragrafo, seppur in grado di avvalersi solo di dati che fanno riferimento al periodo antecedente la pandemia, è utile a valutare le dinamiche sulle quali si è andato successivamente ad innestare lo shock pandemico.

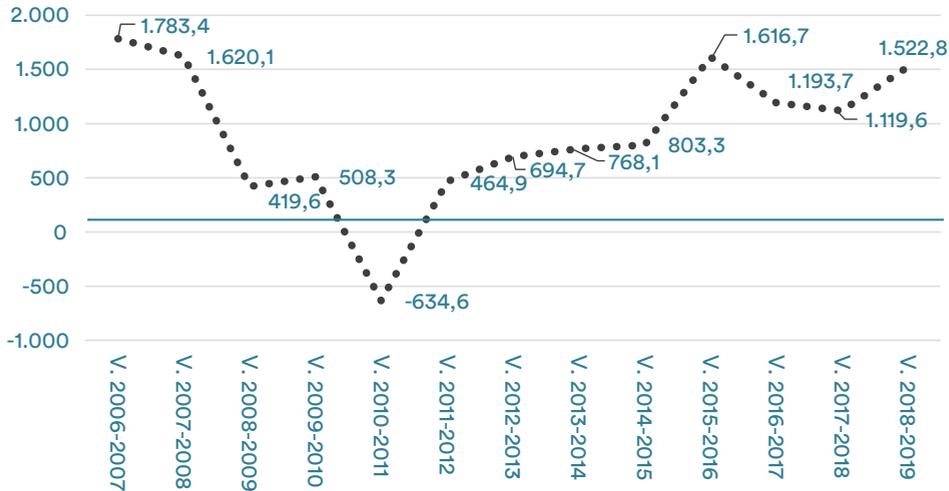
I più recenti dati ufficiali relativi alla popolazione straniera regolare aggiornati al 1° gennaio 2019, segnalano la presenza nell'UE27 di 35,2 milioni di stranieri e di circa 53,0 milioni di nati all'estero (contingente che approssima con buona accuratezza gli immigrati di prima generazione indipendentemente dalla cittadinanza). Gli stranieri e i nati all'estero costituiscono rispettivamente il 7,9% e l'11,9% della popolazione europea (Eurostat, 2020). 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 44,1 milioni (8,4% della popolazione) e 65,8 milioni (12,5% della popolazione).

A livello della Comunità europea a 27 membri (Eurostat, 2019 e 2020), la variazione della presenza straniera rispetto alla stessa data dell'anno precedente è stata positiva (+1,5 milioni). Dal 2016 la crescita annuale del contingente straniero si era assestata su incrementi superiori al milione di presenze (Graf. 2). **Il quadro pre-COVID era quindi sostanzialmente quello di una tendenza al graduale, anche se non completo, ritorno verso i livelli precedenti la crisi iniziata nel 2008, i cui effetti depressivi sui flussi da e per l'Unione europea si erano fatti sentire in modo assai rilevante fino al 2015.**

Nel corso del 2018 la crescita del contingente straniero nei paesi di più antica migrazione (Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Lussemburgo, Olanda, Austria e Svezia) ha determinato oltre metà della variazione positiva complessiva (54%), mentre poco un terzo dell'incremento (33%) è dovuto all'incremento osservato nei paesi di più recedente migrazione (Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Portogallo e Finlandia).

**Nonostante l'atteggiamento politico di chiusura verso le migrazioni, nel panorama pre-pandemico stava emergendo sempre più chiaramente la traiettoria dei paesi dell'Europa orientale da meta francamente margi-**

Grafico 2. Variazione annuale nel numero di stranieri presenti. UE27, anni 2006-2019 (in migliaia)



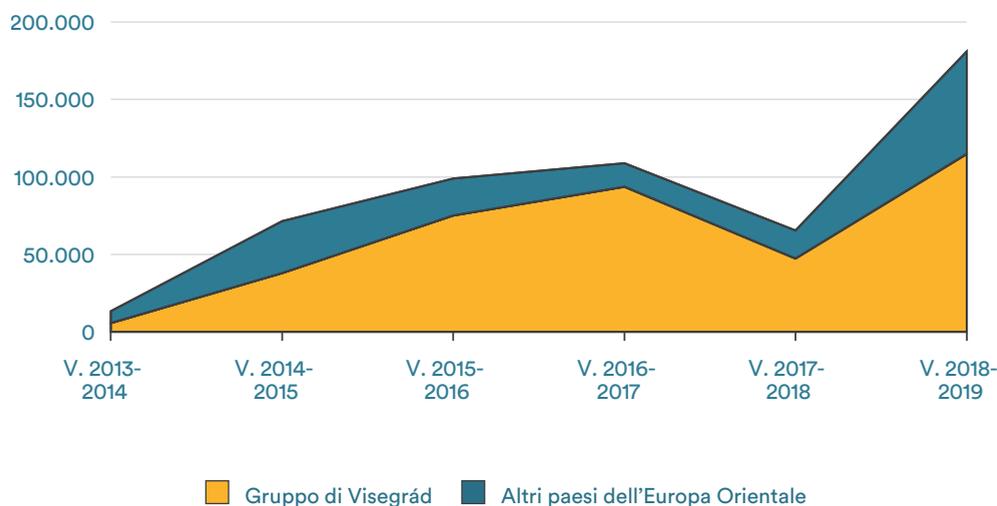
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

### nale in ambito europeo ad area caratterizzata da una veloce crescita del numero degli stranieri, pur con contingenti ancora limitati<sup>1</sup>.

Il grafico 3 mostra chiaramente come in termini assoluti il saldo annuale positivo nel numero stranieri presenti sia andato crescendo in questa area dell'Europa. Nel corso del 2013 il numero di stranieri nell'area dei paesi del gruppo Visegrád e degli altri paesi dell'Europa orientale era aumentato di circa 13.000 unità, pari al 2% dell'incremento osservato complessivamente per i paesi EU27. Lo stesso dato misurato nel 2018 segnalava una crescita per questi paesi nel loro insieme pari a oltre 180mila presenze e pari al 12% dell'intera crescita dell'EU27.

<sup>1</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, da questa edizione 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 3. Variazione annuale nel numero di stranieri presenti, paesi del gruppo Visegrád e altri paesi dell'Europa orientale, anni 2013-2019 (in migliaia)



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

Tale andamento è confermato dall'analisi dei trend dell'ultimo quinquennio (Tab. 1): pur partendo, come ribadiamo, da una popolazione immigrata molto piccola, i paesi del gruppo di Visegrád, sono stati contraddistinti, nel loro insieme, dal più elevato tasso di crescita della popolazione straniera nel periodo 2014-2019. Tale crescita relativa è stata più che doppia rispetto a quella osservata nel complesso dell'Unione europea (UE27; 39,19), e superiore a quella dei paesi di più consolidata migrazione dell'Europa centro settentrionale (55,53), inclusi quelli non appartenenti alla UE (35,48). Nonostante la pressione migratoria ai confini meridionali dell'Unione, il tasso di crescita dei paesi di più recente migrazione nello stesso periodo è contenuto (11,48) e nettamente inferiore a quello osservato nell'ambito degli altri paesi dell'Europa orientale (36,49).

Tabella 1. Variazione percentuale nell'ampiezza del contingente straniero e tasso di crescita per grandi aree. Europa, 1° gennaio 2014-2019

	V. 2014- 2015	V. 2015- 2016	V. 2016- 2017	V. 2017- 2018	V. 2018- 2019	Tasso di crescita 2014/2019 per 1000 abitanti
<b>UE27</b>	2,8	5,4	3,8	3,4	4,5	39,19
<b>Di cui:</b>						
<b>Paesi di Antica migrazione</b>	5,7	9,4	5,5	3,9	4,1	55,53
<b>Paesi di più recente migrazione</b>	-1,3	-0,3	0,7	2,5	4,3	11,48
<b>Piccole Isole</b>	-3,2	2,3	4,4	11,1	10,4	47,52
<b>Gruppo di Visegrád</b>	5,1	9,7	11,0	5,0	11,6	81,27
<b>Altri paesi dell'Europa Orientale</b>	4,3	2,9	1,8	2,1	7,6	36,79
<b>Paesi di antica migrazione non UE27</b>	6,2	3,7	6,2	2,9	-0,8	35,48

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

### 3. La composizione dei nuovi flussi nel 2019

La composizione dei più recenti flussi, misurati tramite i primi permessi di soggiorno, riflette la differenza strutturale tra paesi con una immigrazione consolidata e scarse opportunità di ingresso legale, in cui il principale canale di ingresso è costituito dai ricongiungimenti familiari, e le emergenti aree orientale e gruppo Visegrád dove gli ingressi per lavoro, seppur di tipo prevalentemente stagionale e da paesi vicini, giocano un ruolo di primo piano. I dati per il 2019 sono ancora parziali per alcuni paesi e canali di ingresso (Tab. 2), tuttavia il numero di ingressi appare in forte crescita in Germania (almeno per i canali per i quali i dati sono consolidati).

Tabella 2. Primi permessi di soggiorno emessi per tipologia. Anni 2018 e 2019

Area	Totale			Famiglia		Lavoro		Asilo**		
	V.a.	V.a.	V.%	V.a.	V.%	V.a.	V.%	V.a.	V.%	
	Paesi	2018	2019	2018/19	2019	2018/19	2019	2018/19	2019	2018/19
<b>UE27</b>	2719,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1252,3	61,0	539,7	61,7	
<b>Paesi di antica immigrazione</b>	Belgio	59,6	60,3	1,2	32,3	9,2	6,1	0,7	7,6	-30,3
	Danimarca	35,4	35,2	-0,6	8,9	-17,4	11,5	2,2	1,8	8,0
	Germania	543,6	n.d.	n.d.	363,1	90,3	120,7	76,6	406,9	95,6
	Francia	267,4	285,1	6,6	97,9	0,2	39,2	15,2	31,9	4,6
	Lussemburgo	7,7	8,4	9,1	4,1	15,3	2,6	22,0	0,8	-34,3
	Olanda	92,1	102,1	10,9	38,7	13,6	22,0	5,5	11,9	-4,5
	Austria	46,5	39,9	-14,3	13,5	3,2	4,1	9,1	13,8	-32,6
	Svezia	124,6	101,7	-18,4	48,9	-18,8	21,1	-13,6	16,0	-31,8
<b>Paesi di più recente immigrazione</b>	Irlanda	49,9	n.d.	n.d.	3,7	32,0	12,0	27,1	1,2*	n.d.
	Grecia	35,6	42,3	19,1	19,7	15,3	3,1	9,5	0,2	176,5
	Spagna	259,6	320,0	23,3	143,9	7,2	63,3	8,3	40,1	607,9
	Italia	238,9	175,9	-26,4	100,9	-17,2	11,1	-20,2	0,5	-94,1
	Portogallo	61,7	93,5	51,4	38,2	43,3	35,0	72,8	2,0	11,7
<b>Piccole isole</b>	Finlandia	22,5	31,9	41,6	9,6	9,7	15,1	165,3	1,6	-37,0
	Cipro	21,0	n.d.	n.d.	3,3*	n.d.	10,7	9,4	2,0	-12,6
<b>Gruppo di Visegrád</b>	Malta	17,2	21,2	23,2	1,6	2,8	12,6	24,2	0,8	18,5
	Rep. Ceca	71,2	117,1	64,4	26,8	62,3	66,4	87,0	0,6	80,8
	Ungheria	55,7	n.d.	n.d.	6,0*	n.d.	38,9	23,2	0,0	0,0
	Polonia	577,9	724,4	25,3	16,8	28,3	625,1	90,8	0,2	-38,2
<b>Altri paesi dell'Europa Orientale</b>	Slovacchia	21,0	28,8	37,1	3,5	21,9	20,9	49,3	0,0	82,6
	Lettonia	8,9	10,1	14,6	2,4	7,7	4,4	24,4	0,1	6,3
	Lituania	12,3	21,4	74,6	1,1	13,2	18,4	93,5	0,1	-41,1
	Estonia	5,1	6,2	20,6	2,4	36,8	2,1	17,4	0,1	42,9
	Slovenia	29,6	31,5	6,4	8,4	34,5	20,4	-3,2	0,1	-16,7
	Bulgaria	11,9	13,5	13,8	4,1	8,0	2,4	48,9	0,0	0
	Romania	16,5	27,1	64,4	4,2	9,1	16,4	158,3	0,6	-18,5
<b>Paesi di antica immigrazione extra UE</b>	Croazia	26,3	50,5	91,8	2,9	87,4	46,6	96,1	0,1	23,9
	Regno Unito	450,8	n.d.	n.d.	100,5*	n.d.	108,2*	n.d.	7,5	n.d.
	Islanda	1,9	2,1	9,0	0,7	9,9	0,5	2,6	0,5	75,9
	Liechtenstein	0,8	n.d.	n.d.	0,6*	n.d.	0,1	10,1	0,0	-53,8
	Norvegia	25,7	25,3	-1,4%	9,7	-11,8	9,3	6,5	1,5	7,8
	Svizzera	43,7	n.d.	n.d.	17,9	-8,5	10,4	n.d.	0,7	-44,0

\* Il dato si riferisce al 2018 (anno più recente disponibile).

\*\* Il dato non include i permessi emessi a minori non accompagnati non richiedenti asilo.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat (2020)

**Si conferma l'estrema selettività territoriale del canale dell'asilo<sup>2</sup>:** a fronte di un trend negativo in molti paesi che avevano svolto un ruolo di primo piano nel periodo 2014-2018 (tra cui Italia, Svezia e Austria) e della scomparsa di fatto di tali ingressi in Ungheria e Bulgaria, il numero di primi permessi emessi per tale motivazione cresce a livello europeo del 61,7% rispetto al 2018. Tre quarti dei nuovi permessi per asilo sono stati, infatti, emessi in **Germania, paese in cui raddoppiano, passando dai 200mila del 2018 a 400mila nel 2019**. Un incremento molto pronunciato si osserva anche per la Spagna dove il numero di primi permessi per asilo passa dai circa 5mila nel 2018 a oltre 40mila nel 2019, pari al 7,4% dell'intera Unione europea.

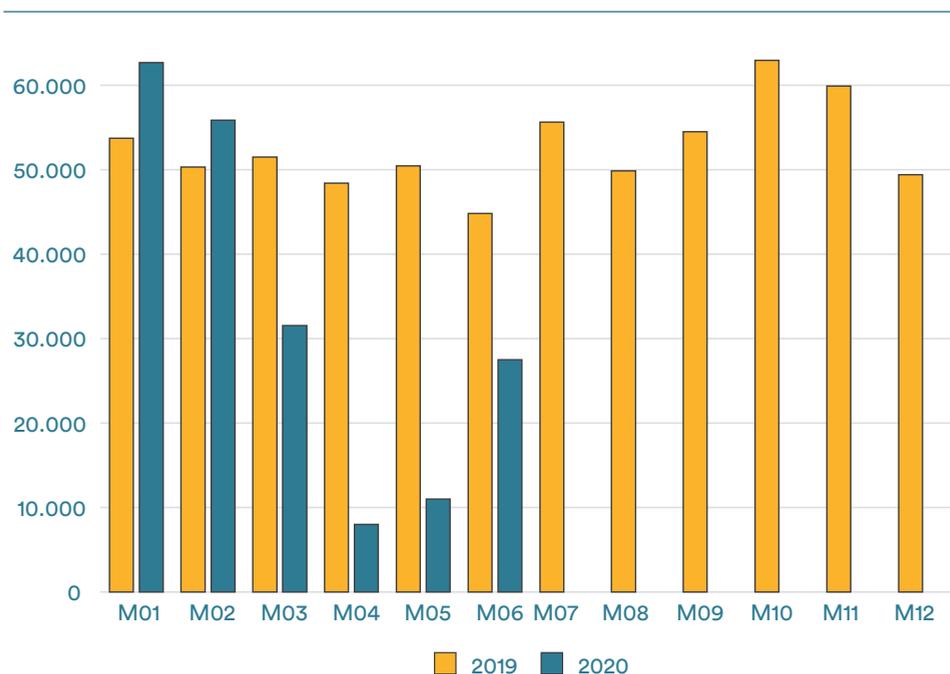
Nonostante la vertiginosa crescita del dato spagnolo, tale quota è pari a un decimo di quelli emessi in Germania, ma è 75 volte il numero emesso in Italia, paese per il quale si osserva una riduzione del 94% rispetto all'anno precedente. **Per quel che riguarda i permessi per lavoro, come accade dal 2012, è la Polonia il paese ad averne rilasciati di più: essi ammontano ad oltre 625mila nel 2019, una cifra 5 volte superiore a quella della Germania, secondo paese per numero di ingressi per lavoro emessi nel 2019 e 56 volte superiore al numero di permessi emessi in Italia.**

#### 4. Le nuove domande di asilo e la pressione sulla frontiera esterna

Le restrizioni alla mobilità messe in atto nella primavera del 2020 in Europa hanno indubbiamente costituito un freno alla possibilità di presentare domanda di asilo. **Durante il mese di aprile il numero totale di domande ricevute da paesi dell'Unione è crollato sotto quota 10mila (Graf. 4)**, per poi mostrare segnali di ripresa nel mese di giugno, pur rimanendo al di sotto del dato osservato per lo stesso mese dell'anno precedente. L'effetto disincentivante appare nettamente differenziato in base ai contesti di partenza e ai canali di ingresso. Per quel che riguarda le frontiere marittime lungo la rotta del Mediterraneo centrale, ad esempio, le partenze dalla Tunisia si sono ridotte di circa il 90%, mentre quelle dalle coste della ben più pericolosa Libia solo del 5% circa (Villa, 2020).

<sup>2</sup> Si considerano in questa categoria in accordo con la classificazione Eurostat lo status di protezione internazionale, lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e umanitaria (dove essa è prevista).

Grafico 4. Prime richieste di asilo, dati mensili, UE27. Anni 2019-2020



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat (2020)

**La chiusura delle rotte aeree ha costituito un ostacolo temporaneo, ma rilevante, alla possibilità di esercitare il diritto di asilo, con un effetto specifico su alcune provenienze.** Ad esempio, i dati relativi alle domande di asilo presentate in Spagna da cittadini del Venezuela evidenziano come al sostanziale arresto del flusso tra aprile e maggio sia seguita una significativa ripresa degli arrivi (Graf. 5).

Grafico 5. Prime richieste di asilo di cittadini venezuelani, dati mensili. Spagna. Anni ottobre 2019-agosto 2020



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat (2020)

La pandemia ha ulteriormente peggiorato le condizioni di vita dei richiedenti asilo nei paesi di arrivo e transito. Numerose fonti sul campo hanno denunciato come nella primavera del 2020 in alcuni paesi come Grecia e Ungheria fosse di fatto impossibile esercitare il diritto di chiedere asilo (Reidy, 2020), così come il perdurare dei respingimenti illegittimi e violenze ai confini dei paesi di transito (Border Violence Monitoring Network, 2020). Inoltre, le già durissime condizioni di vita all'interno degli *hotspot* si sono ulteriormente inasprite a seguito dei provvedimenti di lockdown, culminando nei roghi divampati negli hotspot di Moria e Samos del settembre 2020 (Oxfam, 2020). Il rallentamento dei flussi non sembra aver interessato i paesi cosiddetti di transito lungo la rotta balcanica (Tab. 3). Il dato per il 2020 della Serbia e della Romania, ad esempio, pur riferito a metà anno, supera già quello dell'intero 2019.

Tabella 3. Ingressi irregolari alle frontiere terrestri lungo la rotta balcanica. Anni 2015-2020

<i>Paesi</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020*</i>
Nord Macedonia	388.233	89.771	547	3.132	19.716	5.374
Ungheria	411.515	19.221	1.626	384	n.a.	n.a.
Serbia	579.518	98.975	5.435	8.857	17.611	20.732
Albania	n.d.	831	752	3.399	3.067	2.089
Kosovo	n.d.	279	150	594	2.038	1.972
Bosnia-Erzegovina	n.d.	143	1.116	23.848	29.196	12.054
Montenegro	n.d.	308	807	4.645	8.695	1.947
Romania	n.d.	n.d.	2.512	867	946	1.212
Croazia	556.830	102.275	2.479	8.092	19.683	16.326
Bulgaria	31.174	17.187	2.562	2.576	1.940	1.363
Slovenia	n.d.	n.d.	1.934	8.477	16.099	10.489

\* Dati al 21 settembre 2020.

Fonte: Operational Portal UNHCR; <http://migration.iom.int/europe/>

Per quanto riguarda il Mediterraneo, i dati sugli arrivi alle frontiere marittime nella prima metà del 2020 suggeriscono una lieve ripresa della pressione migratoria con un interessamento principalmente degli approdi in Italia e a Malta (Tab. 4).

Tabella 4. Arrivi alle frontiere terrestri e marittime. Italia, Grecia, Spagna, Cipro e Malta. Anni 2015-2020

<i>Anno</i>	<i>Italia</i>		<i>Grecia</i>		<i>Spagna</i>		<i>Cipro</i>	<i>Malta</i>
	<i>Frontiera marina</i>	<i>Frontiera marina</i>	<i>Frontiera terrestre</i>	<i>Frontiera marina</i>	<i>Frontiera terrestre</i>	<i>Frontiera marina</i>	<i>Frontiera marina</i>	
2020*	21.199	8.686	2.027	13.548	1.448	726	2.162	
2019	11.471	59.726	14.887	26.168	6.345	1.700	3.405	
2018	23.37	32.742	17.473	58.525	6.8	1.268	1.445	
2017	119.369	29.718	5.551	22.414	6.293	1.078	20	
2016	181.436	173.45	3.292	8.162	6.396	345	24	
2015	153.842	856.723	3.713	5.312	10.978	269	106	

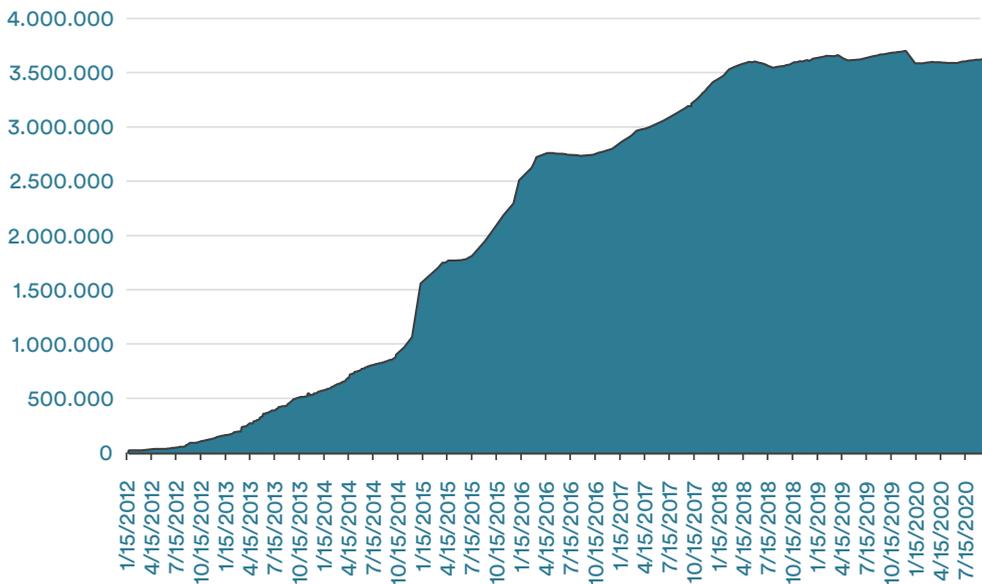
\* Dati al 21 settembre 2020.

Fonte: Operational Portal UNHCR; <http://migration.iom.int/europe/>

I flussi registrati sono tuttavia molto inferiori rispetto ai picchi osservati nel periodo 2015-2017 (Villa, 2020). Inoltre, alcuni osservatori suggeriscono come il recente disastro causato dall'esplosione nel porto di Beirut in Libano potrebbe generare nei prossimi mesi un crescente numero di sbarchi sulle coste cipriote da questo paese (Sewell, 2020).

Infine, non si può ignorare la situazione nei due grandi paesi di transito dove, a seguito delle politiche di deterrenza atte a scoraggiare l'ingresso nello spazio dell'Unione Europea, si sono concentrate moltissime persone coinvolte dalla crisi siriana o in fuga dall'Africa subsahariana. In Turchia sono attualmente registrati oltre 4 milioni e mezzo di stranieri di cui 3,6 milioni sono richiedenti asilo, quasi tutti siriani (Graf. 6) a cui si aggiungono altri 50mila rifugiati in prevalenza afgani, iracheni e iraniani (IOM, 2020d).

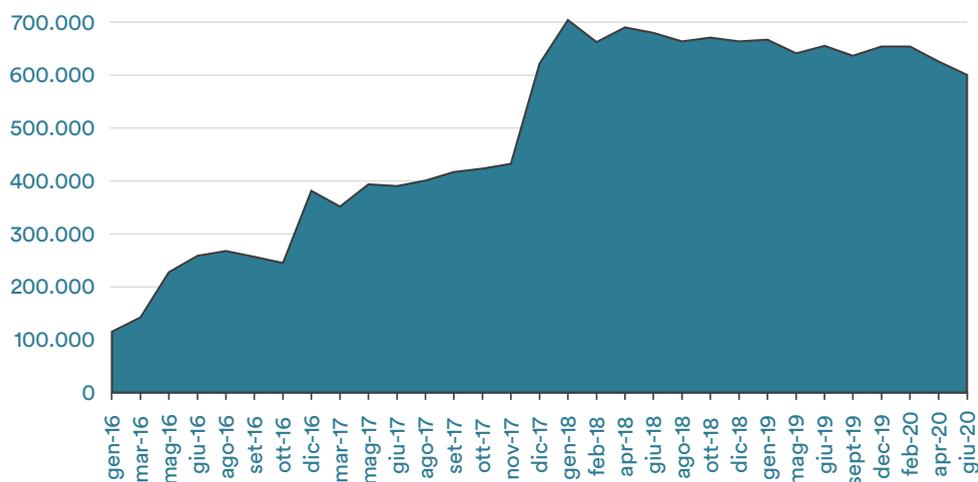
Grafico 6. Numero di rifugiati siriani registrati in Turchia. Anni 2012-2020\*



\* Ultimo aggiornamento al 10 settembre 2020.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati IOM, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>

Grafico 7. Numero di immigrati (stime di minimo) presenti in Libia secondo le stime IOM metodo DTM (Displacement Tracking Matrix). Gennaio 2016-giugno 2020



Fonte: elaborazioni ISMU su dati IOM Displacement Tracking Matrix (DTM) Round 1-31 <http://www.globaldtm.info/libya/>

Un andamento simile si osserva in Libia (Graf. 7): in base alle stime diffuse da IOM sulla base delle rilevazioni Displacement Tracking Matrix (DTM) iniziate a gennaio 2016 la popolazione immigrata, dopo aver toccato un massimo di 700mila persone a fine 2018, è stimata a giugno 2020 in almeno 600mila unità.

## 5. Conclusioni

Gli effetti socioeconomici della pandemia sono destinati verosimilmente a giocare un ruolo chiave nel futuro scenario migratorio europeo. In un contesto di crescenti diseguaglianze, la vulnerabilità degli stranieri è un aspetto rilevante e largamente documentato. Le prime evidenze, riferite prevalentemente alle popolazioni richiedenti asilo, suggeriscono come i flussi in ingresso abbiano ripreso vigore dopo la flessione osservata nella primavera 2020. Tuttavia, le tendenze relative a questa sottopopolazione non sono rappresentative della popolazione immigrata complessiva. **La crisi generata dal COVID-19 si innesta su uno scenario migratorio che mostrava segni di ritrovata vitalità dopo la crisi del 2008, in cui i paesi del gruppo Visegrád e dell'area orientale stavano assumendo una crescente importanza, in particolare nell'ambito degli ingressi per motivi di lavoro, pur con una popolazione straniera an-**

**cora poco numerosa rispetto agli altri paesi dell'Europa.** Rimane centrale la questione dei flussi misti di migranti richiedenti asilo, caratterizzati da una grande selettività territoriale. La pandemia ha reso ancora più critiche le condizioni nei paesi di primo approdo e transito, così come in Libia e Turchia, dove il contingente di stranieri e rifugiati si è assestato su numeri molto elevati.

## Riferimenti bibliografici

Border Violence Monitoring Network (2020), *Reports* [online] testo disponibile in: <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/>.

Borjas G.J. (2020), *Demographic Determinants of Testing Incidence and COVID-19 Infections in New York City Neighborhoods*, NBER Working Paper No. 26952.

Castles S., Vezzoli S. (2009), *The global economic crisis and migration: temporary interruption or structural change?* "Paradigmes", Issue No. 2.

Clark E., Fredricks K., Woc-Colburn L., Bottazzi M.E., Weatherhead J. (2020), *Disproportionate impact of the COVID-19 pandemic on immigrant communities in the United States*, PLoS Negl Trop Dis 14(7): e0008484. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0008484>.

Corrado A. (2018), *Migrazioni e lavoro agricolo in Italia: Le ragioni di una relazione problematica*, Open Society Foundations, European Policy Institute, and European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Firenze.

*Europe's COVID-19 Response*, "IZA Policy Paper" No. 155, IZA, Bonn.

European Commission (2020), *COVID-19's impact on migrant communities* [online] testo disponibile in: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/covid-19s-impact-on-migrant-communities>.

Eurostat (2019), *New aggregate for European Union without UK* [online] testo disponibile in: <https://ec.europa.eu/eurostat/help/faq/brexit>.

Eurostat (2020), *Database* [online] <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

FAO (2020), *Novel Coronavirus (COVID-19). Policy responses* [online] testo disponibile in: <http://www.fao.org/2019-ncov/analysis-detail/en/c/1268958>.

Fasani F., Mazza J. (2020a), *A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic*, EUR 30225 EN, Publications Office of the European Union, Ispra.

Fasani F., Mazza J. (2020b), *Immigrant Key Workers: Their Contribution to IOM (2015), Fact-Sheet on the Impact of the Economic Crisis on Return Migration*, [online] testo disponibile in: [https://globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/documents/IOM\\_Fact-Sheet\\_1\\_final\\_21052010.pdf](https://globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/documents/IOM_Fact-Sheet_1_final_21052010.pdf).

IOM (2020a), *Mobility impacts Covid19* [online] dati disponibili in: <https://migration.iom.int/>.

IOM (2020b), *Migration data relevant for the COVID-19 pandemic* [online] testo disponibile in: <https://migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>.

IOM (2020c), *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*, "IOM Migration Research Series" n. 60 [online] testo disponibile in: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-60.pdf>.

IOM (2020d), *MPM Turkey Migrants' Presence Monitoring Situation Report August 2020* [online] testo disponibile in: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>.

IOM (2020e), *DTM Libya Round 31 Migrant Report (May-June 2020)* [online] testo disponibile in: <https://dtm.iom.int/reports/libya-%E2%80%94-migrant-report-31-may-june-2020>.

ISS (2020), *Conferenza stampa dell'8 maggio 2020* [online] video disponibile in: <https://www.youtube.com/watch?v=vRLY104IGO4>.

Mas Giralt R. (2017), *Onward migration as a coping strategy? Latin Americans moving from Spain to the UK post-2008*, "Population, Space and Place", 23, e2017.

Mori (2016), *Migration and Agricultural Labour Force in Italy and Europe*, Crocevia, Roma.

OECD (2020), *Managing international migration under COVID-19*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) [online] testo disponibile in: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/managing-international-migration-under-covid-19-6e914d57/>.

Ortensi L.E., Barbiano di Belgiojoso E. (2018), *Moving on? Gender, education, and citizenship as key factors among short-term onward migration planners*, "Population, Space and Place", 24 (5): e2135.

Oxfam (2020), *Diminished, Derogated, Denied: How the right to asylum in Greece is undermined by the lack of EU responsibility sharing* [online] testo disponibile in: <https://reliefweb.int/report/greece/diminished-derogated-denied-how-right-asylum-greece-undetermined-lack-eu-responsibility>.

Papon S., Robert-Bobée I. (2020), *Une hausse des décès deux fois plus forte pour les personnes nées à l'étranger que pour celles nées en France en mars-avril 2020*. Insee Focus, Insee, Paris.

Reidy E. (2020), *The COVID-19 excuse? How migration policies are hardening around the globe*, "The New Humanitarian" [online] testo disponibile in <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/04/17/coronavirus-global-migration-policies-exploited>.

Santamaria Serna C., Sermi F., Spyrtatos S., Iacus S., Annunziato A., Tarchi D. and Vespe M. (2020), *Measuring the Impact of COVID-19 Confinement Measures on Human Mobility using Mobile Positioning Data*, EUR 30290 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-20428-2 (online), doi:10.2760/913067 (online), JRC121298.

Sewell A. (2020), *Overlapping crises in Lebanon fuel a new migration to Cyprus*, "The new Humanitarian", September, [online] testo disponibile in <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/09/21/Lebanon-Cyprus-Beirut-security-economy-migration>.

Villa M. (2020), *Fact Checking: migrazioni (e Covid-19)* [online] testo disponibile in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-e-covid-19-27058>.

1. Introduzione

---

2. La regolarizzazione

---

3. Le pronunce della Corte costituzionale

---

4. La revisione dei decreti Sicurezza

---

5. La revisione della disciplina sull'accoglienza

---

6. Conclusioni

# 6.

## Il quadro normativo

*Ennio Codini*

### 1. Introduzione

Un anno ricco di fatti rilevanti, il 2020, anche sul piano degli sviluppi normativi. In parte, è stata l'epidemia di COVID-19 a determinarli. In parte, essi sono stati invece il frutto di scelte politiche della maggioranza giallo-rossa. Da segnalare poi due importanti pronunce della Corte costituzionale.

L'epidemia ha determinato anzitutto l'adozione di una serie di disposizioni transitorie volte a fronteggiarla. Essa è stata inoltre indicata dal legislatore quale presupposto di un provvedimento di regolarizzazione peraltro riconducibile anche a scelte politiche di carattere generale. Queste ultime hanno poi portato anche all'adozione di un decreto flussi con valenza di fatto regolarizzatrice, ma soprattutto hanno dato luogo a una revisione della disciplina derivante dai cosiddetti decreti Sicurezza, fortemente voluta dal Partito democratico.

Le disposizioni transitorie volte a fronteggiare l'epidemia hanno riguardato tra l'altro la proroga dei termini di alcune procedure e della validità di alcuni atti e documenti in relazione a criticità nel funzionamento degli uffici pubblici. Sono poi state introdotte restrizioni quanto all'accesso ai porti delle navi civili con a bordo migranti soccorsi in mare, giustificate con riferimento all'emergenza sanitaria a partire da un decreto interministeriale del 7 aprile; e anche misure straordinarie concernenti le strutture che ospitano migranti, volte a contrastare il diffondersi del contagio nei centri di accoglienza e in quelli per il rimpatrio e, con riguardo ai centri di accoglienza, anche di proroga dei progetti e della durata dell'ospitalità secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 18 del 17 marzo

come convertito con modifiche dalla legge n. 27 del 24 aprile.

Il provvedimento di regolarizzazione è stato inserito nel decreto cosiddetto Rilancio: decreto-legge n. 34 del 19 maggio. La sua attuazione ha coinvolto circa 200mila immigrati. C'è stato poi, come accennato, un decreto flussi, quello del 7 luglio, che si è posto di fatto come un'ulteriore mini-regolarizzazione.

Quanto alla revisione dei due decreti Sicurezza – il n. 113 del 2018 e il n. 53 del 2019 (analizzati nel Rapporto 2019 e in quello dell'anno precedente) – essa è stata operata col decreto-legge n. 130 del 21 ottobre.

Le due pronunce della Corte costituzionale, infine, hanno riguardato, una l'annosa questione della possibilità di discriminare gli immigrati quanto all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e in generale quanto agli interventi e ai servizi sociali e l'altra la previsione del primo dei due decreti Sicurezza che, secondo una certa lettura della stessa, precludeva l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ed è stata dichiarata illegittima.

Nei paragrafi che seguono, ci si soffermerà prima sulla regolarizzazione, poi sulle due pronunce della Corte costituzionale, e infine sulla revisione della disciplina derivante dai decreti Sicurezza.

## 2. La regolarizzazione

Come sopra accennato, il decreto Rilancio ha previsto una procedura di regolarizzazione. Essa si è aperta il primo giugno, data d'inizio della fase di presentazione delle domande.

Nel previo dibattito politico era stata inizialmente prospettata a livello governativo l'idea di una misura funzionale alle specifiche carenze di manodopera in agricoltura nella stagione estiva, a fronte del blocco imposto dall'emergenza sanitaria all'arrivo di lavoratori stagionali. Poi era emersa l'idea – sempre riferita all'emergenza sanitaria ma anche più in generale al problema dello sfruttamento dei lavoratori – di realizzare una più complessiva regolarizzazione della posizione degli immigrati senza permesso di soggiorno impiegati “in nero” nel settore agricolo.

Alla fine, dopo un dibattito nel quale, come prevedibile, dall'opposizione – e in particolare dalla Lega e da Fratelli d'Italia – si erano levate voci nettamente contrarie a ogni ipotesi di regolarizzazione, mentre da alcuni settori della società civile era giunta invece la richiesta di un provvedimento in generale rivolto a tutti i lavoratori stranieri in posizione irregolare, il Governo ha inserito nel decreto Rilancio un articolo col quale, premesso un riferimento all'emergenza sanitaria, si è prevista una regolarizzazione aperta ai lavoratori immigrati impegnati nel settore agroalimentare e poi anche a quelli dediti al lavoro domestico e di cura in ambito familiare.

**Una regolarizzazione comunque settoriale, quindi, anche se di portata più ampia rispetto a quanto inizialmente prospettato.** E dunque, per fare un confronto con esperienze del passato, decisamente diversa da quella, aperta in generale ai lavoratori stranieri in posizione irregolare, sviluppatasi a seguito

della legge cosiddetta Bossi-Fini del 2002, e invece simile a quella del 2009-2010 cosiddetta Maroni riferita al solo lavoro domestico e di cura in ambito familiare.

In concreto, come sopra accennato, **la procedura ha coinvolto circa 200mila lavoratori immigrati – per essere più precisi: quasi 208mila – ossia poco più di un terzo degli immigrati in posizione irregolare che stando alle stime elaborate da questa Fondazione erano 517mila circa** (si veda il capitolo 1 in questo Rapporto ISMU).

Un risultato – relativamente modesto, rispetto alle dimensioni del fenomeno dell'irregolarità, benché non trascurabile – invero ampiamente prevedibile, se si considera che il settore agricolo, proprio anche per le particolari forme di sfruttamento che lo caratterizzano, ha sempre partecipato in misura minima alle procedure di regolarizzazione – era stato così anche in occasione della più grande, ossia quella conseguente alla legge Bossi-Fini, nella quale solo il 4,5% dei beneficiari erano stati lavoratori agricoli – e che perciò, alla fine, quasi tutte le domande – per essere più precisi: circa 177mila – hanno riguardato il settore del lavoro domestico e di cura in ambito familiare che da decenni coinvolge circa un terzo degli immigrati in posizione irregolare (non a caso, anche nella sopra citata regolarizzazione conseguente alla legge Bossi-Fini i lavoratori impegnati nel lavoro domestico e di cura in ambito familiare erano stati oltre il 40% dei beneficiari di una sanatoria di cui avevano usufruito quasi tutti gli immigrati irregolari). Per ulteriori indicazioni circa la regolarizzazione si rinvia ai capitoli 1 e 14 in questo Rapporto e alla pagina del sito di Fondazione ISMU dedicata<sup>1</sup>.

Quasi a voler compensare, seppur non pienamente, l'esclusione dalla procedura di cui sopra di alcune categorie importanti di lavoratori immigrati senza permesso di soggiorno, col successivo decreto flussi del 7 luglio, oltre alla possibilità di quasi 20mila ingressi per lavoro stagionale, si sono contemplati 6mila "ingressi" per lavoro subordinato nei settori dell'autotrasporto, dell'edilizia e turistico-alberghiero. Si associa tale previsione a quella di regolarizzazione di cui al decreto Rilancio perché, come è noto, simili "quote" contenute nei decreti flussi vengono per lo più utilizzate dagli stranieri già irregolarmente presenti nel territorio con un datore di lavoro disposto a sanarne la posizione.

Resta, in ogni caso, il problema costituito dalle centinaia di migliaia di stranieri che non hanno potuto comunque regolarizzare la propria posizione.

### 3. Le pronunce della Corte costituzionale

Nel 2020, come sopra accennato, la Corte costituzionale ha reso due importanti pronunce riguardanti una, la n. 44 del 28 gennaio, l'annosa questione della possibilità di discriminare gli immigrati quanto all'accesso agli alloggi di edilizia

<sup>1</sup> Fondazione ISMU ha realizzato un monitoraggio, di natura multi e interdisciplinare, in ordine ai diversi aspetti e alle diverse fasi di questo processo di "regolarizzazione" degli immigrati. Tale lavoro è pubblicato sul sito al link <https://www.ismu.org/la-nuova-regolarizzazione-degli-immigrati/>.

residenziale pubblica e in generale quanto agli interventi e ai servizi sociali, e l'altra, la n. 186 del 9 luglio, un'indicazione del primo dei due decreti Sicurezza che secondo una certa interpretazione precludeva l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ed è stato dichiarato incostituzionale.

Quanto alla prima pronuncia, va premesso che essa ha avuto per oggetto la previsione della legge lombarda n. 16 del 2016 secondo cui per accedere agli alloggi di edilizia pubblica l'interessato deve o meglio, essendo stata come si vedrà la previsione dichiarata illegittima, doveva avere, tra l'altro, il seguente requisito: "residenza anagrafica... in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda".

A riguardo la Corte, premesso che in generale i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari degli interventi e dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione della misura di cui di volta in volta si tratta, ha osservato anzitutto che il requisito della residenza ultra quinquennale non è rilevante sul piano dei bisogni cui risponde l'edilizia pubblica perché, se

*"non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta... non presenta con esso alcuna ragionevole connessione... non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare".*

Un'osservazione questa peraltro scontata – chi mai potrebbe pensare che, a parità di altre condizioni, l'essere presenti da meno tempo nel territorio determini un minor bisogno abitativo? – e non nuova nella giurisprudenza della Corte.

Più interessante, e in generale rilevante, l'osservazione successiva che si legge nella pronuncia: "la previa residenza ultra quinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale", e quindi la rilevanza ad essa attribuita dalla legge regionale non è di per sé sola "oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio" e dunque, non ricollegandosi all'efficacia della misura, appare ingiustificata. Ben più ampio, sostiene la Corte, deve essere il quadro degli "elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità". E comunque, così conclude la Corte dando un'indicazione di carattere generale circa il proprio orientamento, anche "la prospettiva della stanzialità", se pure "può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [per l'assegnazione degli alloggi]" e amplius quando si tratta di prestazioni con una logica di lunga durata legata al protrarsi del soggiorno, in quanto ricollegabile all'efficacia dell'intervento pubblico, "non può costituire una condizione di generalizzata esclusione" di coloro per i quali la prospettiva della stanzialità non emerge secondo gli indicatori previsti.

Dalle considerazioni di cui sopra circa l'irragionevolezza del requisito della previa residenza anagrafica quinquennale in quanto non ricollegabile né ai bisogni cui si riferisce l'assegnazione di alloggi né all'efficacia di tale assegnazione, è derivata direttamente la dichiarazione di incostituzionalità della disciplina lombarda oggetto del giudizio.

Ma va soprattutto osservato che le argomentazioni della Corte nel loro complesso si pongono in generale come un ostacolo non trascurabile per la traduzione in concrete misure delle ricorrenti tentazioni politiche a discriminare gli immigrati quanto all'accesso alle prestazioni sociali. La discriminazione si è basata, e si basa infatti spesso, specie con riferimento a prestazioni con una logica di lungo periodo, proprio sul "radicamento" desunto da un previo soggiorno di una certa durata. Ebbene, a riguardo la Corte ha affermato come si è visto con chiarezza anzitutto che la durata del previo soggiorno non è di per sé atta far presumere il 'radicamento', potendo quest'ultimo essere desunto solo da un più ampio insieme di elementi, e poi anche che in ogni caso la valorizzazione del "radicamento" non può mai giustificare l'esclusione dei "non radicati", ma al più una qualche limitata preferenza. **Quindi, in futuro, non sarà più possibile pensare di poter legittimamente discriminare gli immigrati o una parte di essi rispetto a questa o quella prestazione, anche quando si tratta di una prestazione con logica di lunga durata, semplicemente ponendo, come molte volte si è fatto, il requisito di un certo numero di anni di previo soggiorno nel territorio quale indicatore di "radicamento"**, secondo una linea invero finora sostenuta anche da una parte della giurisprudenza e degli studiosi; e le molte norme vigenti che prevedono tale requisito per svariate prestazioni appaiono a elevato rischio di annullamento.

Se si considera che, in precedenza, la giurisprudenza della Corte aveva già più volte negato la possibilità di discriminare gli stranieri non in possesso di un permesso permanente e che, negli ultimi anni, si sono moltiplicate le pronunce dei giudici di merito contro il tentativo di alcune amministrazioni di discriminare gli stranieri attraverso espedienti burocratici come il chiedere loro attestazioni, circa il possesso di beni nel paese d'origine, rilasciate dalle autorità di quest'ultimo, emerge un quadro nel quale ormai la giurisprudenza ha definito un insieme di vincoli tali da rendere impraticabili tutte le modalità finora sperimentate per discriminare gli stranieri quanto agli interventi e ai servizi sociali. Una presa d'atto di tale scenario può vedersi, per quel che riguarda l'edilizia pubblica, nella delibera della Giunta regionale lombarda del 13 ottobre che ha disposto il sistematico superamento dei presupposti che erano stati previsti per ridurre l'accesso degli stranieri agli alloggi.

Quanto invece all'altra **pronuncia della Corte costituzionale** qui considerata, ossia quella **in tema di registrazione dei richiedenti asilo come residenti**, essa ha avuto quale riferimento una disposizione del decreto n. 113 inerente tale registrazione, ossia quella secondo cui il permesso di soggiorno dato ai richiedenti asilo "non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica".

In tale disposizione alcuni interpreti avevano ravvisato un vero e proprio divieto di iscrizione, e alcune amministrazioni in concreto avevano rifiutato di registrare i richiedenti asilo come residenti. Dopo di che, la giurisprudenza si era divisa tra giudici che, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, negavano la sussistenza di un tale divieto, potendosi provvedere all'iscrizione sulla base di altri presupposti, e giudici che invece lo ravvisavano. In tale contesto (per il quale si rinvia al Rapporto dello scorso anno) è intervenuta la Consulta facendo propria la tesi del divieto derivante dalla disposizione del

decreto n. 113 ma dichiarandone l'incostituzionalità perché

- a) in contraddizione con la finalità di un decreto finalizzato alla sicurezza, essendo la registrazione anagrafica strumento essenziale di controllo della presenza delle persone sul territorio, e
- b) tale da comportare un'ingiustificata disparità di trattamento, non emergendo ragione alcuna per considerare la presenza nel territorio dei richiedenti asilo inadeguata a dar luogo alla registrazione anagrafica mentre altri tipi di presenza di stranieri pur legati a un permesso di durata ridotta sono invece per legge idonei a dar luogo a tale registrazione.

L'annullamento da parte della Corte ha portato all'introduzione col decreto-legge n. 130 di una specifica disciplina quanto alla registrazione anagrafica dei richiedenti asilo.

#### 4. La revisione dei decreti Sicurezza

Come già accennato, col decreto-legge n. 130 del 21 ottobre sono state apportate alcune modifiche alla disciplina derivante dai decreti Sicurezza n. 113 del 2018 e n. 53 del 2019<sup>2</sup>.

Ancora una volta, deplorabilmente, si è scelto di utilizzare uno strumento straordinario, il decreto-legge, per il governo di un fenomeno, l'immigrazione, che dopo decenni meriterebbe di essere invece affrontato, salvo situazioni particolarissime, con l'ordinaria legislazione.

Al di là di questa critica quanto al metodo, venendo al merito del decreto n. 130 va anzitutto osservato che non si è trattato certo di una riforma del diritto dell'immigrazione; e nemmeno si può parlare, anche se alcune dichiarazioni politiche sono state in tal senso, di un pieno ripristino della disciplina quale era prima dei due decreti Sicurezza. Tuttavia, si è trattato di un intervento di portata non trascurabile.

È stata confermata la previsione con legge del potere dell'esecutivo di impedire "per motivi di ordine e sicurezza pubblica" l'accesso ai porti di navi civili con a bordo migranti soccorsi in mare, nella linea di cui al decreto n. 53 del 2019. Vi sono state controversie a riguardo (per le quali si rinvia al Rapporto dello scorso anno), ma legate non tanto al potere in sé – ben ricollegabile ai principi dell'ordinamento – quanto al suo esercizio parso in taluni casi contrario al diritto internazionale e alla tutela dei diritti umani. Si comprende perciò la conferma della previsione del potere *de quo*, fermo restando l'auspicio che in futuro l'utilizzo di tale potere da parte delle autorità di governo sia sempre riferito a situazioni eccezionali atte a giustificarlo e sia in relazione ad esse rigorosamente circoscritto sul piano spaziale e temporale.

<sup>2</sup> Si segnala che nelle more di pubblicazione di questo Rapporto il decreto è stato convertito con la legge n. 173 del 18 dicembre 2020.

È stata radicalmente modificata, invece, la disciplina delle sanzioni a carico del comandante e dell'armatore in caso di violazione di eventuali provvedimenti volti a impedire l'accesso ai porti di navi civili con a bordo migranti soccorsi in mare. Cancellate quelle eccezionali (e straordinariamente pesanti) previste col decreto n. 53, il sistema sanzionatorio è stato ricondotto all'assetto ordinario di cui al codice della navigazione. Una soluzione che in linea di principio persuade – sul piano della coerenza dell'ordinamento e del rispetto del principio di proporzionalità – ed è tra l'altro in linea con i rilievi formulati dal Capo dello Stato in occasione della promulgazione della legge n. 77 del 2019 di conversione del decreto n. 53.

Invero, in buona misura in generale le modifiche apportate col decreto n. 130 alla disciplina derivante dai due decreti Sicurezza hanno mirato proprio a recepire i rilievi a suo tempo formulati dal Presidente a proposito di entrambi tali provvedimenti. Nel previo dibattito politico il Partito democratico era parso orientato ad andare ampiamente al di là di un tale recepimento, ma il Movimento 5 Stelle, preoccupato di non proporre un'eccessiva discontinuità rispetto alla linea del precedente Governo, del quale aveva fatto parte, che aveva fortemente voluto i decreti Sicurezza, si è opposto a un tale orientamento.

Passiamo a un altro punto controverso: il decreto n. 130 non ha ripristinato quel permesso per motivi umanitari, cancellato dal primo decreto Sicurezza, che si era rivelato uno strumento di tutela di quei richiedenti asilo non ritenuti meritevoli dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria decisamente importante se si considera che fino al 2018 più del 20% dei richiedenti asilo otteneva un permesso appunto per motivi umanitari. Però, **col decreto n. 130 si è introdotta una nuova disciplina riferita al permesso di soggiorno per protezione speciale** che potrebbe andare comunque a tutelare un numero significativo dei molti richiedenti asilo non ritenuti meritevoli di altra forma di protezione.

Il permesso per protezione speciale è stato previsto per ipotesi che in parte si sovrappongono a quelle per le quali dovrebbe riconoscersi lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria (e questo è certo di per sé un difetto tecnico della disciplina); però si può ravvisare per esso anche qualche riferimento ulteriore, come in particolare quello ai casi in cui l'allontanamento dal territorio comporterebbe il trasferimento in uno stato nel quale si hanno "violazioni sistematiche e gravi di diritti umani" o comporterebbe "una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare". Un diritto fondamentale quest'ultimo ai sensi dell'articolo 8 CEDU che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte applicato a tutela dei migranti configurandolo in termini tali da valorizzare ampiamente i processi di integrazione sociale e familiare (soltanto marginalmente considerati nella valutazione complessiva della concessione del vecchio permesso umanitario); e oltretutto nei termini di una valutazione comparativa del radicamento sociale del migrante nel paese di accoglienza rispetto a quello che il migrante stesso aveva e soprattutto potrebbe avere nel paese di provenienza.

L'effettiva portata della disciplina concernente il permesso per protezione speciale – la sua idoneità a garantire davvero il rispetto degli standard di tutela previsti dalle norme internazionali, europee e costituzionali dando così rispo-

sta a una preoccupazione espressa dal Capo dello Stato in occasione dell'emanazione del decreto n. 113 – dipenderà comunque essenzialmente da come la stessa verrà applicata. In passato a proposito dei permessi umanitari si è visto che un cambio di governo – ossia l'avvento dell'esecutivo giallo-verde – è stato capace di determinare, attraverso una serie di direttive impartite dall'autorità politica alle Commissioni territoriali, il passaggio da una concessione su larga scala di tali permessi a un loro rilascio invece sporadico da parte dell'amministrazione nei mesi immediatamente precedenti all'intervento abrogativo di cui al decreto n. 113 (come rilevato nel Rapporto dello scorso anno). Questo è un chiaro esempio di come, a fronte di indicazioni normative spesso imprecise e comunque inevitabilmente abbastanza vaghe, l'approccio di chi applica la legge sia decisivo nel determinarne la portata.

## 5. La revisione della disciplina sull'accoglienza

Quanto all'accoglienza dei richiedenti asilo e dei beneficiari di una qualche stabile forma di protezione, col decreto n. 130 è stato in linea di principio confermato l'orientamento di cui al primo decreto Sicurezza di destinare le misure di integrazione ai soli migranti giudicati, a seguito dell'esame del loro caso da parte della competente Commissione territoriale, meritevoli di una qualche forma di stabile protezione, escludendo quindi i richiedenti asilo. Peraltro, per alcune misure non formalmente qualificate dal decreto n. 130 come "di integrazione" ma comunque in qualche modo ad essa ricollegabili nel decreto stesso si prevede che esse siano erogate sin dall'inizio dell'accoglienza (e dunque anche ai richiedenti asilo); è il caso in particolare dei corsi di lingua italiana e dei "servizi di orientamento legale e al territorio".

Sul piano organizzativo, col decreto n. 130 risulta modificato il ruolo dei centri di quel sistema fino al decreto n.113 denominato SPRAR e poi denominato SIPROIMI. Anteriormente al decreto n. 113, essi erano stati chiamati ad accogliere quanto prima possibile, nei limiti della capienza delle strutture, non solo i rifugiati e gli altri beneficiari di una qualche specifica forma di protezione stabile, ma anche i richiedenti asilo; col decreto n. 113, invece, si era stabilito che tali centri potessero accogliere solo i rifugiati e gli altri beneficiari di una qualche specifica forma di protezione (nonché i minori stranieri non accompagnati), dovendo i richiedenti asilo rimanere comunque nelle strutture di prima accoglienza fino alla decisione sulla loro domanda; ora, **col decreto n. 130, i centri di quello che era stato originariamente lo SPRAR tornano** sostanzialmente al ruolo iniziale, ossia tornano **ad essere aperti anche ai richiedenti asilo**, beninteso sempre nei limiti dei posti disponibili, con una ridenominazione del sistema come **SAI (Sistema di accoglienza e integrazione)**.

La soluzione appare condivisibile, se si considera che la rete di quello che era lo SPRAR è da molti punti di vista la parte migliore del nostro sistema di accoglienza e dunque va massimamente valorizzata, trattandosi di strutture ordinarie, volute dagli enti locali e di piccole dimensioni, laddove invece quelle

cosiddette di prima accoglienza spesso sono il frutto di logiche emergenziali, sono imposte dallo Stato ai territori, e sono (troppo) grandi.

Beninteso, poiché, come sopra segnalato, col decreto n. 130 è stata in linea di principio confermata la linea secondo cui le misure di integrazione vanno previste solo dopo che le autorità competenti hanno ritenuto la persona meritevole di una qualche stabile forma di protezione, si ha che nel SAI sono previsti due standard di accoglienza legati alla distinzione delle prestazioni in

- a) prestazioni di base, denominate di primo livello, garantite a tutti gli ospiti, ivi compresi i richiedenti asilo, che non includono servizi specificamente riferiti all'integrazione pur comprendendo, come sopra segnalato, anche misure comunque ad essa ricollegabili come i corsi di lingua italiana e i "servizi di orientamento legale e al territorio", e
- b) prestazioni invece specificamente riferite all'integrazione, denominate di secondo livello, in particolare inerenti "l'orientamento al lavoro e la formazione professionale", riservate invece solo a coloro che sono stati ritenuti meritevoli di una qualche stabile forma di protezione.

A ciò si aggiunge che l'articolo 5 del decreto n. 130 prevede che per le persone ospitate nel SAI e ritenute meritevoli – dopo il relativo giudizio da parte della competente Commissione territoriale – di una qualche stabile forma di protezione siano realizzati, alla fine del periodo di accoglienza, "ulteriori percorsi d'integrazione" con particolare riguardo alla formazione linguistica, all'informazione sui diritti e i doveri, all'orientamento ai servizi e a quello all'inserimento lavorativo. Di conseguenza, **il complessivo intervento per promuovere l'integrazione dovrebbe articolarsi in concreto in tre fasi:**

- una prima fase, che si sviluppa a partire dall'ingresso dello straniero nel sistema di accoglienza, che contempla l'avvio di alcuni percorsi, non formalmente qualificati 'di integrazione' ma ad essa riconducibili, come quello di apprendimento della lingua;
- una seconda fase, per la quale emerge nella legge un formale riferimento all'integrazione e che si sviluppa a partire dal riconoscimento in capo allo straniero di un diritto a soggiornare stabilmente in Italia, che contempla la prosecuzione dei percorsi già in essere e l'avvio di ulteriori come quelli di formazione professionale;
- una terza fase, che si sviluppa all'uscita dal sistema di accoglienza della persona al quale è stato riconosciuto il diritto di soggiornare in Italia, che contempla la prosecuzione di alcuni dei percorsi già avviati, come quello di apprendimento della lingua, e lo sviluppo di altri legati in particolare all'inserimento lavorativo.

Nel complesso, il disegno appare ragionevole, se si considera da un lato che, anche a fronte del gran numero di domande di protezione respinte, non ha senso (in un contesto segnato dalla carenza di risorse) investire massicciamente nell'integrazione prima di un accertamento del diritto dello straniero di soggiornare stabilmente in Italia, e però dall'altro che vi sono percorsi, come quello

di apprendimento della lingua, che per portare a risultati di buon livello richiedono tempi abbastanza lunghi.

## 6. Conclusioni

Gli sviluppi normativi qui considerati sono stati indubbiamente rilevanti e nel complesso apprezzabili.

Restano però non solo non sciolti ma nemmeno toccati quelli che sono i nodi centrali del governo dell'immigrazione da affrontare a livello nazionale (al di là dei ricorrenti e per lo più finora infruttuosi auspici per un maggiore ruolo dell'Europa anche a tal proposito), nodi sui quali ci si è ampiamente soffermati nel Rapporto dello scorso anno e che qui, perciò, ci si limita a richiamare sinteticamente:

- trovare modalità per consentire effettivamente l'accesso legale al nostro territorio dei lavoratori stranieri (così da circoscrivere, tra l'altro, il fenomeno per cui migranti economici si mescolano ai richiedenti asilo), attraverso un'ampia revisione della disciplina di cui al Testo unico;
- trovare modalità per consentire l'accesso legale al nostro territorio dei richiedenti asilo (evitando che in mancanza di esse siano costretti a far riferimento a organizzazioni criminali e in generale a seguire itinerari ad altro rischio);
- trovare modalità per avviare effettivamente i beneficiari di protezione lungo vie di integrazione rendendoli così, in una prospettiva di medio-lungo periodo, non più problema bensì risorsa;
- trovare modalità per gestire con regole stabili ed efficaci la presenza su larga scala di immigrati irregolari, anzitutto ponendo nel Testo unico una disciplina tale da prevedere, sulla base di criteri ragionevoli, per alcuni di essi percorsi di integrazione con la chance di ottenere un permesso (superandosi così la pratica delle regolarizzazioni occasionali di massa) e per gli altri effettivi percorsi di rimpatrio.

A proposito dell'integrazione dei beneficiari di protezione è certo apprezzabile che, come si è messo in evidenza, ad essa sia stata dedicata attenzione nel decreto n. 130. Però non va sottaciuto che l'articolo 14 di tale decreto stabilisce esplicitamente che dalla sua applicazione "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" e che si provvederà "all'attuazione delle attività previste... con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente". Perciò, allo stato attuale pare improbabile un salto di qualità, considerato anche il fatto che non sono previste modalità organizzative nuove in particolare quanto al coinvolgimento di risorse private (si potrebbe pensare ad esempio a quelle del settore produttivo, secondo il modello tedesco).





# Parte terza

## Aree di attenzione

A man with a goatee and safety glasses, wearing a white shirt and a dark vest, is measuring a wall with a tape measure. A woman wearing a pink hard hat and a denim jacket is looking at a laptop. The background is a construction site with wooden framing.

1. La partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro italiano

---

2. L'impatto della pandemia

---

3. Lo scenario post-COVID-19:  
una nuova stagione per la *governance* dell'immigrazione?

# 7. Il lavoro

*Laura Zanfrini*

In pieno lockdown, quando già si paventavano le drammatiche conseguenze occupazionali della pandemia, l'annuncio di una regolarizzazione in risposta agli "indifferibili fabbisogni del settore agricolo" è come se avesse ribadito i tratti salienti del rapporto tra immigrazione, mercato del lavoro e società italiana.

Innanzitutto, **sul piano della narrazione "politicamente sostenibile", il prevalere della logica funzionalistica su quella dei diritti e della protezione.** Chiunque sa che i tempi tecnici richiesti da un'operazione di emersione sono inconciliabili con l'esigenza di disporre rapidamente di manodopera per salvare il raccolto; e, tuttavia, lo stesso discorso pro-immigrati fatica a prendere le distanze dall'assioma della complementarità. Per certi versi, invocare la regolarizzazione "perché i rumeni non potranno arrivare" è stato come ammettere che le condizioni di lavoro e salariali normalmente offerte agli immigrati sono così svantaggiose da non poter essere accettate nemmeno da chi è senza un'occupazione, è stato messo in ginocchio dalla crisi, magari percepisce un reddito di cittadinanza e si è dichiarato disponibile a qualsiasi tipo di impiego. Ovvero, suggellare la convinzione che alcuni lavori siano incorreggibilmente "da immigrato", svolti magari anche da (molti) italiani, ma comunque con caratteristiche tali da porsi al di sotto di ciò che la nostra società considera un lavoro decente.

È come se l'immigrazione – ed è questo un secondo tratto "qualificante" del rapporto tra quest'ultima, mercato del lavoro e società italiana – avesse contribuito a **sdoganare modalità di impiego sopravvissute all'epoca industriale e poi lievitate in questi anni attraverso la diffusione del virus del lavoro cattivo e sottopagato.** Ci è voluta una pandemia per portare sotto i riflettori la moltitudine di lavoratori impiegati nel terziario a bassa qualificazio-

ne, con i *rider* – gli unici, insieme alle ambulanze, a sfrecciare nelle città deserte e ammutolite – a rappresentare la punta di un iceberg fatto di un esercito di lavoratori improvvisamente divenuti “essenziali”.

Infine, pur senza toglierle il merito di aver permesso l'emersione di migliaia di lavoratori incagliati nella condizione di irregolarità, questa regolarizzazione ha una volta di più ribadito **la distanza tra la legge e la realtà**. Pensata innanzitutto per il settore agricolo e poi estesa ai lavoratori della cura, ha finito col riguardare soprattutto questi ultimi, incidendo peraltro solo in minima misura sulla diffusione dell'irregolarità in questo comparto così rilevante per la società italiana. E, soprattutto, lasciando ancora una volta aperta la questione di aggiornare il quadro normativo che regola le migrazioni economiche. Un obiettivo che appare oggi ancor più importante, ora che la crisi sanitaria ci ha resi più consapevoli della necessità di coniugare competitività ed equità, promuovere modelli di sviluppo sostenibili, creare nuove forme di *governance* delle interdipendenze globali.

Dopo aver tracciato il quadro della partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro (par. 1), il capitolo si sofferma sull'impatto della pandemia (par. 2) per poi sviluppare, nell'ultima sezione, alcune riflessioni sulla gestione delle migrazioni (par. 3).

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

Nel corso del 2019 (Tab. 1), gli occupati stranieri hanno superato i 2 milioni e mezzo, su una popolazione in età da lavoro di oltre 4 milioni. La variazione percentuale del numero di occupati, rispetto all'anno precedente, è stata per gli stranieri molto più significativa (quasi quattro volte tanto) di quella degli italiani. Non così per i disoccupati, anch'essi in riduzione, ma soltanto di circa 5mila unità, rispetto al decremento ben più significativo dei disoccupati italiani (pari a oltre 176mila unità). Da ultimo, mentre gli inattivi italiani si riducono di un punto percentuale, quelli stranieri crescono di oltre tre punti, rafforzando il trend degli ultimi anni. Quale esito di queste variazioni, gli stranieri, il cui peso sulla popolazione in età attiva è pari al 10,4%, rappresentano l'11,2% delle forze di lavoro, il 10,7% degli occupati e ben il 15,6% dei disoccupati totali.

Il quadro appena abbozzato trova conferma dall'analisi dei tassi di attività, occupazione e disoccupazione.

Nel complesso dei paesi OCSE (OECD, 2020), il 2019 ha registrato un ulteriore miglioramento della condizione occupazionale degli immigrati che rafforza un trend iniziato con la ripresa post-crisi: mediamente, più dei due terzi degli immigrati risultano occupati e circa l'8,2% disoccupati. È interessante segnalare come, tra gli immigrati, sono in particolare quelli a bassa qualificazione – la categoria più colpita dalla crisi iniziata nel 2008 – ad aver registrato negli ultimi cinque anni dei progressi sia nei livelli di occupazione che in quelli di disoccu-

pazione. Per di più, si segnala come questi progressi si siano realizzati nonostante l'incremento del peso percentuale degli stranieri sia sulla popolazione residente, sia nelle fasce di età attiva, ovvero nonostante la crescita dell'offerta di lavoro immigrata.

Tabella 1. Popolazione per condizione occupazionale e cittadinanza. Anno 2019

	<i>Italiani</i>	<i>Stranieri UE</i>	<i>Stranieri extra-UE</i>	<i>Totale stranieri</i>	<i>Totale</i>
Popolazione in età da lavoro	35.032.927	1.299.239	2.782.966	4.082.205	39.115.132
Forze di lavoro	23.034.248	953.832	1.953.314	2.907.146	25.941.395
Occupati (15 anni e oltre)	20.854.680	820.764	1.684.422	2.505.186	23.359.866
In cerca di occupazione (15 anni e oltre)	2.179.568	133.068	268.892	401.960	2.581.528
Inattivi (15-64 anni)	11.998.679	345.407	829.652	1.175.059	13.173.738

Fonte: Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro, 2019

Nel quadro di una ripresa “rallentata”, l'Italia registra a fine 2019 una situazione più statica (Tab. 2): il **tasso di occupazione** degli stranieri subisce una lieve flessione (a causa dell'andamento negativo del tasso femminile) e si attesta su un valore inferiore di quasi otto punti percentuali rispetto alla media dei paesi OCSE; il **tasso di disoccupazione** registra una modestissima riduzione, attestandosi inoltre su un livello ben più elevato rispetto alla media OCSE. Peraltro, la disoccupazione colpisce i diversi gruppi nazionali in modo alquanto differenziato, lasciando quasi indenni cinesi (2,9%) e filippini (4,9%), ma investendo pesantemente marocchini (23%), ghanesi (20,9%) e tunisini (19,6%); in tutti i gruppi – con la sola eccezione di quello ucraino –, inoltre, si registra un forte differenziale di genere a svantaggio delle donne.

Tali andamenti vanno letti tenendo conto non solo del complessivo quadro economico-occupazionale, ma anche della dinamica dei flussi che ha visto sì un ridimensionamento rispetto ai livelli pre-crisi, ma anche **la progressiva crescita dei migranti “non-economici”**. Prendendo a riferimento l'ultimo anno (2019), solo il 6,4% degli ingressi è riferito a motivi di lavoro, la quota maggioritaria (56,9%) a motivi familiari; seguono gli ingressi per ragioni di protezione (15,6%), quelli per studio (11,5%) e gli altri motivi (9,6%).

Al contrario di quanto avviene nella media dei paesi OCSE, i lavoratori stranieri continuano tuttavia a registrare un differenziale positivo rispetto agli autoctoni nel tasso di occupazione: un vantaggio che si spiega in buona parte col basso tasso di occupazione degli italiani (peraltro in leggera crescita nell'ultimo anno) e che si sta progressivamente erodendo. Forse anche in conseguenza del loro più elevato tasso di attività, gli stranieri risultano invece penalizzati dal

confronto dei tassi di disoccupazione, che li vede scontare un differenziale di oltre quattro punti percentuali rispetto agli italiani, che diventano quasi sei se si limita il confronto alla componente femminile. Assommando lo svantaggio associato al loro status migratorio a quello di genere, le donne straniere si ritrovano con un tasso di disoccupazione che è quasi il doppio rispetto a quello degli uomini italiani. Peraltro, le performances delle donne immigrate, espresse dai tassi di attività e di occupazione/disoccupazione, sono assai differenziate tra i diversi gruppi nazionali, come abbiamo approfondito nelle precedenti edizioni di questo Rapporto ISMU.

Tabella 2. Tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione per genere e cittadinanza. Vari anni dal 2005 al 2019

	2005		2008		2011		2017		2018		2019	
	Stran.	Ita.										
<b>Tasso di attività</b>												
Uomini	87,5	74,0	87,1	73,6	84,0	72,1	82,9	74,2	83,9	74,2	84,0	74,0
Donne	58,0	50,0	59,9	51,0	59,1	50,7	60,2	55,4	60,2	55,7	59,3	56,1
<b>Totale</b>	<b>72,9</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>71,2</b>	<b>65,0</b>	<b>70,9</b>	<b>65,1</b>
<b>Tasso di occupazione</b>												
Uomini	81,5	69,4	81,9	69,5	75,4	66,7	72,4	66,5	73,8	67,0	74,0	67,3
Donne	49,1	45,1	52,8	46,8	50,5	46,1	50,2	48,8	50,2	49,4	49,5	50,2
<b>Totale</b>	<b>65,5</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>61,2</b>	<b>58,2</b>	<b>61,0</b>	<b>58,8</b>
<b>Tasso di disoccupazione</b>												
Uomini	6,8	6,2	6,0	5,6	10,3	7,4	12,6	10,1	12,0	9,5	11,8	8,8
Donne	15,4	9,8	11,9	8,3	14,6	9,1	16,4	11,9	16,4	11,2	16,3	10,4
<b>Totale</b>	<b>10,2</b>	<b>7,7</b>	<b>8,5</b>	<b>6,7</b>	<b>12,2</b>	<b>8,1</b>	<b>14,3</b>	<b>10,8</b>	<b>14,0</b>	<b>10,2</b>	<b>13,8</b>	<b>9,5</b>

Fonte: Istat - Rilevazione continua sulle forze di lavoro, vari anni

Insieme alle donne, **i giovani rappresentano un gruppo tradizionalmente svantaggiato sul mercato del lavoro**. Per ragioni intuibili, i giovani stranieri esprimono livelli di partecipazione assai più elevati degli italiani (il tasso di attività degli *under29* è pari al 39,9% per gli italiani, al 51,4% per gli stranieri comunitari e al 49,8% per gli extracomunitari), riuscendo a guadagnare qualche vantaggio in termini occupazionali (il tasso di occupazione si colloca rispettivamente al 31%, 42,7% e 37,8%), ma risultando altrettanto a rischio di disoccupazione (il tasso di disoccupazione si colloca al 22,4% per gli italiani, al 16,9% per gli stranieri comunitari e raggiunge il 24% per i giovani extracomunitari). Considerando gli occupati, i giovani stranieri sono meno dotati di credenziali formative e assai più spesso collocati in posti a bassa qualificazione; nel caso dei giovani lavoratori extracomunitari, oltre 9 su 10 svolgono un lavoro a bassa qualifica e bassa retribuzione. In definitiva, nonostante i progressi nella partecipazione degli stranieri al sistema scolastico e accademico, trova purtroppo conferma il fenomeno dello **svantaggio strutturale dei giovani immigrati**, di

prima e seconda generazione, che rappresenta una delle principali criticità per la convivenza interetnica in Italia e in Europa (Zanfrini, 2019).

Per di più, questo fenomeno si sovrappone a una **questione femminile**, come emerge dall'analisi della composizione dell'universo dei NEET (Not in Education, Employment or Training – i giovani che non studiano né lavorano). Tra gli inattivi, è infatti particolarmente allarmante la quota di coloro che non sono impegnati in nessuna attività formativa: il 32,8%, percentuale che colloca i giovani stranieri di ben 10 punti percentuali al di sopra della già drammatica quota dei NEET italiani (22,5%) (Eurostat, 2019). Inoltre, sono proprio le giovani straniere, più ancora dei loro coetanei maschi, le più colpite dal fenomeno: questo dato richiama differenti modelli di divisione del lavoro in base al genere – che in alcune comunità immigrate tendono a riprodurre il modello del *male breadwinner* –, ma anche – o per meglio dire collegato a questo – l'età mediamente più precoce con la quale le donne immigrate assumono ruoli “riproduttivi”. In termini complessivi, infatti, secondo quanto emerso da un modulo *ad hoc* “Famiglia e lavoro” inserito dall'Istat nella rilevazione continua sulle forze di lavoro, solo il 4,1% delle giovani italiane con meno di 24 anni ha dichiarato (2018) di dover prendersi cura di figli o altri familiari, rispetto al 19% delle straniere comunitarie e addirittura al 23,1% delle extracomunitarie. E, tra le giovani NEET, solo l'8,3% delle italiane dichiara di dover far fronte a esigenze familiari e assistenziali non retribuite, rispetto al 32,9% delle extracomunitarie; tra queste ultime, inoltre, oltre la metà si dichiara indisponibile al lavoro.

Anche relativamente alle caratteristiche qualitative sia delle forze di lavoro sia degli occupati stranieri il quadro tracciato dall'ultimo rapporto della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (2020) non consente di rilevare alcuna significativa discontinuità. Dal punto di vista settoriale, il comparto di gran lunga più etnicizzato è quello degli “Altri servizi collettivi e personali”, dove la presenza di stranieri raggiunge il 36%. Seguono il settore agricolo (18,3%), quello alberghiero e della ristorazione (17,7%) e le costruzioni (17,6%). Scarse variazioni registra la distribuzione degli stranieri nelle diverse tipologie contrattuali, che li vede sovra-rappresentati nel lavoro dipendente (87% rispetto al 76,1% degli italiani), tra i titolari di contratti a tempo determinato (19,5% vs 12,3%) e in somministrazione e soprattutto tra i lavoratori inquadrati con la qualifica di operaio (77,1% vs 31,7%). Lo stesso flusso delle nuove assunzioni (rilevate dal Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie), conferma il primato delle consuete qualifiche: braccianti agricoli (quasi tutti assunti a tempo determinato), addetti all'assistenza personale, camerieri e professioni assimilate, collaboratori domestici e professioni assimilate. I dati rilevati da Infocamere<sup>1</sup> ci dicono a loro volta che le imprese di stranieri continuano a essere in gran maggioranza ditte individuali (nel 76,5% dei casi rispetto al 52% di quelle gestite da italiani) e concentrate nei settori commercio, edilizia e alloggio e ristorazione.

Da ultimo, gli immigrati sono sovra-rappresentati nei comparti che sono ri-

<sup>1</sup> Unioncamere, *Effetto Covid-19 anche sulle imprese di stranieri: nel I semestre aumento di 6mila unità ma è il 40% in meno dello scorso anno*, comunicato stampa del 18 agosto 2020.

sultati negli ultimi anni in crescita dal punto di vista occupazionale, ma che registrano una bassa produttività: circostanza che concorre a spiegare le loro basse retribuzioni (lo stipendio medio annuo degli extracomunitari è del 35% inferiore a quello del complesso dei lavoratori). Questo dato si aggrava ulteriormente se concentriamo lo sguardo sul solo lavoro per le famiglie, che peraltro rappresenta il principale ambito di impiego dei lavoratori (e soprattutto delle lavoratrici) stranieri, concorrendo a fare dell'Italia il terzo paese europeo per livello di segregazione del lavoro immigrato (OCSE, 2000). Secondo i dati di un'associazione datoriale (Domina, 2020) – riferiti ai soli redditi regolarmente percepiti –, oltre un quarto dei lavoratori domestici (26,6%) percepisce meno di 3mila euro, il 20,9% tra 3 e 6mila, il 21,4% tra 6 e 9mila euro, il 16,7% tra 9 e 12mila e solo il 14,3% più di 12mila. Si può facilmente intuire la problematicità di questa situazione, anche in proiezione futura, pensando alle magre pensioni che questi lavoratori incasseranno una volta terminata la loro vita lavorativa. Tema che si pone, in modo ancor più grave, per i tanti lavoratori senza regolare contratto.

In termini complessivi, **il lavoro “nero” continua a essere un fenomeno radicato e diffuso, specie nei settori in cui si concentrano gli immigrati.** Il Rapporto Istat (2020) stima in 2,3 milioni gli individui occupati irregolarmente (cifra che peraltro non comprende gli stranieri privi di permesso di soggiorno), un fenomeno che coinvolge circa 2,1 milioni di famiglie, che in almeno la metà dei casi, includendo unicamente lavoratori irregolari, rischiano più di tutte le altre in una situazione come quella che stiamo attraversando. Tra questi nuclei particolarmente vulnerabili, quelli stranieri sono decisamente sovra-rappresentati: su 100 famiglie con occupati irregolari, ben 26 sono straniere, e su 100 famiglie con unicamente occupati non regolari, addirittura 33 sono straniere.

## 2. L'impatto della pandemia

Su questo quadro si sono innestate le conseguenze dell'emergenza pandemica, i cui effetti potranno essere valutati solo nel tempo. È però significativo che le ripercussioni della crisi sanitaria sulla mobilità umana e sulla situazione occupazionale degli stranieri abbiano immediatamente attratto l'attenzione delle organizzazioni internazionali e di diverse agenzie governative, a riprova della rilevanza che questi temi ricoprono nel contesto degli attuali regimi di accumulazione. Un aspetto da tutti sottolineato è **il gap tra la rilevanza del lavoro degli immigrati in settori cruciali per la sopravvivenza quotidiana delle nostre società** – specie in una fase emergenziale – **e le norme e le pratiche che regolano l'ingresso e il trattamento delle risorse umane d'importazione.** Un problema strutturalmente presente nell'esperienza italiana, come abbiamo immediatamente denunciato nella sezione d'approfondimento lanciata sul sito ISMU durante il primo lockdown<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. tra gli altri: <https://www.ismu.org/rimettere-al-centro-il-lavoro-i-lavoratori-e-le-lavoratrici/>; <https://www.ismu.org/non-ci-sono-solo-le-rsa-tempo-per-vera-politica-per-lavoro-di-cura/>.

A livello internazionale, l'emergenza determinata dal COVID-19 ha posto in evidenza **l'elevata percentuale di migranti tra i "key-workers" impegnati nella produzione di servizi essenziali** – nella filiera agroalimentare, nel settore sanitario e della cura, nella logistica... –. L'incremento della domanda (specie in campo sanitario), associandosi al decremento dell'offerta (dovuta al blocco della mobilità transfrontaliera, che ha quasi azzerato il flusso di manodopera dall'estero), ha sollevato la questione di come garantire la produzione di beni e servizi essenziali, assicurandone la "resilienza" agli eventi imprevisi (Anderson et al., 2020), anche attraverso un'adeguata gestione delle forze lavoro immigrate. Smentendo la gerarchia che ha informato le politiche migratorie degli ultimi anni – caratterizzate da un'impronta sempre più selettiva a favore della c.d. *talented migration*, ovvero degli immigrati a elevata istruzione/qualificazione –, l'attenzione si è focalizzata su diversi profili a bassa qualificazione – o comunque a basso gradiente sociale – il cui fabbisogno non sempre emerge chiaramente attraverso le indagini sulle *job vacancies*, complice anche le elevate quote di informalità/irregolarità che le caratterizzano. È emersa in particolare la dipendenza dei sistemi di produzione alimentare dei paesi sviluppati dai lavoratori immigrati, spesso reclutati attraverso i dispositivi per la migrazione stagionale. Nel settore sanitario, già coperto da vari schemi migratori finalizzati all'attrazione di diversi profili professionali, è emerso come la crescente competizione intra e internazionale rischi di creare pericolose *vacancies* sia nei paesi d'origine, sia in quelli di destinazione. Tutto ciò ha apportato, come vedremo, nuovi elementi al dibattito sulle politiche di governo delle *labour migrations* mentre, nell'immediato, diversi paesi hanno adottato misure "tampone" più o meno efficaci per consentire l'ingresso e la permanenza di lavoratori stranieri (l'estensione della durata dei permessi in scadenza, l'esenzione dalle restrizioni alla mobilità<sup>3</sup> e, in Italia, il lancio di una regolarizzazione riservata a specifiche categorie di lavoratori).

Tale rifocalizzazione ha anche favorito una maggiore attenzione per le condizioni di lavoro e retributive di coloro che sono improvvisamente assurti al rango di "lavoratori essenziali", sebbene spesso percepiti e trattati come lavoratori (iper)disponibili. Nel complesso dei paesi UE, si stima al 13% l'incidenza di immigrati impegnati in mansioni essenziali (Fasani, Mazza, 2020), ma questa percentuale diventa molto più elevata se ci si limita a considerare i lavori a bassa qualificazione, spesso in prima linea nell'affrontare l'epidemia: si pensi, ad esempio, agli addetti alle pulizie. Peraltro, **la crisi sanitaria ha avuto l'effetto non soltanto di rivelare la vulnerabilità dei migranti sul mercato del lavoro, ma anche di rafforzarla**; un effetto solo in parte riconducibile alla inadeguatezza/inesistenza dei canali di ingresso legale (argomento molto enfatizzato in Italia), e certamente tributario delle falle dei sistemi di *governance* del mercato del lavoro (tema costantemente ribadito in questo capitolo del Rapporto annuale) e dei sistemi di protezione sociale. La rilevanza del problema è tale da aver spinto diverse agenzie internazionali (cfr. per es. World Bank Group, 2020)

<sup>3</sup> La stessa Commissione europea ha adottato, in una Comunicazione del 30 marzo, *Linee guida relative all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante l'epidemia di COVID-19*.

a raccomandare che i programmi messi in campo per rispondere all'epidemia siano *migrant-sensitive* così da poter intercettare la loro condizione di particolare precarietà. Le Nazioni Unite (UNDP-IOM, 2020) hanno stimato che circa il 30% delle forze di lavoro impiegate nei settori più colpiti dalla crisi è di origine straniera. La sovra-rappresentazione dei migranti tra i titolari di un contratto a termine (ancor più accentuata nel caso delle donne) li rende più esposti al rischio di non averlo rinnovato alla scadenza (OECD, 2020). Sovra-rappresentati nei profili manuali e a bassa qualificazione, gli immigrati sono stati in buona misura esclusi dalla possibilità di passare allo *smart working*. Ed è proprio la tipologia di mansioni cui molti di loro sono adibiti a esporli a un maggior rischio di contagio, tanto più quando la soluzione alloggiativa messa a disposizione dal datore di lavoro non consente l'applicazione di alcuna regola di distanziamento sociale né la fruibilità di adeguati servizi per l'igiene personale: è quanto avviene, ad esempio, nei "ghetti" in cui trovano riparo notturno i braccianti che popolano le campagne italiane. Senza considerare i rischi cui sono sottoposti i tanti immigrati impiegati nel settore informale, costretti a scegliere tra la rinuncia a qualsiasi fonte di reddito e la necessità di violare le restrizioni, e non di rado repentinamente licenziati dai loro datori di lavoro. In diversi paesi, i lavoratori e i disoccupati stranieri sono perfino stati esclusi dagli interventi di sostegno al reddito e hanno subito l'ostilità della popolazione locale (OIM, 2020). Occorre infine considerare come la perdita del lavoro e/o la riduzione del reddito hanno un effetto addizionale sulle famiglie d'origine, come si evince da una stima della Banca Mondiale (World Bank, 2020) che prevede una riduzione del 20% solo nel 2020 delle rimesse inviate nei paesi a reddito medio-basso.

L'esperienza degli immigrati in Italia riflette molte di queste vulnerabilità. Nonostante la sostanziale equiparazione agli italiani nella fruizione degli interventi a garanzia dell'occupazione e di sostegno al reddito, sono la loro condizione pregressa e la diffusa contaminazione con il settore informale ad averne compromesso la situazione in misura ancor più accentuata di quanto avvenuto per molti italiani.

Sebbene le evidenze disponibili siano ancora assolutamente parziali, sarebbero immigrati ben il 19% degli occupati nei settori più colpiti dalla crisi sanitaria (UNDP-IOM, 2020). Per converso, quest'ultima ci ha consegnato la consapevolezza della rilevanza – dal punto di vista quantitativo ma più ancora nel sostenere la vita quotidiana della società italiana – del lavoro manuale o addirittura "servile": **si stima che addirittura il 43% degli stranieri comunitari e il 40% di quelli extracomunitari sia impiegato in lavori essenziali** (Fasani, Mazza, 2020). Lavoratori spesso ai margini dell'attenzione politica e pubblica ma che, durante questa crisi, sono risultati da un lato più esposti al rischio del contagio (è il caso dei lavoratori delle pulizie, della logistica, dei trasporti, del commercio, oltre che della cura) e dall'altro hanno visto ulteriormente aggravarsi le conseguenze dell'occupazione precaria e sottopagata. E che compongono un segmento del mercato del lavoro di cui gli stessi immigrati costituiscono la struttura portante, circostanza non certo estranea a quei processi involutivi che hanno progressivamente eroso il confine tra lavoro "accettabile" e lavoro non accettabile tante volte denunciati in questo Rapporto ISMU.

Alcuni settori in particolare meritano una speciale attenzione. Innanzitutto, il lavoro domestico. L'emergenza sanitaria, oltre a sollecitare una riflessione sul tema dell'istituzionalizzazione degli anziani, ha reso ancor più evidente il precario equilibrio sul quale si regge l'altro fondamentale tassello del sistema della cura, ovvero quel "welfare parallelo" alimentato sostanzialmente dal lavoro degli immigrati, o più precisamente delle immigrate, impiegati/e presso le famiglie italiane. La fortissima etnicizzazione del profilo della colf e dell'assistente domiciliare è l'altra faccia della medaglia della condizione di segregazione occupazionale delle donne immigrate (il settore assorbe oltre 4 straniere su 10), con conseguenze ampiamente sottovalutate sulla tenuta del loro benessere psico-fisico (un rischio che si è certamente esacerbato in questi mesi). Con l'avvio del primo lockdown, a emergere è stato soprattutto il problema della diffusione di rapporti di impiego non contrattualizzati. A fronte dei circa 800mila lavoratori ufficialmente assunti, si stimavano<sup>4</sup>, a fine 2019, in oltre due milioni quelli realmente impiegati dalle famiglie, di cui circa un milione extracomunitari; tra questi ultimi, "solo" 150-200mila privi anche di un permesso di soggiorno. Sempre secondo le associazioni datoriali, il lockdown – con l'obbligo di certificare gli spostamenti – avrebbe per un verso favorito la contrattualizzazione di diverse centinaia di migliaia di rapporti di impiego (portando a un aumento di circa il 10% dei dipendenti in regola), ma per l'altro causato il licenziamento di un significativo numero di occupati, facendo emergere tutte le criticità di un lavoro che continua a non essere considerato esattamente come tale (specie quando la prestazione si limita a poche ore settimanali). Ancorché formalmente a tempo indeterminato, il rapporto di lavoro domestico può essere sciolto in qualsiasi momento, con un breve preavviso: al di là di quanto accaduto durante il lockdown, è ciò che si verifica ogniqualvolta la persona assistita muore o viene istituzionalizzata (eventi tutt'altro che rari data l'età e le condizioni di salute degli assistiti). Su questo quadro si è poi innestata la regolarizzazione che ha portato a 176.849 domande di emersione: un esito importante, ma in grado di incidere solo in (minima) parte sul problema dell'irregolarità dei rapporti di impiego, che continua a riguardare 6 occupati su 10. Tra le conseguenze, quasi due miliardi di gettito sottratti al sistema fiscale e contributivo.

Peraltro, **la crisi ha rivelato come non solo il comparto della cura a domicilio, ma l'intero settore socio-sanitario dipenda in misura crescente dalle forze lavoro d'importazione**, e ciò varrà a maggiore nel futuro, date le preoccupanti carenze negli organici che diventeranno insostenibili nei prossimi anni, quando inoltre gli anziani saranno ancor più numerosi. Riguardo ai profili infermieristici, il reclutamento nelle strutture pubbliche è consentito, dal 2001, ai possessori di permesso di soggiorno di lungo periodo e ai rifugiati o titolari di protezione sussidiaria; tuttavia, in mancanza del riconoscimento dei titoli acquisiti all'estero, molti operatori si risolvono a svolgere mansioni per le quali sono sovra-qualificati. Quanto ai medici, già dal 2013 la norma che impediva agli stranieri di essere assunti presso le strutture pubbliche è stata abolita, ma il requisito della cittadinanza è rimasto per i ruoli di dirigente, e così vengo-

<sup>4</sup> Assidancolf, Comunicato stampa 9 dicembre 2019.

no considerati i medici del settore pubblico. Questa situazione – complice una certa inerzia che ha impedito l'adeguamento dei bandi di concorso anche per gli altri ruoli – ha determinato una situazione di sotto-utilizzo del personale qualificato, ovvero il suo impiego prevalentemente presso le strutture private. Il tema è emerso all'attenzione in questi mesi, specie dopo che il Dpcm "Cura Italia" (n. 18/2020) ha consentito l'esercizio temporaneo, durante l'emergenza epidemiologica, delle professioni sanitarie a coloro che abbiano conseguito all'estero la relativa qualifica, in deroga alla complessa procedura burocratica per il riconoscimento dei titoli.

Tali provvedimenti, dettati dall'emergenza, non sembrano aver segnato un reale spartiacque nell'orientamento verso il personale sanitario immigrato, almeno secondo la denuncia dell'Associazione dei medici stranieri in Italia che parla di 75.500 medici, infermieri, operatori socio-sanitari e tecnici di laboratorio che vivono in Italia e lavorano soprattutto in strutture private come cooperative o Rsa, spesso con contratti a termine o di semplice collaborazione nei servizi di base (guardie mediche, pronto soccorso, ambulatori dei distretti sanitari) e con stipendi inadeguati. E da più parti si segnala come, se non altro per le gravi carenze di organico che pesano sul sistema sanitario – impossibili da colmare, nel breve periodo, anche aumentando i posti nei corsi di studio e prevedendo incentivi per trattenere gli operatori sanitari dalla tentazione di emigrare in paesi che offrono stipendi migliori –, non si potrà fare a meno di favorire l'ingresso e la valorizzazione degli operatori stranieri.

Un altro ambito di attenzione è il lavoro in agricoltura. Le restrizioni alla mobilità transnazionale, anche all'interno dell'Unione europea, **hanno reso tangibile la dipendenza della filiera agro-alimentare dal lavoro degli immigrati**, tanto da indurre le associazioni datoriali a richiedere l'istituzione di "corridoi verdi" per l'approvvigionamento di braccianti. Ma, anche in questo caso, l'importanza del lavoro degli immigrati non sembra andare di pari passo con la qualità del trattamento loro riservato. Negli ultimi anni non sono mancati l'impegno delle istituzioni e delle organizzazioni della società civile che hanno svolto un'importante azione di sensibilizzazione e *advocacy* di cui si cominciano a vedere i frutti (per un approfondimento cfr. Zumpano, 2020), senza però riuscire ad abbattere le criticità dell'intero settore (dalla distorsione dei prezzi alla inefficacia delle reti distributive), la cui portata va ben oltre i confini dell'Italia.

Come ha denunciato l'OIL in una sua nota,

*"questa pandemia dimostra che per lungo tempo i lavoratori agricoli stagionali non sono stati pienamente ricompensati per il loro contributo alla società in termini di reddito, protezione sociale e condizioni di lavoro impegnative, compresi gli orari di lavoro e la tutela della salute e del lavoro" (2020: 5).*

E peraltro, in Italia come altrove, la pandemia ha ulteriormente esacerbato la precarietà e vulnerabilità di molti lavoratori, laddove la sospensione delle attività ispettive ha addirittura reso più probabile il ricorso a migranti impiegati irregolarmente che hanno rimpiazzato i braccianti est-europei (Palumbo, Corrado, 2020). Il rapporto appena citato denuncia come in rari casi i datori di lavoro

ro hanno fornito mascherine e altri dispositivi di protezione e come, soprattutto nel Sud, migliaia di braccianti si sono trovati a vivere in alloggi improvvisati e privi di qualunque forma di protezione dal rischio di contagio, e a subire la crescente insofferenza della popolazione locale, specie quando – come accaduto in giugno a Mondragone – lo scoppio di un focolaio infettivo ha provocato il lockdown dell'intera area.

Sarebbe illusorio pensare che questo tipo di problemi sia stato significativamente attutito dalla regolarizzazione. Pensato inizialmente proprio per i lavoratori del settore, il provvedimento di emersione ha raccolto soltanto 30.694 domande (di cui 29.555 per l'agricoltura e 216 per la pesca) nonostante l'estensione della scadenza inizialmente prevista; inoltre, i livelli salariali dichiarati sono tutti al di sotto della soglia di esenzione fiscale, a riprova delle svantaggiose condizioni che caratterizzano il comparto. Dunque, nonostante i provvedimenti messi in campo per tutelare i lavoratori del settore (la regolarizzazione stessa, il rilascio di un permesso temporaneo per gli *overstayer* rimasti senza lavoro, ancor prima la legge anti-caporalato), i fenomeni di irregolarità e sfruttamento restano assai radicati e diffusi. Come già avvenuto in passato, molti lavoratori si sono perfino addossati il costo della procedura di emersione, o hanno acquistato un contratto fittizio (sborsando fino a 5.000 euro: Palumbo, Corrado, 2020), senza ottenere alcuna garanzia di continuità occupazionale.

Infine, merita almeno un cenno il tema del lavoro autonomo. La crisi, pur frenandola, non ha azzerato la vitalità del settore, ed è pari a oltre 6mila il saldo tra nuove imprese di stranieri e cessazioni nel primo semestre 2020 (il 40% dello scorso anno). Ma ha anche fatto emergere la fragilità di molte di queste iniziative, che riflette ed esaspera la fragilità di molte piccole e piccolissime imprese: deficit di liquidità e difficoltà di accesso al credito, prevalenza di strategie di tipo adattivo, scarsa digitalizzazione, debolezza del *business plan*; difficoltà accentuate dalle scarse competenze linguistiche del titolare e da una grande fatica nel destreggiarsi tra gli adempimenti burocratici. Superata la fase dei "ristori" – da alcuni attesi con una certa passività – v'è ragione di ritenere che non poche di queste imprese dovranno chiudere i battenti<sup>5</sup>.

A monte di questi ragionamenti vi è la questione di quali scenari economici e occupazionali ci attendono. Come sottolinea l'Istat (2020), l'impatto dirompente delle misure di contenimento del contagio ha colpito l'economia italiana in una fase di ristagno. Nonostante il massiccio ricorso alla cassa integrazione, l'emergenza ha comportato un calo degli occupati e una caduta del tasso di attività. Le azioni di contrasto alla crisi sanitaria ed economica produrranno un impatto rilevantissimo sulla finanza pubblica e sul debito, e un rafforzamento delle criticità del sistema delle imprese. D'altro canto, si intravedono fattori di reazione e trasformazione strutturale in una componente non marginale del sistema produttivo. Un quadro difficile e incerto, la cui evoluzione dipenderà anche dalle scelte di impiego delle risorse, anch'esse eccezionali, stanziati dall'Unione europea.

<sup>5</sup> Informazioni raccolte tramite i focus group con un gruppo di incubatori/acceleratori d'impresa interpellati nell'ambito del progetto NES (cfr. <https://www.ismu.org/progetto-nes-newcomer-entrepreneurship-support/>).

Tutto ciò potrebbe naturalmente causare un mutamento quanti-qualitativo dei fabbisogni professionali riferibili agli immigrati, un ulteriore rafforzamento della resistenza nei confronti di politiche migratorie attive, se non anche dell'ostilità dell'opinione pubblica nei confronti dell'immigrazione. Ma si tratta di esiti non scontati. Secondo molti osservatori, questa fase straordinariamente grave potrebbe invece annunciare – tale almeno è l'auspicio – il passaggio a un nuovo paradigma economico e sociale. E forse aprire anche una nuova stagione nella *governance* dei processi migratori e di integrazione.

### 3. Lo scenario post-COVID-19: una nuova stagione per la *governance* dell'immigrazione?

Come in molti hanno osservato, l'emergenza sanitaria ha costituito per un verso uno *stress test* – imponendo un'accelerazione dei processi di digitalizzazione, ricorso allo *smart working*, riprogettazione complessiva dei modi di lavorare – e per l'altro un amplificatore delle criticità dei regimi di accumulazione che si pongono a diversi livelli, dal disegno delle catene globali di produzione del valore alla conciliazione tra lavoro e vita. È proprio su questi due aspetti che vogliamo portare brevemente l'attenzione in questa sezione conclusiva.

La “gara” per l'accaparramento di mascherine e respiratori è stata un campanello d'allarme riguardo all'attuale configurazione delle reti di produzione e distribuzione. L'analisi del lavoro degli immigrati ci spinge, in particolare, a fare i conti con un settore cruciale per la sopravvivenza delle nostre società opulente, quello dell'approvvigionamento agro-alimentare. Ne emerge come non si tratta “solo” di contrastare lo sfruttamento e di garantire un salario minimo ai lavoratori – obiettivi che ci auguriamo possano finalmente divenire elementi fondamentali della ripresa post-COVID –, ma piuttosto di **ridisegnare l'intero sistema nella direzione di una maggiore equità e sostenibilità**. Addirittura, la pandemia potrebbe costituire per l'Europa – e per l'Italia – un'opportunità cruciale

*“per riformare il suo sistema agricolo e alimentare, rendendolo più verde e rispettoso dei diritti, con catene di fornitura maggiormente sostenibili, diritti del lavoro garantiti, salari equi per i lavoratori e prezzi adeguati sia per i produttori sia per i consumatori” (Palumbo, Corrado, 2020).*

È in tale quadro che dovrà collocarsi anche il ridisegno degli schemi migratori per il lavoro stagionale (OIL, 2020) e, più in generale, per il reclutamento e l'impiego di migranti nel settore agricolo, della trasformazione alimentare e della logistica (Kalantaryan et al., 2020).

Il secondo punto sopra evocato chiama immediatamente in causa il lavoro di cura, elemento strutturale dei sistemi della conciliazione. La pandemia potrebbe causare, come si è detto, una accelerazione del processo di trasforma-

zione quanti-qualitativa dei fabbisogni professionali. Ma un dato certo è che la domanda di cura non si ridurrà, ma è semmai destinata a crescere, per effetto dell'aumento degli anziani non auto-sufficienti, di un rinnovato interesse per la qualità dell'assistenza (specie all'interno delle strutture residenziali), di un'auspicabile crescita del tasso di occupazione femminile. Soffermandoci unicamente sul comparto in cui più alta è la concentrazione di immigrati – il lavoro presso le famiglie –, è oggi ancor più urgente **progettare una vera politica che regoli questo tassello insostituibile del nostro regime di welfare secondo un disegno capace di coniugare principi di equità, aspettative di qualità, istanze di sostenibilità**. Ciò anche attraverso investimenti a valere sulla fiscalità generale (dall'integrale deducibilità del costo del lavoro alla sua eventuale sussidiarizzazione) e la sperimentazione di nuovi canali di ingresso adeguati a rispondere a questo peculiare segmento della domanda di lavoro (per un approfondimento cfr. Zanfrini, 2020).

A tal proposito, agricoltura e assistenza rappresentano due comparti emblematici per testare un nuovo approccio nella gestione delle *labour migration*, basato non più sulle competenze – come avviene per la maggior parte degli schemi migratori in vigore – ma sui settori d'impiego. Grazie alla “scoperta” del ruolo chiave che il lavoro immigrato svolge in determinati comparti – ma anche del diverso impatto che la pandemia sta avendo sui diversi settori –, si registra oggi una crescente attenzione per il nesso tra politiche migratorie e politiche industriali/settoriali (OECD, 2020). Tale prospettiva (un “grimaldello” per riaprire le porte ai migranti a medio-bassa qualificazione, oggi intercettati soltanto dagli schemi per la migrazione temporanea e circolare?) ha già ottenuto un significativo *endorsement* da parte delle istituzioni europee, che hanno dedicato un webinar internazionale proprio alla sua discussione (EMN-JRC-HOME, 2020). L'ipotesi sul tappeto è che un approccio settoriale consenta di trattare la migrazione in una prospettiva olistica, collocandola nel più ampio contesto dei bisogni economici e sociali, e integrandola con le implicazioni relative alle strategie di reclutamento, alle condizioni di lavoro, alla legislazione lavoristica applicata ai diversi settori. Esso, inoltre, potrebbe ridurre la conflittualità della materia e le preoccupazioni per la concorrenza degli immigrati sul mercato del lavoro, contemplando congiuntamente profili con un diverso grado di qualificazione. E, ancora, potrebbe essere funzionale allo sviluppo di opportunità formative e canali di immigrazione legale grazie alla cooperazione tra paesi d'origine e di destinazione.

Su questa – e sulle altre ipotesi di ridisegno della *governance* delle migrazioni – la nostra Fondazione intende continuare a riflettere, nella scia tracciata da un primo documento (Zanfrini, 2020) elaborato nell'ambito del Progetto “Italia 2030 – Crescita Competitività Sviluppo” lanciato dal MISE. Da esso scaturisce l'unanime esigenza di riaprire la c.d. *front door*, la porta d'ingresso ufficiale per le migrazioni economiche, attraverso una pluralità di schemi migratori e in un quadro di drastica semplificazione degli adempimenti richiesti. Si auspica l'adozione di un approccio pragmatico alla questione, che ne depotenzi la strumentalizzazione politico-ideologica, e preveda la sistematica valutazione dei dispositivi adottati, con la disponibilità a rivedere velocemente quelli rivelatisi

inefficaci. Si sottolinea altresì l'esigenza di ripristinare un documento programmatico pluriennale, che costituisca un momento di ricognizione delle esigenze del paese e della sua capacità di ricevere nuovi flussi (considerandone la sostenibilità economica e sociale) e che fornisca agli attori economici e istituzionali il quadro informativo necessario a prendere le loro decisioni. I pareri si diversificano maggiormente quando si passa a considerare le proposte specifiche, anche se alcune esigenze sono molto condivise. Tra le altre, l'istituzionalizzazione di un canale per l'ingresso di manodopera a bassa qualificazione, anche come antidoto alla migrazione irregolare e all'uso improprio della richiesta d'asilo; l'ampliamento dei permessi per lavoro stagionale e della possibilità di convertirli in permessi permanenti; l'introduzione di un permesso per ricerca di lavoro e di programmi di rientro assistito per chi non centra l'obiettivo di un'occupazione; lo studio di canali *ad hoc* per il personale da impiegare presso le famiglie; il lancio di schemi per la migrazione circolare anche in chiave di supporto ai processi di internazionalizzazione delle imprese italiane e sviluppo del capitale umano nei paesi d'origine; il superamento dell'approccio "respingente" che oggi scoraggia l'ingresso di lavoratori altamente qualificati, manager, professionisti e investitori. Si tratta di proposte che vanno nella direzione auspicata dal *Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo* – adottato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020 – e della sua volontà di aprire un nuovo capitolo nella politica per le migrazioni economiche.

Tutto ciò dovrà però avvenire "trattenendo" uno dei lasciti più preziosi della pandemia, ovvero **la necessità** – in quello dell'immigrazione come in ogni altro campo – **di considerare sempre gli effetti nel medio-lungo periodo e di costruire una comunità internazionale resiliente rispetto agli eventi imprevedibili e in grado di garantire la sostenibilità dei processi economici e sociali**. Si tratta, da un lato, di immaginare modelli di *governance* globale dei sistemi transnazionali di produzione ed erogazione dei servizi, nel cui ambito la regolazione della mobilità umana e del lavoro dei migranti assume un ruolo centrale (Anderson et al., 2020). E si tratta, dall'altro, di inscrivere la gestione – latamente intesa – dell'immigrazione nella definizione delle linee strategiche per la crescita e lo sviluppo dell'Italia (cfr. ancora Zanfrini, 2020). In entrambi i casi, ciò che occorre adottare è una intelligenza prospettica e una *vision* truardata sul futuro.

Se tale è la prospettiva in cui bisogna porsi, il pur auspicabile ridisegno delle politiche migratorie dovrà misurarsi anche con l'esigenza di mettere a valore l'immenso segmento di forza lavoro non utilizzata e potenzialmente impiegabile quantificato dall'Istat (2020) alla vigilia della pandemia: circa 5,5 milioni di persone nel 2019 (2,6 milioni di disoccupati e 2,9 milioni di forze lavoro potenziali), formato per oltre la metà da donne (53,2%) e per il 40,7% da giovani. Anche nel mondo dell'immigrazione, come abbiamo discusso in un altro approfondimento pubblicato sul sito ISMU<sup>6</sup>, sono proprio le donne e i giovani (e in particolare le giovani donne) coloro che hanno maggiori probabilità di restare

<sup>6</sup> È il momento della saggezza nella scelta del futuro che vogliamo costruire, cfr.: <https://www.ismu.org/e-il-momento-della-saggezza-nella-scelta-del-futuro-che-vogliamo-costruire/>.

(per sempre?) ai margini del mercato del lavoro. Se questo “è il momento della saggezza nella scelta del futuro che vogliamo costruire”, per riprendere l’efficace espressione utilizzata da Mario Draghi in un discorso ampiamente diffuso da tutti i media<sup>7</sup>, guardare alla loro condizione ci può aiutare a mettere a fuoco le scelte da fare; o, per meglio dire, le scelte che non possiamo non fare.

## Riferimenti bibliografici

Anderson A., Poeschel F., Ruhs M. (2020), *Covid-19 and Systemic Resilience: Rethinking the Impacts of Migrant Workers and Labour Migration Policies*, EUI (European University Institute), Working Paper RSCAS 2020/57.

Belmonte M. Grubanov-Boskovic S., Mazza J. (2020), *Foreign Degrees, Region of Birth and Under-utilisation of Tertiary Education in the EU*, Joint Research Centre European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione (a cura di) (2020), *X Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, luglio [online] testo disponibile in: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Pubblicato-il-X-Rapporto-annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-in-Italia.aspx>.

EMN-JRC-DG HOME (2020), *EU labour migration policy: time to move from a skill-based to a sector-based framework?*, 5 novembre.

Fasani F., Mazza J. (2020), *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe’s COVID-19 Response*, 23 aprile [online] testo disponibile in: <http://ftp.iza.org/pp155.pdf>.

IOM (2020), *Migrants and the COVID-19 Pandemic: An Initial Analysis*, [online] testo disponibile in: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-60.pdf>.

Istat (2020), *Rapporto Annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma [online] testo disponibile in: <https://www.istat.it/it/archivio/244848>.

Kalantaryan S., Mazza J., Scipioni M. (2020), *Meeting labour demand in agriculture in times of COVID 19 pandemic*, Joint Research Centre European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Natale F., Kalantaryan S., Scipioni M., Alessandrini A., Pasa A. (2019), *Migration in EU Rural Areas*, Joint Research Centre European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

OECD (2020), *International Migration Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris [online] testo disponibile in: <https://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>.

<sup>7</sup> Intervento al 41° Meeting di Rimini, 18 agosto 2020.

OIL (2020), *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL, maggio [online] testo disponibile in: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms\\_746222.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_746222.pdf).

Osservatorio Nazionale DOMINA sul Lavoro Domestico (2019), *1° Rapporto Annuale sul lavoro domestico*.

Palumbo L., Corrado A. (2020), *Covid-19, Agri-food systems, and Migrant Labour*, Open society – European Policy Institute, July [online] testo disponibile in: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/ccf241cc-89b2-4b44-a595-90bd77edab3d/covid19-agrifood-systems-and-migrant-labour-20200715.pdf>.

UNDP-IOM (2020), *Human Mobility, Shared Opportunities. A Review of the 2009 Human Development Report and the Way Ahead*, UNDP, New York.

World Bank (2020), *COVID-19 crisis through a migration lens* [online] testo disponibile in: <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/publication/covid-19-crisis-through-a-migration-lens>.

World Bank Group (2020), *Potential Responses to the COVID-19 Outbreak in Support of Migrant Workers*, “Living Paper” Version, June 19 [online] testo disponibile in: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/document-detail/428451587390154689/potential-responses-to-the-covid-19-outbreak-in-support-of-migrant-workers-may-26-2020>.

Zanfrini L. (2019), *The Challenge of Migration in a Janus-Faced Europe*, Palgrave, London.

Zanfrini L. (2000), “La discriminazione nel mercato del lavoro”, in Fondazione Cariplo-ISMU, *Quinto Rapporto sulle migrazioni 1999*, FrancoAngeli, Milano, pp. 163-186.

Zanfrini L. (2020), *Un salto di qualità nella governance dell’immigrazione e della sua valorizzazione economica*, Discussion Paper predisposto nell’ambito del progetto “Italia 2030 – Sostenibilità Innovazione Crescita”, Paper ISMU, novembre [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/paper-un-salto-di-qualita-nella-governance-dellimmigrazione-e-della-sua-valorizzazione-economica-2/>.

Zumpano C. (a cura di) (2020), *Migrazioni, agricoltura e ruralità. Politiche e percorsi per lo sviluppo dei territori*, Rapporto di ricerca realizzato nell’ambito del Programma Rete Rurale Nazionale, maggio.



1. Scuole chiuse, effetti di un evento inatteso

---

2. Alla soglia del 10%:  
un alunno ogni dieci ha un background migratorio

---

3. Le scuole multiculturali nei contesti locali

---

4. Differenze e disuguaglianze nei percorsi scolastici degli alunni  
di origine immigrata

---

5. Questioni aperte

# 8. La scuola

*Mariagrazia Santagati*

## 1. Scuole chiuse, effetti di un evento inatteso

Il 2020, indubbiamente, ha aperto uno scenario inedito nella vita quotidiana di milioni di alunni, genitori e insegnanti, in seguito alla chiusura, tra fine febbraio e inizio marzo, di tutte le istituzioni scolastiche del territorio nazionale, a causa dell'emergenza sanitaria creata con la diffusione del virus COVID-19. La sospensione della scuola in presenza ha provocato un drastico cambiamento, che si è protratto fino alla fine dell'a.s. 2019/20, in cui sono venute meno le tradizionali modalità di apprendimento e insegnamento in aula e sono mutate significativamente le relazioni fra docenti e famiglie.

Dopo qualche settimana dalla chiusura, su indicazione del Ministero dell'Istruzione, le scuole si sono mosse per attivare la Didattica a Distanza (DAD) – ovvero un insieme di attività formative da svolgere anche con tecnologie dell'informazione e della comunicazione e attraverso ambienti *e-learning* –, proponendo risposte differenziate nelle diverse fasi dell'emergenza. Fra le pratiche più utilizzate durante il lockdown, vi sono state le lezioni in videoconferenza, l'assegnazione di esercizi e materiali per lo studio anche tramite piattaforme digitali, le attività di contatto e di socializzazione con gli alunni (INDIRE, 2020).

Non sono ancora a disposizione dati dettagliati ed esaustivi sugli effetti della DAD "forzata" sui percorsi scolastici degli studenti nel breve-medio termine: eppure, si cominciano a stimare i costi economici e sociali del COVID-19, anche in termini di peggioramento degli apprendimenti degli allievi e di successiva perdita di capitale umano (Gavosto, Romano, 2020), più o meno grave a secon-

da delle attività messe in campo dalle scuole e delle caratteristiche personali e familiari degli studenti. Ciò che è emerso chiaramente è che se, etimologicamente, la pandemia è un fenomeno che può colpire tutti (“di tutto il popolo”), in realtà essa si è dimostrata discriminatoria e selettiva nei confronti delle fasce di popolazione più fragili (Santos, 2020), colpite più delle altre da problemi di salute fisica e mentale, con rischi per il proprio benessere economico e sociale.

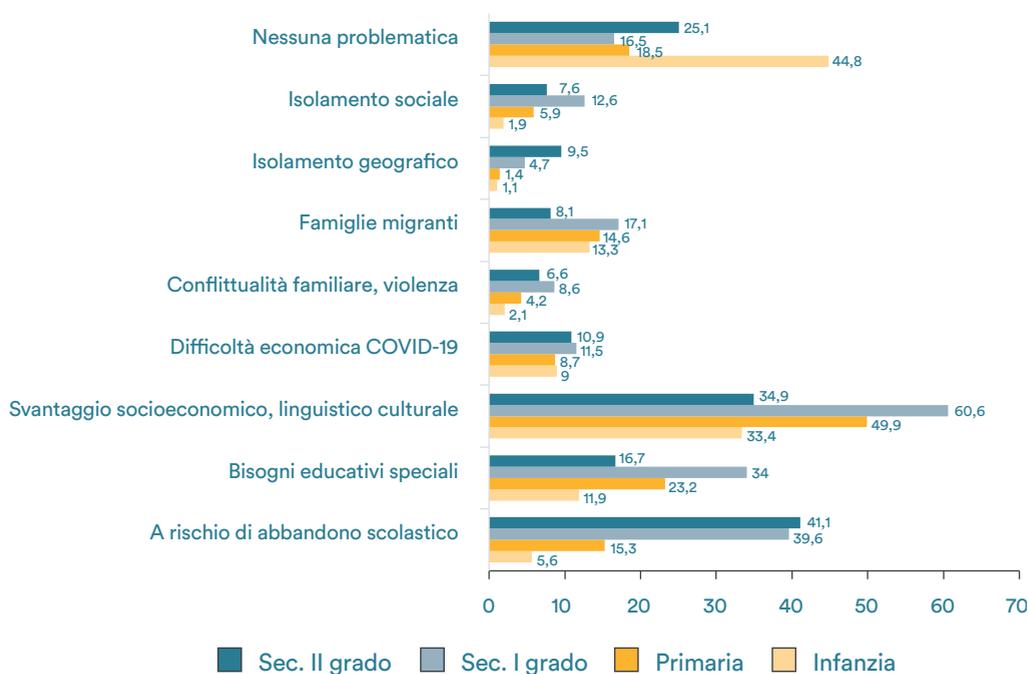
Fra coloro che rischiano di subire pesantemente l'interruzione delle attività didattiche in presenza nell'a.s. 2019/20 (che si è replicata in diverse aree territoriali e livelli scolastici anche nell'a.s. 2020/21), troviamo soprattutto gli studenti svantaggiati che, costretti in casa, hanno potuto in misura minore contare su *device* e connessione Internet adeguati a seguire le lezioni, così come sul supporto dei genitori, su spazi adatti alla concentrazione e allo studio, ecc. (Save the Children, 2020). Secondo una survey che ha coinvolto oltre 3.700 insegnanti di ogni ordine e grado nel mese di giugno (INDIRE, 2020), **i figli di famiglie migranti sono uno dei principali gruppi** che gli insegnanti ritengono essere stati **esclusi dalla DAD**. Nell'indagine INDIRE sulle *Pratiche didattiche durante il lockdown* (Graf. 1), il 13,3% degli educatori delle scuole dell'infanzia considera tra i non partecipanti alle attività previste dalla DAD i bimbi di origine immigrata, e altrettanto dichiarano il 14,6% dei maestri della primaria, il 17,1% dei docenti della secondaria di primo grado e l'8,1% dei professori della secondaria di secondo grado.

Tra coloro che hanno maggiormente risentito di questa fase e sono stati più esposti all'esclusione dalla DAD, i docenti indicano gli studenti in condizione di svantaggio socio-economico, linguistico, culturale, con bisogni educativi speciali (BES), a rischio di abbandono scolastico, categorie in cui sono altamente rappresentati, ancora una volta, gli studenti con background migratorio. Se, agli occhi degli insegnanti, nella scuola dell'infanzia sembrano pesare di più svantaggi di vario genere sommati all'origine immigrata, al salire di livello scolastico cresce la rilevanza dei problemi di apprendimento degli studenti con BES e aumentano i rischi di abbandono scolastico.

Anche l'anno scolastico 2020/21 si è avviato con molte preoccupazioni, diverse interruzioni della didattica in presenza e molteplici esperienze di DAD. In questo scenario quanto mai incerto, è cruciale mantenere alta l'attenzione al tema dell'accesso all'istruzione degli alunni con background migratorio, su cui il Ministero dell'Istruzione ha offerto il consueto quadro statistico relativo al 2018/19 e a cui il Settore Educazione della Fondazione ISMU ha dedicato un approfondimento nel Rapporto nazionale dal titolo *Alunni con background migratorio in Italia. Le opportunità oltre gli ostacoli* (Santagati, Colussi, 2020)<sup>1</sup>, guardando alle difficoltà che questi alunni continuano a incontrare nelle loro traiettorie formative e nelle scelte scolastiche, ma anche alle opportunità che il sistema scolastico, le istituzioni scolastico-formative, le comunità locali offrono loro.

<sup>1</sup> Si tratta del secondo rapporto prodotto nell'ambito del progetto FAMI svolto in collaborazione con l'IIS Cine TV Roberto Rossellini di Roma, riguardante "Azioni e strumenti di governo per la qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali", obiettivo specifico 2 "Integrazione e migrazione legale", obiettivo nazionale 3 "Capacity Building", lettera J "Governance dei servizi".

Grafico 1. Percentuale di insegnanti per caratteristiche di alunni esclusi dalla DAD, per ordine di scuola. Giugno 2020



Fonte: INDIRE, 2020

Con queste premesse, il capitolo del Rapporto offre una sintesi del fenomeno, individuando caratteristiche più o meno stabili o in trasformazione dell'attuale scenario delle scuole multiculturali in Italia.

## 2. Alla soglia del 10%: un alunno ogni dieci ha un background migratorio

Gli ultimi dati a disposizione su *Gli alunni con cittadinanza non italiana* (Ministero dell'Istruzione, 2020) risalgono all'a.s. 2018/19 e indicano una presenza che ha superato le 850mila unità ed è giunta a rappresentare il 10% del totale degli iscritti nelle scuole italiane, dall'infanzia alle secondarie di secondo grado (Tab. 1). **È stata dunque raggiunta la soglia simbolica dei 10 alunni con**

**background migratorio ogni 100.** Dopo la stasi del 2015, il numero di questi alunni ha ripreso ad aumentare, mentre gli alunni italiani hanno continuato a decrescere numericamente, diminuendo tra il 2017/18 e il 2018/19 di oltre 100mila presenze.

Tabella 1. Alunni CNI nel sistema scolastico italiano. A.s. 2008/09-2018/19

<i>Anno scolastico</i>	<i>Totale</i>	<i>Per 100 alunni</i>	<i>Incremento in V.a.</i>
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

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero Istruzione

Come già evidenziato in precedenti Rapporti (Colombo, 2019), dall'a.s. 2012/13 lo scenario delle scuole multiculturali italiane è entrato in una fase di stasi, caratterizzata da un netto rallentamento del trend di crescita, dovuto alla riduzione dei flussi migratori verso l'Italia, all'aumento delle acquisizioni di cittadinanza italiana fra i più giovani, ai tassi di scolarità piuttosto bassi nella fascia 3-5 anni (soprattutto per le bambine figlie di immigrati) e nella fascia 17-18 (in particolare, relativamente ai ragazzi non italiani). 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 (Colombo, Scardigno, 2019).

In questo quadro di stabilità nei numeri dell'immigrazione a scuola, nell'ultima decade si riscontra una situazione costante anche per quanto riguarda la distribuzione degli alunni nei diversi ordini e gradi. La scuola primaria accoglie il 36,5% degli alunni con cittadinanza non italiana (CNI), seguita da secondaria di secondo e di primo grado, e da scuola dell'infanzia (Tab. 2). Nel primo ciclo di istruzione e nelle scuole dell'infanzia è superata la soglia dei 10 alunni di origine immigrata ogni 100 (11,4% nell'infanzia, 11,5% alla primaria, 10,5% alla secondaria di primo grado), mentre l'incidenza percentuale si attesta su livelli più bassi nel secondo ciclo (7,4% di CNI sul totale degli studenti di questo livello scolastico).

Tabella 2. Alunni CNI per livello scolastico. A.s. 2008/09 e 2018/19. V.a. e %

A.s.	V.a.				%			
	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado	Infanzia	Pri- maria	Sec. I grado	Sec. II grado
2008/09	122.085	234.206	140.731	130.012	19,4	37,5	22,3	20,8
2018/19	165.209	313.204	180.296	199.020	19,3	36,5	21	23,2

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero Istruzione

Rispetto alle provenienze, Romania, Albania, Marocco e Cina continuano a rappresentare le comunità più numerose nelle scuole. Nell'a.s. 2018/19 i romeni, ancora al primo posto, subiscono una leggera flessione rispetto all'a.s. precedente (157.470, il 18,3% degli alunni CNI), seguiti dagli albanesi (118.085, il 13,6%), dai marocchini (105.057, 12,2%) e dai cinesi (55.070, 6,4%), aree di emigrazione storica verso l'Italia. Fra le prime 10 cittadinanze (comprendenti quasi il 68% degli alunni stranieri), si confermano quelle asiatiche (Filippine, India, Pakistan), altri paesi dell'Europa dell'Est come Moldavia e Ucraina, oltre all'Egitto che si inserisce nel gruppo delle nazionalità più presenti nella scuola.

Alla sostanziale persistenza delle caratteristiche sopra descritte, si affianca il più grande cambiamento relativo agli alunni con background migratorio dell'ultimo decennio: è, infatti, raddoppiata **la quota dei nati in Italia** che, nell'a.s. 2018/19, **supera le 550mila presenze e da 6 anni scolastici consecutivi costituisce la maggioranza degli alunni stranieri** (il 64,5%: Tab. 3). Fra gli alunni più piccoli, le seconde generazioni vanno ben oltre la media, con l'83% di nativi fra i bimbi con background migratorio nella scuola dell'infanzia che rappresentano i  $\frac{3}{4}$  degli alunni di origine immigrata alla primaria. Anche alle scuole secondarie di secondo grado questa componente è aumentata considerevolmente, giungendo a rappresentare il 36% degli studenti CNI. A livello di provenienze, Cina, Marocco e Albania sono i primi tre paesi per numerosità delle seconde generazioni: esse costituiscono rispettivamente l'83,1% del totale degli alunni di origine cinese, il 76,4% degli alunni appartenenti a famiglie marocchine, il 75,7% di coloro che hanno origine albanese.

Tabella 3. Alunni CNI nati in Italia per ordine di scuola. A.s. 2007/08 e 2018/19. V.a. e incidenza %

	V.a.		Nati in Italia ogni 100 CNI	
	(2007/08)	(2018/19)	(2007/08)	(2018/19)
Infanzia	79.113	137.596	71,2	83,3
Primaria	89.421	235.877	41,1	75,3
Second. I grado	22.474	107.312	17,8	59,5
Second. II grado	8.111	72.391	6,8	36,4
<b>Totale scuole</b>	<b>199.119</b>	<b>553.176</b>	<b>34,7</b>	<b>64,5</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Oltre a monitorare dal 2007/08 l'andamento dei nati in Italia, il Ministero dell'Istruzione ricostruisce il trend degli alunni neoarrivati all'interno del sistema scolastico italiano. Dal 2007/08 al 2018/19 la numerosità di questo gruppo ha avuto un andamento oscillante. Diminuiti complessivamente di oltre 23mila unità in circa un decennio (attualmente pari al 2,7% degli alunni CNI, Tab. 4), hanno ripreso a crescere nel triennio 2013-2015, arrivando a oltre 34mila studenti nel 2015/16: si sono poi attestati intorno alle 22mila unità nel triennio successivo.

Tabella 4. Alunni CNI nati in Italia per ordine di scuola. A.s. 2007/08 e 2018/19. V.a. e incidenza %

	V.a.		Neoentrati ogni 100 CNI	
	(2007/08)	(2018/19)	(2007/18)	(2018/19)
Primaria	23.650	5.933	10,9	1,9
Second. I grado	12.064	8.773	9,5	4,9
Second. II grado	10.440	8.278	8,8	4,2
<b>Totale scuole</b>	<b>46.154</b>	<b>22.984</b>	<b>10,0</b>	<b>2,7</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

**L'incidenza percentuale dei neoentrati** è diminuita significativamente alle primarie, mentre è **aumentata nelle scuole secondarie e al Sud**, zona più interessata dall'arrivo di minori stranieri soli o con la famiglia. Al gruppo dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) e al loro inserimento scolastico/formativo, Fondazione ISMU ha dedicato un recente approfondimento di ricerca (Santagati, Colussi, 2020) provando a comporre un quadro di dati che, nel complesso, si mostra parziale e frammentato:

- secondo i dati del sistema SPRAR, oggi SIPROIMI, nel 2018 negli 877 progetti SPRAR si è rilevata l'iscrizione di 1.832 MSNA nel sistema scolastico. Mancano però i dati dei minori non accolti nel circuito SIPROIMI (Santagati, Barzaghi, Colussi, 2020);
- l'anagrafe nazionale dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) rileva che, nel 2018, dei 31.058 studenti di età inferiore o uguale a 18 anni, frequentanti percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana e percorsi di primo livello, il 69% circa è cittadino non italiano (De Sanctis, 2020). Non è noto, però, quanti di essi siano anche MSNA o ex MSNA;
- guardando infine al trend dei pareri emessi dalla DG Immigrazione (MLPS) per la conversione del permesso di soggiorno, è possibile verificare la partecipazione di minori alla soglia della maggiore età a progetti di integrazione scolastica. Nel 2014 il 76,4% dei ragazzi soli neomaggiorenni (sul totale dei richiedenti la conversione del permesso) era in possesso del requisito dell'inserimento in un percorso scolastico, quota che si è ridotta al 48% circa nel biennio 2018-19 (Colussi, 2020a).

Sempre dal 2014, con l'emanazione delle Linee Guida del Ministero dell'Istruzione e con i successivi finanziamenti per questo target, si cominciano a diffondere ricerche e monitoraggi locali sulle presenze di questi minori nei sistemi formativi. Tra le più rilevanti, la ricerca campionaria dell'Università di Palermo su 500 MSNA (Di Rosa et al., 2019) che rileva il livello di competenze linguistiche, tecnologiche e professionali dei minori, osservandone l'aumento in funzione dell'offerta variabile di programmi di apprendimento nel contesto siciliano.

In tempi più recenti, **una ricerca qualitativa di ISMU ha messo in luce le difficoltà di accesso e di continuazione degli studi fra i MSNA in Italia**, data anche la loro concentrazione nella fascia d'età 16-17 anni e il fatto che, al raggiungimento della maggiore età, essi perdono le tutele di cui godono da minori e devono diventare rapidamente autonomi per poter rimanere in Italia. Anche a fronte di queste difficoltà, alcuni di essi continuano a investire in formazione (Santagati, Augelli, 2020): ciò che facilita questi percorsi è l'incontro con adulti significativi (educatori, tutori volontari, docenti, formatori, ecc.) che operano nel sistema di accoglienza, capaci di proteggere le vulnerabilità, di valorizzare l'intraprendenza di questi minori e di negoziare con le istituzioni formative. Secondo quanto emerge nella ricerca ISMU, questi ragazzi hanno avuto la possibilità di continuare gli studi, non solo per la loro determinazione e per il loro coraggio, ma anche grazie all'apertura delle scuole che li hanno accolti e al sostegno di volontari e organizzazioni del terzo settore che li hanno sostenuti. Le loro storie confermano che l'integrazione scolastico-formativa dei MSNA è l'esito di un processo di negoziazione continua, che coinvolge minori, operatori e istituzioni (Santagati, 2020).

Nella consapevolezza che si tratta di una presenza numericamente scarsa sul territorio nazionale ma portatrice di bisogni formativi specifici, mantenere l'attenzione su questo gruppo può essere utile in un momento storico in cui, a causa dell'emergenza pandemica, la questione del diritto all'istruzione e dell'accesso alla scuola non può essere data per scontata per nessuno degli alunni e, in particolare, per coloro che presentano maggiori fragilità e vulnerabilità sociali.

### 3. Le scuole multiculturali nei contesti locali

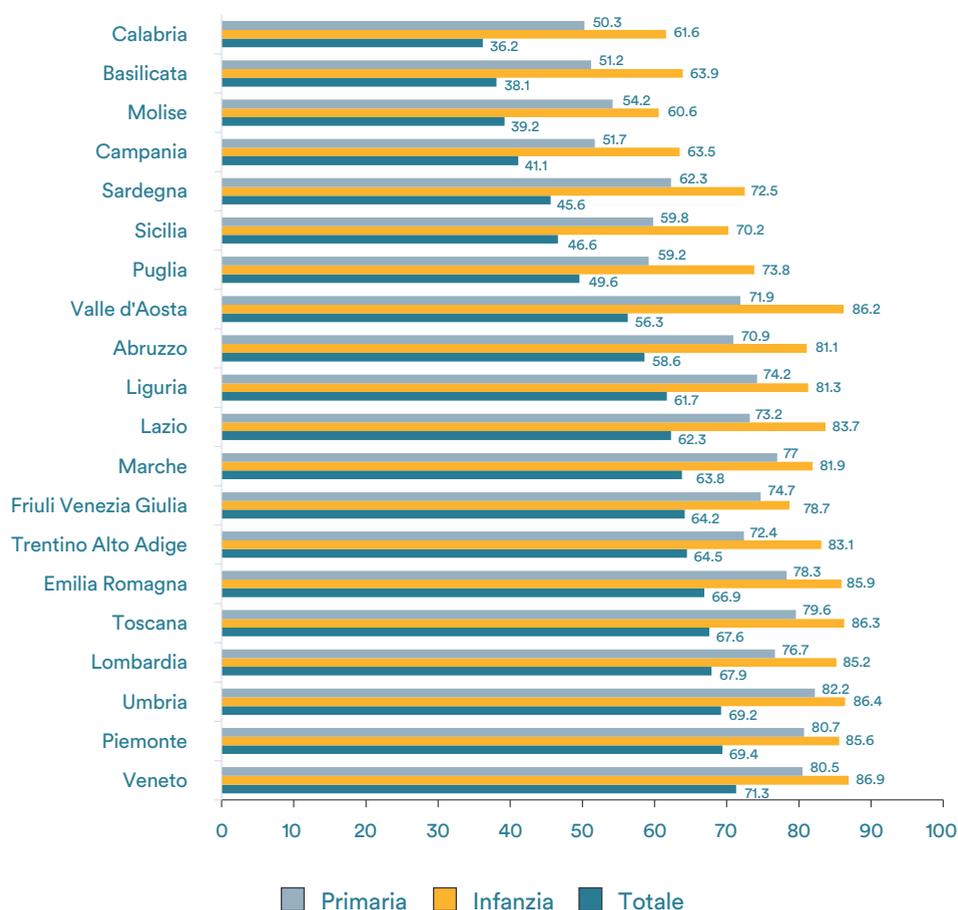
Per quanto riguarda la diffusione degli alunni con background migratorio sul territorio nazionale, è noto che si tratta di una presenza distribuita in modo simile a quella di adulti e famiglie immigrate sul territorio: ovvero più concentrata nelle regioni del Nord e che mostra un'incidenza percentuale significativa rispetto alla popolazione scolastica anche in realtà del Centro Italia.

La Lombardia è, da sempre, la prima regione per numero di alunni stranieri raggiungendo quasi le 218mila presenze nel 2018/19, seguita da Emilia-Romagna che supera le 100mila presenze e Veneto (94mila circa alunni CNI), Lazio e Piemonte (79-78mila), Toscana (71mila). In questo a.s., **la Campania supera la Sicilia, come prima regione del Sud per numero assoluto di alunni con background migratorio** – ed è anche **al primo posto per la crescita in termini percentuali nell'ulti-**

**mo triennio (+15,2%)** –, ma si distacca dal gruppo di regioni del Nord e del Centro con 27mila alunni. Se si considera il rapporto tra gli alunni stranieri e il totale della popolazione scolastica, invece, l'Emilia-Romagna supera la Lombardia con 16,4 stranieri ogni 100 studenti, seguita da Lombardia (15,5), Toscana, Umbria, Veneto e Piemonte che si attestano attorno ai 14-13 CNI ogni 100 iscritti.

Considerando la composizione del gruppo degli stranieri sulla base del luogo di nascita (Graf. 2), nell'a.s. 2018/19 in 13 regioni i nati in Italia costituiscono la maggioranza, mentre nelle restanti regioni del Sud e nelle Isole sono ancora i nati all'estero a rappresentare la quota maggioritaria. Nel seguente grafico si notano **i due casi opposti della graduatoria rappresentati dalla Calabria, con circa il 63,8% di alunni nati all'estero e con esperienza diretta di migrazione, e dal Veneto con il 71% e oltre di allievi nati in Italia.**

Grafico 2. Alunni CNI nati in Italia per regione in totale, nelle scuole dell'infanzia e primarie. A.s. 2018/19. %



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Se si prende poi in esame la fascia 3-5 anni e 6-10 anni, possiamo notare come nell'infanzia le percentuali più elevate di seconde generazioni si trovano in Veneto, Umbria, Toscana e Valle d'Aosta (oltre l'86%) e nella primaria in Umbria, Piemonte e Veneto (oltre l'80%).

A livello provinciale, nell'a.s. 2018/19 la graduatoria dei territori per numero di alunni CNI corrisponde a quella degli anni precedenti, con la provincia di Milano al primo posto (oltre 92mila studenti stranieri), seguita dalle province di Roma (63mila), Torino (oltre 39mila) e Brescia (33mila). Tra le prime 10 province, si riscontra una maggioranza di aree del Nord (8 su 10, di cui 5 capoluoghi regionali), e di 2 province del Centro (Ministero dell'Istruzione, 2020: 17).

Comparando la classifica delle province con quella dei comuni, troviamo 8 casi in cui le aree del comune capoluogo di provincia sono ai primi posti per numero di alunni CNI analogamente alle corrispettive aree provinciali. Esclusivamente nella graduatoria delle province, troviamo Bergamo e Modena, mentre solo in quella dei comuni, troviamo Genova e Prato. Sempre a livello comunale, i primi 10 comuni per numero assoluto di alunni con background migratorio sono ancora in prevalenza al Nord (7, di cui 4 comuni capoluogo di regione). Ai primi posti troviamo ancora Roma e Milano (con oltre 40mila studenti CNI), seguite da Torino (più di 24mila iscritti stranieri). A distanza Genova, Bologna e Firenze (attorno alle 9-10mila presenze), Prato e Brescia (circa 8mila alunni CNI), Verona (oltre 7mila) e Padova (più di 6mila).

Tabella 5. Prime dieci province e comuni per numerosità degli alunni con background migratorio in Italia. A.s. 2018/19. V.a.

<i>Province</i>	<i>V.a.</i>	<i>Comuni</i>	<i>V.a.</i>
Milano	92.104	Roma	42.610
Roma	63.488	Milano	40.669
Torino	39.405	Torino	24.690
Brescia	33.053	Genova	10.752
Bergamo	25.757	Bologna	10.364
Firenze	22.311	Firenze	9.761
Bologna	22.013	Prato	8.957
Verona	20.718	Brescia	8.391
Modena	18.541	Verona	7.633
Padova	17.880	Padova	6.639

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Se si considera l'incidenza percentuale degli alunni stranieri, la classifica varia ulteriormente rispetto alle precedenti (cfr. Tab. 5) e compaiono altri territori provinciali (Piacenza, Mantova, Asti, Parma, Cremona, Lodi, Alessandria). Ancora una volta Prato (26,8 CNI ogni 100 alunni) e Piacenza (22,7) aprono la clas-

sifica, seguite da Mantova, Asti, Parma e Cremona (sopra il 18%). Brescia perde tre posti in classifica rispetto al 2017/18 (passando dalla quarta alla settima posizione fra le province per incidenza percentuale). Chiudono il gruppo Lodi, Modena e Alessandria (con il 17% e oltre).

Per quanto riguarda le scuole con elevate percentuali di alunni stranieri (Tab. 6), nell'a.s. 2018/19 quelle non coinvolte nel fenomeno migratorio continuano a diminuire nel tempo (sono 10.211, pari al 18,3% del totale delle scuole italiane), mentre cresce il numero delle scuole con percentuali fino al 30% di alunni con origine immigrata (oltre i  $\frac{3}{4}$  delle scuole del territorio nazionale).

Tabella 6. Scuole italiane per fasce di incidenza % di alunni CNI sul totale degli alunni. A.s. 2008/09 e 2018/19. %

	<i>Non presenti</i>	<i>Meno del 30%</i>	<i>30% e oltre</i>	<i>Totale</i>
2008/09	26,1	71,1	2,8	100
2018/19	18,3	75,2	6,5	100

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Aumenta anche la presenza di scuole con oltre il 30% di alunni stranieri, quasi triplicate nell'ultimo decennio, che sono complessivamente 3.574, il 6,5% delle scuole italiane.

#### 4. Differenze e disuguaglianze nei percorsi scolastici degli alunni di origine immigrata

In continuità con i capitoli sulla scuola dei precedenti Rapporti, in questo ultimo paragrafo si intende fare il punto sulle problematiche e sui risultati raggiunti dagli alunni con background migratorio nella loro traiettoria scolastica, monitorando l'andamento di alcuni indicatori che, classicamente, sono utilizzati per l'analisi delle diseguali opportunità che gli studenti CNI sperimentano, espresse da ritardi scolastici, rischi di dispersione, esiti, scelte dell'indirizzo di scuola secondaria di secondo grado.

Per quanto riguarda il ritardo scolastico, com'è noto si tratta di uno dei dati più usati per indicare le difficoltà dei CNI nella scuola italiana (Istat, 2020): è necessario però distinguere tra gli studenti di origine immigrata che hanno accumulato ritardi a causa di fallimenti e bocciature e coloro che, nati e scolarizzati all'estero, sono stati inseriti in classi inferiori alla loro età anagrafica (di 1-2 anni) al momento dell'ingresso nelle scuole italiane. D'altro canto, l'accesso al sistema scolastico è un passaggio di fondamentale importanza e comporta dilemmi di non facile soluzione per i docenti: privilegiare l'inserimento in classe con i coetanei per favorire la socializzazione e non minare la motivazione dello studente con una retrocessione, oppure inserirlo in classi d'età inferiore per re-

cuperare il gap linguistico, allungare la permanenza nel ciclo di studi con rischi di abbandono successivi, così da aumentare le occasioni formative partendo da obiettivi di apprendimento inferiori (Bertozzi, Santagati, Saruis, 2020).

Attualmente il ritardo scolastico è un fenomeno che riguarda il 9% degli studenti italiani e il 30% dei non italiani (Tab. 7). Sebbene la quota di studenti con background migratorio in ritardo si sia ridotta di oltre 10 punti percentuali in un decennio, essa rimane ancora molto elevata e stabile negli ultimi anni, in particolare nelle secondarie di secondo grado in cui il 57% dei CNI è in ritardo di uno o più anni. Anche alle secondarie di primo grado (32% circa) e alla primaria (oltre il 12%) si attesta su livelli elevati, se comparati con quelli degli autoctoni.

Tabella 7. Alunni italiani e non, in ritardo (per 100 studenti) per livello scolastico. A.s. 2007/2008 e 2018/19. %

	2007/08			2018/19		
	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a
Primaria	1,8	21,1	19,3	1,6	12,2	10,6
Secondaria di I grado	6,8	51,7	44,9	4,9	31,8	26,9
Secondaria di II grado	24,4	71,8	47,4	19,3	57	37,7
Totale	11,6	42,5	30,9	9,1	30,1	22

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Le conseguenze del grave ritardo scolastico si possono riscontrare osservando i dati relativi alle **quote di *Early Leavers from Education and Training (ELET)* e di *Neither in Employment nor in Education and Training (NEET)* fra i giovani stranieri nati all'estero che, nel 2019, attribuiscono all'Italia un triste primato europeo in entrambi gli 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 2019, gli ELET nati all'estero sono il 32,3% dei 18-24enni stranieri (il 22,2% nella media UE28), ovvero il triplo degli autoctoni, che si fermano all'11,3%. Sul fronte dei NEET, il trend dei dati dell'ultima decade è di sostanziale stabilità, con una quota di NEET nati all'estero che si attesta al 31,9% del totale dei giovani nati all'estero fra i 15 e i 29 anni, residenti in Italia.

Tabella 8. ELET (18-24enni) e NEET (15-29enni) per italiani e stranieri (var. luogo di nascita). Anni 2010, 2019. %

	<i>ELET</i>			<i>NEET</i>		
	<i>Italiani (a)</i>	<i>Stranieri (b)</i>	<i>b-a</i>	<i>Italiani (a)</i>	<i>Stranieri (b)</i>	<i>b-a</i>
2010	16,3	40,7	24,4	20,6	32,7	12,1
2019	11,3	32,3	21	20,9	31,9	11

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 per ciò che concerne la possibilità di trovarsi in una condizione di NEET, di sospensione e mancata transizione alla vita attiva (Lazzarini et al., 2020). Questo *gap*, anzi, rischia piuttosto di ampliarsi in questo specifico periodo storico, segnato da un rischio di paralisi generalizzata delle dinamiche formative, sociali, lavorative, in particolare per i più giovani e i più vulnerabili.

Qualche aspetto più positivo si può, invece, rintracciare nell'andamento delle scelte scolastiche degli studenti CNI in Italia e dell'orientamento fra i diversi indirizzi di scuole secondarie di secondo grado. Nell'ultimo decennio (Tab. 9), i dati mostrano che questi studenti sono rimasti una componente stabile degli iscritti degli istituti tecnici (38% nell'a.s. 2018/19), mentre in parallelo si è ridotta la frequenza agli istituti professionali (-8,5 pt percentuali in 10 a.s.) ed è aumentata circa in egual misura la presenza nei licei. Vale la pena sottolineare che, nell'a.s. considerato, **i liceali arrivano a rappresentare il 30% degli iscritti CNI del secondo ciclo con quasi 60mila presenze nei licei di tutta Italia: questa percentuale sale ulteriormente al 35,3% fra gli studenti CNI nati in Italia.**

Tabella 9. Studenti CNI nei diversi indirizzi di scuola secondaria di secondo grado. A.s. 2008/09 e 2018/19. %

	<i>2008/09</i>	<i>2018/19</i>
Licei	21,6	30
Istituti tecnici	37,9	38
Istituti professionali	40,5	32

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Non si deve dimenticare, tuttavia, che permane ancora oggi una marcata differenza nelle scelte scolastiche di alunni italiani e non italiani, al termine del primo ciclo. Argentin et al. (2020), in una recente e robusta analisi quantitativa su un'ampia coorte di studenti, mostrano che le differenti scelte non trovano

spiegazione solo sulla base dei risultati peggiori nei test INVALSI o dei voti inferiori all'esame di secondaria di primo grado che, in media, caratterizzano gli studenti non autoctoni. In realtà, la transizione al secondo ciclo è un passaggio in cui le origini immigrate degli studenti, anche quelli che si distinguono per buone performance, si rivelano essere un fattore di disuguaglianza. L'indagine evidenzia che, **tra gli studenti con i migliori risultati, il tasso di iscrizione al liceo è di poco superiore al 70% per gli italiani, contro il quasi 40% per gli studenti stranieri di prima generazione.** Anche guardando all'analisi degli iscritti al liceo in base al voto finale di licenza media e alla cittadinanza i risultati trovano conferma: emerge infatti che, anche se promossi con buoni voti alle medie, gli alunni stranieri scelgono meno i licei rispetto a quelli italiani. Il terzo elemento, considerato nello studio, riguarda il consiglio orientativo espresso dagli insegnanti. Dall'analisi emerge che, a parità di livello di performance, sono gli studenti italiani quelli che si vedono raccomandare molto più spesso un percorso liceale, mentre il gruppo dei più penalizzati nel confronto con gli italiani è quello degli studenti maschi stranieri più brillanti nei test. Anche quando gli insegnanti raccomandano il percorso liceale agli alunni stranieri, infine, sono questi a seguire meno il suggerimento degli insegnanti: i dati dell'indagine mostrano che circa l'89% degli italiani va al liceo quando questo è il suggerimento ricevuto, contro il 73% degli stranieri di prima generazione.

Il quadro specifico relativo ai livelli di apprendimento appare più contraddittorio (INVALSI, 2019), riassumendo trend sia negativi sia positivi attraverso gli andamenti dei punteggi risultanti dalle rilevazioni INVALSI sugli apprendimenti in italiano e in matematica nella classe II della scuola secondaria di secondo grado (Tab. 10).

Tabella 10. Punteggio medio in italiano e matematica nella classe II secondaria di secondo grado. Prove INVALSI per cittadinanza. A.s. 2013/14-2018/19

	Italiano			Matematica		
	Autoctoni	I gen.	II gen.	Autoctoni	I gen.	II gen.
2013/14	202	175	188	201	187	193
2014/15	203	175	189	201	185	195
2015/16	202	181	189	201	188	194
2016/17	202	178	189	202	187	195
2017/18	203	176	187	202	183	191
2018/19	207	182	194	204	188	197

Fonte: elaborazioni ISMU su dati INVALSI

Rispetto all'italiano, gli autoctoni mantengono dal 2013/14 al 2018/19 risultati migliori fra gli alunni di seconda generazione che, a loro volta, superano nelle performance le prime generazioni di nati all'estero. Nel complesso, però, i risultati di stranieri di prima e seconda generazione migliorano nel tempo di più in italiano che in matematica. Tuttavia, il divario continua ad essere rilevante

soprattutto nelle performance in italiano (superando i 10 punti), mentre le differenze di risultato sono più limitate se si confrontano i punteggi in matematica, in cui gli alunni immigrati hanno -9 punti di distanza dai CNI nati in Italia, i quali hanno -7 punti rispetto agli italiani.

**Nelle prove di matematica e inglese degli studenti di V secondaria di secondo grado**, inoltre, **vi sono più casi di resilienza** (ovvero di alte performance scolastiche, nonostante il background svantaggiato: cfr. Santagati, 2019) tra gli studenti di origine immigrata, anche nei contesti territoriali in cui i punteggi in queste prove standardizzate sono complessivamente inferiori (al Sud e nelle isole). Queste analisi sviluppate sulla base dei dati INVALSI 2018/19 (Barabanti, Santagati, 2020) mettono l'accento su un'eterogeneità di percorsi e carriere, fatte di successi e insuccessi, tra nativi e stranieri, che variano non solo in relazione al background familiare e migratorio, ma anche sulla base dei contesti scolastici e territoriali di riferimento. Si tratta del cosiddetto *school effect* in cui le famiglie, le organizzazioni scolastiche e gli stessi insegnanti mettono in atto micro-meccanismi di interazione che si possono tradurre in disuguaglianze negli esiti scolastici (Argentin, Pavolini, 2020).

## 5. Questioni aperte

L'analisi qui presentata si ferma all'anno scolastico 2018/19, cui risalgono i più recenti dati disponibili, e confermano scenari già noti: non tengono cioè conto del notevole cambiamento in corso, che si tradurrà probabilmente nei prossimi anni in una realtà simile ma differente, con nuovi ostacoli e nuove opportunità per alunni con background migratorio.

Innanzitutto, con molta probabilità si assisterà a una riduzione progressiva della popolazione scolastica di origine immigrata – quella italiana è ormai in diminuzione da tempo, a causa del declino demografico –, probabilmente accelerata dagli effetti di medio e lungo termine del Coronavirus, di cui si rilevano già tracce in alcune analisi di contesti locali. Un documento dell'USR Lombardia (2020) all'avvio del nuovo a.s. 2020/21, ad esempio, attesta un calo drastico nella quota di studenti stranieri presenti nelle scuole lombarde e, soprattutto milanesi, con un crollo dell'11%: sarà dunque necessario ancora monitorare e indagare l'influenza del lockdown e della DAD sulle famiglie immigrate e sui rischi di dispersione scolastica dei figli, così come sull'eventuale decisione di abbandonare gli studi.

Anche il recente documento dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'intercultura, *È la lingua che ci fa uguali. Nota per ripartire senza dimenticare gli alunni stranieri* (2020), diffuso prima della riapertura delle scuole di settembre, richiama le criticità che la pandemia ha amplificato, in un sistema scolastico già tutt'altro che capace di garantire pari opportunità formative a tutti (come evidenziato dai dati negativi sugli ELET e sui NEET, sopra discussi). Un rinnovato investimento sull'Italiano L2 in presenza e a distanza per evitare una regressione su questo fronte attraverso una didattica

mirata, la possibilità di promuovere dinamiche relazionali tra italofoeni e non, per migliorare e motivare all'apprendimento linguistico, l'aumento del numero di insegnanti di L2 e di specialisti nelle scuole altamente multiculturali, il potenziamento del tutoraggio individuale e dell'accompagnamento per tutti i minori in difficoltà e, in particolare, per i MSNA, l'identificazione di criteri di qualità e l'elaborazione di linee guida per la DAD che tengano conto anche dei non italiani: queste alcune delle strategie chiave, indicate dal documento dell'Osservatorio nazionale, da mettere in campo per mantenere l'aggancio con questi alunni nel prossimo futuro e per non perdere coloro che hanno manifestato situazioni di maggiore difficoltà e isolamento.

## Riferimenti bibliografici

Argentin G., Aktaş K., Barbetta G.P., Barbieri G., Colombo L. (2020), "Le scelte scolastiche al termine del primo ciclo di istruzione. Un nodo cruciale per gli studenti di origine immigrata", in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, Fondazione ISMU, Milano, pp. 63-79.

Argentin G., Pavolini E. (2020), *How Schools Directly Contribute to the Reproduction of Social Inequalities. Evidence of Tertiary Effects, Taken from Italian Research*, "Politiche Sociali", 1, pp. 149-176.

Barabanti P., Santagati M. (2020), *Studenti eccellenti con background migratorio: il contesto scolastico come fattore di successo*, "Autonomie locali e servizi sociali".

Bertozzi R., Santagati M., Saruis T. (2020), *I dilemmi degli insegnanti nella scuola multiculturale. Un approfondimento teorico ed empirico in prospettiva street-level*, "Professionalità Studi".

Colombo C. (2019), "Vulnerabili e perseveranti. Presenze e percorsi degli alunni non italiani", in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Emergenze e traguardi*, Fondazione ISMU, Milano, pp. 33-60.

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.

Colussi E. (2020a), "L'inserimento scolastico-formativo dei MSNA in Italia. Quali dati?", in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, Fondazione ISMU, Milano, pp. 117-121.

Colussi E. (2020b), "Monitoraggi e ricerche sui MSNA in formazione nei contesti locali", in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, Fondazione ISMU, Milano, pp. 158-160.

De Sanctis M.G. (2020), "Gli alunni con background migratorio", in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, Fondazione ISMU, Milano, pp. 17-62.

Di Rosa R.T., Gucciardo G., Argento G., Leonforte S. (2019), *Leggere, scrivere, esserci. Bisogni formativi e processi di inclusione dei minori stranieri non accompagnati*, FrancoAngeli, Milano.

Gavosto A., Romano B. (2020), *Anche il capitale umano paga un prezzo alla pandemia*, in Lavoce.info [online] testo disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/68769/anche-il-capitale-umano-paga-un-prezzo-alla-pandemia/>.

INDIRE (2020), *Indagine tra i docenti italiani. Pratiche didattiche durante il lockdown* [online] testo disponibile in: <https://www.indire.it/wp-content/uploads/2020/07/Pratiche-didattiche-durante-il-lockdown-Report-2.pdf>.

INVALSI (2019), *Rapporto Nazionale prove Invalsi 2019* [online] testo disponibile in: [https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2019/Rapporto\\_prove\\_INVALSI\\_2019.pdf](https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2019/Rapporto_prove_INVALSI_2019.pdf).

Istat (2020), *Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia*, Istituto nazionale di statistica, Roma.

Lazzarini G., Bollani L., Rota F.S., Santagati M. (a cura di) (2020), *From Neet to Need. Il cortocircuito sociale dei giovani che non studiano e non lavorano*, FrancoAngeli, Milano.

Ministero dell'Istruzione (2020), *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2018/19*, Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica, Roma.

Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'intercultura (2020), *È la lingua che ci fa uguali. Nota per ripartire senza dimenticare gli alunni stranieri*, Ministero dell'Istruzione, Roma.

Santagati M. (2019), *Autobiografie di una generazione Su.Per. Il successo degli studenti di origine immigrata*, Vita e Pensiero, Milano.

Santagati M. (2020), "Studiare i minori migranti tra vulnerabilità e chance", in Colombo M. (a cura di), *CIRMiB MigraReport 2020*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 137-147.

Santagati M., Augelli A. (2020), "Di fronte al sistema di istruzione e formazione. Nodi e chance per i *Separated Children*", in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, Fondazione ISMU, Milano, pp. 97-115.

Santagati M., Barzagli A., Colussi E. (2020), "Sguardi incrociati sui percorsi educativi dei minori non accompagnati. Un'indagine esplorativa", in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, Fondazione ISMU, Milano, pp. 117-155.

Santagati M., Colussi E. (a cura di) (2020), *Alunni con background migratorio. Le opportunità oltre gli ostacoli*, Fondazione ISMU, Milano.

Santos B.S. (2020), *A cruel pedagogia do virus*, Almedina, Coimbra.

Save the Children (2020), *L'impatto del coronavirus sulla povertà educativa* [online] testo disponibile in: [https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/limpatto-del-coronavirus-sulla-poverta-educativa\\_0.pdf](https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/limpatto-del-coronavirus-sulla-poverta-educativa_0.pdf)

USR Lombardia (2020), *La scuola in Lombardia. Documentazione settembre 2020*, Staff del Direttore Generale, Milano.



1. Introduzione

---

2. L'emergenza COVID-19:  
gli aggiornamenti giuridici a livello europeo e italiano

---

3. L'emergenza COVID-19: i dati

---

4. Brevi riflessioni conclusive

# 9. La salute

*Nicola Pasini e Veronica Merotta*

## 1. Introduzione

Il presente capitolo, proprio in considerazione dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di COVID-19, si è concentrato dapprima **sulle implicazioni di natura giuridica (su scala nazionale, europea e mondiale), soprattutto dal punto di vista delle linee guida adottate dagli attori internazionali per contrastare il contagio del Coronavirus**. Secondariamente, proprio in riferimento alla diffusione della patologia, sebbene il quadro sia in costante aggiornamento e in mutamento, si sono **analizzati i dati disponibili circa i contagi tra la popolazione di nazionalità straniera in Italia distinta per alcune cittadinanze**. Poiché l'opinione pubblica è sempre molto sensibile in relazione ai comportamenti, atteggiamenti, nonché alle condizioni di salute dei migranti, abbiamo sintetizzato le azioni e reazioni di alcuni attori della società civile che si sono attivati per evitare che si diffondesse un nesso causale ingiustificato tra migranti e contagio da COVID-19.

In effetti, in tempi di coronavirus, istintivamente a una parte consistente della società è sorta la domanda: gli immigrati col COVID-19 saranno essi stessi un ulteriore potenziale virus che si diffonde senza che si possa limitare il contagio? Da un lato, rispetto alla diffusione della malattia in gran parte dei paesi di origine (Africa su tutti) insufficienti sono le evidenze empiriche e le informazioni circa il contagio (anche se sembrerebbe che fino ad oggi i casi siano molto meno rispetto ai paesi occidentali); dall'altro, soprattutto per coloro che sono presenti (in maniera più o meno regolare) nei paesi occidentali, in considerazione di

una loro minor visibilità sociale e politica e di una presenza “nascosta”, molti interrogativi, spesso non corroborati da verifiche empiriche, si sono creati in merito allo stato di salute degli immigrati. Essi, come abbiamo visto dalla letteratura specialistica e dai rapporti ISMU precedenti, non presentano particolari problemi di salute, sebbene – a fronte di una maggior precarietà dal punto di vista delle condizioni di vita – rientrino nella categoria delle persone fragili.

Un'altra domanda riguarda invece la tenuta del nostro Servizio sanitario nazionale (SSN) di fronte a una domanda di salute anomala rispetto ai bisogni sanitari frequenti della popolazione, vale a dire la “rispondenza” dell'intero apparato socio-sanitario di fronte al COVID-19.

**L'emergenza COVID ha decisamente messo sotto pressione il SSN italiano caratterizzato, come altri sistemi sanitari europei (si veda il Regno Unito, la Spagna, la Francia e la Svezia solo per fare alcuni esempi), per essere finanziato principalmente dalla fiscalità generale in grado di garantire moltissime prestazioni in modo “gratuito” attraverso i principi di universalità, eguaglianza di cittadinanza e solidarietà.**

Proprio tenendo conto delle caratteristiche del SSN, delle competenze e delle funzioni su scala nazionale e del processo di regionalizzazione nell'ambito della politica sanitaria, durante l'emergenza COVID abbiamo assistito a un processo decisionale non sempre lineare, anzi molto frammentato, tra diversi attori quali: Presidenza del Consiglio, Ministero della Salute, Protezione Civile, Regioni ed enti locali, Istituto Superiore di Sanità, Consiglio Superiore di Sanità, ATS e tanti altri attori della società civile.

Dal punto di vista dell'efficacia della politica sanitaria, è emerso un quadro non sempre rassicurante per i destinatari delle cure e delle terapie, sia pur sottolineando che tutti quanti siamo rimasti ‘spiazzati’ e sorpresi dalla pandemia la quale ha creato non solo allarme, ma anche panico tra la popolazione.

**In tale quadro, ci si chiede come è stata garantita la salute degli immigrati (soprattutto presenti in modo irregolare sul territorio nazionale) e se questi ultimi hanno rappresentato o no un problema di salute per sé stessi e per l'intera collettività.** Il COVID-19, proprio per tutelare la salute collettiva, abbiamo visto che ha imposto a tutta la popolazione (senza nessuna discriminazione) molti interventi imperativi che ne hanno impedito la libertà personale (dalla libertà di movimento alla tutela della privacy in senso lato). Molte considerazioni, una sorta di file rouge, di **tutti i capitoli relativi alla salute in tutti i rapporti ISMU ponevano l'attenzione alla garanzia dei diritti civili e sociali anche di persone non appartenenti alla nostra comunità politica. Con il COVID-19 una parte di principi soggiacenti a tali diritti sono venuti meno per fare fronte all'emergenza sanitaria che ha rischiato di contagiare in modo estremamente problematico parte della cittadinanza.** Il presente capitolo ha quindi richiamato l'attenzione su due principali questioni: la maggior o minore predisposizione al contagio degli immigrati (divisi per etnia, età e status giuridico) e la possibilità di contagio tra la propria comunità di appartenenza e il resto della popolazione.

## 2. L'emergenza COVID-19: gli aggiornamenti giuridici a livello europeo e italiano

Con i primi focolai identificati in Italia a fine febbraio 2020, l'epidemia COVID-19 è arrivata ufficialmente in Europa diffondendosi a macchia d'olio e in poco tempo, portando l'OMS a dichiarare lo stato di pandemia<sup>1</sup>. Mentre l'Italia ha attuato rapidamente misure di contenimento per far fronte alla prima grande ondata di contagi al di fuori del continente asiatico, gli stakeholder internazionali hanno iniziato a elaborare quanto successo in Cina nel tentativo di trarre insegnamenti e adottare approcci comuni ed efficaci. **In questo senso l'Italia è diventata da un lato oggetto influenzato dal livello di governance europeo e globale e, dall'altro, soggetto influenzante la stessa pratica.**

### 2.1 Le linee guida degli attori europei e internazionali

L'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM) ha sottolineato come, ancora prima della diffusione del COVID-19, gli screening e gli interventi sanitari alle frontiere fossero considerati come fattori essenziali in materia di mobilità e protezione internazionale (OIM, 2020). Secondo l'OIM, tali iniziative hanno dimostrato in passato di avere un impatto positivo sulla capacità dei migranti di integrarsi appieno nelle società di accoglienza in quanto garantiscono che il processo migratorio non metta in pericolo la salute dei migranti e della popolazione ospitante. I migranti, pertanto, devono essere posti al centro del processo di esame sanitario della popolazione attraverso *screening* forniti in maniera tempestiva, efficiente, equa e accessibile per tutti. Inoltre, questo tipo di analisi e interventi sanitari generano maggiore impatto quando vengono integrati con le politiche migratorie e i programmi sanitari già esistenti a livello nazionale, soprattutto in quelli che sostengano la cooperazione tra attori e livelli di *governance* diversi.

In un comunicato pubblicato ad aprile 2020, il Consiglio d'Europa ha inoltre richiamato il diritto alla protezione della salute esortando gli Stati europei a dare a tale diritto la massima priorità nel definire e attuare iniziative, politiche e leggi volte a combattere la pandemia. Il diritto alla salute, secondo il Consiglio, prevede anche che tutti abbiano accesso ai servizi di cura senza alcuna discriminazione. Nel contesto della pandemia COVID-19, questo significa predisporre servizi efficaci a cui tutti possano accedere economicamente e che "gruppi ad alto rischio, come (...) i migranti con status irregolare siano adeguatamente protetti dalle misure sanitarie attuate" (Consiglio d'Europa, 2020a: 4).

Anche l'Alto Commissariato per i Diritti Umani ha evidenziato la necessità di prendere in carico i bisogni e le specificità dei migranti e le persone vittime

<sup>1</sup> *Coronavirus confirmed as pandemic by World Health Organization*, BBC, 11/03/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.bbc.com/news/world-51839944>.

me della tratta nelle strategie nazionali di contrasto al COVID-19, in particolare negli aspetti di raccolta dati, test, trattamento, assistenza sanitaria e assistenza sociale (Alto Commissariato per i Diritti Umani, 2020). In quest'ottica, l'Alto Commissariato ha anche suggerito agli Stati di prendere le dovute misure per regolarizzare i migranti irregolari ove necessario al fine di facilitare l'accesso ai servizi sanitari durante la pandemia in quanto i migranti irregolari, i richiedenti asilo e le vittime della tratta corrono rischi di contagio particolarmente alti per via delle loro condizioni di vita o contesto lavorativo prive di protezione.

Nella sua nota interim sulla salute dei migranti e dei rifugiati durante la pandemia, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS, 2020) ha richiamato la vulnerabilità di questi due gruppi, soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle informazioni di prevenzione e gestione del contagio. L'OMS ha richiamato il Piano strategico e di azione per la salute dei rifugiati e dei migranti nella regione europea approvato all'unanimità nel 2016 (OMS, 2016). Tra i vari obiettivi, il Piano si preme di includere i bisogni di salute dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati nella pianificazione e nello sviluppo delle capacità e dei servizi sanitari pubblici e nell'elaborazione e attuazione delle politiche sanitarie nazionali, delle strategie e dei piani operativi (area strategica 4). Tra le raccomandazioni, l'OMS suggerisce di fornire informazioni, accurate e attente alle specificità culturali dei gruppi, nelle lingue specifiche traducendo ove possibile tutti i materiali rilevanti e includendo i membri delle comunità di migranti e rifugiati. L'*empowerment* delle organizzazioni locali e l'uso di media o di esponenti etnici e religiosi risulta particolarmente importante in quanto questi attori, in alcune comunità, godono di maggiore fiducia. Occorre infine assicurarsi che la paura di essere registrati non impedisca ad alcuni gruppi di migranti e rifugiati di richiedere assistenza sanitaria in quanto questo scenario costituirebbe un alto rischio tanto per gli individui quanto per l'intera comunità.

Alla luce della sospensione provvisoria dei rimpatri e alle condizioni di accoglienza spesso precarie, il Consiglio d'Europa ha esortato i paesi europei a rivedere la situazione dei richiedenti asilo respinti e ospitati in centri di detenzione e a facilitare il loro rilascio nei limiti del possibile con attenzione particolare alle persone più vulnerabili (Consiglio d'Europa, 2020b). Secondo il Consiglio d'Europa, queste misure sono necessarie alla tutela della dignità dei migranti così come della salute pubblica nei paesi ospitanti.

Il documento che probabilmente ha maggiormente influenzato il dibattito e la risposta al COVID-19 dal punto di vista della migrazione e dell'asilo in Europa è la comunicazione che la Commissione europea ha pubblicato a metà aprile 2020 (Commissione europea, 2020). La comunicazione contiene linee guida che illustrano le modalità per assicurare il più possibile la continuità delle procedure e, nel contempo, garantire pienamente la protezione della salute delle persone e dei loro diritti fondamentali.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali dell'accoglienza dei richiedenti asilo, la comunicazione richiama l'omonima direttiva specificando che gli Stati membri possono sottoporre le persone a test medici per rilevare la positività da COVID-19 purché ciò avvenga secondo i principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione. I richiedenti asilo devono ricevere l'assistenza sanitaria di

base (prestazioni di pronto soccorso e trattamento essenziale di malattia e gravi disturbi mentali). La quarantena o l'isolamento, pur non essendo regolamentate dalla direttiva, sono permesse secondo il diritto internazionale e sempre secondo i principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione<sup>2</sup>. Lo screening sanitario dei richiedenti asilo più esposti al rischio di contagio (anziani o malati cronici) dev'essere eseguito in via prioritaria. I richiedenti protezione internazionale che necessitano di cure mediche speciali devono preferibilmente essere assegnati o trasferiti in speciali strutture di assistenza.

La comunicazione fornisce linee guida anche in merito alle condizioni materiali di accoglienza. La Commissione consiglia di riorganizzare la distribuzione delle persone tra i vari centri e di fornire allo staff una formazione e le informazioni necessarie per attuare le misure di prevenzione e contenimento del virus previsti nei protocolli sanitari. Laddove non si potessero applicare gli standard dei protocolli o si decidesse di chiudere alcuni centri, i richiedenti asilo dovrebbero essere trasferiti in strutture alternative ricevendo, se necessario, dei buoni pasto. Tutte le attività collettive (come i pasti o le attività ludiche) dovrebbero essere riorganizzate con flessibilità in modo da favorire gli individui o piccoli gruppi famigliari piuttosto che grandi gruppi e comunità.

Il documento pone particolare attenzione alle informazioni. La Commissione infatti suggerisce di informare i richiedenti asilo, in una lingua che comprendano sufficientemente bene, in merito alle misure nazionali adottate per contenere e prevenire la diffusione del virus. Attraverso la diffusione di informazioni accurate, i richiedenti asilo dovrebbero inoltre essere sensibilizzati in merito all'igiene delle mani, il distanziamento interpersonale, l'igiene respiratoria, la quarantena o l'isolamento, le misure igieniche, il divieto di assembramento, l'uso di spazi pubblici, le regole di comportamento corretto, e le restrizioni alla circolazione.

Linee guida sull'inclusione dei migranti nella risposta alla pandemia sono arrivate anche dalle comunità di stakeholder e di esperti internazionali. Nel quadro di un'iniziativa lanciata dallo *Zolberg Institute on Migration and Mobility* (2020) più di 1000 esperti internazionali hanno firmato una dichiarazione sulla mobilità durante l'emergenza COVID-19. Tra le altre cose, gli esperti hanno esortato gli Stati a garantire il trattamento di tutte le persone secondo i principi di uguaglianza e non discriminazione e a prescindere dal loro stato migratorio o di cittadinanza. In particolare, è stato richiesto agli Stati di rispettare il diritto alla salute dei migranti, dei rifugiati e degli sfollati assicurando l'erogazione indiscriminata di azioni di prevenzione, trattamenti e farmaci.

<sup>2</sup> In altre parole, "uno Stato membro potrebbe applicare misure di quarantena o di isolamento nei confronti dei richiedenti protezione internazionale che arrivano alle sue frontiere purché applichi misure di questo tipo, non necessariamente identiche, nei confronti di tutte le persone provenienti da zone colpite dalla pandemia, e misure appropriate nei confronti di persone già presenti sul suo territorio" (Commissione europea, 2020: 7).

## 2.2 Gli sviluppi legislativi italiani

Per garantire la salute dei migranti a causa dell'emergenza epidemiologica, alcuni *policymakers* hanno adottato diverse misure in materia di accoglienza, detenzione e status legale.

Il decreto "Cura Italia" del 17/03/2020<sup>3</sup> ha introdotto, tra le altre cose, disposizioni in merito all'accoglienza e alla tutela della salute degli immigrati alla luce dei bisogni emersi dallo stato di emergenza COVID-19. Queste misure sono state previste per favorire il distanziamento sociale evitando il sovraffollamento delle strutture o l'aumento della precarietà delle condizioni di vita dei migranti. In primis, i progetti di accoglienza dei migranti degli enti locali (la cosiddetta seconda accoglienza del sistema SIPROIMI) in scadenza al 30/06/2020 sono stati prorogati al 31/12/2020. Il decreto permette inoltre di ospitare i richiedenti protezione internazionale e i titolari di protezione umanitaria in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva nelle strutture del SIPROIMI.

La circolare del Ministero dell'Interno del 26/03/2020<sup>4</sup> ha illustrato gli interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito dei centri di permanenza per il rimpatrio. Alle strutture è stato richiesto di assicurare lo screening sanitario degli ospiti per il COVID-19, la sanificazione degli spazi, la dotazione di materiale per la cura dell'igiene e la diffusione di informazioni accurate sulla prevenzione del contagio.

Per quanto riguarda le operazioni di salvataggio, il decreto n. 150 del 17/04/2020<sup>5</sup> adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro degli Affari esteri, il Ministro dell'Interno e il Ministro della Salute ha sospeso la classificazione dei porti italiani come "*place of safety*" (luogo sicuro) per le operazioni di soccorso effettuati da unità navali italiane al di fuori della zona SAR italiana. Questa misura è motivata dall'emergenza COVID-19 in Italia che non ha reso possibile assicurare la disponibilità di strutture sicure, soprattutto dal punto di vista sanitario, e personale sanitario in Italia. Nei casi di operazioni di soccorso avvenute nei limiti della zona SAR italiana, invece, il Governo ha precisato che il soccorso "resta fermo l'obbligo dell'Italia, pur nell'attuale fase emergenziale, di farsi carico dell'individuazione di ogni opportuna soluzione per la salvezza dei naufraghi e l'individuazione di idonei luoghi di sbarco e di accoglienza"<sup>6</sup>. Misure sanitarie specifiche circa il soccorso in mare sono infine state introdotte con il decreto della Protezione civile del 12/04/2020<sup>7</sup>, che individua le misure organizzative e le procedure per fornire assistenza sanitaria alle persone soccorse in mare ovvero a seguito di sbarchi autonomi, garantendo ad esse anche un luogo dove trascorrere la quarantena prevista dalle disposizioni nazionali.

<sup>3</sup> Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 c.d. "Cura Italia".

<sup>4</sup> Circ. del Ministero dell'Interno n. 5 del 26 marzo 2020.

<sup>5</sup> Decreto Interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020.

<sup>6</sup> Camera dei deputati, seduta del 16 aprile 2020.

<sup>7</sup> Decreto del capo dipartimento della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020.

La regolarizzazione dei migranti irregolari è un tema, ripreso in diversi capitoli del presente Rapporto (si vedano i capitoli 6 e 14), che merita un'analisi distinta. “Fin dalla nascita del governo Conte II, il tema delle regolarizzazioni dei migranti irregolari e la necessità di superamento del sistema dei flussi sono ri-entrati nell'agenda politica italiana. Viene infatti riconosciuto da più parti che le politiche sin lì attuate hanno sostanzialmente prodotto più di mezzo milione di irregolari, avendo precluso qualsiasi possibilità di regolarizzazione” (Fondazione ISMU, 2020a). Con lo scoppio dell'epidemia COVID-19 in Italia questo tema è diventato sempre più rilevante nell'agenda di policy, fino a divenire preponderante e a coprire gran parte del dibattito pubblico. Da un lato gli argomenti a favore della regolarizzazione fanno leva sulla salute dei singoli migranti e, di conseguenza, della loro comunità così come della comunità di accoglienza<sup>8</sup>. Dall'altro, sul versante economico, si fa sempre più chiara la voce di chi chiede, soprattutto nel settore primario, una qualche forma di regolarizzazione, anche parziale e provvisoria, per permettere ai braccianti di raccogliere, almeno in parte, la produzione del settore agro-alimentare in gravissima difficoltà con l'avvicinarsi della stagione dei raccolti (Fondazione ISMU, 2020a).

Tuttavia, diversi attori della società civile e associazioni di interessi (come è dimostrato nel capitolo 14 in questo Rapporto, dedicato alla regolarizzazione) hanno etichettato il decreto come un'opportunità mancata dal punto di vista della tutela alla salute dei migranti che, nonostante fosse preponderante nel dibattito iniziale, è stata relegata in secondo piano. Al contrario, sembrerebbe che si sia imposta una logica riguardante il mercato (del lavoro)<sup>9</sup>. Il leader del sindacato Usb, uno degli attori più impegnati nel chiedere al Governo una sanatoria generalizzata dei migranti irregolari per motivi di salute pubblica, ha dichiarato che “non vanno regolarizzate le braccia, ma gli esseri umani. Il Decreto rilancio contiene un provvedimento di regolarizzazione delle braccia e non della salute delle persone”<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Migranti, Zampa: *Regolarizzazione necessaria per tutelare la salute pubblica*, “Dire”, 7/05/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.dire.it/07-05-2020/457051-migranti-zampa-regolarizzazione-necessaria-per-tutelare-la-salute-pubblica/>.

<sup>9</sup> *Regolarizzazione dei migranti, le ragioni del flop*, “VITA”, 15/07/2020 [online] testo disponibile in: <http://www.vita.it/it/article/2020/07/15/regolarizzazione-dei-migranti-le-ragioni-del-flop/156205/>.

<sup>10</sup> *Regolarizzazione, lo sciopero degli esclusi: “Siamo invisibili per il governo, lo saremo anche nei campi”*, “La Repubblica”, 15/05/2020 [online] testo disponibile in: [https://www.repubblica.it/politica/2020/05/15/news/regolarizzazione\\_braccianti\\_migranti\\_soumahoro-256673396/](https://www.repubblica.it/politica/2020/05/15/news/regolarizzazione_braccianti_migranti_soumahoro-256673396/).

### 3. L'emergenza COVID-19: i dati

#### 3.1 I dati sui contagi tra i migranti

**Nella fase più acuta della pandemia e nella successiva fase discendente dei contagi, il dibattito pubblico si è a volte rivolto al tema dei contagi tra le popolazioni migranti.** Escludendo i titoli sensazionalistici che hanno posto l'attenzione sui contagi nei singoli centri di accoglienza, poche sono state le elaborazioni complete su dati epidemiologici rilevati tra la popolazione migrante. Tra queste vanno citati i dati presentati dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) durante la conferenza stampa "COVID-19, analisi dell'andamento epidemiologico e aggiornamento tecnico-scientifico" organizzata l'8/05/2020 congiuntamente al Ministero dell'Interno. In particolare, sono stati presentati per la prima volta dati sull'epidemia di COVID-19 tra la popolazione di nazionalità straniera in Italia distinti per alcune cittadinanze<sup>11</sup>.

In seguito ad un aggiornamento dello stesso ISS, questi dati sono stati rielaborati e disseminati da Fondazione ISMU in un comunicato stampa (Fondazione ISMU, 2020c) che **offre una visione dettagliata dei contagi tra la popolazione straniera e relativa alle principali collettività presenti in Italia e organizzati per indice di sviluppo umano (Human Development Index, HDI) dei paesi di origine.** In linea generale, ne emerge che, al 22/04/2020, il 5,1% dei casi di COVID-19 (6.395) notificati dall'ISS si riferivano a cittadini stranieri. In cima alla lista troviamo i romeni (paesi con un alto HDI), seguiti da peruviani, albanesi, ecuadoriani, marocchini, ucraini, egiziani, moldavi e filippini (paesi con un HDI medio) e indiani, bengalesi, nigeriani e pakistani (paesi con HDI basso) (Istituto Superiori di Sanità, 2020a). Sulla base di questi dati, **ISMU ha calcolato il tasso di contagio rapportando i casi ai dati Istat sulle popolazioni in Italia al 1/01/2019. Ne emerge che i gruppi col tasso di contagio più alto sono i peruviani (8,1‰) e gli ecuadoriani (4,2‰), mentre gli altri gruppi nazionali oscillano tra l'1,8‰ (egiziani) e lo 0,7‰ (marocchini).** Se in un primo momento questo dato può essere parzialmente motivato dall'alta concentrazione di questi due gruppi in Lombardia (46,3% dei peruviani e il 44,1% degli ecuadoriani), epicentro dell'epidemia COVID-19, ciò non basta a spiegare il perché il tasso di affezione all'interno di queste comunità sia così elevato in quanto, ad esempio, gli egiziani sono caratterizzati da un tasso di contagio ben inferiore (1,8‰) nonostante la loro massiccia presenza in Lombardia (67,8%). Oltre a questo, contrariamente ai due gruppi latinoamericani, i contagi tra le popolazioni asiatiche risultano particolarmente bassi. È lecito domandarsi se tali differenze si possano spiegare con diversi atteggiamenti culturali di forte vicinanza o lontananza fisica in epoca pre-COVID-19 e/o se le diverse etnie asiatiche abbiano fin dall'inizio di questa crisi messo autonomamente in atto

<sup>11</sup> Il video della conferenza stampa può essere visionato all'indirizzo: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=138&v=I8qn3XpMgko&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=138&v=I8qn3XpMgko&feature=emb_logo).

procedure di contenimento più efficaci rispetto ad altri gruppi, ipoteticamente perché più preparati per via di esperienze epidemiche che hanno riguardato soprattutto l'Asia nel recente passato.

A questo proposito, va sottolineato che ricerche recenti (riportate nei capitoli sulla salute nei precedenti Rapporti ISMU) hanno dimostrato che in generale rifugiati e migranti hanno un rischio molto basso di trasmettere malattie alle popolazioni ospitanti ma che, al contrario, corrono direttamente rischi maggiori a causa dei propri determinanti sociali della salute (OMS, 2018). In altre parole “i rifugiati e i migranti sono potenzialmente a maggior rischio di contrarre malattie, tra cui COVID-19, perché in genere vivono in condizioni di sovraffollamento senza accesso ai servizi igienico-sanitari di base” (Kluge et al., 2020: 1238). Inoltre, i rifugiati devono spesso superare barriere amministrative, finanziarie, legali e linguistiche per accedere al sistema sanitario (OMS, 2018). Dati di questo tipo assumono particolare rilievo di fronte all'aumento contenuto delle infezioni da COVID-19 durante l'estate e dal modo in cui questo trend è stato trattato nel dibattito pubblico. Alcuni esponenti politici hanno collegato tale aumento all'intensificarsi degli sbarchi irregolari<sup>12</sup>. Tuttavia, secondo l'aggiornamento dell'Istituto Superiore di Sanità (2020b), sono stati i rientri dalle vacanze all'estero i principali responsabili dell'aumento dei casi.

### *3.2 Le iniziative promosse da diversi stakeholder italiani*

**Allo scoppio dell'emergenza COVID-19 in Italia, le condizioni di vita e di salute dei migranti sono state identificate come fattori di rischio attirando l'attenzione di attori pubblici e della società civile che si sono mobilitati attraverso azioni ad hoc.**

Per quanto riguarda gli insediamenti irregolari, il Governo ha adottato misure di potenziamento delle azioni di tutela della salute dei cittadini migranti al fine di prevenire la diffusione del contagio da COVID-19 in tali contesti, ritenuti ad alto rischio (Camera dei deputati, 2020). Azioni specifiche sono state attuate nel quadro del Programma SU.PR.EME. Italia (Sud protagonista nel superamento delle emergenze), finanziato dal fondo europeo AMIF – Emergency Funds (AP2019). Il programma si sofferma sui casi di grave sfruttamento e marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle cinque regioni italiane meno sviluppate (Puglia, Campania, Sicilia, Basilicata, Calabria). Uno degli obiettivi riguarda specificatamente la salute, mirando a rafforzare i servizi sanitari dedicati ai lavoratori migranti, estendere il sistema informativo sull'accesso ai servizi territoriali<sup>13</sup>. Alcune regioni, come la Puglia, hanno messo a disposizione i fondi

<sup>12</sup> Perché il peso dei migranti sull'aumento dei contagi è «minimale», “Pagellapolitica.it”, 17/08/2020 [online] testo disponibile in: <https://pagellapolitica.it/blog/show/738/perch%C3%A9-il-peso-dei-migranti-sullaumento-dei-contagi-%C3%A8-minimale>.

<sup>13</sup> Per maggiori informazioni visitare la pagina tematica sul sito interministeriale “Integrazionemigranti” [online] testo disponibile in: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Approfondimenti/Pagine/Supreme-Italia.aspx>.

nazionali FAMI per interventi simili in insediamenti irregolari specifici<sup>14</sup>.

Le condizioni nei Centri per il Rimpatrio (CPR) hanno sollevato alcune preoccupazioni. In un comunicato del 2/04/2020, ASGI ha richiesto alle ASL di verificare il rispetto del diritto alla salute dei migranti nei CPR (ASGI, 2020) richiamando, sia il divieto di ogni forma di assembramento di persone inserito nei decreti del Governo al fine di contenere i rischi di contagio in condizione di promiscuità ed eccessiva vicinanza, sia l'appello del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa a rilasciare i richiedenti asilo e i cittadini stranieri trattenuti (Consiglio d'Europa, 2020b). A questo fine, ASGI ha inoltre inviato una lettera aperta alle ASL di riferimento in tutti i territori in cui sono attivi CPR (Torino, Gradisca d'Isonzo-Gorizia, Ponte Galeria-Roma, Bari, Restinco-Restinco, Palazzo San Gervasio-Potenza, Macomer-Nuoro e Caltanissetta) chiedendo di effettuare con urgenza una valutazione della situazione sanitaria delle singole persone trattenute e del personale.

**Oltre alle iniziative di advocacy, associazioni di volontariato e di interesse sono impegnate in prima fila nella gestione dell'emergenza nelle comunità di migranti. ARCI ha collaborato con UNHCR lanciando un portale in 14 lingue per informare i rifugiati, richiedenti asilo e migranti presenti in Italia sull'emergenza COVID-19.** Il portale offre contenuti su regole e comportamenti da seguire per prevenire il contagio raccomandati dal Ministero della Salute e aggiornamenti legislativi su asilo e immigrazione<sup>15</sup>. Emergency ha attivato insieme al Comune di Milano un progetto di monitoraggio delle strutture di accoglienza a Milano, inclusi i centri per le persone senza fissa dimora, le strutture per i minori stranieri non accompagnati e le strutture del sistema SIPROIMI. L'obiettivo del progetto è di fornire informazioni basilari sulla prevenzione del contagio<sup>16</sup>. Il team specializzato e logistico creato da Emergency effettua sopralluoghi in oltre 50 strutture per valutare la riorganizzazione delle strutture e la corretta applicazione delle misure sanitarie suggerite dal Ministero della Salute, per proporre soluzioni agli enti gestori e al Comune, e per formare gli operatori sull'adeguata gestione degli spazi, sulla sanificazione degli ambienti, sulle norme igieniche e sull'osservazione attiva degli ospiti.

#### 4. Brevi riflessioni conclusive

**Le condizioni di salute della popolazione migrante, nel corso del 2020, sono state inevitabilmente influenzate dall'emergenza sanitaria COVID-19. Lo sviluppo dell'epidemia a livello globale, anche in Europa, ha**

<sup>14</sup> *Coronavirus, mascherine e gel igienizzanti per gli immigrati nei campi: 1.200 kit a Borgo Mezzanone*, "La Repubblica", 25/05/2020 [online] testo disponibile in: [https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/05/25/news/coronavirus\\_mascherine\\_e\\_gel\\_igienizzanti\\_per\\_gli\\_immigrati\\_che\\_lavorano\\_nei\\_campi\\_1\\_200\\_kit\\_a\\_borgo\\_mezzanone-257595686/](https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/05/25/news/coronavirus_mascherine_e_gel_igienizzanti_per_gli_immigrati_che_lavorano_nei_campi_1_200_kit_a_borgo_mezzanone-257595686/).

<sup>15</sup> Jumamap [online] testo disponibile in: <https://coronavirus.jumamap.com/>.

<sup>16</sup> Emergency "Progetto Accoglienza" [online] testo disponibile in: <https://www.emergency.it/progetti/risposta-covid-milano-accoglienza/>.

**fatto sì che l'Italia diventasse al contempo oggetto influenzato della pratica globale e soggetto influenzante l'approccio globale al contenimento del virus.**

Tra le pratiche attuate su scala europea e nel territorio italiano hanno di certo spiccato le misure sanitarie e di distanziamento sociale nei diversi tipi di centri di accoglienza, le campagne di sensibilizzazione sulle pratiche socio-igieniche di prevenzione tra le popolazioni migranti e le misure stringenti nell'area del soccorso in mare. In Italia, nello specifico, l'emergenza COVID-19 ha spinto il tema della regolarizzazione dei migranti irregolari in cima all'agenda politica pur producendo, a detta di alcuni, un sistema che paradossalmente non mette al centro la salute dei migranti e, quindi, dell'intera comunità.

**La scarsa centralità dei migranti nel sistema di prevenzione e gestione dell'epidemia è confermata dai dati empirici raccolti, presentati e analizzati in questo capitolo.** Una volta richiamato che, in generale, il rischio di trasmissione di malattia dai migranti alle popolazioni ospitanti è molto basso, è emerso infatti che **a rappresentare un rischio per la salute individuale e collettiva non è tanto lo status di migrante, regolare o irregolare che sia, bensì le condizioni precarie derivanti dalla disegualianza in cui le popolazioni migranti vivono**, ad esempio nell'accesso a soluzioni abitative decenti o ai servizi sanitari territoriali. I dati sui contagi tra le diverse comunità di migranti sollevano a tal proposito domande sulle strategie complessive di prevenzione proprie ad ogni gruppo che necessiteranno di molti mesi (se non anni) e ulteriori sforzi empirici per trovare una risposta adeguata e soddisfacente.

## Riferimenti bibliografici

### *Pubblicazioni e comunicati stampa*

Alto Commissariato per i Diritti Umani (2020), *UN experts call on Governments to adopt urgent measures to protect migrants and trafficked persons in their response to COVID-19* [comunicato stampa], 3/4/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25774&LangID=E>.

ASGI (2020), *ASGI chiede alle ASL di verificare il rispetto del diritto alla salute dei migranti nei CPR*, 2/4/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.asgi.it/allontamento-e-spulsione/cpr-detenzione-migranti-diritto-salute/#easy-footnote-bottom-6-39101>.

Camera dei Deputati (2020), *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, Policy brief, luglio [online] testo disponibile in: [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215466.pdf?\\_1588825553154](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215466.pdf?_1588825553154).

Commissione europea (2020), *Comunicazione "COVID-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento"*, 17 aprile, 2020/C 126/02.

Consiglio d'Europa (2020a), *Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic*, 21/04 [online] testo disponibile in: <https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640>.

Consiglio d'Europa (2020b), *Commissioner calls for release of immigration detainees while COVID-19 crisis continues* [comunicato stampa] 26/03 [online] testo disponibile in: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-while-covid-19-crisis-continues>.

Fondazione ISMU (2020a), *Il sentiero, tortuoso, per giungere alla "regolarizzazione": posizioni a confronto* [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/il-sentiero-tortuoso-per-giungere-alla-regolarizzazione-posizioni-a-confronto/>.

Fondazione ISMU (2020b), *Diario di bordo: primi avvenimenti a una settimana dall'entrata in vigore del Decreto Rilancio* [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/diario-di-bordo-primi-avvenimenti-a-una-settimana-dall-entata-in-vigore-decreto-rilancio/>.

Fondazione ISMU (2020c), *I tassi di affezione da COVID-19 tra le nazionalità straniere in Italia* [online] testo disponibile in: [https://www.ismu.org/i-tassi-di-afezione-da-covid-19-tra-le-nazionalita-straniere-in-italia/#\\_ftn1](https://www.ismu.org/i-tassi-di-afezione-da-covid-19-tra-le-nazionalita-straniere-in-italia/#_ftn1).

Istituto Superiore di Sanità (2020a), *Conferenza "COVID-19, analisi dell'andamento epidemiologico e aggiornamento tecnico-scientifico"*, 8/05.

Istituto Superiore di Sanità (2020b), *Epidemia COVID-19: Aggiornamento nazionale 11 agosto*, [online] testo disponibile in [https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19\\_11-agosto-2020.pdf#page=3](https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_11-agosto-2020.pdf#page=3).

Kluge H.H.P., Jakab Z., Bartovic J., D'Anna V., Severoni S. (2020), *Refugee and migrant health in the COVID-19 response*, "The Lancet", Vol. 395, 10232, pp. 1237-1239.

Ministero dell'Interno (2020), *Emersione dei rapporti di lavoro 2020 Analisi Statistica delle domande - Dati aggiornati al 15 luglio 2020* [online] testo disponibile in: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/dlci\\_-\\_analisi\\_dati\\_emersione\\_15072020.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/dlci_-_analisi_dati_emersione_15072020.pdf)

OIM (2020), *Cross-border human mobility amid and after COVID-19*, Policy paper [online] testo disponibile in: [https://www.iom.int/sites/default/files/default/pp\\_cross-border\\_human\\_mobility\\_amid\\_and\\_after\\_covid-19\\_policy.pdf?utm\\_source=IOM+External+Mailing+List&utm\\_campaign=c7eb7d0405-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2020\\_06\\_24\\_04\\_59&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_9968056566-c7eb7d0405-60160725](https://www.iom.int/sites/default/files/default/pp_cross-border_human_mobility_amid_and_after_covid-19_policy.pdf?utm_source=IOM+External+Mailing+List&utm_campaign=c7eb7d0405-EMAIL_CAMPAIGN_2020_06_24_04_59&utm_medium=email&utm_term=0_9968056566-c7eb7d0405-60160725).

OMS (2016), *Strategy and action plan for refugee and migrant health in the WHO European Region*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

OMS (2018), *Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region: no public health without refugee and migrant health*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

OMS (2020), *Interim guidance for refugee and migrant health in relation to COVID-19 in the WHO European Region*, 25/03/2020 [online] testo disponibile in: [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/434978/Interim-guidance-refugee-and-migrant-health-COVID-19.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/434978/Interim-guidance-refugee-and-migrant-health-COVID-19.pdf)

Zolberg Institute on Migration and Mobility (2020), *Human mobility and human rights in the COVID-19 pandemic: principles of protection for migrants, refugees, and other displaced persons*.

### Articoli

*Coronavirus confirmed as pandemic by World Health Organization*, "BBC", 11/03/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.bbc.com/news/world-51839944>.

*Coronavirus, mascherine e gel igienizzanti per gli immigrati nei campi: 1.200 kit a Borgo Mezzanone*, "La Repubblica", 25/05/2020 [online] testo disponibile in: [https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/05/25/news/coronavirus\\_mascherine\\_e\\_gel\\_igienizzanti\\_per\\_gli\\_immigrati\\_che\\_lavorano\\_nei\\_campi\\_1\\_200\\_kit\\_a\\_borgo\\_mezzanone-257595686/](https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/05/25/news/coronavirus_mascherine_e_gel_igienizzanti_per_gli_immigrati_che_lavorano_nei_campi_1_200_kit_a_borgo_mezzanone-257595686/).

*Migranti, Zampa: "Regolarizzazione necessaria per tutelare la salute pubblica"*, "Dire", 7/05/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.dire.it/07-05-2020/457051-migranti-zampa-regolarizzazione-necessaria-per-tutelare-la-salute-pubblica/>.

*Perché il peso dei migranti sull'aumento dei contagi è «minimale»*, "Pagellapolitica.it", 17/08/2020 [online] testo disponibile in: <https://pagellapolitica.it/blog/show/738/perch%C3%A9-il-peso-dei-migranti-sullaumento-dei-contagi-%C3%A8-minimale>.

*Regolarizzazione dei migranti, le ragioni del flop*, "Vita", 15/07/2020 [online] testo disponibile in: <http://www.vita.it/it/article/2020/07/15/regolarizzazione-dei-migranti-le-ragioni-del-flop/156205/>.

*Regolarizzazione, lo sciopero degli esclusi: "Siamo invisibili per il governo, lo saremo anche nei campi"*, "La Repubblica", 15/05/2020 [online] testo disponibile in: [https://www.repubblica.it/politica/2020/05/15/news/regolarizzazione\\_braccianti\\_migranti\\_soumahoro-256673396/](https://www.repubblica.it/politica/2020/05/15/news/regolarizzazione_braccianti_migranti_soumahoro-256673396/).

### Legislazione

Camera dei deputati, seduta del 16 aprile 2020.

Circ. del Ministero dell'Interno n. 5 del 26 marzo 2020.

Decreto del capo dipartimento della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020.

Decreto interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020.

Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 c.d. "Cura Italia".

### Sitografia

Emergency Progetto "Accoglienza": <https://www.emergency.it/progetti/risposta-covid-milano-accoglienza/>.

Jumamap: <https://coronavirus.jumamap.com/>.

Sito interministeriale "Integrazionemigranti": <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Approfondimenti/Pagine/Supreme-Italia.aspx>.



# Parte quarta

## Europa, Africa e immigrazione



1. La resilienza della politica migratoria dell'UE ai tempi del rischio pandemico

---

2. La *governance* della politica della migrazione e dell'asilo dell'UE

---

3. La novità (molto) relativa del Patto sulla migrazione e l'asilo

# 10. Le politiche dell'Unione europea in materia di migrazione e asilo: le (non) novità del 2020

*Antonio Zotti*

Questo capitolo del Rapporto si propone di offrire un resoconto delle principali novità che hanno interessato la politica della migrazione e dell'asilo dell'Unione europea (UE) da una prospettiva politologica. A tal fine, il primo paragrafo presenta i nessi fra il rischio esistenziale per l'UE costituito dalla pandemia e quello che molti ritengono venga tuttora posto dai flussi migratori; il secondo paragrafo offre una visione d'insieme della struttura istituzionale e normativa su cui poggia il sistema di *governance* della politica della migrazione e dell'asilo dell'UE; infine, la terza parte analizza sinteticamente – sempre in un'ottica principalmente politologica – i limiti e le prospettive che caratterizzano il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo (per ulteriori analisi e diverse prospettive, cfr. i capitoli 11 e 12 in questo Rapporto).

## 1. La resilienza della politica migratoria dell'UE ai tempi del rischio pandemico

L'emergenza sanitaria scatenata dalla pandemia di COVID-19 ha fatto sì che nel 2020 la priorità assegnata alle questioni migratorie nelle agende politiche dell'Unione europea e dei suoi paesi membri venisse sensibilmente ridimensionata nonostante la persistenza di condizioni di vita spesso drammatiche per i

richiedenti asilo, come ricordano i tristi casi degli *hotspot*<sup>1</sup> presenti sulle isole del Mediterraneo. Non sono tuttavia mancati attori politici, media e gruppi della società civile che si sono impegnati a tener vivo l'interesse per la questione, per scopi solidaristici e/o al fine di ottenere consenso. Il nesso migrazioni-pandemia è stato oggetto di narrazioni allarmistiche a opera di attori interessati a esagerarne l'entità; tuttavia, i flussi migratori hanno effettivamente costituito un rischio notevole, non tanto e non solo per la possibilità di contagio diretto, quanto perché **anche flussi modesti rispetto a quelli del 2015-2016 diventano rilevanti in un contesto politicamente ed economicamente deteriorato come quello dell'Europa affetta dalla pandemia.**

Di fronte a un rischio esistenziale così immediato e inatteso, l'UE è diventata ancora una volta destinataria di aspettative e richieste, nonché delle immancabili frustrazioni e recriminazioni che ne conseguono. Pur priva di sostanziali competenze in ambito di politiche sanitarie, essa è riuscita a rispondere agli effetti economici della pandemia in maniera egregia, con iniziative quali l'approvazione dell'ormai noto *Recovery Fund*. D'altro canto, la reattività dimostrata dall'UE in questo frangente è stata spesso osannata proprio comparandola con l'indecisione e la lentezza che caratterizzarono la risposta alla cosiddetta "crisi migratoria" del 2015. Il vero punto critico, tuttavia, è che tale capacità di reazione non sembra aver "contagiato" l'ambito delle politiche migratorie, come dimostrato dalla mancanza di sostanziali novità nell'approccio alla gestione dei movimenti umani che caratterizzano il Patto per l'immigrazione presentato dalla Commissione lo scorso settembre (si veda il par. 3 di questo capitolo). Questa differenza d'atteggiamento tra sfere d'azione dell'UE è notevole poiché, nonostante la minor entità degli arrivi, il fenomeno migratorio e la relativa risposta politica rimangono aspetti cruciali per il sistema politico europeo (che include sia quelli nazionali sia quello comunitario), così come per il concetto stesso associato all'ente "Europa", ovvero la definizione dei suoi principi e connotati fondamentali (De Genova, 2017). Ciò è tanto più vero assumendo che, malgrado i persistenti limiti strutturali e congiunturali delle sue configurazioni e meccanismi istituzionali, **l'UE può essere intesa come il più sofisticato esperimento d'integrazione di regimi migratori internazionali a scala regionale** (Lavenax, 2018).

Come indicano i dati presentati da Van Wolleghem (cfr. capitolo 12 in questo volume), a tale sviluppo dell'assetto politico-istituzionale dell'UE in tale ambito corrisponde, da qualche tempo, anche una certa rilevanza della stessa agli occhi dei cittadini europei in quanto livello d'autorità responsabile della gestione della questione migratoria. Da un lato, la nuova "salianza pubblica" dell'UE è alimentata da discorsi che, superando l'immagine di ente deputato esclusivamente alla creazione di mercati e alla regolazione macroeconomica, enfatizzano l'intento di costituire una comunità politica post-nazionale ispirata da principi

<sup>1</sup> Gli *hotspot* sono centri in cui le autorità nazionali collaborano con l'EASO, Frontex, EUropol ed EUROJUST per identificare, registrare e rilevare le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei migranti arrivati irregolarmente, così da individuare necessità di protezione e in seguito essere selezionati al fine dell'esame delle richieste di asilo o del rimpatrio nei loro paesi d'origine.

cosmopolitici, seppur individuati all'interno di una specifica tradizione politica e di una determinata cornice istituzionale (Habermas, 2001). Peraltro, il posto sempre più prominente occupato dall'UE all'interno dei dibattiti pubblici sulle migrazioni potrebbe diventare una fonte complementare di legittimità rispetto alle forme di democratizzazione procedurale con cui si è fin qui cercato di colmare il "deficit democratico" dell'Unione, specie se l'attenzione fosse rivolta a una riflessione profonda (piuttosto che alla semplice rimozione) del passato coloniale del continente (Bhambra, 2016).

Dall'altro lato, tale rilevanza deriva anche da narrazioni decisamente polemiche nei confronti del processo d'integrazione, come quelle che considerano l'UE un agente locale di forze neoliberali globali(ste) tese a scardinare i meccanismi del *welfare state* dei paesi membri e gli assetti sociali a essi sottesi. È in quest'ultimo solco che si inseriscono le critiche mosse da diverse forze politiche e sociali contro l'atteggiamento ritenuto "ipocritamente benevolo" nei confronti dei migranti che verrebbero irreggimentati come manodopera a basso costo, con effetti deleteri per le condizioni dei lavoratori autoctoni europei (Schmidt, 2018; Wincott, 2003).

L'efficace innesto del tema delle migrazioni in quello oggi preminente del rischio pandemico conferma la resilienza e la pervasività della questione all'interno del dibattito pubblico e dei processi politici dell'UE, attestandosi anche come una potente faglia dei sistemi partitici nazionali ed europeo (cfr. capitolo 14 in questo Rapporto). Le misure anti-contagio, riattivando i confini nazionali come aveva fatto la crisi migratoria, rafforzano infatti l'idea della "catastrofe" incombente sull'integrazione europea intesa come progetto e processo post-nazionale intrinsecamente ostile alle logiche del confine. Allo stesso tempo, **la complessità delle circostanze attuali non può essere ridotta solo a una contrapposizione manichea fra un'Unione tollerante e liberale (perlomeno in potenza), strutturalmente transfrontaliera e paladina di valori cosmopolitici e umanitari, da una parte, e forze nazionali foriere di conflitti e chiusure in nome della difesa della propria sovranità, dall'altra.** In effetti, le forme contemporanee del governo delle migrazioni e del controllo dei confini in Europa possono essere viste in maniera altrettanto ragionevole come costitutive di un processo di europeizzazione basato sul desiderio diffuso di **inquadrare gli arrivi alle frontiere continentali come un fatto "eccezionale" da gestire in modo che in futuro essi non tornino a turbare la "normalità", implicitamente intesa come sostanziale isolamento da flussi di questo tipo** (Stierl, 2020). Iniziative come il progetto – finora fallito – di trasformare l'agenzia Frontex in una forza di polizia di confine europea, come pure le operazioni militari *anti-smuggling* condotte nel Mediterraneo, raccontano di un'Unione ben lungi dal ricoprire il ruolo di difensore dei principi etici cosmopolitici di fronte a comportamenti xenofobi di paesi membri e di attori politici "sovranisti". Quali che siano i rapporti con i valori formalmente propugnati – rapporti segnati da frustrata incapacità di darvi seguito, oppure da aperta ipocrisia – l'Unione si è dimostrata a tutti gli effetti un efficace agente di securitizzazione dei movimenti umani (Dover, 2008).

È dunque ancor più singolare come, alimentando l'immagine di sé in quanto attore virtuoso e tollerante, l'UE abbia finito addirittura col dare adito alla visione proposta dagli attori (nazionali) sovranisti, che la identificano come un soggetto meramente tecnocratico che consente il dilagare di un tale rischio per la sicurezza, il benessere e la coesione nazionali, permettendo ai migranti non solo di entrare e circolare in Europa, ma anche di rivendicare bisogni e accampare diritti (Amin, 2017). Se non fosse per le conseguenze tragiche che esso comporta sulla vita di soggetti già estremamente vulnerabili, il paradosso suonerebbe addirittura ironico, visto come l'immagine benevola e cosmopolita dell'Unione è diventata il miglior referente polemico di soggetti che si sono identificati come gli autentici "patrioti europei" – si pensi al caso emblematico del primo ministro ungherese Orbán o dell'ex ministro degli Interni italiano Salvini – perché disposti a prendere le misure draconiane necessarie a difendere i "veri" interessi della popolazione europea.

Data questa complessità di ruoli e immagini, è opportuno presentare in maggior dettaglio il complesso sistema europeo di *governance* delle politiche dell'immigrazione, in modo da **individuare le effettive competenze dell'UE in quest'ambito di autorità, tenendo conto del continuo feedback che queste producono rispetto alle politiche delle migrazioni dei paesi membri e associati, a ulteriore smentita dell'immagine dell'UE come "luogo esterno" rispetto ai contesti nazionali** (Geddes, 2001).

## 2. La *governance* della politica della migrazione e dell'asilo dell'UE

Il notevole livello d'integrazione regionale evidenziato poco sopra è ben lungi dall'essere uniforme rispetto alle singole dimensioni della politica delle migrazioni (per ragioni umanitarie e non) dell'UE. Senza dubbio, la *mobilità* umana è stata da sempre al centro del processo d'integrazione europea, come evidenziato dal perseguimento, fin dalla creazione delle Comunità europee, dell'obiettivo di garantire la libera circolazione dei lavoratori all'interno del Mercato unico. Questa "libertà fondamentale" è stata garantita non solo con l'eliminazione delle barriere alla libera circolazione, ma anche con il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e la creazione di cornici per il mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli di studio, ed è stata estesa con l'Atto unico europeo del 1987 a tutti i cittadini e alle persone legalmente presenti all'interno dell'Area Schengen. Tale avanzato grado d'integrazione istituzionale si manifesta anche nell'attività di monitoraggio "terza" svolta dalla Corte di giustizia dell'UE – che, fra l'altro, garantisce ai migranti un sistema di ricorsi individuali sconosciuto a qualsiasi altro sistema di *governance* non statale – e dalla Commissione europea.

## 2.1 Commissione europea

Proprio la Commissione indica la gestione della “crisi dei rifugiati” e dei suoi molteplici effetti come lo scopo principale per lo sviluppo di una politica comune della migrazione e dell’asilo. L’intento è di “avvantaggiarsi delle opportunità e affrontare le sfide della maggiore mobilità transfrontaliera”, ovvero, nello specifico: proteggere coloro che hanno bisogno di un riparo; contrastare la migrazione irregolare; salvare vite umane in mare e garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell’UE; garantire la libera circolazione delle persone all’interno dello spazio Schengen; organizzare meglio la migrazione legale; e integrare meglio i cittadini di paesi extra-UE nella società europea. A tal fine, la Commissione si impegna a: garantire che tutti i paesi dell’UE diano piena attuazione al Sistema europeo comune di asilo (CEAS, si veda sotto); ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; lottare contro la tratta di esseri umani e aumentare l’efficacia delle politiche di rimpatrio; proteggere meglio le frontiere esterne, grazie all’aumento dei finanziamenti e al rafforzamento di Frontex; salvaguardare il funzionamento dello spazio Schengen; promuovere l’immigrazione legale delle persone con competenze necessarie ai sistemi socio-economici europei; intensificare la cooperazione con i paesi extra-UE per agevolare il rimpatrio degli immigrati irregolari.

La Direzione Generale (DG) per la Migrazione e gli Affari interni è responsabile per conto della Commissione delle seguenti politiche: migrazione legale e integrazione; migrazione irregolare e rimpatri; il Sistema comune europeo d’asilo; Schengen, confini e visti cui si sommano quelle più prettamente relative agli affari interni, ovvero innovazione e sviluppo industriale nell’ambito della sicurezza; crimine organizzato e *human trafficking*; *cybercrime*; lotta al terrorismo e alla radicalizzazione; cooperazione di polizia; affari internazionali. La presenza di queste competenze apparentemente eterogenee nell’alveo di un’unica DG è un fattore non secondario per rendere conto dell’opera di securitizzazione delle politiche dell’immigrazione da parte dell’Unione, diffusa poi attraverso il processo di europeizzazione anche presso le amministrazioni nazionali. Le politiche comunitarie, infatti, finiscono spesso con l’influenzare gli approcci al governo dei movimenti umani (consapevolmente e/o per effetto della diffusione di pratiche tramite osmosi istituzionale e attraverso la riproduzione di una certa *corporate culture*).

## 2.2 Agenzie

Fra gli altri organi della UE competenti in materia di politica della migrazione vi è ovviamente la già citata Agenzia europea della Guardia di Frontiera e costiera (Frontex), addetta al funzionamento del sistema di controllo e gestione dei confini esterni dell’Area Schengen e dell’UE, istituita nel 2016. Tale attività è svolta gestendo la cooperazione intergovernativa alle frontiere esterne, in prospettiva di una futura ricomprensione delle autorità nazionali competenti per il controllo delle frontiere facenti capo ai paesi membri aderenti allo Spazio

di Schengen. A compensare in qualche misura l'enfasi posta sul controllo delle frontiere rispetto a quello dichiarato dell'accoglienza vi è la presenza nel Consiglio d'Amministrazione di Frontex di rappresentanti non solo dei paesi membri e della Commissione europea ma anche dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Altra agenzia rilevante è l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), creato nel 2010. L'organo supporta l'implementazione del CEAS con un approccio *bottom-up*, raccogliendo e scambiando informazioni sulle *best practices* degli attori coinvolti, redigendo un rapporto annuale sulla situazione dell'asilo nell'UE e definendo orientamenti tecnici al fine di assicurare che le singole richieste d'asilo siano trattate in maniera coerente da tutti i paesi membri. Infine, il Sistema include l'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi *Information Technology* su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Eu-LISA), attiva dalla fine del 2012. L'agenzia gestisce una serie di banche dati che garantiscono la sicurezza nell'Area Schengen, in particolare l'European Dactyloscopy (Eurodac), il database europeo delle impronte digitali per i maggiori di quattordici anni che richiedono asilo politico, entrati o soggiornanti irregolarmente nel territorio dell'UE. Il database è finalizzato a stabilire se il richiedente asilo abbia già presentato domanda di protezione presso un altro paese membro (ossia per combattere i cosiddetti "movimenti secondari") oppure se sia transitato illegalmente attraverso un altro paese membro, in violazione del principio di primo contatto. Altro fondamentale strumento elettronico gestito da Eu-LISA è il Sistema informativo dei visti (VIS), banca dati che collega le guardie di frontiera operanti ai confini esterni dell'UE con tutti i consolati dei paesi membri. Tale sistema fornisce alle autorità competenti in materia di visti, frontiere, asilo e migrazione le informazioni fondamentali relative ai richiedenti un visto Schengen<sup>2</sup>, consentendo, nel contempo, di individuare cittadini di paesi terzi che potrebbero rappresentare un rischio in termini di sicurezza. Eu-LISA gestisce inoltre il Sistema informativo Schengen di seconda generazione (SIS II), che permette alle autorità nazionali di polizia, giudiziarie e amministrative di eseguire controlli specifici condividendo dati pertinenti, segnalazioni di persone (ricercate per l'arresto, scomparse, ricercate per presenziare a un procedimento giudiziario, ai fini di un controllo discreto o specifico, o cittadini di paesi terzi oggetto di una misura di rifiuto di ingresso o di soggiorno nell'Area Schengen) e segnalazioni di oggetti (veicoli, documenti di viaggio, carte di credito, a fini di sequestro o di prova in un procedimento penale, oppure di un controllo). L'agenzia è inoltre impegnata nel coordinamento dello sviluppo di una serie di altri sistemi, tra cui l'Entry-Exit (EES) – un sistema automatizzato per la registrazione di viaggiatori provenienti da paesi terzi titolari di visti Schengen o esenzioni particolari – e il sistema di pre-registrazione dei viaggiatori (ETIAS).

<sup>2</sup> Il visto Schengen è un visto di permanenza breve che permette al suo titolare a) di circolare e risiedere nell'Area Schengen per non più di novanta giorni distribuiti in un periodo di non più di centottanta giorni (visto di permanenza breve), o b) di passare attraverso le aree di transito internazionale degli aeroporti dei paesi Schengen ([https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/schengen\\_visa\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/schengen_visa_en)).

## 2.3 Sistema comune europeo di asilo (CEAS)

L'attività di questi organi si svolge all'interno di una cornice normativa – il già citato Sistema comune europeo di asilo (CEAS) – creato a partire dal 1999 attraverso una serie d'iniziative legislative fra le quali vi è il *Policy Plan on Asylum* del 2008 che definì i tre pilastri di sviluppo del Sistema: l'aumento del livello di armonizzazione degli standard di protezione attraverso l'allineamento delle legislazioni sull'asilo dei paesi membri; lo sviluppo di una cooperazione a livello pratico efficiente e dotata di risorse adeguate; un incremento del senso di solidarietà fra i paesi dell'Unione e fra questi e i paesi terzi.

Attualmente, **il CEAS si basa su una serie di norme variamente emendate alla luce delle persistenti differenze tra i sistemi di protezione dei diversi paesi, per quanto riguarda sia le misure di accoglienza, sia le percentuali di riconoscimento, sia le procedure di esame delle domande.**

Il Regolamento Dublino III (604/2013) stabilisce quale paese membro debba farsi carico della richiesta di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Il principio generale alla base del regolamento è che qualsiasi domanda di asilo debba essere esaminata da un solo paese membro, fermo restando che ciascuno di essi può decidere di farsi carico di una domanda pur non essendo competente secondo i criteri previsti dal Regolamento. Ciò è avvenuto in occasione della cosiddetta “politica della porta aperta” brevemente perseguita dalle autorità tedesche nel 2015 a favore dei richiedenti asilo provenienti dalle regioni interessate dal conflitto civile in Siria. La determinazione dello Stato competente si basa su criteri che includono la minore età del richiedente, la presenza di familiari e congiunti beneficiari di protezione internazionale, il ricongiungimento per cause umanitarie. Tuttavia, l'aspetto più noto del Regolamento – tuttora al centro delle maggiori polemiche – è l'attribuzione della competenza per l'esame di una domanda al paese in cui il richiedente asilo ha effettuato il primo ingresso nell'Area Schengen (salvo il caso in cui un paese membro non possa essere ritenuto responsabile dell'ingresso irregolare, o quando il richiedente abbia soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale). Gli ultimi emendamenti al Regolamento non hanno affrontato la questione cruciale dell'onere sproporzionato che il sistema impone ai paesi di frontiera maggiormente esposti ai flussi migratori rispetto agli altri, né tantomeno al problema delle condizioni che tale squilibrio strutturale comporta per i migranti in attesa di veder vagliata la propria situazione in vista dell'ottenimento di una qualche forma di protezione internazionale, o eventualmente dell'ordine di rimpatrio. Come denunciato da diverse organizzazioni umanitarie, le condizioni presenti nei punti di raccolta e negli *hotspot* sono spesso al limite dell'accettabilità da un punto di vista sanitario, fino a degenerare in vere e proprie emergenze umanitarie.

D'altro canto, il Regolamento include una definizione relativamente ampia di “familiari” che almeno potenzialmente agevola l'ottenimento della protezione internazionale, specie da parte dei minori, cui la norma destina speciali misure di garanzia, fra le quali l'assistenza di un rappresentante e l'obbligo imposto

al paese presso il quale è stata presentata la domanda di procedere in tempi brevi alla ricerca dei familiari, assicurando che tutta la procedura sia attuata nel rispetto del superiore interesse del minore. È inoltre esplicitata l'impossibilità di trasferire un richiedente verso un paese membro nel quale il migrante rischi di subire un trattamento inumano o degradante, facendo proprio il principio previsto dalla Convenzione dei diritti dell'uomo. Il regolamento chiarisce inoltre il contenuto del diritto all'informazione del richiedente protezione internazionale e introduce il colloquio personale, il cui verbale può essere ottenuto dal richiedente o dal suo rappresentante legale. In questo modo, la norma inquadra i richiedenti asilo non (solo) come destinatari passivi delle iniziative delle autorità, ma anche come soggetti dotati di *agency*. Perlomeno in linea di principio, stabilendo tale valore, l'Unione pone un limite alla tendenza delle politiche d'asilo – e del diritto internazionale in generale – a inquadrare i richiedenti protezione internazionale in termini che sfociano nel paternalismo, quantomeno nella misura in cui esse attribuiscono ai migranti obiettivi, criteri morali e visioni del mondo ritenuti acriticamente “oggettivi”, e naturalmente condivisi(bili) da qualsiasi essere umano che si trovi in determinate condizioni di vita. Seppur mossa da intenzioni benevole, una tale impostazione esclude il punto di vista – individuale e collettivo – dei richiedenti asilo, come pure quello della popolazione autoctona che si trova in effettivo contatto con essi (Eriksen, 2016). Peraltro, la questione è in buona misura solo di principio poiché, nella pratica (ma anche per esplicita previsione contenuta nel dettato della norma), le garanzie offerte ai richiedenti asilo sono finalizzate ad agevolare l'applicazione del regolamento.

Altra norma fondamentale del Sistema comune europeo d'asilo è il Regolamento Eurodac (603/2013), che rende obbligatorio il rilevamento tempestivo delle impronte digitali di ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a quattordici anni. Il Regolamento dispone la conservazione per dieci anni di suddetti dati, a meno che il richiedente non acquisisca la cittadinanza di un paese membro. Inoltre, il Regolamento Eurodac obbliga gli stati alla rilevazione delle impronte digitali di tutti i cittadini di paesi terzi o apolidi di età non inferiore a quattordici anni che siano fermati dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera esterna, in provenienza da un paese terzo e che non siano stati respinti. Anche in questo caso i dati sono conservati, ma per soli diciotto mesi, salvo che all'interessato sia rilasciato prima della scadenza un titolo di soggiorno, ovvero che lo stesso abbia lasciato il territorio dell'UE o abbia acquisito la cittadinanza di un paese membro. Il Regolamento offre inoltre la possibilità per le autorità nazionali di trasmettere al sistema centrale i dati relativi alle impronte digitali rilevate a un cittadino di paese terzo o apolide (sempre di età non inferiore a quattordici anni) soggiornante irregolarmente nel loro territorio, al solo fine di stabilire se tale persona abbia precedentemente presentato domanda di protezione internazionale in un altro paese membro. Tali dati non sono conservati nel sistema centrale. Più delicato è il secondo obiettivo perseguito del Regolamento, che consiste nel permettere – a certe condizioni – l'accesso ai dati contenuti nel sistema Eurodac anche alle autorità nazionali di contrasto al terrorismo o ad altri reati gravi (ovvero che danno luogo alla consegna in base

al mandato di arresto europeo) nonché all'ufficio europeo di polizia (Europol), l'agenzia dell'UE finalizzata alla lotta al crimine nel territorio dei paesi membri attraverso la raccolta e lo scambio di informazioni e la facilitazione delle indagini. Una tale facoltà, seppur ragionevole sotto diversi punti di vista, segnala una tendenza all'associazione fra immigrazione irregolare e criminalità.

Altri elementi del Sistema sono la "direttiva procedure" (2013/32/UE) – finalizzata alla definizione di procedure comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale, assicurando condizioni migliori per la presentazione della propria richiesta, nonché maggior protezione a minori e vittime di tortura – e la "direttiva accoglienza" (2013/33/UE), che disciplina la normativa europea relativa all'accoglienza dei richiedenti in attesa del riconoscimento del proprio status, con l'obiettivo dichiarato di procedere con l'armonizzazione e il miglioramento delle condizioni di accoglienza, anche al fine di limitare i movimenti secondari dei richiedenti all'interno dell'UE.

Il CEAS include inoltre la "direttiva rimpatri" (2008/115/CE), disciplinante le norme e le procedure comuni applicabili per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi che soggiorno irregolarmente nei paesi membri. Il fine è, da un lato, porre le basi legislative di una politica di rimpatrio credibile coordinando le legislazioni degli Stati membri e, dall'altro, elaborare norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali. L'altra norma è la "direttiva qualifiche" (2011/95/UE), con la quale si cerca di realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme nazionali relative al riconoscimento e alla protezione internazionale, armonizzando, fra l'altro, il contenuto dello status di protezione sussidiaria a quello dello status di rifugiato. La norma circoscrive significativamente la possibilità di limitare l'accesso ad alcuni diritti ai soli rifugiati, possibilità di cui avevano tuttavia fatto uso effettivo solo pochi paesi membri.

## *2.4 Migrazioni economiche*

Per quanto riguarda invece il governo delle immigrazioni per motivi economici di individui provenienti da paesi terzi, esso non ha mai visto alcun trasferimento sostanziale di competenze a livello sovranazionale (né peraltro vi sono iniziative in questo senso nel regime internazionale di protezione dei rifugiati). Peraltro, anche il semplice coordinamento intergovernativo rimane a livello notevolmente basso. Infatti, esso è limitato in sostanza a direttive sull'ingresso di gruppi specifici come lavoratori altamente qualificati, studenti, ricercatori e lavoratori regionali e sui diritti di lavoratori provenienti da paesi terzi legalmente residenti all'interno dell'Unione. La questione è rilevante anche perché la sostanziale assenza di canali d'accesso regolari per individui privi di qualifiche e competenze particolarmente alte è fra i motivi che maggiormente spingono all'invocazione infondata delle motivazioni umanitarie da parte dei cosiddetti "migranti economici", alimentando così l'utilizzo della figura dei "finti rifugiati" a scopi polemici da parte di forze anti-immigrazione. Si può quindi affermare che, a fronte di un livello di istituzionalizzazione molto elevato del sistema di

*governance* della politica delle migrazioni e del valore nominalmente molto alto attribuito alla mobilità, l'integrazione europea in questo ambito di autorità pare essere stata finalizzata innanzitutto al *controllo* dei flussi umani, come confermato dal Nuovo Patto europeo sulle migrazioni presentato a settembre 2020 dalla Commissione.

### 3. La novità (molto) relativa del Patto sulla migrazione e l'asilo

La preminenza della modalità “emergenziale” in cui l'Unione si trova a operare da almeno dieci anni a questa parte è stata ulteriormente confermata dai tempi di ideazione e presentazione da parte della Commissione europea del suo Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (Commissione europea, 2020). Il documento, che pure era stato preannunciato dalla allora neo-nominata Presidente von der Leyen come nodo fondamentale delle linee guida della sua Commissione, è infatti stato reso pubblico solo dopo il superamento della (prima?) fase parossistica della pandemia di COVID-19, ma anche a pochi giorni dal tremendo incendio che aveva distrutto il campo di Moria, sull'isola greca di Lesbo, dove continuano a vivere in condizioni terribili oltre dodicimila migranti in attesa di riconoscimento del proprio status, e in molti casi del proprio destino. Di fronte all'epitome del sostanziale fallimento delle politiche della migrazione e dell'asilo dell'UE, la Commissione ha cercato di presentare la propria proposta come uno slancio verso un nuovo sistema in grado di gestire la complessità strutturale del fenomeno e la miriade di drammi umani che lo compongono. Tuttavia, al riconoscimento dei limiti del vecchio approccio non paiono corrispondere proposte che possano davvero segnare una soluzione di continuità. Al contrario, **la ratio pare rimanere il controllo delle frontiere e il rafforzamento dei meccanismi volti a prevenirne l'attraversamento, e non solo quello irregolare.** I propositi di una nuova solidarietà nell'accoglienza paiono essere stati soppiantati dall'affinamento di soluzioni che continuano a mirare alla massima riduzione della mobilità umana dal “Sud globale”, implicitamente intesa come circostanza eccezionale. Al di là di considerazioni di opportunità sull'utilizzo di certi toni enfatici, va riconosciuto che la Commissione non poteva che trovarsi ancora una volta costretta ad affrontare uno dei dilemmi più classici dei processi decisionali dell'UE. Una prima opzione consisteva nel “lanciare il cuore oltre l'ostacolo”, facendo leva sulla propria competenza tecnocratica e sulla legittimazione che ne deriva, sperando di superare “d'impeto” le prevedibili opposizioni delle istituzioni intergovernative, e dunque di non incorrere nell'infelice esito del (già di per sé modesto) piano di ricollocamento proposto nel 2015 dalla Commissione Junker. L'alternativa consisteva nel perpetuare i processi decisionali “iperconsensuali” che caratterizzano il sistema politico dell'UE, cercando di anticipare e disinnescare i conflitti inter-istituzionali, creando un clima d'intesa foriero di soluzioni venture (relativamente) più ambiziose (Hix, 2006). In questo senso, la creazione di vincitori e vinti attraverso ipotetiche decisioni a maggioranza è intesa come un pericolo per il raggiungimento di un ragionevole

compromesso. Dati le attuali competenze dell'UE e gli orientamenti politici ostili alle migrazioni tuttora prevalenti in diversi paesi membri, la seconda opzione è parsa la più ragionevole, come dichiarato dallo stesso commissario Schinas (2020). Tuttavia, per ammissione della stessa Commissione, la situazione attuale appare sempre più insostenibile, tanto da un punto di vista etico e umanitario quanto da uno prettamente pragmatico, dato **che il sistema di Dublino continuerà prevedibilmente a sperequare gli oneri economici, amministrativi e di sicurezza dell'accoglienza a sfavore dei paesi maggiormente esposti ai flussi**. Dunque, pur mutando nei suoi elementi, il dilemma politico rimane, perdendo però i tratti della tragedia presenti fra il 2015 e il 2017, e acquisendo invece quelli dell'abiezione e della mediocrità, dato che i livelli degli arrivi attuali sono ormai paragonabili a quelli precedenti la "crisi".

Il piano della Commissione prevede un primo "livello", orientato alla dimensione esterna, consistente soprattutto in accordi con i paesi di origine e di transito dei flussi umani, al fine di perseguire l'intento – dichiarato da molti in maniera spesso strumentale – di aiutare le persone nei loro paesi d'origine, offrendo loro alternative valide agli imprevisti della migrazione. Il "secondo livello" del Patto dovrà invece consistere in un più efficiente sistema di vaglio degli attraversamenti dei confini esterni, con una nuova guardia di frontiera e costiera europea dotata di maggiori risorse: lo scopo sarà quello di orientare, fin dall'ingresso, le diverse "categorie" di migranti verso percorsi appropriati; tale intento peraltro non pone assolutamente in questione la validità dei criteri alla base della differenza convenzionale fra migrazione forzata e non forzata. L'ultimo "livello" include infine l'ormai già noto "meccanismo rigoroso ma giusto (*sic!*) di solidarietà" e l'introduzione di un sistema di "ritorni sponsorizzati". Tale meccanismo permetterà ai paesi contrari al ricollocamento entro i propri confini nazionali dei migranti (che avverrà su base esclusivamente volontaria), o non disposti/non in grado di fornire supporto operativo immediato, l'alternativa di farsi carico del ritorno in patria di coloro che non presenteranno le condizioni necessarie a ottenere alcuna forma di protezione internazionale. L'onere sproporzionato che fino a oggi ha gravato sui paesi in cui un migrante entrava per la prima volta nell'UE, secondo il piano, sarà eliminato attraverso il trasferimento verso i paesi sponsorizzanti i rimpatri "per conto terzi".

Quali che siano le potenzialità e i limiti (di ordine pragmatico ed etico) del piano, esso rimane a oggi un documento dal valore prettamente politico, poiché la sua implementazione dipenderà dall'approvazione del Parlamento e del Consiglio. In quest'ultima istituzione, la decisione verrà presa in base al metodo intergovernativo, che formalmente vede l'applicazione della regola dell'unanimità, ma che nei fatti può contare anche su tecniche di costruzione di *consensus* a opera di membri particolarmente attivi e della Presidenza di turno, creando non solo un clima di fiducia ma anche convincenti *side-payment*. Dato che le novità prefigurate dal Patto pertengono essenzialmente agli strumenti della politica, ma non ai presupposti politici ed etici che la sottendono, al momento il risultato più ambizioso cui il Patto può aspirare è appunto fungere da **"nuovo inizio" di un processo di riforma che richiederà ancora molto impegno e risorse e tempo per mostrare i suoi eventuali frutti**.

## Riferimenti bibliografici

Amin A. (2017), *“Europe through the Looking Glass”*, “European Union and Disunion: Reflections on European Identity”, in Lewis P., Amin A. (ed.), *The British Academy*, London, pp. 90-94.

Bhambra G.K. (2016), *Whither Europe?*, “Interventions”, 18, 2, pp. 187-202.

Codini E., D’Odorico M. (2020), *Verso una nuova solidarietà. Prime osservazioni riguardo al Patto europeo sulla migrazione e l’asilo* [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/verso-una-nuova-solidarieta/>.

Commissione europea (2020), *Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo* [online] testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it).

De Genova N. (2017), *In the Land of the Setting Sun. Reflections on ‘Islamization’ and ‘Patriotic Europeanism’*, “Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies”, vol. 1, n. 2, pp. 1-12.

Di Pascale A. (2020), *Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo*, [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/nuovo-patto-europeo-su-migrazione-e-asilo-23-9-2020/>.

Dover R. (2008), *Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far*, “European Integration”, vol. 30, n. 1, pp. 113-130.

Eriksen E.O. (2016), *Three Conceptions of Global Political Justice*, “GLOBUS Research Papers”, 1/2016.

Geddes A. (2001), *Asylum in Europe: states, the European Union and the international system*, “Refugee Survey Quarterly”, vol. 20, n. 2, pp. 59-72.

Habermas J. (2001), *La Costellazione postnazionale. La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano.

Hix S. (2006), “The European Union as a polity (i)”, in Jørgensen K.E., Pollack M.A., Rosamond B., *Handbook of european union politics*, SAGE, London, pp. 141-158.

Lavenex S. (2018), *Regional migration governance – building block of global initiatives?*, “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 45, n. 8, pp. 1275-1293.

Morris L. (1997), *Migration and the Nation-State: The Path to a Post-National Europe?*, “The British Journal of Sociology”, vol. 48, n. 2, pp. 192-209.

Schinas M. (2020), *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, [online] testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1736](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736).

Schmidt V.A. (2018), “Ideas and the Rise of Neoliberalism in Europe”, in Cahill D., Cooper M., Konings M., Primrose (ed.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, SAGE, London, pp. 69-81.

Stierl M. (2020), *Reimagining EUrope through the Governance of Migration*, “International Political Sociology”, 0, pp. 1-18.

Van Wolleghem P. (2020), *Riformare Dublino e attivare la solidarietà: gli obiettivi del nuovo Patto UE sulla Migrazione e l'Asilo* [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/riformare-dublino-e-attivare-la-solidarieta-15-10-2020/>.

Wincott D. (2003), "The Idea of the European Social Model: Limits and Paradoxes of Europeanization", in Featherstone K., Radaelli C.M. (ed.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 279-302.



1. Considerazioni introduttive

---

2. Le restrizioni alla libera circolazione nell'UE e ai viaggi non essenziali da paesi terzi. Le ripercussioni sul diritto di asilo

---

3. La cooperazione con la Turchia e la situazione alla frontiera greco-turca

---

4. Il futuro delle politiche di asilo e immigrazione: il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

---

5. Il controllo e la gestione delle frontiere

---

6. La dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo

---

7. Vie di accesso legali e integrazione dei migranti

---

8. Considerazioni conclusive

# 11.

# L'evoluzione del quadro normativo europeo

*Alessia Di Pascale*

## 1. Considerazioni introduttive

Dalla fine di febbraio l'Europa è stata esposta a quella che il premier inglese Boris Johnson ha definito la più grave crisi sanitaria di questa generazione. L'emergenza pandemica provocata dal COVID-19 si è ripercossa su una molteplicità di ambiti sociali ed economici, mettendo nuovamente sotto pressione il processo di integrazione europea, tanto che numerose voci si sono levate richiamando l'Unione europea a una più ponderata consapevolezza e al coraggio di scelte all'altezza dell'eccezionalità della situazione. Alle già acute tensioni tra Stati membri e istituzioni europee, ben evidenziate nei complessi negoziati su *Next Generation EU*, si è aggiunta la decisione del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunale costituzionale federale tedesco) resa il 5 maggio, la quale ha rimarcato una volta di più le diverse sensibilità ed i particolarismi che insidiano la solidarietà europea. Quest'ultima, oggi valore trasversale e specificamente fondante dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, incardinato nei Trattati, sin dagli albori fu posta almeno idealmente a fondamento del progetto europeo da Robert Schuman, nella dichiarazione di cui nel 2020 si sono celebrati i settant'anni<sup>1</sup>.

Gravità della situazione ed appelli ad una condivisione degli oneri che richiamano alla mente quanto avvenuto esattamente cinque anni fa, nella primavera

<sup>1</sup> Si tratta della dichiarazione rilasciata dall'allora ministro degli Esteri francese Robert Schuman il 9 maggio 1950, testo disponibile in: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it).

del 2015, allorché oltre un milione di persone, in gran parte in fuga dal conflitto in Siria, attraversarono irregolarmente le frontiere dell'Unione europea. Allora molti Stati membri reagirono con il progressivo ripristino dei controlli alle frontiere interne e con la minaccia di ergere muri, barriere fisiche simbolo delle divisioni politiche esistenti<sup>2</sup>. Quell'afflusso massiccio di persone poneva davanti all'opinione pubblica europea l'entità della sfida che avrebbe caratterizzato gli anni a venire. Le migrazioni non erano più un argomento per "addetti ai lavori", ma i numeri globali e la pressione sull'Europa, certificavano l'entità di un fenomeno ormai strutturale e non più solo legato a una "perturbazione" contingente ed emergenziale. Come è noto, la mancanza di solidarietà effettiva, l'incapacità di mediare tra interessi e posizioni contrapposte tra Stati membri, il moltiplicarsi di voci e punti di vista su un tema sempre più divisivo, non hanno favorito il discernimento e le scelte che la questione avrebbe richiesto, portando a controverse soluzioni palliative, le cui fragilità sono riaffiorate nell'ultimo anno.

## 2. Le restrizioni alla libera circolazione nell'UE e ai viaggi non essenziali da paesi terzi. Le ripercussioni sul diritto di asilo

Facendo seguito a due decisioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, con cui il COVID-19 è stato dichiarato quale emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale (30 gennaio) e successivamente quale pandemia (11 marzo), diversi Stati membri hanno adottato misure, motivate da esigenze di tutela della salute pubblica, volte a limitare l'attraversamento delle proprie frontiere e ad indentificare e isolare i soggetti potenzialmente contagiati. Tra marzo e aprile, in particolare, tredici Stati membri, oltre alla Svizzera, l'Islanda e la Norvegia, che aderiscono allo spazio Schengen, hanno comunicato alla Commissione europea il ripristino dei controlli alle frontiere interne, utilizzando le possibilità legate a situazioni eccezionali e di minaccia grave, previste dal Codice frontiere Schengen<sup>3</sup>. **Diversi gli ambiti (accesso e svolgimento delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, condizioni di accoglienza), in cui sono state, inoltre, introdotte misure nazionali suscettibili di ripercuotersi sulla posizione dei richiedenti protezione internazionale e sul corretto funzionamento del sistema comune europeo di asilo**<sup>4</sup>. Anche a seguito delle preoccupazioni espresse dalle organizzazioni della società civile rispetto a questo complesso di restrizioni e al conseguente rischio di violazione di principi e diritti fondamentali sanciti nell'ordinamento dell'UE, la Commissione europea ha adottato delle linee guida finalizzate ad assicurare l'effettività

<sup>2</sup> Nascimbene (2016).

<sup>3</sup> Per un elenco si veda: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en). Caggiano (2020), Montaldo (2020), Di Pascale (2020).

<sup>4</sup> Per una ricostruzione si vedano le schede paese pubblicate sul sito europeo sull'integrazione, promosso dalla Commissione europea: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/covid-19s-impact-on-migrant-communities> e le informazioni disponibili su: <https://www.ecre.org/?s=covid>.

del diritto di asilo nel contesto dell'emergenza sanitaria<sup>5</sup>.

Al fine di evitare interventi difformi a livello nazionale, che ne avrebbero minato l'efficacia, rafforzando l'impressione di divisione ed autarchia degli Stati membri, con una comunicazione del 16 marzo<sup>6</sup>, è stata poi raccomandata l'adozione, da parte di tutti i paesi Schengen e associati, di una decisione coordinata ai fini dell'applicazione di restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali verso la c.d. "zona UE+"<sup>7</sup>, per un periodo iniziale di 30 giorni. La raccomandazione, che si colloca all'interno di una procedura irrituale e non contemplata né nei Trattati né nel Codice frontiere Schengen, e ha sollevato numerose problematiche giuridiche, quanto all'oggetto (le restrizioni ai viaggi), ai presupposti e alle modalità attuative<sup>8</sup>, è stata condivisa dal Consiglio europeo nel corso di una riunione il 17 marzo. Essa è stata seguita da successive iniziative della Commissione, la quale nel valutare l'applicazione della misura, ne ha suggerito la proroga fino al 30 giugno 2020<sup>9</sup>. Il Consiglio ha, quindi, adottato la raccomandazione (UE) 2020/912 sulla graduale abolizione delle restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali nell'UE<sup>10</sup>.

A seguito della recrudescenza dell'epidemia in autunno, il Consiglio europeo nel corso della riunione del 15-16 ottobre, preso atto della situazione epidemiologica senza precedenti tale da suscitare gravissime preoccupazioni, ha invitato il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a proseguire lo sforzo globale di coordinamento. Su questa base la Commissione ha predisposto dei nuovi orientamenti relativi alle persone esentate dalla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> (2020/C 126/02), in GUUE C 126 del 17.4.2020, p. 12.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *COVID-19: Restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali nell'UE*, COM (2020) 115 def. del 16.3.2020. Si vedano anche *gli Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*, del 16.3.2020, C(2020)1753 finale, in GUUE C 861 del 16.3.2020, e la *Comunicazione della Commissione COVID-19 Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti 2020/C*, in GUUE C 1021 del 30.3.2020, p. 3.

<sup>7</sup> La "zona UE+" è stata riferita a tutti gli Stati membri dell'area Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania) e ai quattro Stati associati, nonché a Irlanda e Regno Unito qualora questi ultimi decidano di allinearsi.

<sup>8</sup> Thym (2020).

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione, *Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne – COVID-19*, 2020/C 169/03, in GUUE C 169 del 15.5.2020, p. 30 ss.; *Linee guida per una ripresa graduale e coordinata delle operazioni di visto*, (2020/C 197 I/01), in GUUE C 197 del 12.6.2020, p. 1.

<sup>10</sup> *Raccomandazione (UE) 2020/912 DEL CONSIGLIO del 30 giugno 2020 relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione*, in GUUE LI 208 del 1° luglio 2020, p. 1.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione, *COVID-19 Orientamenti relativi alle persone esentate dalla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE con riferimento all'attuazione della raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio del 30 giugno 2020*, COM(2020) 686 finale del 28.10.2020.

### 3. La cooperazione con la Turchia e la situazione alla frontiera greco-turca

Quasi contemporaneamente all'acuirsi dell'emergenza sanitaria in Europa, grande clamore ha suscitato la situazione verificatasi alla frontiera greco-turca alla fine di febbraio, allorché il governo greco si è trovato a fronteggiare alcune decine di migliaia di migranti che hanno tentato di attraversare il confine per fare ingresso nell'Unione europea. Tale pressione ha fatto seguito all'annuncio del Presidente turco Erdoğan il quale, lamentando che l'UE non aveva sostenuto gli sforzi militari turchi in Siria, in particolare nella regione di Idlib, aveva affermato che non sarebbe più stato impedito ai migranti presenti sul proprio territorio (oltre 4 milioni di sfollati, che fanno della Turchia il paese che ospita il maggior numero di rifugiati e richiedenti asilo al mondo)<sup>12</sup> di raggiungere l'Europa, con l'ordine alla polizia di frontiera di non intervenire<sup>13</sup>.

Occorre ricordare, in proposito, la cooperazione avviata con il paese anatolico nel contesto della c.d crisi dei migranti, che investì l'Unione europea in particolare nel 2015-2016 (si rinvia ai precedenti rapporti). **Il principale risultato, dopo quattro anni, è consistito nella significativa riduzione degli arrivi (-94%), a fronte di soltanto circa 2.700 rimpatri verso la Turchia e 27.000 reinsediamenti nell'Unione europea**<sup>14</sup>.

Gli eventi verificatisi alla fine di febbraio hanno pertanto interessato un paese – la Grecia – già sottoposto a notevole pressione economica e migratoria negli anni recenti, che ospita oggi oltre centomila persone nel proprio sistema di accoglienza. La situazione è apparsa particolarmente critica sulle isole dove, in campi destinati ad accogliere alcune migliaia di persone, a marzo erano “ospitati” circa 40.000 migranti in condizioni di promiscuità, sovraffollamento e precarie condizioni igienico-sanitarie, constatate anche in un rapporto della Corte dei conti europea<sup>15</sup>. Deplorabile soprattutto il caso di Moira sull'isola di Lesbo, nell'Egeo, dove si trovavano circa 20.000 persone in un campo progettato per accoglierne 3.000. Una condizione aggravatasi nel mese di settembre allorché a seguito delle rigide misure di isolamento, adottate in ragione della scoperta di casi di contagio da COVID-19 nel campo di Moira, è divampato un grave incendio che ha comportato l'evacuazione dello stesso, lasciando molti migranti (inclusi minori) privi di accoglienza.

A fronte di questa situazione già estremamente problematica e della pressione di alcune decine di migliaia di persone alla propria frontiera esterna, **la Gre-**

<sup>12</sup> Secondo l'UNHCR, la Turchia ospita più di 3,6 milioni di sfollati siriani e circa 360.000 rifugiati e richiedenti asilo di altri paesi, principalmente Afghanistan, Iraq e Iran, <http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>.

<sup>13</sup> Talbot (2020), Stanicek (2020).

<sup>14</sup> *EU-Turkey statement. Four years on*, marzo 2020, testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318\\_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf).

<sup>15</sup> *Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results*, European Court of Auditors, novembre 2019, testo disponibile in: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_24/SR\\_Migration\\_management\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_24/SR_Migration_management_EN.pdf).

**cia ha dichiarato lo stato di emergenza**, predisponendo misure di controllo e di polizia, volte ad impedire gli ingressi o a allontanare quanti avessero eventualmente varcato irregolarmente il confine. I metodi usati per contrastare gli arrivi sono apparsi, tuttavia, eccessivi, tanto da indurre il relatore speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti a censurare i fatti riportati dalla stampa<sup>16</sup>.

**La reazione greca, di fronte alla minaccia di nuovi massicci ingressi attraverso il confine turco, ha inciso profondamente anche sull'attuazione del diritto di asilo nel paese, disponendosi, con un decreto di emergenza<sup>17</sup>, la completa sospensione delle attività dell'Ufficio d'asilo greco dal 1° marzo.** Il 26 marzo il decreto del governo è stato confermato dal Parlamento greco e successivamente esteso fino al 15 maggio, richiamando esigenze di tutela della salute e prevenzione del contagio.

In un contesto di tale gravità, per la situazione verificatasi alla frontiera con la Turchia e per le violazioni dei diritti fondamentali, incluso del diritto di asilo, attuate dalla Grecia, a marzo l'Unione europea è intervenuta con un piano di azione, articolato in sei punti, senza tuttavia né prevedere più massicci meccanismi di ripartizione tra Stati membri, come quelli attuati nel biennio 2015-2017 (ad eccezione di un piano di ricollocamento di circa 3000 persone vulnerabili, inclusi minori non accompagnati), né condannare la posizione dello Stato membro<sup>18</sup>. A fronte di tale inattività, che evidentemente testimonia, da un lato l'assenza di strumenti adeguati ad attuare un'effettiva solidarietà europea in situazioni di emergenza, ma anche, dall'altro, i rischi derivanti da processi di esternalizzazione del controllo dell'immigrazione a Stati terzi, che ne diventano poi arbitri, un gruppo di organizzazioni europee ha inviato una denuncia alla Commissione europea per sollecitare l'avvio di una procedura di infrazione contro la Grecia<sup>19</sup>.

#### 4. Il futuro delle politiche di asilo e immigrazione: il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Indicato come una delle priorità della nuova Commissione europea sin dal suo insediamento, atteso a febbraio e poi rinviato più volte a causa dell'emergenza pandemica, **il 23 settembre è stato infine pubblicato l'attesissimo Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo<sup>20</sup>**. Si tratta di un pacchetto di riforma,

<sup>16</sup> *Greece: Rights violations against asylum seekers at Turkey-Greece border must stop*, UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, 23 marzo 2020, testo disponibile in: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E>.

<sup>17</sup> Una traduzione del decreto è testo disponibile in: <http://odysseus-network.eu/news/translation-of-the-greek-decree-on-asylum-at-the-turkish-border-in-english>.

<sup>18</sup> Si veda la dichiarazione del Vice-Presidente Schinas sulle azioni di immediato sostegno alla Grecia, 4.3.2020, testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_395](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_395).

<sup>19</sup> *Complaint to the European Commission concerning infringements of EU law by Greece on behalf of Wemove Europe and Oxfam international*, 22-9-2020, testo disponibile in: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-09/wemove-oxfam-complaint-to-ec-asylum-greece-eu.pdf>.

<sup>20</sup> Si vedano in proposito i diversi contributi pubblicati su: <https://www.ismu.org/europa-africa-e-migrazioni/>.

che modifica ed integra gli atti che compongono attualmente il sistema comune europeo di asilo (si veda il capitolo 10 in questo Rapporto), intervenendo anche in ulteriori ambiti (le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, la cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso). In una comunicazione della Commissione<sup>21</sup> sono spiegate le ragioni della riforma, illustrati gli elementi di novità e delineata l'articolazione della nuova strategia sottesa al Patto. Il pacchetto è, poi, completato da nove strumenti giuridici: cinque proposte di regolamento, che segnalano la volontà di assicurare un'applicazione uniforme negli Stati membri, scevra da filtri o interventi nazionali, con ciò confermando un approccio alla materia avviato dal 2016, oltre ad atti di carattere non vincolante e di orientamento (3 raccomandazioni, 1 linea guida). La Commissione ha, inoltre, predisposto una *roadmap* per l'attuazione, ipotizzando che la gran parte delle misure possano essere adottate entro il 2021.

Richiamando i principi di solidarietà ed equa condivisione degli oneri, il Nuovo Patto si propone di promuovere un approccio integrato volto ad affrontare, entro un quadro unitario e coordinato, le politiche in materia di asilo, migrazione, rimpatrio, protezione delle frontiere esterne, lotta al traffico di migranti e relazioni con i principali paesi terzi, evitando il ricorso a soluzioni occasionali disposte volta per volta, che hanno caratterizzato la gestione dei flussi e la cooperazione tra Stati membri negli ultimi anni. Si afferma l'intenzione di assicurare, da un lato, un equilibrio degli sforzi nel trattamento delle domande di protezione e, dall'altro lato, la rapida identificazione di coloro che hanno bisogno di protezione internazionale e il conseguente effettivo rimpatrio, in mancanza dei presupposti.

I testi presentati non sostituiscono, ma per lo più integrano, le proposte di riforma del 2016 ed, anzi, per quelle ad uno stadio negoziale avanzato<sup>22</sup>, la Commissione ne sollecita la prossima adozione. Le proposte di regolamento c.d. Dublino IV e di regolamento c.d. procedure sono oggetto di nuove iniziative, preso atto della diversità di posizioni emerse e dell'inconciliabilità delle stesse. Anche la precedente proposta di modifica del regolamento c.d. EURODAC è ripresentata con delle modifiche.

**Evidentemente la maggiore attenzione è stata rivolta all'attesa riforma del c.d. sistema Dublino. Nonostante il cambio di denominazione** (con la presentazione di un nuovo "regolamento sulla gestione dell'immigrazione e asilo"<sup>23</sup>), **resta valido l'impianto complessivo nelle situazioni ordinarie.** La ben nota struttura, fondata su criteri gerarchici funzionali all'individuazione di uno Stato membro competente all'esame della domanda di protezione, e che porta ad identificarlo nello Stato di primo ingresso in caso di inapplicabilità dei criteri antecedenti, non viene intaccata, seppur con qualche novità (il nuovo

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020), 609 finale del 23.9.2020.

<sup>22</sup> Si rinvia ai precedenti Rapporti ISMU.

<sup>23</sup> COM(2020) 610 finale del 23.9.2020.

criterio del possesso di un diploma o di una qualifica rilasciata da uno Stato membro, l'ampliamento del novero dei familiari, la competenza in caso di sbarco a seguito di operazioni di salvataggio). Rilevanti gli interventi sulla cessazione della competenza: non solo la responsabilità del paese di primo ingresso, che sussiste anche nei confronti di quanti siano sbarcati a seguito di un'operazione di salvataggio e non siano ricollocati altrove, permane per tre anni (a differenza degli attuali 12 mesi), ma tutto il complesso di clausole che ne comportavano la cessazione subisce una profonda revisione. A fronte di questo più stringente radicamento in capo al paese individuato come competente (che, alla luce della precedente esperienza e delle limitate modifiche apportate agli altri criteri, sarà in gran parte quello di primo ingresso), diventa estremamente importante il funzionamento dell'elemento innovativo introdotto con il meccanismo di solidarietà contenuto nella parte IV. Pur accogliendo positivamente l'introduzione di un sistema di ricollocamento strutturale, non si può non sollevare qualche perplessità sulla sua effettività ed adeguatezza, rilevando anzitutto che in situazioni ordinarie, il trasferimento verso un altro Stato membro avviene solo su base volontaria, la Commissione limitandosi ad assicurare il coordinamento delle operazioni. **La solidarietà diventa obbligatoria, applicando una chiave di ripartizione (basata sulla popolazione e la situazione economica del paese di trasferimento), solo se uno Stato membro è sottoposto a particolare pressione ovvero nel caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio (SAR).** Ma pur obbligatoria, essa può assumere diverse forme, venendo consentito agli Stati membri refrattari di optare per una sponsorizzazione dei rimpatri, ovvero di contribuire al rafforzamento delle capacità, al sostegno operativo, con competenze tecniche e operative. Viene, quindi, introdotto un meccanismo piuttosto complesso e farraginoso, la cui attuazione pratica, subordinata a una molteplicità di opzioni possibili, non può che avere un esito incerto sull'effettivo alleggerimento del numero delle persone da accogliere.

## 5. Il controllo e la gestione delle frontiere

**Il tema del controllo delle frontiere rimane evidentemente uno dei principali ambiti di intervento dell'Unione europea.** Il nuovo regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, adottato nel novembre 2019<sup>24</sup>, ha apportato numerose modifiche e novità al quadro giuridico vigente, ampliando il mandato dell'Agenzia, con l'obiettivo di rafforzarne la capacità operativa. Tra i diversi interventi si segnala, in particolare, **la graduale dotazione dell'Agenzia, a partire dal gennaio 2021, di un proprio corpo permanente di guardie di frontiera per garantire un controllo efficace delle frontiere esterne dell'UE.** L'obiettivo strategico di una capacità di 10.000 membri del personale

<sup>24</sup> Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, in GUUE L 295 del 14.11.2019, p. 1.

operativo (pari all'8,7% delle 115.000 guardie di frontiera nazionali), come previsto dall'allegato I, dovrebbe essere raggiunto nel 2027 (si veda il capitolo 12 in questo Rapporto). In linea con il più ampio mandato attribuito all'Agenzia, tale personale non solo coadiuverà gli Stati nel controllo delle frontiere esterne, ma potrà essere impiegato in relazione alle funzioni di contrasto della criminalità transfrontaliera, dei movimenti secondari, nonché in materia di rimpatrio. La guardia di frontiera e costiera europea potrà anche essere dotata di mezzi propri, con un'attribuzione finanziaria complessiva per il periodo 2021-2027 di oltre 11 miliardi di euro, necessari per lo svolgimento degli accresciuti compiti dell'Agenzia.

Le nuove norme sono, altresì, intese a rafforzare la cooperazione con i paesi terzi, attribuendo all'Agenzia un ambito di azione più ampio e non limitato alla cooperazione ai paesi confinanti<sup>25</sup>. Per quanto attiene a questi ultimi si segnala che, dopo l'entrata in vigore del primo accordo di status<sup>26</sup> sottoscritto con l'Albania e l'avvio a fine maggio 2019 della prima operazione congiunta sul territorio di un paese confinante non UE, il 1° luglio 2020 sono entrati in vigore altri accordi con Montenegro (con l'immediato avvio di un'operazione congiunta) e Serbia, mentre è attesa la conclusione degli accordi, già siglati, con Bosnia Erzegovina e Macedonia.

## 6. La dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo

Confermando una tendenza ormai costante negli ultimi anni, **la dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo resta un aspetto essenziale e prioritario dell'azione dell'Unione europea**, come ribadito dalla Commissione anche nell'ambito del Nuovo Patto sull'immigrazione e asilo. Nella comunicazione illustrativa, la cooperazione fondata su un impegno bilaterale, combinato con un impegno a livello regionale e multilaterale con i partners internazionali, è indicata quale prerequisito per la definizione di politiche migratorie ben funzionanti<sup>27</sup>.

**In tale ambito, l'Africa resta centrale.** Come è ben evidente dall'ampia partecipazione in occasione del 10° incontro tra la Commissione dell'Unione africana e la Commissione europea tenutosi ad Addis Abeba a fine febbraio, a cui era intervenuta la stessa Presidente della Commissione europea, insieme a 19 commissari e all'Alto rappresentante per gli affari esteri Josep Borrell<sup>28</sup>. Nel corso delle discussioni erano stati affrontati diversi temi cruciali quali crescita, occupazione, transizione verde, trasformazione digitale, pace e governance, ed

<sup>25</sup> Coman-Kund (2020).

<sup>26</sup> In virtù merito alle modalità della cooperazione con i paesi terzi si veda l'art. 73 reg. 2019/1896.

<sup>27</sup> COM(2020) 609 finale, si veda in particolare il punto 6.

<sup>28</sup> *A record number of College members travel to Addis Ababa for the 10th European Union-African Union Commission-to-Commission meeting*, Comunicato stampa del 25.2.2020, testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_317](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_317).

evidentemente mobilità e migrazione. Nella successiva comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Verso una strategia globale per l'Africa*<sup>29</sup>, intesa ad avviare un processo di consultazione semestrale ai fini della definizione di un nuovo piano in occasione del vertice UE-Unione africana previsto a ottobre (e poi rinviato al 2021 a causa dell'emergenza sanitaria), la Commissione aveva dichiarato l'intenzione di dar vita ad una cooperazione basata su cinque partenariati nei diversi succitati ambiti chiave, di cui uno in particolare sulla governance della migrazione (su questi aspetti si veda il capitolo 13 in questo Rapporto). In un continente ove circa il 90% dell'occupazione giovanile si colloca nell'economia informale<sup>30</sup>, e dove i giovani sotto i 25 anni rappresentano la metà della popolazione, le due Commissioni hanno convenuto di intensificare gli sforzi per migliorare lo sviluppo delle competenze dei giovani e per far corrispondere meglio le competenze alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare nei settori con il più alto potenziale di creazione di posti di lavoro (infrastrutture, economia digitale ed economia verde, nelle energie rinnovabili, telecomunicazioni, agroalimentare e piccole industrie manifatturiere, culturali e creative)<sup>31</sup>.

## 7. Vie di accesso legali e integrazione dei migranti

**Nel Patto la Commissione ha affrontato anche il tema dell'individuazione di canali di ingresso legali, seppure in maniera più marginale.** Con una raccomandazione (atto non vincolante) relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE<sup>32</sup> ha suggerito delle iniziative per quanti necessitano di protezione. Su questi aspetti è pendente il negoziato relativo al ricordato regolamento, parte del pacchetto di riforma proposto nel 2016. Su quell'iniziativa, ritenuta importante per introdurre un quadro strutturale e superare modalità di intervento contingenti, nel giugno 2018 era stato raggiunto un accordo politico provvisorio parziale, che aggiungeva l'ammissione umanitaria al campo di applicazione dello strumento. Anche sulla base delle difficoltà causate dall'emergenza pandemica, e in via transitoria fino all'auspicata adozione del suddetto regolamento, gli Stati membri sono stati invitati a raggiungere l'obiettivo di reinsediare almeno 29.500 persone che necessitano di protezione internazionale da paesi terzi per un periodo di due anni (dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2021).

Più limitato l'intervento nei confronti di quanti vogliono fare ingresso per motivi di lavoro. Tale ambito è ancora in prevalenza rimesso agli Stati membri. In questo settore, la Commissione si è limitata a preannunciare misure di sostegno agli Stati membri (ad es. per la creazione di programmi di sponsorizzazione

<sup>29</sup> JOIN(2020) 4 finale del 9.3.2020.

<sup>30</sup> ILO, *Donne e uomini nell'economia informale: Un quadro statistico, 2018*, testo disponibile in: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_626831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf).

<sup>31</sup> *10th African Union Commission - European Commission Meeting - Joint Communiqué*, 29.10.2020, testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement\\_20\\_365](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_365).

<sup>32</sup> Raccomandazione della Commissione del 23.9.2020, C(2020) 6467 finale.

privata o comunitaria), l'avvio di un partenariato dei talenti, sotto forma di un maggiore impegno a sostenere la migrazione legale e la mobilità con i partner chiave, la promozione di una consultazione pubblica sulla migrazione legale e la revisione di alcuni strumenti esistenti, rendendo evidente quanto forti siano le resistenze degli Stati membri rispetto perfino all'armonizzazione delle condizioni comuni di ingresso per motivi di lavoro. Del resto i negoziati sulla revisione della direttiva sul lavoro altamente qualificato sono pendenti da diversi anni a causa delle divergenze espresse dagli Stati membri.

Un elemento di interesse, contenuto nella stessa proposta di revisione del regolamento Dublino, attiene alla **modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo** (art. 71) che ridurrebbe a tre anni il tempo di soggiorno legale e ininterrotto per l'accesso allo status. La comunicazione sul Patto annuncia una revisione complessiva della direttiva sui lungo soggiornanti, in particolare al fine di rafforzare la circolazione degli stessi negli altri Stati membri, oggi di portata piuttosto limitata, in quanto consente agli Stati membri di sottoporla a molteplici condizioni. La comunicazione sul Patto indica, inoltre, l'intenzione della Commissione di procedere ad una riforma della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico.

## 8. Considerazioni conclusive

Pochi mesi dopo l'insediamento della nuova Commissione, l'Unione europea è stata investita da un'emergenza di tali proporzioni e risvolti da averne travolto l'azione. Neppure è stato adottato il programma quinquennale per il periodo 2019-2024<sup>33</sup>, contenente gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che, ai sensi dell'art. 68 Tfue, sono delineati dal Consiglio europeo.

Nei mesi in cui l'emergenza sembrava aver allentato la morsa, la Commissione ha comunque presentato l'atteso Nuovo Patto sull'immigrazione e asilo, che rappresenta un evidente tentativo di sintetizzare le profonde diversità di visioni e interessi su questi temi, offrendo soluzioni di compromesso che sono però in larga parte state accolte con freddezza e scetticismo.

Anche la marginalità assegnata al tema dell'immigrazione legale, ed in particolare a quella per motivi di lavoro, rappresenta un intrinseco motivo di debolezza di un processo che voglia qualificarsi come strategico rispetto ad un fenomeno strutturale. E, d'altro canto, la prevalente attenzione verso il tema della protezione internazionale non può che richiedere una più incisiva azione sulla sfera politica internazionale<sup>34</sup>, che ancora appare come un tallone d'Achille dell'Unione europea. Le proposte presentate, quindi, rappresentano nuovamente tentativi di intervento parziali, prevalentemente incentrati sul controllo, proponendo soluzioni che sono apparse farraginose e non adeguate. Ma la gestione

<sup>33</sup> De Capitani (2020).

<sup>34</sup> Con riferimento all'Africa si vedano, in particolare, le proposte di Geddes e Taddele Maru (2020).

di un fenomeno epocale e non transitorio richiede una visione di lungo periodo più nitida ed articolata, unita alla capacità di attuarla.

## Riferimenti bibliografici

Caggiano G. (2020), *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, Post di AISDUE, II (2020), Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 7, 30 aprile 2020 [aisdue.eu](https://aisdue.eu).

Coman-Kund F. (2020), *The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond...*, *VerfBlog*, 2020/2/06 [online] testo disponibile in: <https://verfassungsblog.de/the-territorial-expansion-of-frontex-operations-to-third-countries-on-the-recently-concluded-status-agreements-in-the-western-balkans-and-beyond/>.

De Capitani E. (2020), *New EU Guidelines on the European Area of Freedom, Security, and Justice (2020-2024)*, 1.2.2020 [online] testo disponibile in: <https://free-group.eu/2020/02/01/update-new-eu-guidelines-on-the-european-area-of-freedom-security-and-justice-2020-2024/>.

Di Pascale A. (2020), *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, "Diritto, Immigrazione e cittadinanza", n. 2, 2020, disponibile online.

Geddes A. e Taddele Maru M. (2020), *African and European migration diplomacy: a checklist and suggested future direction*, MPC Blog, Debate migration, 23 settembre 2020, [online] testo disponibile in: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/african-and-european-migration-diplomacy-a-checklist-and-suggested-future-direction/>.

Montaldo S. (2020), *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in "European Papers", Vol. 5, No 1, *European Forum, Insight* of 25 April 2020, p. 523 ss.

Nascimbene B. (2016), *Refugees, the European Union and the "Dublin system". The Reasons for a Crisis*, "European papers", Vol. 1, No 1, p. 101.

Stanicek B. (2020), *EU-Turkey relations in light of the Syrian conflict and refugee crisis*, European Parliamentary Research Service, marzo 2020, [online] testo disponibile in: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS\\_BRI\(2020\)649327\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI(2020)649327_EN.pdf).

Talbot V. (2020), *Turchia e migranti: le ragioni di Erdogan*, 16.3.2020, [online] testo disponibile in: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-e-migranti-le-ragioni-di-erdogan-25352>.

Thym D. (2020), *Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal*, (part I) e (part, II), 18 e 19 marzo 2020, [online] disponibile in: <https://eumigrationlawblog.eu/travel-bans-in-europe-a-legal-appraisal-part-i/>.

1. L'immigrazione nell'opinione pubblica in Europa

---

2. Il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale

---

3. Conclusioni

# 12.

## Nuove prospettive per le politiche migratorie europee: opinione pubblica e budget dell'Unione

*Pierre Georges Van Wolleghem\**

Il 2020 può essere senza dubbio definito "l'anno del COVID-19". Dagli inizi del 2020, l'emergenza ha colpito l'Europa, l'Italia prima di tutto, inducendo a un rinvio a tempi migliori di ogni altra preoccupazione. La natura globale della pandemia ha però sollevato una serie di problematiche legate alla mobilità umana, anch'esse di carattere globale.

Innanzitutto, la pandemia ha messo in evidenza quanto la mobilità dei lavoratori sia essenziale al funzionamento delle economie nazionali dei cosiddetti paesi "del Nord". Il settore agricolo, per esempio, è particolarmente dipendente dalla manodopera straniera, sia in Europa che nel Nord America e una minaccia alla produzione in questo ambito comporta rischi per l'approvvigionamento alimentare in Europa (Commissione europea, 2020). Le carenze di manodopera nel settore agricolo si sono fatte sentire anche in Italia, dando luogo a misure speciali tramite il decreto-legge n. 18/2020.

Un'altra problematica globale sollevata dalla pandemia riguarda la questione della protezione internazionale e del rispetto degli obblighi legali, derivanti dalla Convenzione di Ginevra per lo status del rifugiato, che spettano agli Stati firmatari. Con le misure di isolamento all'interno dei paesi UE e con la chiusura delle frontiere nazionali per contenere la diffusione del virus, provvedimenti adottati nei confronti dei cittadini di paesi terzi variano in modo significativo tra un paese membro dell'UE e un altro. Questi si articolano intorno a due assi. Un primo asse è quello della chiusura delle frontiere ai candidati alla migrazione, a prescindere dai loro motivi di ingresso. A metà marzo 2020, la maggior

\* Università di Bergen, Dipartimento di Politica Comparata.

parte degli stati membri dell'UE ha chiuso le proprie frontiere insieme a gran parte degli uffici per l'asilo, impedendo così l'effettiva registrazione di molte domande di protezione. La chiusura delle frontiere comporta gravi problemi per i richiedenti asilo e potrebbe costituire una violazione del principio di *non-refoulement*, che è parte integrante della Convenzione di Ginevra.

Un secondo asse riguarda il trattamento di coloro che si trovano già sul territorio degli Stati membri. Le misure adottate in merito sono state molteplici (si veda UNHCR, 2020 per maggiori dettagli), ma possono essere classificate in due categorie. Nella prima categoria troviamo quelle adottate dal Portogallo, un esempio singolare, che ha concesso il permesso di soggiorno a tutti i migranti che ne avevano già fatto richiesta prima dell'emergenza COVID-19, facilitando il loro accesso ai servizi pubblici, tra cui quelli sanitari. La seconda categoria raggruppa la maggior parte degli altri Stati membri dell'Unione e dello Spazio economico europeo. Molti di essi hanno infatti optato per misure volte ad adattare il sistema già esistente alla necessità di contenimento del virus tramite la costruzione di nuove, o la conversione di esistenti, strutture di accoglienza, il miglioramento delle condizioni igieniche all'interno di queste, la conduzione di colloqui in remoto, ecc. (Ibid.). In alcuni casi, però, queste misure si sono rivelate particolarmente problematiche in un contesto in cui la distanza tra le persone è cruciale e i centri di accoglienza sono sovraffollati.

Economiche o umanitarie, le problematiche legate alle migrazioni emerse durante la crisi del COVID-19, o comunque evidenziate da essa, richiedono delle risposte politiche. In uno spazio integrato come quello dell'UE, tali risposte potrebbero avere un maggiore impatto se adottate su scala europea. Prima che scoppiasse la crisi del COVID-19, nel febbraio 2020, la Commissione europea aveva annunciato l'introduzione di un Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo, un patto per un sistema di gestione della migrazione più efficiente, umano e resiliente (si veda capitolo 11 in questo Rapporto ISMU<sup>1</sup>). Nel corso degli ultimi anni abbiamo però avuto modo di vedere quanto gli Stati membri possano essere riluttanti a trasferire all'Unione più ampie competenze in materia di migrazione. Nel Rapporto ISMU del 2018 abbiamo mostrato le reticenze del cosiddetto Gruppo di Visegrád in materia di asilo, così come le posizioni divergenti dell'Italia e quelle della Germania e dell'Austria, soprattutto riguardo i movimenti secondari (Van Wolleghem, 2019). Data la politicizzazione crescente del tema delle migrazioni e la sua capacità di influenzare le elezioni e la formazione dei governi, emersa soprattutto in occasione delle numerose elezioni del 2017 e del 2018, è importante analizzare le percezioni dell'opinione pubblica al riguardo (par. 1). Ciò consente anche di valutare i margini di manovra delle istituzioni europee per lanciare iniziative comuni in materia di politiche migratorie, soprattutto nel quadro delle negoziazioni del prossimo budget Europeo, che deciderà delle priorità dell'Unione (par. 2).

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni in merito, si veda anche <https://www.ismu.org/europa-africa-e-migrazioni/>.

## 1. L'immigrazione nell'opinione pubblica in Europa

I dati Eurobarometer fino alla fine del 2019 ci rivelano che, tre anni dopo la cosiddetta “crisi dell’asilo”, il tema delle migrazioni rimane uno dei più importanti nell’opinione pubblica dell’UE<sup>2</sup>. Nel periodo precedente la crisi dell’asilo, la percentuale di cittadini che dichiarava che l’immigrazione era una delle due principali criticità affrontate dal loro paese eccedeva raramente il 10%. Tale percentuale è salita al 36% nell’autunno 2015, nell’acme della crisi dell’asilo, per poi riscendere gradualmente al 17% nell’autunno 2019. La tendenza media in Europa nasconde però variazioni significative tra i paesi europei. Il grafico 1 rappresenta i dati riferiti a Italia, Malta e Grecia, tre dei paesi maggiormente interessati dalla crisi dell’asilo, insieme alla media del gruppo di Visegrád (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), feroce oppositore a una maggiore integrazione a livello europeo, e alla media dell’UE.

Si nota che a Malta, in tutto il periodo seppure con alcune oscillazioni, il tema assume una rilevanza significativamente più alta che negli altri paesi dell’Unione. Per quanto riguarda l’Italia, dove nel periodo 2008-2014 la media oscillava tra il 2 e il 15%, la crisi dell’asilo è stata seguita da percentuali decisamente più alte, con una media superiore al 31% dalla primavera 2015 all’autunno 2019. In Grecia, la tendenza segue quella italiana con livelli di rilevanza generalmente inferiori, tranne per l’ultima rilevazione, che vede l’importanza del tema immigrazione passare dal 18 al 47% tra la primavera e l’autunno 2019. Tale incremento può plausibilmente essere connesso alla ripresa degli sbarchi sulle coste greche, alle tensioni alla frontiera greco-turca e alle minacce del Presidente Turco Erdogan di “aprire le porte” ai richiedenti asilo siriani presenti in Turchia. I paesi del gruppo di Visegrád, poco interessati dai fenomeni migratori prima della crisi dell’asilo, vedono un picco dell’importanza del tema nell’opinione pubblica nell’autunno 2015. Se le percentuali risultano in decrescita nel periodo successivo, esse rimangono comunque significativamente più importanti di prima della crisi (con una media del 16% dopo la crisi contro livelli medi del 3% prima del suo avvento).

<sup>2</sup> I dati Eurobarometer arrivano fino all’autunno 2019 e non consentono quindi di valutare le priorità dei cittadini europei nell’era del COVID-19.

Gráfico 1. L'immigrazione nell'opinione pubblica nei paesi della UE dal 2006 al 2019, selezione. %



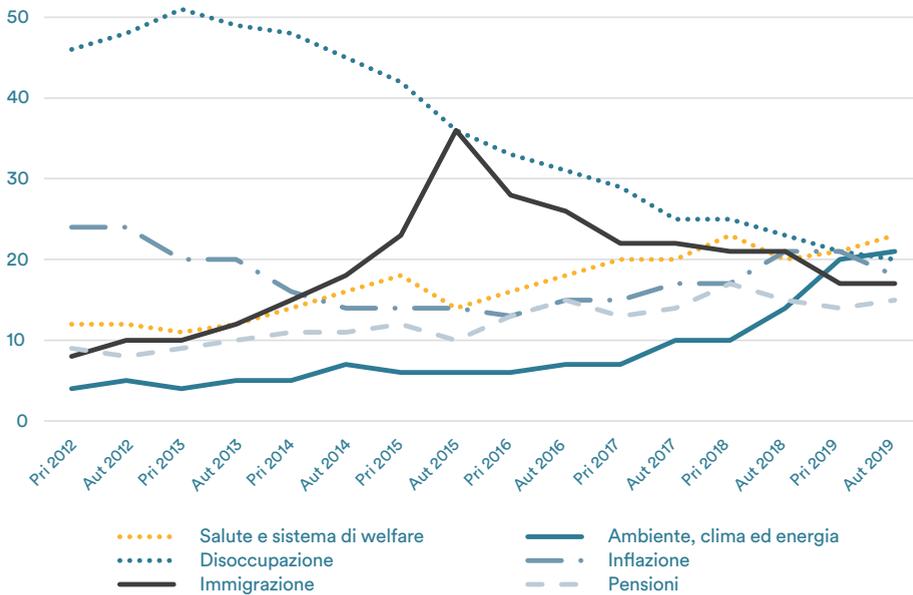
Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Eurobarometer

Domanda "Cosa pensa siano le due issue più importanti per [il suo paese] al momento?" (due risposte possibili tra circa 13 opzioni). Nota: Pri = primavera; Aut = autunno; UE = UE27 per 2006-2012, UE28 per 2013-2019

Le problematiche che un paese deve affrontare sono numerose e l'attenzione dei politici, nel complesso, insufficiente a considerarle tutte. Solo un numero ridotto di questioni viene preso in considerazione dagli attori politici e affrontato con interventi pubblici. Queste tendono a coincidere con le problematiche ritenute di maggior rilievo dai cittadini, ed è quindi importante considerare la rilevanza del tema delle migrazioni in relazione ad altri temi oggetto di politiche pubbliche. Il gráfico 2 illustra l'andamento delle sei questioni più importanti nell'autunno 2019, tra quelle che i paesi europei, secondo i loro cittadini, si trovano ad affrontare. In quasi tutto il periodo, emerge chiaramente come questione di maggior rilievo sia la disoccupazione, superata soltanto, esclusivamente nell'autunno 2019, da salute e welfare e dall'ambiente. Il tema dell'immigrazione raggiunge lo stesso livello di importanza della disoccupazione nell'autunno 2015, con un 36% di intervistati che dichiarano di considerare l'immigrazione come uno dei due temi più rilevanti.

Oltre alla rilevanza del tema nelle opinioni pubbliche nazionali, i dati prodotti dall'Eurobarometer evidenziano il sostegno dei cittadini europei per una politica comune sulle questioni di migrazione e asilo. **Negli autunni 2014 e 2019, rispettivamente il 71 e il 72% degli intervistati si dichiarava a favore di una politica migratoria comune.** Nei 5 anni trascorsi tra queste due date, la percentuale è rimasta piuttosto stabile, oscillando tra il 67 e il 73% (con una media del 7% di non risposta).

Grafico 2. Le sei questioni più importanti che devono affrontare i paesi secondo l'opinione pubblica della UE dal 2012 al 2019. %



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Eurobarometer

Domanda "Quali pensa che siano le due questioni più importanti per [il suo paese] al momento?" (due risposte possibili tra circa 13 opzioni). Le sei questioni sono selezionate in base alla loro importanza nell'ultima rilevazione

Parlare di sostegno da parte dei cittadini europei a una politica comune dell'UE non consente però di definire quale sia di preciso la politica europea da essi ritenuta più valida. Anche gli Stati membri possono trovarsi concordi sull'idea di sviluppare una politica europea in materia di immigrazione, senza tuttavia riuscire a raggiungere un accordo sulla sua sostanza. Il fallimento della proposta per l'adozione del Regolamento Dublino IV ne è un esempio. La proposta della Commissione Von Der Leyen di adottare un Patto europeo per la Migrazione e l'Asilo, un patto che dovrebbe anche riorganizzare la distribuzione dell'onere tra i paesi membri (si vedano i capitoli 11 e 13 in questo volume, per maggiori informazioni in merito), potrebbe facilmente porci nuovamente di fronte a forti dissensi nel Consiglio. Le parole pronunciate dal Ministro dell'Interno Tedesco Seehofer mentre la Germania assumeva la Presidenza del Consiglio lo confermano: "[La riforma del sistema comune di asilo dell'UE] sarà sicuramente un problema molto difficile da risolvere nei prossimi mesi. Sarei felice se durante la nostra presidenza trovassimo almeno un accordo politico sulle questioni più importanti" (Seehofer, 2020).

## 2. Il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale

A partire dal 2021 dovrebbe essere implementato il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Tuttavia, malgrado le previsioni della Commissione e la volontà dell'allora Commissario al Budget Günther Oettinger di adottare il nuovo QFP in tempi stretti, a luglio 2020 la proposta della Commissione, emessa a maggio 2018, è ancora sul tavolo delle negoziazioni. Dopo l'accordo arduamente raggiunto dai 27 leader dell'Unione il 21 luglio, il budget deve ancora essere adottato dal Consiglio e approvato dal Parlamento europeo. Quest'ultimo ha già fatto sapere che non si limiterà a dare il nullaosta a una decisione già presa ed "è disposto a negare il proprio consenso per il QFP fino a quando non sarà raggiunto un accordo soddisfacente" (Parlamento europeo, 2020: 3).

Con l'emergenza COVID-19, il conseguente cambiamento delle priorità politiche europee e la proposta di un *Recovery Fund*, le contrattazioni all'interno del Consiglio europeo, tenutesi dal 17 al 21 luglio 2020, sono state particolarmente intense e non è sorprendente che siano stati necessari quattro giorni e quattro notti per riuscire a incontrarsi su un terreno comune. Infatti, decidere del QFP è un processo complesso, in cui i 27 Stati membri devono mettersi d'accordo sulla spesa dell'UE per i prossimi sette anni.

### 2.1 I punti principali del QFP

Il QFP è il piano di spesa dell'Unione: impone i limiti di spesa e mira a garantire un utilizzo dei fondi organizzato e contenuto entro i margini delle risorse disponibili (articolo 312 TFUE). Viene proposto dalla Commissione europea ed è poi discusso all'interno del Consiglio Affari Generali. Quest'ultimo predispone uno schema di negoziato per facilitare il lavoro del Consiglio europeo che fornisce gli orientamenti politici sugli aspetti principali del bilancio a lungo termine. Su questa base, il Consiglio definisce poi la propria posizione e vota il testo all'unanimità dei suoi membri. Il processo si conclude quando il Parlamento Europeo approva il budget così come definito dal Consiglio.

Nel corso degli anni il budget dell'UE si è stabilizzato su circa l'1% del Prodotto Nazionale Lordo (PNL) cumulato a livello europeo. Per esempio, esso rappresentava l'1,25% del PNL europeo nel periodo 1993-1999 e l'1% nel periodo 2014-2020. Secondo la proposta iniziale della Commissione, emessa nel 2018 e riguardante il QFP 2021-2027, esso doveva rappresentare l'1,11% del PNL europeo, ossia circa 1.279,4 miliardi di euro (prezzi correnti).

Il budget dell'UE come da QFP è suddiviso in varie voci che rispecchiano i campi di azione dell'Unione, ma anche le sue priorità politiche. Tra queste priorità si sono storicamente annoverate la politica agricola comune e la politica di coesione dei territori dell'Unione. Insieme, esse hanno rappresentato circa l'80% della spesa dell'UE dal 1993 al 2006, prima di decrescere in incidenza,

pur mantenendo livelli alti, dal 2007 in poi<sup>3</sup>.

La politica migratoria dell'Unione ha invece sempre costituito una parte decisamente meno consistente del budget comune. Nel QFP 2014-2020 gli stanziamenti ad essa dedicati incidono per lo 0,93% sul budget totale. Per il prossimo QFP, la proposta iniziale della Commissione europea prevedeva un incremento significativo delle risorse, ovvero un budget moltiplicato per 3 (corrispondente al 2,73% del budget totale). Vedremo che le cifre sono state riviste al ribasso, sia nella seconda proposta della Commissione presentata a maggio 2020 sia nelle conclusioni del Consiglio europeo, anche se costituiscono sempre un aumento significativo rispetto al QFP precedente. Di fronte a una relativa stabilità del budget totale dell'Unione, tale aumento implica necessariamente riduzioni significative negli stanziamenti riservati alle altre politiche.

## *2.2 Un accento sulla gestione delle frontiere: "10.000 guardie di frontiera in più"*

Nel maggio 2018, **nel suo discorso di presentazione della proposta iniziale della Commissione ai membri del Consiglio, Günther Oettinger, allora Commissario al budget, annunciava l'obiettivo di assumere 10.000 guardie di frontiera in più per Frontex entro il 2027** (Oettinger, 2018). Se l'annuncio può sembrare aneddótico, esso resta significativo nella misura in cui riflette gli obiettivi del prossimo QFP in materia di politica migratoria. La proposta iniziale della Commissione rispecchiava infatti l'accento che, da anni, l'Unione mette sulle misure volte a ridurre gli ingressi irregolari in Europa. Mirate a conseguire gli obiettivi stabiliti nelle agende di Bratislava e di Roma, **le priorità dell'Unione sono state significativamente influenzate dalla crisi dell'asilo e dalla necessità di rispondere alle preoccupazioni dei cittadini europei** di allora, anche nel contesto più ampio segnato dalla Brexit (Drachenberg et al., 2017).

La dichiarazione di Bratislava<sup>4</sup>, risultato dell'incontro informale dei capi dei 27 Stati membri il 16 settembre 2016, definisce la priorità chiave che l'Unione avrebbe avuto nei mesi successivi all'incontro: ridurre gli arrivi irregolari tramite il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e l'esternalizzazione dei confini (implementazione completa dell'accordo con la Turchia e accordi con altri paesi terzi). Il tema della solidarietà tra gli Stati membri, questione centrale da tempo discussa nel quadro della riforma del Regolamento di Dublino, viene menzionato solo due volte nella dichiarazione di Bratislava, scomparendo così dall'agenda politica. La politica di asilo, addirittura, non viene menzionata affatto.

Facendo seguito alla dichiarazione di Bratislava, i leader dei 27 si incontrano nuovamente a Roma nei primi mesi del 2017 per accordarsi sulle linee da seguire nei dieci anni successivi. Tali linee vengono presentate nella Dichiarazione

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli, si veda COM(2018)321 final, p. 23.

<sup>4</sup> La Dichiarazione di Bratislava è scaricabile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>.

di Roma<sup>5</sup> del 25 marzo 2017. In questo documento vengono delineati quattro obiettivi principali: un'Europa sicura, un'Europa prospera e sostenibile, un'Europa sociale e un'Europa più forte sulla scena globale. In merito alle migrazioni è di particolare interesse l'obiettivo "Europa sicura", presentata come segue:

*“un’Unione in cui tutti i cittadini si sentano sicuri e possano circolare liberamente, dove le nostre frontiere esterne siano protette, con una politica migratoria efficiente, responsabile e sostenibile, nel rispetto delle norme internazionali; un’Europa decisa a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata”.*

In questo contesto, la proposta iniziale della Commissione per il prossimo QFP rispecchiava i passi fatti in precedenza verso maggiori controlli ai confini dell'Unione. Tale proposta prevedeva un aumento significativo delle risorse allocate per la gestione delle frontiere (+197% per il fondo per la gestione integrata delle frontiere; +289% per le agenzie europee coinvolte nel controllo delle frontiere).

Allo stesso modo, anche altre proposte legislative della Commissione per i vari fondi non esplicitamente destinati al controllo delle frontiere sembrano essere funzionali alla riduzione degli ingressi nell'Unione. Il Fondo per l'Asilo e la Migrazione (FAM), per esempio, è volto a sostenere gli Stati membri nell'accoglienza dei richiedenti asilo e nell'integrazione dei cittadini di paesi terzi. I suoi obiettivi principali, così come da proposta legislativa specifica<sup>6</sup>, sono tre:

*“(a) rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna;  
(b) sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri, anche tramite un contributo all'integrazione dei cittadini di paesi terzi;  
(c) contribuire a contrastare la migrazione irregolare e garantire l'efficacia di rimpatrio e riammissione nei paesi terzi”.*

Significativamente, e si tratta di un aspetto nuovo, le proposte riguardanti la struttura dei fondi UE prevedono che il FAM dovrà essere speso in sinergia con altri strumenti finanziari. Nello specifico, sono previste sinergie con la politica di coesione, che mira a supportare l'integrazione socio-economica degli stranieri, e con la politica esterna dell'Unione, rivolta ad aspetti quali le *root causes* delle migrazioni, che include la cooperazione con paesi terzi sulle questioni di migrazione e sicurezza. La convergenza con la dimensione esterna del sistema europeo comune di asilo – punto (a) di cui sopra – lascia intravedere come almeno una “componente significativa”<sup>7</sup> del fondo miri alla gestione esterna delle migrazioni. Ciò solleva una serie di domande rispetto all'implementazione del

<sup>5</sup> La Dichiarazione di Roma è scaricabile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>.

<sup>6</sup> Si veda articolo 3, COM(2018)471 final.

<sup>7</sup> Le negoziazioni nel Consiglio hanno condotto all'inserimento della seguente frase riguardante l'allocazione del FAM: “Gli importi di cui sopra includono una componente significativa dedicata alla gestione esterna della migrazione” (documento N. 14759/18, traduzione degli autori).

fondo e al suo obiettivo, in quanto la dimensione esterna delle politiche di asilo tende a confluire nelle politiche di gestione delle frontiere.

### 2.3 *L'effetto della pandemia sul QFP e la sua adozione da parte del Consiglio europeo*

In risposta alla crisi economica dovuta al COVID-19 e dopo negoziazioni informali ardue rispetto all'emissione di *bond* europei, l'UE ha emesso una proposta di un fondo per la ripresa economica: il cosiddetto *Recovery Fund*. Si tratta di un fondo di 750 miliardi di euro per rilanciare l'economia europea, che si aggancia alle priorità stabilite dal QFP. È importante notare che le risorse stanziare per il QFP e per il fondo per la ripresa provengono da fonti diverse: mentre il primo sarà finanziato attraverso i contributi dei paesi membri al budget dell'UE, il secondo non peserà sulle risorse proprie dell'Unione, ma sarà finanziato sul mercato con *bond* emessi dalla Commissione. In questo modo, i fondi presi in prestito verranno aggiunti al budget dell'Unione al di là del QFP. Malgrado questa distinzione, l'allocazione delle risorse del QFP è stata modificata, sia da una seconda proposta della Commissione sia dalle conclusioni adottate dal Consiglio europeo rispetto al QFP, per fare fronte alle implicazioni dell'emergenza COVID-19 nel breve e nel lungo periodo.

La proposta della Commissione europea per il prossimo QFP<sup>8</sup>, presentata a maggio 2020, prevedeva una risposta alla crisi basata su due assi: il primo era il *Recovery Fund*, in seguito chiamato *Next Generation EU* (NG-EU), che consisteva nel rafforzamento temporaneo dell'intervento economico dell'Unione; il secondo asse era quello dell'azione tramite il budget europeo – il QFP stesso – rimodulato per consolidare la ripresa con investimenti mirati nel lungo periodo. Le cifre proposte dalla Commissione sono però state stravolte dalla necessità di trovare un accordo unanime tra i 27 leader con preferenze diverse. L'accordo raggiunto dal Consiglio europeo a luglio 2020 prevede una serie di modifiche. Innanzitutto, è stato abbassato il budget dell'Unione nel suo complesso: invece del 1,11% del PNL europeo, il totale concordato nelle conclusioni del Consiglio europeo ammonta al 1%<sup>9</sup>. L'intesa raggiunta prevede riduzioni delle risorse a valere sul QFP nella maggior parte delle voci di spesa (graf. 3). Queste riduzioni vengono però compensate dagli importi previsti dal fondo per la ripresa, tranne per quanto riguarda le politiche migratorie. Infatti, le conclusioni del Consiglio europeo prevedono per esse una cifra di 22,7 miliardi di euro, invece dei 31,1 miliardi previsti dalla proposta della Commissione del maggio 2020. Va comunque sottolineato che tale cifra è sempre al di sopra di quella stanziata nel QFP precedente, che ammontava a circa 10 miliardi di euro, e la sua proporzione rappresenta il 2,1% del totale del QFP (escludendo quindi il fondo per la ripresa). I ribassi riguardano sia le politiche migratorie (asilo, integrazione

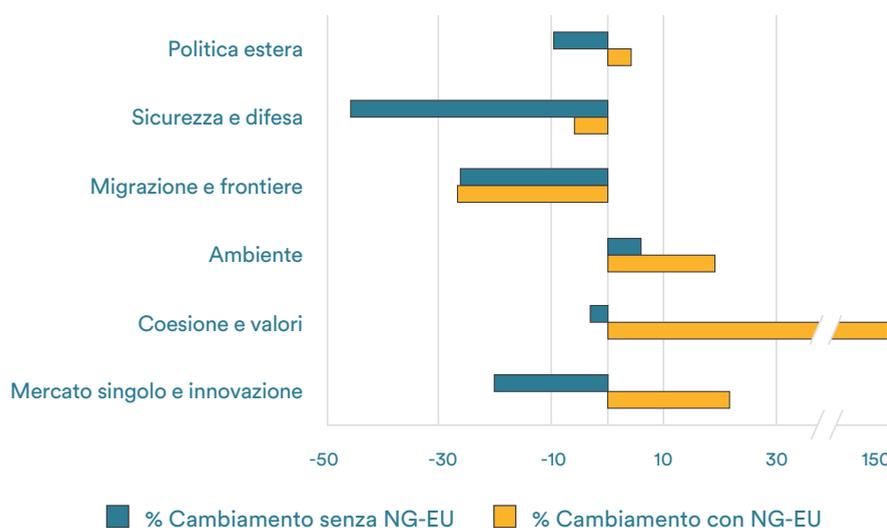
<sup>8</sup> Si veda COM(2020)442 final per i dettagli.

<sup>9</sup> Si veda il documento EUCO 10/20, disponibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>.

e rimpatri) sia le politiche di gestione delle frontiere. Nello specifico, il FAM è ridotto a 8,7 miliardi di euro, ossia un ribasso del 16,4% rispetto alla proposta della Commissione, mentre le politiche di gestione delle frontiere sono dimezzate e passano da 21,3 miliardi a 10,7 miliardi di euro. Bisogna tuttavia precisare che le cifre riguardanti la gestione delle frontiere, se non sono aumentate per quanto proposto dalla Commissione, nel QFP a venire risultano comunque raddoppiate rispetto al QFP precedente.

**Questa distribuzione delle risorse per le politiche relative alle migrazioni sembra indicare uno sviluppo piuttosto equilibrato delle priorità politiche.** L'accento posto sulla gestione delle frontiere nella proposta iniziale della Commissione sembra essere svanito nel testo adottato dal Consiglio europeo, mettendo in questione la capacità dell'Unione di ottemperare all'impegno dichiarato da Oettinger di reclutare 10.000 guardie di frontiera entro il 2027. **La grande assente del testo del Consiglio europeo è EASO, l'Agenzia europea per l'asilo.**

Grafico 3. Cambiamento nelle voci di budget dalla prima proposta della Commissione (maggio 2018) al QFP adottato dal Consiglio europeo. %



Fonte: elaborazioni dell'autore a partire da COM(2018)321 final e EUCO 10/20

**La Commissione aveva affermato la sua volontà di rafforzarla, anche nella prospettiva del patto per l'asilo, annunciato a febbraio 2020. Nelle conclusioni del Consiglio europeo, invece, EASO non viene menzionata nemmeno una volta.** Eppure, un mero calcolo aritmetico rivela che, tolte le risorse per il FAM e per le frontiere, rimangono 3,3 miliardi di euro non esplicitamente attri-

buiti. A settembre 2020 non è chiaro come essi verranno utilizzati, ma se solo la metà andassero all'EASO, il suo finanziamento risulterebbe raddoppiato.

### 3. Conclusioni

Malgrado la crisi generata dal COVID-19, l'Unione europea è stata in grado di portare avanti la sua agenda politica sulla gestione della mobilità umana. Supportata da un'opinione pubblica su scala europea generalmente favorevole a un intervento coordinato, la Commissione europea ha, da un lato, presentato il suo Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e, dall'altro, previsto un aumento significativo delle risorse dedicate alle politiche migratorie per i sette anni a venire.

Il supporto dei cittadini europei a una politica comune in materia di migrazione sembra ormai essersi stabilizzato nel tempo, anche a fronte della rilevanza crescente del fenomeno. La crisi dell'asilo potrebbe aver giocato un ruolo importante in tal senso: l'aumento improvviso dei flussi nel periodo 2014-2016 e il loro spostamento dal Mediterraneo alla rotta balcanica potrebbero aver determinato un accrescimento della consapevolezza circa la necessità di gestire il fenomeno migratorio in modo coordinato. Ciò detto, il supporto dei cittadini a una politica europea in materia di migrazione e la percezione dell'alta rilevanza del tema nell'opinione pubblica non si traducono tanto in un appoggio incondizionato a qualsiasi azione comune, quanto piuttosto in un approccio più critico alle azioni intraprese dai leader nazionali sulla scena europea. Per riprendere il concetto di "dissenso costringente" di Hooghe, Marks: "i leader dei partiti al potere devono guardarsi le spalle quando negoziano gli affari europei" e "quello che vedono non li rassicura" (Hooghe, Marks, 2008: 5). In altre parole, non è più il tempo del consenso permissivo in cui i leader nazionali, protetti dal loro elettorato, potevano stringere accordi a livello europeo.

La capacità dell'opinione pubblica dei singoli paesi di imporre vincoli ai leader nazionali può facilmente mettere i bastoni tra le ruote al programma dell'Unione, in primo luogo per quanto riguarda il Patto sulla migrazione e l'asilo – i cui obiettivi sono facilmente identificabili – ma anche per quanto riguarda l'implementazione del QFP. Quest'ultimo, a novembre 2020 ancora in fase di negoziazione, prevede un aumento significativo delle risorse dedicate alle politiche migratorie, addirittura del doppio rispetto al QFP precedente. Insieme a tale aumento le proposte specifiche per i fondi connessi alle politiche migratorie includono una maggiore flessibilità nel loro utilizzo, sia a livello nazionale che a livello europeo. Di nuovo, le preferenze dell'opinione pubblica potrebbero imporre dei vincoli ai leader nazionali e influenzare la direzione che prenderanno le politiche finanziate dal QFP. La questione aperta riguarda quindi le preferenze dei cittadini europei e la possibilità di aggregarle in un insieme di misure che siano coerenti, giuste e rispettose degli obblighi internazionali.

## Riferimenti bibliografici

Commissione Europea (2020), *Coronavirus: Commission stands ready to continue supporting EU's agri-food Sector*, Press Release, 25 March 2020, European Commission, Brussels.

Drachenberg R., Anghel S. and McGlynn C. (2017), *From Bratislava to Rome. The European Council's role in shaping a common future for EU-27*, European Parliamentary Research Service, European Union, Brussels.

Hooghe L., Marks G. (2008), *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, "British Journal of Political Science", No. 39, pp. 1-23.

Oettinger G. (2018), *Discorso del Commissario al Budget al Consiglio Affari Generali del 14 maggio 2018*, Sessione Pubblica, Consiglio Europeo, video disponibile al seguente link: <https://video.consilium.europa.eu/home/en>.

Parlamento europeo (2018), *2021-2027 multiannual financial framework and new own resources. Analysis of the Commission's proposal*, European Parliamentary Research Service, European Union, Brussels.

Parlamento Europeo (2020), *Conclusions of the extraordinary European Council meeting of 17-21 July 2020*, Risoluzione del Parlamento Europeo P9\_TA(2020)0206 del 23 luglio 2020.

Seehofer H. (2020), *Press point by Horst SEEHOFER, German Federal Minister of the Interior, ahead of the Informal Meeting of Home Affairs Ministers*, Informal Meeting of Home Affairs Ministers, 7 July 2020, video disponibile al seguente link: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-192669>.

UNHCR (2020), *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, United Nations High Commissioner for Refugees, 9 April 2020, [online] testo disponibile in: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75453>.

Van Wolleghem P. G. (2019), "La crisi del sistema europeo di asilo e il nuovo Governo italiano", in Fondazione ISMU, *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, FrancoAngeli, Milano, pp. 213-226.



1. I dati

---

2. Le iniziative europee

# 13.

## Unione europea, Africa e migrazioni

*Luca Merotta*

### 1. I dati

Fornire uno spaccato accurato dei flussi migratori provenienti dai paesi africani può spesso risultare difficile a causa della frammentazione dei sistemi statistici nazionali e, soprattutto, a causa della scarsa tracciabilità degli spostamenti irregolari e degli spostamenti secondari. Questa prima sezione si propone di ovviare parzialmente a questi limiti presentando diverse tipologie di dati che riflettono la complessità della migrazione africana.

#### *1.1 Stock di migranti*

Secondo i dati più recenti sullo stock dei migranti, alla fine del 2019 erano oltre 28 milioni i cittadini di paesi dell'Africa subsahariana presenti nel mondo (UN-DESA, 2019). **La maggior parte di essi si era stabilita in un paese della stessa regione (65%), mentre una percentuale minore si era stabilita in Europa (17%), in Nord America (9%) o in Nord Africa-Asia Centrale (7%)<sup>1</sup>.** Utilizzando i dati sullo stock dei migranti africani è possibile delineare i principali corridoi bilaterali attraverso cui avvengono gli spostamenti internazionali. Se da un lato il corridoio più utilizzato coinvolge un paese europeo (Algeria-Francia), al secondo e al terzo posto troviamo due corridoi intra-africani

<sup>1</sup> Rielaborazione dell'autore.

(rispettivamente Burkina Faso-Costa d'Avorio e Sud Sudan-Uganda) (UNDESA, 2019). Il fatto che 11 dei 20 principali corridoi migratori che coinvolgono cittadini africani (il 55%) si posizionino all'interno della stessa Africa rafforza l'idea che la maggior parte degli spostamenti avvenga e si esaurisca a livello regionale (JRC, 2018).

In termini assoluti, il Sudafrica è il primo paese per immigrazione seguito dalla Cota D'Avorio e dall'Uganda, mentre l'Egitto, il Marocco e il Sud Sudan sono i principali paesi di emigrazione. Considerando invece la percentuale di persone sulla popolazione totale, la Costa d'avorio risulta essere il principale paese di immigrazione seguito da Sud Sudan e Sudafrica, mentre lo stesso Sud Sudan risulta essere il principale paese di emigrazione seguito dalla Somalia e dal Marocco.

## *1.2 Attraversamenti irregolari di frontiera*

**Gli attraversamenti irregolari delle frontiere (in inglese “Irregular Border Crossings”, IBCs) hanno registrato una netta diminuzione su tutte le rotte rilevanti per l’Africa.** Tale dato, che si pone in antitesi rispetto all’incremento dei flussi sulla rotta del Mediterraneo orientale, è principalmente dovuto a un calo dei migranti intercettati e salvati nel Mediterraneo centrale e occidentale (Frontex, 2020a). Si è registrata inoltre una consolidata inversione di tendenza rispetto alla crescente pressione migratoria sulla rotta del Mediterraneo occidentale, avvenuta nella primavera del 2019. Da gennaio a dicembre 2019 le partenze dal Marocco sulla rotta occidentale della Mediterraneo sono diminuite in modo significativo (-57% rispetto al 2018 sulla rotta marittima), mentre le partenze dallo stesso paese sulla rotta dell’Africa occidentale sono leggermente aumentate. Il corridoio libico, appartenente alla rotta del Mediterraneo centrale, ha registrato valori contenuti per tutto il 2019.

I dati preliminari del 2020<sup>2</sup> (Frontex, 2020b) sugli IBCs evidenziano trend circa le nazionalità più rappresentate. Sulla rotta del Mediterraneo centrale la maggior parte dei rilevamenti coinvolge tunisini seguiti da cingalesi, sudanesi e ivoriani. Sulla tratta del Mediterraneo occidentale sono stati rilevati principalmente algerini, seguiti da “cittadini subsahariani” e marocchini. Sulla tratta dell’Africa occidentale la maggior parte degli spostamenti irregolari coinvolge “cittadini subsahariani” e maliani<sup>3</sup>. Seppur non direttamente coinvolta nei flussi irregolari tra Africa e Europa, la tratta del Mediterraneo orientale presenta trend interessanti, in quanto i somali e i congolesi<sup>4</sup> sono i gruppi più rappresentati negli IBCs rilevati dopo afgani, siriani e turchi.

<sup>2</sup> Gennaio-luglio 2020.

<sup>3</sup> Gennaio-giugno 2020.

<sup>4</sup> Repubblica Democratica del Congo.

### 1.3 Sfollati interni

L'International Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2020a) rileva che **nel 2019 sono tre paesi africani, dopo la Siria, ad aver generato il più alto numero di nuovi sfollati nel mondo a causa di violenza e conflitti: Repubblica Democratica del Congo (1.672.000), Etiopia (1.052.000) e Burkina Faso (513.000)**. In totale ci sono 4,6 milioni di sfollati nell'Africa subsahariana (IDMC, 2020b). Nell'ultimo decennio l'Africa è stata costantemente la regione più toccata dagli sfollamenti associati a tensioni interetniche, conflitti armati e attacchi indiscriminati ai civili con picchi nel 2014 e nel 2017 in paesi quali la Repubblica Centrafricana, la Repubblica Democratica del Congo, la Nigeria e la Somalia (Ibid). Alla fine del 2018 questa categoria di nuovi sfollati ha raggiunto i 7,5 milioni in Africa, più di due terzi del dato a livello globale.

Gli sfollati per disastri ambientali sono particolarmente alti in Etiopia (390.000), in Sudan (272.000) e in Sud Sudan (246.000), con un totale di 3,4 milioni di sfollati in Africa subsahariana. Queste cifre, pur discostandosi molto dai dati dei paesi asiatici (India, Filippine, Bangladesh, Cina), rafforzano un trend decennale che vede un crescente numero di sfollati per disastri ambientali in Africa (IDMC, 2020a).

L'Africa sta vivendo una forte urbanizzazione e una crescita economica e demografica sostenuta che, di conseguenza, incrementano il numero di persone esposte ai pericoli ambientali (Satterthwaite, 2017; Adelekan, 2019). Al contempo, l'espansione sregolata delle zone urbane unita alla povertà urbana e rurale rendono le popolazioni più vulnerabili durante le catastrofi. Questo, a sua volta, aumenta il rischio di sfollamento in conseguenza dei disastri (Ibid.). I cambiamenti climatici contribuiscono a esacerbare la vulnerabilità delle popolazioni rendendo fenomeni ambientali quali siccità, precipitazioni e tempeste più intensi e meno prevedibili. L'OIM, ad esempio, stima che in Somalia e Etiopia la siccità abbia generato rispettivamente 1,1 milione e 500.000 nuovi sfollamenti dal 2017 (IDMC, 2020a).

### 1.4 Reinsediamento

Il reinsediamento prevede il trasferimento dei rifugiati da un cosiddetto paese di primo asilo, che offre loro ospitalità provvisoria durante la domanda di protezione internazionale, a un paese di reinsediamento, che permette loro di entrare e stabilirsi sul proprio territorio. L'UNHCR ha il mandato internazionale di facilitare il reinsediamento come una delle tre soluzioni sostenibili per i rifugiati, oltre al rientro volontario e all'integrazione locale (UNHCR, 2011).

**Le domande di reinsediamento presentate nel 2019 dai migranti africani appartenenti ai gruppi inclusi nel mandato di reinsediamento dell'ONU<sup>5</sup> hanno rappresentato più della metà delle domande a livello globale (56%) (UNHCR, 2020a)**. Tra questi spiccavano i congolesi (65%), seguiti dai

<sup>5</sup> Congolesi (Repubblica Democratica del Congo), somali, eritrei e sudanesi.

somali (15%), dagli eritrei (11%) e dai sudanesi (9%). Per quanto riguarda le partenze effettive (57,5% del dato a livello globale), i congolesi rappresentano il gruppo più rilevante (63%), seguito da eritrei (15%), sudanesi (12%) e somali (10%).

L'adozione dello strumento del reinsediamento risulta particolarmente utile se applicato al contesto africano. A inizio 2020 l'UNHCR stimava infatti che a livello mondiale, entro la fine dello stesso anno, 1.440.408 persone avrebbero dovuto essere reinsediate (UNHCR, 2020b). Quasi la metà di queste si sarebbero trovate in Africa subsahariana (667.432), di cui una gran parte nelle regioni dell'Africa orientale/Corno d'Africa (66,8%) e dell'Africa Centrale/Grandi Laghi (24,5%) caratterizzate da situazioni di sfollamento prolungate. Il numero totale delle partenze raggiunto nel 2019 non basta a coprire il 3,5% del fabbisogno stimato per il 2020<sup>6</sup>.

### *1.5 Drivers e atteggiamenti verso la migrazione*

L'Afrobarometro offre dati interessanti per studiare come gli africani percepiscono e affrontano la migrazione non solo a livello regionale ma anche inter-regionale. **La crescita demografica ed economica e lo sviluppo dei sistemi politici africani stanno infatti andando di pari passo con il consolidamento di una società civile sempre più strutturata e, di conseguenza, di un'opinione pubblica sempre più complessa.**

Tra il 2016 e il 2018 l'Afrobarometro ha raccolto informazioni sull'immaginario migratorio in 34 paesi africani (Afrobarometer, 2019). La volontà di emigrare<sup>7</sup> è particolarmente alta tra alcune nazionalità dell'Africa occidentale, con i capoverdiani e i sierraleonesi in testa<sup>8</sup> (57%), seguiti dai gambiani (56%) e i togolesi (54%). Nonostante questo trend, va notato che sono proprio altre nazionalità della stessa regione a figurare tra le ultime otto posizioni della lista, come i nigerini (27%), i burkinabé (25%) e i maliani (22%). In media il 18% degli intervistati intendeva migrare "molto", il 19% "un po'" e il 63% "per nulla". Tra coloro intenzionati (in modo variabile) a emigrare, il 29% intendeva spostarsi nella stessa regione africana contro il 27% in Europa. Questo orientamento pre-partenza è in linea con la distribuzione effettiva dei migranti africani, che tendono a muoversi prevalentemente in Africa (JRC, 2018). L'aspetto regionale assume un valore più forte, dal momento che solo il 7% degli intervistati che intende partire è pronto a farlo in un'altra regione africana.

Il gap tra la volontà di partire e la preparazione della migrazione è particolarmente rilevante. Il numero di coloro che stanno effettivamente organizzando la

<sup>6</sup> Elaborazione di dati UNHCR (UNHCR, 2020a).

<sup>7</sup> "How much, if at all, have you considered moving to another country to live?" ("A lot/Somewhat-A little bit/Not at all") - "Se applicabile, quanto hai considerato l'emigrazione in un altro paese?" ("Molto/Un po'/Per niente").

<sup>8</sup> Percentuale di intervistati che vuole partire "molto" o "un po'".

partenza<sup>9</sup> non supera in nessun caso il 7%. Gli zimbabwiani e i lesothiani sono in testa alla lista (7%) seguiti dai gambiani, i capoverdiani e i nigerini (6%). Dietro la volontà di partire vi è il desiderio di voler trovare un lavoro (44%), sottrarsi alla povertà (29%) e continuare la propria educazione (6%). La preponderanza del fattore occupazionale in tutti i paesi inclusi nell'indagine richiama i problemi strutturali del continente, in quanto la crescita macroeconomica non si è tradotta in opportunità economiche sostenibili che potessero creare impiego sul lungo termine. In particolare, tra il 2000 e il 2014 le opportunità lavorative in Africa sono cresciute dell'1,8% all'anno contro una crescita della forza lavoro del 3% all'anno (Afrobarometer, 2019).

La crisi sanitaria globale dovuta al COVID-19 ha certamente condizionato il panorama migratorio nel mondo, anche in Africa. È ancora presto per comprendere appieno l'effetto delle diverse misure di restrizione della circolazione delle persone che gli Stati hanno attuato al proprio interno e tra di loro. Tuttavia, è possibile analizzare gli atteggiamenti delle popolazioni africane all'inizio della crisi. Alla fine del 2019 l'Afrobarometro ha condotto un'inchiesta tra i cittadini ghanesi sulla limitazione delle libertà individuali in funzione della sicurezza. I risultati evidenziano che i ghanesi sono pronti ad accettare limitazioni alla libera circolazione, attraverso strumenti come i blocchi stradali o i coprifuoco, se la sicurezza pubblica è minacciata (Afrobarometer, 2020). I risultati della stessa indagine condotta precedentemente in altri paesi africani tra il 2016 e il 2018 dimostrano come questo sia un trend regionale in Africa occidentale, in quanto paesi come il Mali, la Sierra Leone, il Niger, il Burkina Faso e il Senegal figurano tra i primi 8 paesi in cui il supporto alla limitazione della libera circolazione è più alto a fronte di minacce alla sicurezza pubblica (Afrobarometer, 2019).

## 1.6 Rimesse

**Alla fine del 2019 le rimesse hanno raggiunto un nuovo record mondiale con \$714 miliardi trasferiti, pari a un aumento del 2,8% rispetto all'anno precedente. I flussi verso i paesi dell'Africa subsahariana (\$48 miliardi), tuttavia, hanno registrato una leggera flessione rispetto al 2019 (-0,5%) (Banca Mondiale, 2020a).**

La crisi sanitaria globale derivante dal COVID-19 avrà sicuramente un impatto sulle rimesse globali. La Banca Mondiale stima che, alla fine del 2020, vi sarà una riduzione dei flussi del 19,9% a livello mondiale. L'Africa subsahariana sarà la regione maggiormente interessata, con una diminuzione del 23,1%, dopo l'Europa e l'Asia Centrale (-27,5%) (Ibid.).

Stimare gli effetti che avrà una riduzione delle rimesse innescata da una crisi sanitaria globale non è facile da un punto di vista metodologico, soprat-

<sup>9</sup> "How much planning or preparation have you done in order to move to another country to live? Risultati per 33 paesi (questa domanda non è stata posta in Kenya) - "Quanti preparativi hai intrapreso in vista dell'emigrazione in un altro paese?". Percentuale di intervistati che stava avviando preparativi per la partenza, ad esempio ottenere un visto.

tutto considerando che la crisi non è ancora terminata. Tuttavia, alcuni fattori possono essere d'aiuto a comprendere i meccanismi di questo fenomeno nel breve termine. Ad esempio, alcuni paesi dipendono dalle rimesse più di altri. Nel 2019, in termini assoluti, l'Egitto era il quinto paese al mondo per flussi di rimesse (\$26,8 miliardi) in cima alla lista dei paesi africani davanti alla Nigeria (\$23,8 miliardi) (Banca Mondiale, 2020b). In termini relativi, il Sud Sudan dipendeva maggiormente dalle rimesse rispetto al proprio PIL (34,4%), seguito da Lesotho (21,3%) e Gambia (15,5%), mentre paesi come il Gabon e l'Angola presentano valori prossimi allo 0%.

L'effetto di una riduzione delle rimesse dipende anche dal loro grado di diversificazione, un fattore centrale quando diversi paesi nel mondo applicano politiche di lockdown contemporaneamente o in momenti differenti. Alcuni ricercatori europei hanno costruito un "indice di diversità" (JRC, 2020) che mostra la probabilità che due dollari presi in modo casuale dal flusso delle rimesse di un paese provengano da aree geografiche differenti. Sulla base dell'indice, la Repubblica Democratica del Congo, la Guinea, la Tanzania, il Camerun e la Nigeria risultano essere i paesi col più alto livello di diversificazione delle rimesse. Al contrario, il Lesotho, lo Swaziland, la Namibia, il Madagascar e il Botswana sono i paesi col più basso livello di diversificazione.

Un'analisi dei dati dell'Afrobarometro 2016-2018<sup>10</sup> è utile ad approfondire ulteriormente la vulnerabilità agli shock nei flussi delle rimesse. I paesi dove si registra la maggior dipendenza dalle rimesse a livello personale o familiare sono il Gambia (47% degli intervistati), il Lesotho (38%), Capo Verde (31%), la Nigeria (30%) e il Sudafrica (29%). In quasi tutti i paesi in cui sono disponibili dati, la maggioranza delle persone intervistate che dipende dalle rimesse ha dichiarato di aver avuto problemi di liquidità nell'anno precedente<sup>11</sup>. I paesi con maggiore vulnerabilità finanziaria sono il Niger (98% di coloro che dipende dalle rimesse), il Togo (97%), il Gabon (96%), il Benin (94%) e il Madagascar (94%). Nei paesi analizzati, almeno metà delle persone che dichiarano di aver avuto problemi di liquidità nell'anno precedente sono disoccupate<sup>12</sup>, soprattutto in Mali (86%), Guinea (85%), Lesotho (84%), Niger (84%) e Burkina Faso (82%).

Il costo dell'invio di denaro in Africa subsahariana nel 2019 (9% per l'invio di USD 200) continua ad essere il più alto a livello mondiale (Banca Mondiale, 2020c).

<sup>10</sup> Dati Afrobarometro elaborate da JRC (2020).

<sup>11</sup> I soli paesi al di sotto del 50% sono Tunisia, Sudan, Marocco e Mauritius.

<sup>12</sup> I soli paesi al di sotto del 50% sono Mauritius, Tanzania e Ghana.

## 2. Le iniziative europee

Nel suo programma 2020, la nuova Commissione europea guidata da Ursula Von der Leyen (Commissione europea, 2020a) pone l'accento sulla necessità di lavorare in modo stretto con i partner e i vicini dell'UE impegnandosi a stipulare importanti accordi con i paesi e le regioni strategiche, inclusa l'Africa, oltre a riformare le linee guida alla base di politiche europee interne ed esterne in cui Africa e migrazione giocano un ruolo rilevante.

### 2.1 La Strategia globale per l'Africa

**La Comunicazione “Verso una strategia globale per l'Africa” (Commissione europea, 2020b) pone le basi per un rinnovato partenariato strategico tra UE e Africa**, già impostato dalla Commissione Juncker (Commissione europea, 2018). Il documento prende atto dei mutamenti economici, politici, sociali, tecnologici, demografici, climatici e ambientali, in atto in Africa, che stanno creando nuove prospettive e nuove sfide. Si propone di stabilire cinque partenariati sostenibili: 1) un partenariato per la transizione verde e l'accesso all'energia; 2) un partenariato per la trasformazione digitale; 3) un partenariato per la crescita e l'occupazione sostenibili; 4) un partenariato per la pace e la *governance*; 5) un partenariato per la migrazione e la mobilità.

La Strategia globale per l'Africa e i suoi partenariati sono in linea con le priorità comuni fissate dall'UE e dall'Unione africana al vertice di Abidjan del 2017 e si ispirano alle discussioni tra Commissione europea e la Commissione dell'Unione Africana (UA) ad Addis Abeba (EEAS, 2020) in vista del vertice UE-UA che si terrà nel 2021.

I partenariati con un richiamo diretto o un impatto indiretto sulle migrazioni sono 3. Il secondo e terzo partenariato (trasformazione digitale; crescita e occupazione sostenibili) mirano a migliorare le condizioni socioeconomiche necessarie ad assicurare condizioni di vita dignitose ai cittadini africani rispettivamente rafforzando la capacità delle amministrazioni pubbliche di erogare servizi di qualità, non solo efficacemente ma anche inclusivamente, e creando le condizioni più propizie per gli investimenti e l'innovazione. Il quarto punto (pace e *governance*) considera la stabilità un presupposto dello sviluppo sostenibile, e la promuove a fianco alla resilienza non solo in termini interstatali ma soprattutto in termini di coesione sociale, lotta al terrorismo e alla criminalità transnazionale, e gestione dei conflitti interetnici.

Il quinto punto è direttamente incentrato sulla gestione della mobilità. In particolare la Commissione nota che “l'andamento demografico, l'aspirazione alle opportunità economiche e alla stabilità politica, la fuga dalle crisi e dai conflitti e l'adattamento ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale indicano che i livelli di migrazione e di sfollamento forzato continueranno a creare sfide e opportunità per i nostri due continenti” e che pertanto “una gestione corretta della migrazione e della mobilità può avere effetti positivi sui paesi di origine, di

transito e di destinazione” (Commissione europea, 2020b: 15). Su questo punto la Commissione cita l’approccio sviluppato a partire dalla cosiddetta “crisi migratoria” del 2015 e gli strumenti comuni tra UE e paesi africani di gestione della mobilità<sup>13</sup>. Questo approccio include la protezione di rifugiati e di sfollati interni, il contrasto alla migrazione irregolare con particolare attenzione alle cause profonde e agli strumenti finanziari, la cooperazione su rimpatri e reintegrazione sostenibile, e la cooperazione sulla migrazione legale. A livello continentale, l’UE propone di istituire un quadro comune per il dialogo intercontinentale in materia di migrazione e mobilità e di continuare a rafforzare la cooperazione trilaterale tra l’UA, l’UE e le Nazioni Unite.

## 2.2 La nuova Agenda europea per le competenze

A metà 2020 la Commissione ha presentato la nuova versione dell’Agenda europea per le competenze (Commissione europea, 2020c), un documento programmatico con obiettivi ambiziosi e misurabili per lo sviluppo, l’aggiornamento e il riadattamento delle competenze dei cittadini europei nei prossimi cinque anni.

Seppur focalizzata sul tema della formazione, l’Agenda europea per le competenze vuole anche contribuire alla coerenza tra le *politics* europee, inclusa la migrazione. Tra le azioni proposte si parla infatti di “miglioramento dell’analisi del fabbisogno di competenze” (azione 2) e della necessità di attingere tali competenze in maniera più intelligente attraverso la mobilità non solo tra Stati membri ma anche da stati extra UE. Per quanto riguarda il “sostegno dell’UE agli interventi strategici nazionali in materia di sviluppo delle competenze” (azione 3), la Commissione esorta gli Stati membri ad attrarre proattivamente e mantenere i talenti anche attraverso canali di migrazione legale.

Il ruolo ricoperto dalla migrazione nell’Agenda europea per le competenze risponde a un dibattito sempre più acceso nel mondo accademico e della società civile. **Negli ultimi anni, infatti, il legame tra migrazione e competenze è diventato sempre più importante sino ad essere considerato un binomio imprescindibile per assicurare una migrazione sicura, ordinata e regolare a cui allude l’omonimo patto globale promosso dall’ONU (Nazioni Unite, 2018) e lo sviluppo sostenibile di tutti i paesi.** Alcuni ricercatori hanno proposto un “Partenariato Globale sulle Competenze” (*Global Skill Partnership*), un accordo bilaterale per incanalare la pressione migratoria verso dei benefici concreti ed equamente distribuiti tra i paesi di origine e i paesi di destinazione (Clemens & Gough, 2018). In altri termini, il paese di destinazione decide di fornire la tecnologia e le risorse necessarie a formare gli aspiranti migranti su determinate competenze prima della partenza e nel loro paese di origine. Il paese di origine si impegna a fornire la formazione e a garantire l’accesso anche ai non migranti, scongiurando così l’esodo di talenti a livello locale.

<sup>13</sup> Rientrano tra questi strumenti il piano d’azione comune di La Valletta, i processi di Khartoum e Rabat, il quadro di partenariato dell’UE in materia di migrazione per la definizione delle relazioni bilaterali con i paesi partner e la task force congiunta trilaterale tra l’UA, l’UE e le Nazioni Unite sulla migrazione.

### 2.3 Il nuovo Partenariato tra UE e paesi ACP

Le relazioni tra UE e paesi del blocco ACP (Africa-Caraibi-Pacifico) sono tra le più longeve e strutturate a livello europeo. L'accordo di Cotonou, che dal 2000 inquadra queste relazioni, doveva scadere il 29 febbraio 2020 ma la sua base giuridica è stata prolungata fino al 31 dicembre 2020 (Commissione europea, 2020d). L'estensione temporale è motivata dai tempi più lunghi richiesti dalle negoziazioni, soprattutto a causa di alcune criticità emerse nei due anni di negoziati.

A livello strategico, il problema principale era dovuto all'omogeneità strategica che il partenariato UE-ACP conferiva a tre regioni extra-europee con contesti e bisogni in realtà sempre più specifici. L'accordo e le relative negoziazioni sono pertanto stati impostati su diverse velocità, con capitoli globali e protocolli regionali<sup>14</sup>.

**A livello politico, si sono riscontrate criticità in un particolare aspetto della mobilità: i rimpatri dei migranti irregolari.** Poiché l'impostazione giuridica dell'Accordo di Cotonou ha in parte impedito all'UE di rendere il rimpatrio da parte dei paesi europei e la riammissione da parte dei paesi africani vincolante e efficace (ISPI, 2020), i negoziatori europei hanno cercato di aggiungere procedure e tempistiche certe e dettagliate nella bozza del nuovo accordo. I paesi ACP, su pressione del gruppo di stati africani, vorrebbero che questo tema non fosse contenuto nell'accordo in quanto ritengono che la partecipazione ai rimpatri debba avvenire su base volontaria (Ibid.)

### 2.4 L'Agenda europea per le migrazioni

A cinque anni dalla cosiddetta "crisi migratoria" l'Agenda europea per le migrazioni rappresenta ancora il quadro programmatico più rilevante per la gestione olistica dei flussi, soprattutto dall'Africa.

L'ultima nota di aggiornamento sui progressi realizzati sotto all'Agenda risale a ottobre 2019 (Commissione europea, 2020e) e ripercorre i traguardi raggiunti nei cinque anni di operatività evidenziando diverse criticità. **Da un lato la collaborazione con l'OIM sulla reintegrazione e la Task Force tra Unione Africana, Unione europea e Nazioni Unite sulla Libia sono considerate forme di partenariato efficienti e innovative.** La cooperazione multilaterale ha inoltre collaborato con le diaspore africane e le forze dell'ordine nazionali, che sono state coinvolte nella prevenzione del traffico di esseri umani e nella sensibilizzazione sui rischi della migrazione irregolare. **Dall'altro lato, tuttavia, il tasso di rimpatri rispetto al numero di persone con status irregolare nell'UE tocca percentuali molto basse,** in particolare nel caso di paesi con alti numeri di decisioni di allontanamento (1,7% per il Mali e 2,8% per la Guinea

<sup>14</sup> *Post-Cotonou deal edges closer to the finish line*, "Euractiv"; 2/09/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.euractiv.com/section/botswana/news/post-cotonou-deal-edges-closer-to-the-finish-line/> (10/09/2020).

nel 2018<sup>15</sup>) nonostante ci siano 23 accordi di riammissione a livello europeo. Sul reinsediamento, la Commissione intende cercando di orientare i programmi anche verso la rotta del Mediterraneo centrale focalizzandosi maggiormente su paesi quali l'Egitto, il Niger, la Libia e il Chad. Sulla migrazione regolare, la Commissione ha esortato gli Stati membri ad allargare il focus geografico oltre il Nord Africa (attualmente il principale focus di azione).

## 2.5 Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è stato presentato a settembre 2020 (Commissione europea, 2020f). **È il più ampio documento strategico elaborato dalla Commissione dall'Agenda europea per le migrazioni e propone un approccio olistico alla migrazione e alla mobilità dentro e fuori l'UE.** I capitoli di Zotti e Di Pascale (10 e 11 in questo Rapporto ISMU) evidenziano i punti salienti del Patto analizzandone i risvolti politici e legali. Iniziative rilevanti per la cooperazione con l'Africa includono:

- una maggior cooperazione e rafforzamento delle capacità dei paesi terzi in materia di governance migratoria (incluse le riammissioni), di salvataggio in mare, di prevenzione dei viaggi irregolari e di lotta al traffico di esseri umani;
- partenariati multilaterali più forti sulla migrazione, ad esempio sul modello della Task Force Unione africana-Unione europea-Nazioni Unite sulla Libia;
- 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 le ineguaglianze, lo sviluppo di opportunità economiche e la promozione della democrazia, la pace, la sicurezza e la buona *governance*;
- sostegno al reinsediamento e ad altri canali di migrazione regolare.

<sup>15</sup> Dati Istat rielaborati da Commissione europea (2020e).

## Riferimenti bibliografici

Adelekan I.O. (2019), *Urban Dynamics and Everyday Hazards and Disaster Risks in Ibadan, Nigeria*, "Environment and Urbanization", Vol. 32 (1), pp. 213-232.

Afrobarometer (2019), *Updating the narrative about African migration*, Afrobarometer-Mo Ibrahim Foundation Joint Paper.

Afrobarometer (2020), *Ghanaians' acceptance of security-related restrictions faces test with COVID-19 lockdown*, Afrobarometer Dispatch No. 351.

Banca Mondiale (2020a), *Migration and Development Brief 32: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*, Migration and Development Brief, April 2020.

Banca Mondiale (2020b), *Remittance inflows April 2020* [database] [online] testo disponibile in: <https://migrationdataportal.org> (10/09/2020).

Banca Mondiale (2020c), *World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History* [comunicato stampa], 22/04/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>.

Clemens M., Gough K. (2018), *A Tool to Implement the Global Compact for Migration: Ten Key Steps for Building Global Skill Partnerships*, Center for Global Development Brief, December 2018 [online] testo disponibile in: <https://www.cgdev.org/publication/tool-implement-global-compact-migration-ten-key-steps-building-global-skill-partnerships>.

Commissione europea (2018), *Comunicazione Una nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili: far avanzare allo stadio successivo il nostro partenariato per gli investimenti e l'occupazione*, 12.9.2018 COM(2018) 643 final.

Commissione europea (2020a), *Comunicazione Commission Work Programme 2020*, 29.1.2020, COM(2020) 37 final.

Commissione europea (2020b), *Comunicazione "Verso una strategia globale per l'Africa"*, 9.3.2020 JOIN(2020) 4 final.

Commissione europea (2020c), *European skills agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience* [online] testo disponibile in: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22832&langId=en>.

Commissione europea (2020d), *New Africa-Caribbean-Pacific/EU Partnership: moving forward towards a new partnership fit for the future* [comunicato stampa] 14/02/2020 [online] testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_248](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_248).

Commissione europea (2020e), *Comunicazione Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, 16.10.2019, COM(2019) 481 final.

Commissione europea (2020f), *Comunicazione A New Pact on Migration and Asylum*, 23.9.2020, COM(2020) 609 final.

EEAS (2020), *The EU and Africa: Our meeting of the European Commission and the African Union Commission in Addis Ababa* [comunicato stampa], 28/02/2020 [online] testo disponibile in: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/75309/eu-and-africa-our-meeting-european-commission-and-african-union-commission-addis-ababa\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/75309/eu-and-africa-our-meeting-european-commission-and-african-union-commission-addis-ababa_en).

Eurobarometer (2019), *Are Africans' freedoms slipping away?* Afrobarometer Policy Paper No. 55.

Frontex (2020a), *Risk Analysis for 2020*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Frontex (2020b), *Migratory Map* [database] [online] testo disponibile in: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map> (10/09/2020).

IDMC (2020a), *Africa report on internal displacement* [online] testo disponibile in <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201912-Africa-report.pdf>.

IDMC (2020b), *Global Report on Internal Displacement 2020 – Sub-Saharan Africa* [online] testo disponibile in: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/4/06/2020>.

ISPI (2020), *Does the EU-ACP Agreement Still Make Sense for Africa?* [online] testo disponibile in: <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/does-eu-acp-agreement-still-make-sense-africa-24859>.

JRC (2018), *Many More to Come? Migration From and Within Africa*, European Commission Publications Office.

JRC (2020), *Covid-19 and Remittances in Africa*, JRC Technical Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Nazioni Unite (2018), *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*, Geneva.

Satterthwaite D. (2017), *The impact of urban development on risk in sub-Saharan Africa's cities with a focus on small and intermediate urban centres*, "International Journal of Disaster Risk Reduction", Vol. 26, pp. 16-23.

UNHCR (2011), *UNHCR Resettlement Handbook* [online] testo disponibile in: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>.

UNHCR (2020a), *Resettlement Data Finder* [database] testo disponibile in: <https://rsq.unhcr.org> (10/09/2020).

UNHCR (2020b), *UNHCR projected global resettlement needs* [online] testo disponibile in: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d1384047/projected-global-resettlement-needs-2020.html>.

United Nations Department Economic of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2019), *International Migrant Stock 2019* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019) [online] testo disponibile in: [www.unmigration.org](http://www.unmigration.org).

*Articoli*

*Post-Cotonou deal edges closer to the finish line*, "Euractiv", 2/09/2020 [online] testo disponibile in: <https://www.euractiv.com/section/botswana/news/post-cotonou-deal-edges-closer-to-the-finish-line/> (10/09/2020).

*Public opinion is now an indispensable part of African democracy*, "Smart Water Magazine", 26/05/2020 [online] testo disponibile in: <https://smartwatermagazine.com/news/afrobarometer/public-opinion-now-indispensable-part-african-democracy> (10/09/2020).



# Parte quinta

## Approfondimenti

- 
1. Il dibattito sulla regolarizzazione:  
come si arriva al c.d. decreto “Rilancio”

---

  2. Il decreto “Rilancio”:  
le aspettative e le richieste di regolarizzazione

---

  3. Interviste ai testimoni privilegiati

---

  4. Elezioni regionali 2020: cosa dicono i programmi?

---

  5. Considerazioni conclusive

# 14.

## La *politics* dell'immigrazione nel 2020: regolarizzazione ed elezioni regionali

Nicola Pasini e Marta Regalia

Il presente capitolo del Rapporto si concentra su due avvenimenti importanti, seppur non strettamente connessi, che hanno segnato la *politics* dell'immigrazione nel corso del 2020: l'emanazione del c.d. decreto "Rilancio" e lo svolgimento in ben otto regioni delle consultazioni per l'elezione diretta del Presidente e del Consiglio regionale.

### 1. Il dibattito sulla regolarizzazione: come si arriva al c.d. decreto "Rilancio"

L'iter che ha portato all'approvazione del decreto regolarizzazioni è stato tutt'altro che lineare<sup>1</sup>. Si inizia a parlare del superamento dei decreti flussi e di una qualche forma di regolarizzazione dei migranti irregolari già dalla nascita del governo Conte II. Tutti i partiti che sostengono il Governo, con varie sfumature, riconoscono infatti il fallimento sostanziale delle politiche in atto. Tuttavia, **il tema delle regolarizzazioni non è classificato come prioritario** e viene, quindi, per la prima volta realmente affrontato solo con il dibattito sull'emendamento presentato dalla senatrice Emma Bonino in Commissione Bilancio durante la discussione della legge di bilancio del 2020.

<sup>1</sup> Si veda la sezione di approfondimento dedicata alle regolarizzazioni sul sito ISMU: <https://www.ismu.org/la-nuova-regolarizzazione-degli-immigrati/>.

La proposta della senatrice di +Europa ricalca fundamentalmente la legge di iniziativa popolare “Ero straniero” mirante a sanare le posizioni dei cittadini stranieri irregolari con un lavoro o legami stabili in Italia. L'emendamento viene tuttavia bocciato malgrado diverse voci si levino a sostegno di una regolarizzazione concordando sul fatto che potrebbe portare al paese significativi benefici economici, soprattutto a sostegno del bilancio dell'INPS.

La questione attira però l'attenzione del Governo alla fine di febbraio 2020, in concomitanza con l'insorgere della pandemia di COVID-19, assumendo poi carattere di urgenza per le implicazioni del prolungato lockdown sull'economia e soprattutto sul settore agricolo. Gli operatori del settore, infatti, iniziano a chiedere con forza la possibilità di regolarizzare i propri lavoratori, anche in maniera parziale e provvisoria, così da permettere ai braccianti di raccogliere, almeno in parte, la produzione del settore agro-alimentare in previsione delle difficoltà che si verranno a creare con l'avvicinarsi della stagione dei raccolti.

Ad aprile il tema regolarizzazioni diventa una vera e propria battaglia per Italia Viva. La Ministra delle politiche agricole, alimentari e forestali, Teresa Bellanova, esercita infatti ogni forma di pressione, paventando le proprie dimissioni e adombrando la fuoriuscita del suo partito dalla coalizione di governo al fine di ottenere l'inserimento di una forma di regolarizzazione nel “Decreto aprile”. Il decreto però, slittato più volte, si trasforma per approdare finalmente ad una stesura finale solo in maggio a causa dei continui aggiustamenti, tra i quali anche la presenza o meno e in che forma di una regolarizzazione dei lavoratori migranti irregolari.

Si contrappongono soprattutto il Movimento 5 Stelle da una parte e Italia Viva dall'altra. Il reggente del Movimento, Vito Crimi, ribadisce più volte la contrarietà del suo partito ad una regolarizzazione generalizzata e chiede di fissare dei paletti precisi. Invece, Italia Viva vorrebbe un provvedimento più inclusivo. Alcuni esponenti del Movimento 5 Stelle, d'altro canto, manifestano posizioni più morbide, a partire dalla Ministra delle politiche sociali Nunzia Catalfo, più vicina alle posizioni della Ministra Bellanova e della Ministra dell'Interno Lucia Lamorgese che alle posizioni ufficiali del suo partito.

In Parlamento ovviamente si alza forte la voce dei contrari: la Lega di Matteo Salvini e Fratelli d'Italia di Giorgia Meloni paventano importanti conseguenze negative sia per l'economia sia per la coesione sociale del paese. Anche tra i banchi dell'opposizione però si annidano posizioni più possibiliste, soprattutto all'interno di Forza Italia. Mara Carfagna, in particolare, dichiara di ritenere il provvedimento perfettamente nel solco delle due grandi operazioni di emersione degli irregolari effettuate proprio dal centrodestra e che portarono alla regolarizzazione di quasi un milione di lavoratori.

Nel frattempo, anche altri settori della società esprimono il proprio punto di vista. Il Procuratore antimafia Federico Cafiero De Raho ribadisce gli aspetti positivi di una eventuale regolarizzazione che colpirebbe le mafie diminuendone il potere sui territori. Il mondo imprenditoriale e sindacale, sia pure con molte sfumature, si dichiara sostanzialmente favorevole, sebbene le varie organizzazioni (Confagricoltura, Coldiretti, Confindustria e le diverse sigle sindacali) declinino ognuna a suo modo le ipotesi sul tavolo.

**Il dibattito pubblico che ne risulta è, come spesso avviene, confuso, confondente e divisivo.** Per sua natura, infatti, il tema dell'immigrazione polarizza sia l'informazione sia il dibattito che ne scaturisce.

## 2. Il decreto "Rilancio": le aspettative e le richieste di regolarizzazione

Dopo estenuanti trattative in bilico tra le richieste pressanti di Italia Viva e i paletti del Movimento 5 Stelle, alla fine l'intesa si concretizza nel cosiddetto decreto "Rilancio". Si tratta di una soluzione molto vicina alle richieste del Movimento 5 Stelle e decisamente lontana dalle aspettative di chi avrebbe voluto una sanatoria generalizzata. **La regolarizzazione è, infatti, circoscritta all'ottenimento di un permesso di soggiorno per i soli lavoratori del settore agro-alimentare e di quello di aiuto domestico con la clausola che non sia prevista nessuna sanatoria penale per i datori di lavoro.** Una clausola permetteva poi la regolarizzazione direttamente attivabile dal lavoratore migrante già presente in Italia ma con permesso di soggiorno scaduto. Nasce così, con l'articolo 103, comma 1, del decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020 la procedura di regolarizzazione che apre una finestra temporale di due mesi e mezzo: dal 1° di giugno al 15 agosto 2020 (sul tema regolarizzazione si veda anche il cap. 6 di questo Rapporto).

Secondo le stime del Governo circa 200.000 lavoratori avrebbero potuto usufruire della regolarizzazione, cifra comprensiva non solo dei migranti irregolari, ma anche dei lavoratori italiani non in regola con il contratto di lavoro. Dopo una partenza stentata, le richieste di regolarizzazione indirizzate al Ministero dell'Interno si intensificano, e raggiungono un totale di 207.542 al 15 agosto, in linea con le previsioni del Governo.

Il dettaglio delle tipologie di lavoratori che hanno richiesto di usufruire della regolarizzazione traccia però un quadro assolutamente sbilanciato sia per la tipologia dei lavoratori sia per la diffusione sul territorio nazionale. **Hanno aderito, infatti, prevalentemente lavoratori domestici e badanti (85%), soprattutto al Nord (Lombardia in testa) e soprattutto nelle grandi città (Milano, Napoli, Roma).** Scorrendo la classifica delle nazionalità di provenienza degli immigrati emersi grazie alla sanatoria vediamo al primo posto l'Ucraina seguita dal Bangladesh e dal Pakistan. Esiguo anche il numero di richieste di permesso di soggiorno temporaneo presentate direttamente dai cittadini stranieri, solo 12.986.

Alla luce di tali risultati reali questa sanatoria si è concretizzata come un piccolo passo verso la regolarizzazione degli immigrati irregolari, una regolarizzazione però concentrata su due tipologie molto specifiche di lavoratori, peraltro già oggetto di diverse altre misure, e con un impatto numericamente non superiore alle aspettative. Soprattutto l'effetto sui lavoratori del comparto agricolo è stato deludente, sebbene fosse proprio questo il settore considerato

più rilevante e strategico quando, ad aprile, si cominciò a dibattere sulla regolarizzazione; il numero e la distribuzione geografica dei lavoratori del settore che hanno usufruito di questo provvedimento sembrano delinearne una sostanziale irrilevanza sul fenomeno endemico del caporalato e dello sfruttamento degli immigrati nelle campagne italiane sia nel Sud del paese sia nelle zone a vocazione agricola del Nord.

Fondazione ISMU ha quindi deciso di intervistare un campione di testimoni privilegiati per comprendere al meglio la genesi e gli effetti di questa normativa. Nel paragrafo che segue illustreremo quanto emerso da tale ricerca qualitativa.

### 3. Interviste ai testimoni privilegiati

Subito dopo l'emanazione del decreto "Rilancio", Fondazione ISMU ha svolto una serie di interviste a testimoni privilegiati (attori istituzionali e appartenenti alla società civile, associazioni di interesse e del terzo settore) con lo scopo di approfondirne i contenuti e le implicazioni e di comprendere se vi sia una posizione prevalente rispetto ad esso, se le posizioni riflettano interessi di categoria pre-esistenti o se non vi sia uniformità nemmeno all'interno delle diverse categorie di attori.

Le domande (quattordici in tutto a risposta aperta) ruotavano attorno a quattro aspetti:

- 1) importanza e priorità della questione regolarizzazioni;
- 2) opinioni sui diversi aspetti della regolarizzazione contenuta nel decreto Rilancio;
- 3) utilità della regolarizzazione per i migranti e per il sistema-paese;
- 4) conseguenze della regolarizzazione.

L'analisi delle interviste rileva quanto segue.

#### *3.1 Importanza e priorità della regolarizzazione*

Le associazioni degli agricoltori non considerano la regolarizzazione una priorità, ma avrebbero preferito la creazione di corridoi verdi con la Romania oppure la pubblicazione del decreto sui flussi di ingresso per il 2020, o ancora una gestione semplificata del voucher e, non da ultimo, la proroga dei permessi di lavoro stagionale scaduti (quest'ultima attuata). Secondo le associazioni degli agricoltori la regolarizzazione avrebbe dovuto riguardare più settori produttivi. Le previsioni sono di una bassa adesione da parte del settore agricolo.

I sindacati ritengono necessario un intervento strutturale, piuttosto che un intervento emergenziale come quello contenuto nel decreto Rilancio che di certo non sarà risolutivo. Si rileva il problema dell'esclusione di molti settori (es.

commercio e ristorazione) che incentiva un mercato dei falsi contratti.

Le associazioni o gli esponenti della società civile intervistati ritengono la regolarizzazione prevista nel decreto Rilancio insufficiente e discriminatoria, reputando invece necessaria una regolarizzazione generalizzata che consenta a chi è nel nostro paese di integrarsi, accedere al mondo del lavoro e avere gli stessi diritti degli altri cittadini indipendentemente dal settore produttivo. Nel complesso la regolarizzazione è ritenuta necessaria, ma ancora insufficiente perché limitata a soli due settori produttivi.

### *3.2 I diversi aspetti della regolarizzazione*

Le associazioni degli agricoltori rilevano la carenza di alcuni aspetti tecnici e l'impreparazione della pubblica amministrazione che all'avvio delle procedure ancora non aveva chiarito tutti i passaggi. Poiché il 37% della manodopera agricola non è italiana, si rileva che le aziende vedano di buon occhio una regolarizzazione.

I sindacati concordano sulla eccessiva farraginosità delle procedure e rilevano che i voucher non sarebbero la soluzione al problema perché, per loro natura, non permettono l'ottenimento di un permesso di soggiorno.

Le associazioni e gli esponenti della società civile intervistati ritengono che la regolarizzazione sia troppo esclusiva e che ciò sia causa di discriminazioni soprattutto verso i lavoratori dei settori esclusi dal decreto. Inoltre, si rileva la mancata chiarezza delle procedure. Infine, i voucher non vengono ritenuti adatti per sanare il problema del lavoro nero né tanto meno dell'irregolarità delle persone, per i quali servirebbe una regolarizzazione allargata a tutti i settori.

### *3.3 Utilità della regolarizzazione*

Le associazioni degli agricoltori affermano che la regolarizzazione sarà utile sia ai migranti per ottenere maggiori tutele, anche sanitarie, sia al nostro paese, per quanto una regolarizzazione non sia di certo sufficiente a contribuire in maniera importante al rilancio dell'economia nazionale.

I sindacati reputano invece che la regolarizzazione sia stata finalizzata a soddisfare esigenze economiche del nostro paese più che dei migranti. Tuttavia, non servirà al rilancio del paese perché troppo limitata (solo due settori).

Gli esponenti della società civile ritengono necessaria una regolarizzazione perché il migrante sviluppi una autonomia economica e quindi possa partecipare alla vita sociale del paese che lo ospita, con risvolti positivi per tutta la società (anche in termini demografici).

### *3.4 Conseguenze della regolarizzazione*

Le associazioni degli agricoltori reputano necessari controlli serrati per evitare l'uso distorto delle misure previste nel decreto Rilancio, ma ritengono che i pro-

pri associati ne faranno un utilizzo ridotto in quanto la proroga dei permessi di soggiorno stagionali e la prospettiva di riapertura delle frontiere interne alla UE hanno parecchio allentato la tensione sulla reperibilità della manodopera nelle campagne. Dubitano che la regolarizzazione risolverà il problema del caporalato, anzi, paradossalmente potrebbe attirare l'interesse della criminalità più o meno organizzata che fa della regolarizzazione un mercato. Non si attendono infine dinamiche al ribasso o al rialzo sui salari, ma un aumento delle tutele per i lavoratori.

Secondo i sindacati, complice la chiusura delle frontiere, la regolarizzazione non avrà un forte "effetto richiamo", ma vi sarà un picco di richieste nel lavoro domestico che fungerà da lavoro di copertura per regolarizzare un altro tipo di lavoro. Vi sarà inoltre una tendenza a regolarizzare contratti a ore inferiori a quelle effettivamente lavorate, così come a lasciare parte della retribuzione in nero (è infatti convenienza anche del lavoratore se non pensa di godere della pensione in Italia).

Tabella 1. Attori chiave e loro posizione sulla regolarizzazione prevista dal decreto Rilancio

<i>La regolarizzazione</i>	<i>Attori</i>		
	<i>Associazioni datoriali</i>	<i>Sindacati</i>	<i>Società civile</i>
Rappresenta una priorità	No	Sì	Sì
Avrebbe dovuto essere estesa ad altri settori	Sì	Sì	Sì
Sarà utile a	Migranti e economia	Economia	Migranti e società
Avvierà dinamiche salariali al rialzo o al ribasso	No	No	Sì
Garantirà maggiori tutele ai lavoratori	Sì	No	Sì
Incentiverà nuovi arrivi di irregolari	No	No	No
Potrebbe venirne fatto un uso distorto	Sì	Sì	Sì
Problemi	Troppi adempimenti, poca chiarezza, richiedenti asilo	Troppi adempimenti, poca chiarezza, richiedenti asilo	Troppi adempimenti, poca chiarezza, richiedenti asilo

Fonte: elaborazioni ISMU

Le associazioni e gli esponenti della società civile ritengono che, anche dato il momento storico, la regolarizzazione non incentiverà nuovi arrivi, ma porterà nel lungo periodo a migliori condizioni salariali e maggior tutele unendo le persone straniere e quelle italiane nelle rivendicazioni e nelle richieste verso i datori di lavoro. La presenza di migranti senza permesso di soggiorno (invisibili) distorce infatti le dinamiche salariali, mettendo in competizione il lavoro nero e sottopagato con quello regolare. Tuttavia, la procedura prevista dal decreto è farraginoso e costosa e, quindi, non sarà un successo in termini di adesioni. Oltre al fatto che si rischia un uso improprio dovuto ad un mercato dei contratti che in alcuni casi può portare anche a ricatti nei confronti dei migranti. Senza contare che i migranti si troveranno in caso di disoccupazione nuovamente in una situazione di irregolarità.

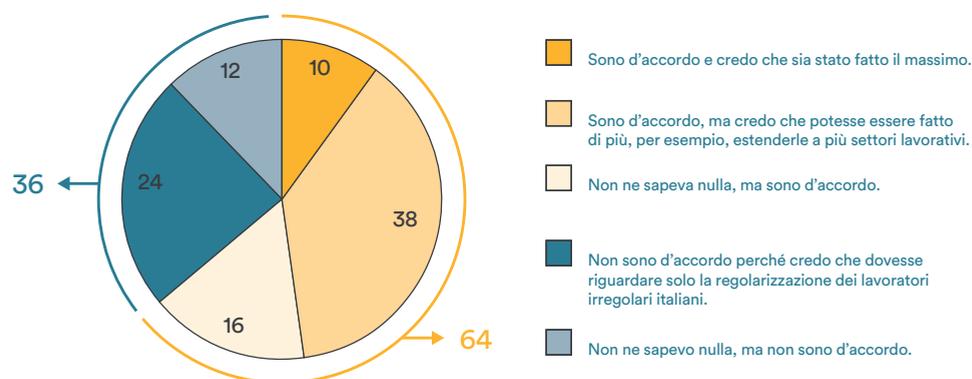
Tutti infine concordano sul problema dei richiedenti asilo: molti lavorano già regolarmente e non è chiaro come costoro possano sanare la propria posizione ottenendo un permesso di soggiorno stabile.

Per quanto riguarda infine l'opinione pubblica in merito al decreto Rilancio, una ricerca IPSOS del settembre 2020 fotografa una situazione diversificata. Ai partecipanti al sondaggio è stato chiesto:

*“All'interno del Decreto Rilancio di maggio 2020, è stata prevista anche una sanatoria (art. 103 del dl n. 34/2020) per regolamentare i rapporti di lavoro irregolari (sia di italiani che di stranieri) e per permettere agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto di ottenere un permesso della durata di 6 mesi per cercare un lavoro regolare. Tali misure riguardano solo coloro che lavorano o hanno lavorato nel settore agricolo, nell'assistenza alla persona o nel lavoro domestico. Lei cosa pensa di queste misure?”.*

Le risposte vedono un'ampia maggioranza di favorevoli (64%), che però assommano posizioni diverse: quelle di coloro che sono d'accordo e credono sia stato fatto il massimo (10%), di coloro che sono d'accordo ma credono che potesse essere fatto di più (38%), di coloro che sono d'accordo ma non ne sapevano nulla (16%). I contrari (36%) si dividono tra coloro che non sono d'accordo perché credono che la regolarizzazione dovesse riguardare solo i lavoratori italiani (24%) e coloro che non ne sapevano nulla e non sono d'accordo (12%).

Grafico 1. Le risposte di un campione di cittadini al sondaggio IPSOS



Fonte: IPSOS, *La percezione dei migranti nell'Italia del Coronavirus, settembre 2020*

#### 4. Elezioni regionali 2020: cosa dicono i programmi?

Il 2020 è stato anche l'anno delle elezioni regionali. Tra gennaio e settembre sono andate al voto ben otto regioni con elezione diretta del Presidente della Regione oltre alla Valle d'Aosta che invece non prevede tale istituto. Sebbene i livelli regionali non abbiano l'importanza che ha il governo centrale nella definizione di politiche per l'immigrazione, è interessante analizzare le proposte presentate dai candidati presidente sull'immigrazione durante la campagna elettorale. Se è vero, infatti, che la gestione del flusso migratorio non è di competenza regionale, lo sono invece tutta una serie di politiche legate alla sfera sociale e della sicurezza (tra cui possono anche considerarsi specifiche azioni per l'integrazione) che intersecano le politiche migratorie nel momento in cui le Regioni sono chiamate a stabilire i criteri di accesso a taluni servizi e prestazioni.

A questo proposito si rileva che **esistono approcci differenti al tema nelle diverse regioni italiane almeno in parte attribuibili alla *politics*, ossia al tipo di coalizione di partiti al governo della singola Regione.**

La tabella 2 presenta i risultati delle otto competizioni per la carica di Presidente della Regione.

Tabella 2. Risultati delle elezioni alla carica di Presidente della Regione (in grassetto i vincitori). %

Regione	Presidente uscente	Candidati				
		Centro-destra	Movimento 5 Stelle	Centro-sinistra	Italia Viva	Altri
Calabria	Mario Oliverio (PD)	<b>Jole Santelli</b> 55,29	Francesco Aiello 7,35	Filippo Callipo 30,14		7,22
Emilia-Romagna	Stefano Bonaccini (PD)	Lucia Borgonzoni 43,63	Simone Benini 3,47	<b>Stefano Bonaccini</b> 51,42		1,47
Campania	Vincenzo De Luca (PD)	Stefano Caldoro 18,06	Valeria Ciarambino 9,93	<b>Vincenzo De Luca</b> 69,48		2,53
Liguria	Giovanni Toti (C!)	<b>Giovanni Toti</b> 56,13	Ferruccio Sansa 38,90	Aristide Massardo 2,42		2,55
Marche	Luca Ceriscioli (PD)	<b>Francesco Acquaroli</b> 49,13	Gian Mario Mercorelli 8,62	Maurizio Mangialardi 37,29		4,96
Puglia	Michele Emiliano (IND)	Raffaele Fitto 38,93	Antonella Laricchia 11,12	<b>Michele Emiliano</b> 46,78	Ivan Scalfarotto 1,60	1,57
Toscana	Enrico Rossi (PD)	Susanna Ceccardi 40,45	Irene Galletti 6,39	<b>Eugenio Giani</b> 48,63		4,54
Veneto	Luca Zaia (Lega)	<b>Luca Zaia</b> 76,79	Enrico Cappelletti 3,25	Arturo Lorenzoni 15,72	Daniela Sbröllini 0,62	3,62

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 Presidente della Regione per analizzare se e in che misura la *issue* immigrazione venga presa in considerazione, cosa si rilevi e cosa si proponga in merito.

La tabella 3 riassume, regione per regione, 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 tranne Vincenzo De Luca in Campania e Daniela Sbröllini in Veneto hanno presentato un programma elettorale. Tuttavia, non tutti i programmi contenevano espliciti riferimenti alla *issue* immigrazione.

Analizzando la tabella per regione, possiamo osservare che:

**In Calabria** solo il candidato del centro-sinistra Callipo ha inserito nel proprio programma un riferimento ai migranti e lo ha fatto nel capitolo dedicato alla

legalità, sebbene le azioni proposte facessero ampiamente riferimento all'inclusione sociale:

*“Il nostro programma prevede l'approvazione di un nuovo Piano sociale regionale, incentrato su più assi: [...] b) politiche a sostegno dell'inclusione sociale degli immigrati”.*

**In Emilia-Romagna** la *issue* è stata invece trattata sia da Simone Benini del Movimento 5 Stelle sia da Stefano Bonaccini del centro-sinistra, mentre la candidata leghista Lucia Borgonzoni non ne ha fatto menzione. Benini ha citato tangenzialmente la questione “Contrasto al razzismo e promozione di iniziative volte a favorire l'integrazione, nel rispetto reciproco di diritti e doveri” nel capitolo dedicato ai diritti civili, mentre il Presidente uscente Bonaccini ha fatto solo un veloce riferimento ai migranti parlando delle sfide del presente:

*“La nuova composizione della famiglia, con nuclei sempre più ridotti, l'invecchiamento della popolazione, il calo della natalità, l'aumento delle povertà e la gestione dei flussi migratori sono le principali sfide con cui anche l'Emilia-Romagna deve fare i conti”.*

**In Campania** nessun candidato ha inserito nel proprio programma la questione dei migranti. Al contrario, **in Liguria** tutti i candidati hanno affrontato, anche se solo con un cenno e da diversi punti di vista, la *issue* immigrazione. Il Presidente uscente Toti, nel capitolo dedicato alla sicurezza, ha proposto tre punti:

*“Agevolare il rientro in patria volontario dei cittadini immigrati; responsabilizzazione delle comunità straniere nella prevenzione e nella denuncia di situazioni di degrado, marginalità sociale e criminalità; favorire una coerente organizzazione dei corsi linguistici e di educazione civica per stranieri, utili a garantire la definizione e l'accettazione dei diritti e dei doveri”.*

Sansa, candidato di centro-sinistra e Movimento 5 Stelle, ha inserito la questione nel capitolo dedicato a istruzione e cultura proponendo:

*“Interventi per assistere l'integrazione socio economica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi più fragili”.*

Infine, Massardo di Italia Viva ha suggerito:

*“Una gestione dei flussi migratori con un approccio laico e coordinato con il governo centrale” nel capitolo dedicato alla coesione sociale.*

**Nelle Marche** Francesco Acquaroli, candidato vincente del centro-destra, ha proposto, nel capitolo dedicato alla sicurezza, un

*“Piano di monitoraggio e contrasto alla criminalità e all'immigrazione irrego-*

*lare e illegale. L'immigrazione clandestina rappresenta un problema concreto per la sicurezza dei cittadini”.*

Mercorelli del Movimento 5 Stelle non ha fatto cenno all'immigrazione, mentre Maurizio Mangialardi del centro-sinistra ha dedicato alla questione un capitolo del proprio programma sottolineando come:

*“Il grado di civiltà di una comunità si misura anche nel modo in cui gestisce fenomeni importanti come quelli migratori”.*

Mangialardi ha proposto di:

*“continuare il lavoro di implementazione dei Piani regionali finanziati con il Fondo Asilo, Migrazioni, integrazione (FAMI) per il potenziamento e la stabilizzazione di interventi di inclusione sociale che prevedono: formazione linguistica e civica di cittadini stranieri immigrati provenienti da paesi terzi; sostegno alla formazione educativa della scuola e contrasto alla dispersione scolastica di giovani stranieri; attivazione punti di accesso e punti informativi mirati ai migranti”*

con il fine di:

*“prevenire conflitti sociali che inevitabilmente nascono dalle condizioni di emarginazione”.*

**In Puglia**, né Fitto del centro-destra né Scalfarotto di Italia Viva hanno fatto cenno all'immigrazione. Al contrario, il Presidente uscente Emiliano ha segnalato l'immigrazione come una delle principali sfide, proponendo:

*“Percorsi generativi e di valorizzazione delle persone immigrate nelle comunità locali”.*

La candidata del Movimento 5 Stelle Antonella Laricchia ha dedicato invece alla questione più ampio spazio nel capitolo sull'internazionalizzazione e la cooperazione internazionale:

*“Al fine di favorire integrazione che garantisce la percezione di sicurezza per i cittadini pugliesi, intendiamo prevedere e potenziare le strutture di accoglienza per gli immigrati (foresterie e non solo) su tutto il territorio regionale nel rispetto della dignità delle persone, del lavoro, con adeguati servizi igienici e che garantisca anche ai bambini la frequenza delle scuole e l'integrazione. Attraverso l'opportuno potenziamento di Arpal, istituiremo un sistema di riconoscimento delle competenze acquisite dai migranti e l'avvio di azioni regionali mirate ad una formazione specifica nell'ambito di politiche del lavoro per favorire l'inserimento lavorativo”.*

**In Toscana** solo la candidata del centro-destra Susanna Ceccardi ha fatto riferimento nel proprio programma alla *issue* immigrazione e lo ha fatto dal punto di vista della sicurezza:

*“La forte pressione migratoria, incentivata anche dall’attuale Governo, ha portato alla ribalta il tema della convivenza civile ed il rispetto della legalità. Davanti a questi fatti è indispensabile riaffermare il nesso inscindibile che lega il tema della legalità a quello della sicurezza”; “Infine, per non sfuggire al tema immigrazione, sulla base delle competenze regionali, la nostra proposta di governo è strutturata su due assi: legalità e lavoro. (...) riteniamo opportuno che le persone che non hanno cittadinanza europea, presenti irregolarmente sul nostro territorio, debbano essere rimpatriate in tempi certi e chiari. Per questo motivo riteniamo utile la costruzione di un Centro di Permanenza per i rimpatri, al fine di accelerare le procedure per il rimpatrio per le persone che non possono, per i più diversi motivi legali, continuare a dimorare nelle nostre comunità”.*

**In Veneto**, tutti i candidati hanno trattato compiutamente e in maniera estesa il tema dell’immigrazione. Il Presidente uscente Zaia ha intitolato un lungo paragrafo, nel capitolo dedicato alla sicurezza, a “Veneto solidale ma non senza regole: partecipare ad un maggiore controllo dei flussi immigratori insieme al Governo”. Presentando dati sui reati commessi dai migranti, Zaia ha legato “inevitabilmente” il tema sicurezza a quello immigrazione, sostenendo allo stesso tempo che la presenza dei migranti:

*“anche negli anni della crisi, ha contribuito a sopperire a carenze strutturali della comunità locale, come il calo della natalità o l’invecchiamento della popolazione”. Tuttavia, “per garantire la sostenibilità del fenomeno immigratorio, è opportuno garantire un’integrazione effettiva delle comunità straniere nel tessuto sociale ed economico locale. Questo processo, che tocca trasversalmente diversi ambiti (dalla scuola, al lavoro, alla cultura), va incentivato anche da un punto di vista normativo. L’integrazione delle comunità straniere passa inevitabilmente dalla definizione e dall’accettazione dei diritti e dei doveri. Di fondamentale importanza sono, in particolare, la conoscenza della legge e il rispetto delle regole di convivenza civile. La legalità e il decoro sono, dunque, concetti che vanno accettati e condivisi da tutti i cittadini, compresi quelli stranieri”.*

Zaia ha poi affrontato la necessità di istituire corsi di italiano per stranieri per favorire l’integrazione e responsabilizzare le comunità straniere:

*“nella prevenzione e nella denuncia di situazioni di degrado, marginalità sociale e criminalità”.*

Nel settore del lavoro e delle attività produttive:

*“vanno incentivate e valorizzate le esperienze virtuose in cui i lavoratori e gli imprenditori stranieri interagiscono con i sistemi produttivi locali; in questo modo si garantisce il contrasto all’illegalità, allo sfruttamento di manodopera e alla creazione di aree fuori controllo”.*

Zaia ha infine fatto un rapido cenno all’accoglienza dei richiedenti asilo, proponendo di:

*“stabilire standard di qualità nelle strutture di accoglienza dei profughi, intensificando e potenziando il monitoraggio del sistema”.*

Il candidato del Movimento 5 Stelle Cappelletti ha invece proposto, all’interno del capitolo sui servizi sociali:

*“Sostegno a sportelli territoriali di mediazione culturale per favorire l’inserimento nel rispetto delle leggi e della cultura locale. Creazione di un tavolo di lavoro costituito da istituzioni, associazioni umanitarie, strutture ospitanti profughi e richiedenti asilo, finalizzato alla realizzazione di progetti di lavori socialmente utili che contribuiscano ad alimentare un clima di tolleranza, collaborazione e conoscenza reciproca, oltre che alla formazione professionale per immigrati e profughi. L’ente regionale Veneto Lavoro deve svolgere la sua attività di programmazione e coordinamento dei Centri Per l’Impiego (CPI), che devono assumere anche il ruolo di osservatorio sull’immigrazione e di controllo sul ricorso al lavoro nero straniero assieme alle forze di polizia”.*

Anche Lorenzoni del centro-sinistra ha dedicato un paragrafo alla *issue* immigrazione all’interno del capitolo “Disuguaglianze e sociale” e ha fatto poi due riferimenti ai migranti trattando di lavoro nero, proponendo di formarli per tutelarli dallo sfruttamento, e dal rischio di discriminazione. Più estesamente, ha dichiarato di ritenere:

*“imprescindibile il lavorare su progetti che diminuiscono la marginalità sociale ma si muovano in un’ottica di inclusione e accoglienza”* proponendo *“Sportelli territoriali su es. del Rar; Attività nelle scuole con facilitatori/mediatori interculturali; Formazione di mediatori culturali che operino nei servizi socio-sanitari; Linee guida per la strutturazione di servizi socio-sanitari competenti; Costruzione di progetti di accoglienza che seguano le linee guida ministeriali del 2017; Protocolli per favorire una maggior attenzione a vittime di tortura e gravi forme di violenza; Progetti di accoglienza che seguano criteri di qualità, collaborazione pubblico privato, coinvolgimento dei territori (associazioni, volontariato, reti di famiglie); Formazione lavorativa dei migranti che favorisca e allo stesso tempo consenta il monitoraggio dell’inserimento degli stessi nel mondo del lavoro, al fine di tutelare i singoli individui da ogni sorta di sfruttamento; Formazione linguistica-culturale con l’adozione di un programma linguistico dedicato”.*

Tabella 3. I programmi elettorali dei principali candidati

<i>Regione</i>	<i>Candidato</i>	<i>Coalizione</i>	<i>Programma elettorale</i>	<i>Riferimenti alla issue immigrazione</i>	<i>Capitolo</i>
<b>Calabria</b>	Jole Santelli	Centro-destra	Si	No	/
	Francesco Aiello	Movimento 5 Stelle	Si	No	/
	Filippo Callipo	Centro-sinistra + Italia Viva	Si	Si	Legalità
<b>Emilia-Romagna</b>	Lucia Borgonzoni	Centro-destra	Si	No	/
	Simone Benini	Movimento 5 Stelle	Si	Si	Diritti civili
	Stefano Bonaccini	Centro-sinistra + Italia Viva	Si	Si	Diritti e doveri
<b>Campania</b>	Stefano Caldoro	Centro-destra	Si	No	/
	Valeria Ciarambino	Movimento 5 Stelle	Si	No	/
	Vincenzo De Luca	Centro-sinistra + Italia Viva	No	/	/
<b>Liguria</b>	Giovanni Toti	Centro-destra	Si	Si	Sicurezza
	Ferruccio Sansa	Movimento 5 Stelle + Centro-sinistra +	Si	Si	Istruzione e cultura
	Aristide Massardo	Italia Viva	Si	Si	Coesione sociale

<i>Regione</i>	<i>Candidato</i>	<i>Coalizione</i>	<i>Programma elettorale</i>	<i>Riferimenti alla issue immigrazione</i>	<i>Capitolo</i>
<b>Marche</b>	Francesco Acquaroli	Centro-destra	Sì	Sì	Sicurezza
	Gian Mario Mercorelli	Movimento 5 Stelle	Sì	No	/
	Maurizio Mangialardi	Centro-sinistra + Italia Viva	Sì	Sì	Politiche migratorie
<b>Puglia</b>	Raffaele Fitto	Centro-destra	Sì	No	/
	Antonella Laricchia	Movimento 5 Stelle	Sì	Sì	Internazionalizzazione
	Michele Emiliano	Centro-sinistra	Sì	Sì	Sociale
	Ivan Scalfarotto	Italia Viva	Sì	No	/
<b>Toscana</b>	Susanna Ceccardi	Centro-destra	Sì	Sì	Legalità
	Irene Galletti	Movimento 5 Stelle	Sì	No	/
	Eugenio Giani	Centro-sinistra + Italia Viva	Sì	No	/
<b>Veneto</b>	Luca Zaia	Centro-destra	Sì	Sì	Sicurezza
	Enrico Cappelletti	Movimento 5 Stelle	Sì	Sì	Servizi sociali
	Arturo Lorenzoni	Centro-sinistra	Sì	Sì	Disuguaglianze e sociale
	Daniela Sbrollini	Italia Viva	No	/	/

Fonte: elaborazioni ISMU su dati dei siti dei candidati

Se è vero che l'immigrazione è presente nelle proposte dei diversi schieramenti (e dei loro candidati alla presidenza della Giunta Regionale) in maniera differente e nel 2020 con una certa "distrazione" (su 26 candidati analizzati, di cui 24 con un programma elettorale scritto, solo 14 hanno affrontato la *issue* immigrazione), nel complesso, **l'analisi dei programmi elettorali dei principali candidati mostra che quelli del centro-destra inquadrano il tema immigrazione sotto il cappello "legalità e sicurezza", mentre i candidati del centro-sinistra e del Movimento 5 Stelle preferiscono inquadrarlo negli ambiti "diritti/sociale".**

## 5. Considerazioni conclusive

Il processo decisionale in merito alla regolarizzazione nel nostro paese ha da sempre avuto una rilevanza pubblica che coinvolge a vario titolo cittadini, opinione pubblica, gruppi di interessi e di pressione, istituzioni politiche a tutti i livelli, media, oltre ovviamente ai partiti politici. Il dibattito politico, come è emerso anche dalla ricostruzione dell'iter che nel 2020 ha portato all'implementazione della regolarizzazione, è spesso polarizzato, non sempre "genuino" e a volte strumentalizzato ai fini del consenso. La pandemia del COVID-19 ha stravolto l'agenda politica del Governo e questa variabile esogena, come era legittimo aspettarsi, ha cambiato in parte le priorità sia dell'informazione sia dell'opinione pubblica che, in condizioni normali, probabilmente avrebbero dato maggior peso al tema della regolarizzazione. In effetti, dalla fine di febbraio 2020 il contrasto alla pandemia è diventato sempre più importante nell'agenda di policy, fino a divenire preponderante e ha occupato interamente l'agenda sanitaria, economica e politica. In tale frangente, il Governo e in particolare il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte sono stati sempre più al centro dell'iniziativa politica acquisendo un notevole potere decisionale declinato in vari decreti.

Tuttavia, fin dalla nascita del governo Conte II, il tema delle regolarizzazioni dei migranti irregolari e la necessità di superamento del sistema dei flussi è rientrato nell'agenda politica in quanto da più parti è stato riconosciuto che le politiche sin lì attuate hanno sostanzialmente prodotto oltre 600.000 irregolari, avendo precluso qualsiasi possibilità di regolarizzazione. Durante i primi mesi del 2020 il dibattito si è svolto sottotraccia con le forze di Governo divise sul tema e incapaci di elaborare una soluzione comune e condivisa. Dalle interviste ai testimoni privilegiati e dal dibattito politico tra i partiti e nell'arena parlamentare, molti attori hanno dovuto ridimensionare le aspettative, sia coloro che erano favorevoli e si auguravano un numero maggiore di regolarizzazioni, soprattutto nel settore primario, sia coloro che – contrari al processo di regolarizzazione (a partire dai principali partiti dell'opposizione) – avrebbero colto una finestra di opportunità per aggregare consenso tra i cittadini, hanno visto la loro posta in palio in parte offuscata.

Nonostante ciò, complice anche la situazione di emergenza sanitaria, pos-

siamo comunque sostenere che se è vero che in Italia ci sono state varie regolarizzazioni (alcune hanno riguardato genericamente tutti gli stranieri irregolari, altre solo alcune professioni specifiche, come, ad esempio le colf e le badanti) la prima risale addirittura al 1986<sup>2</sup>, quello che emerge attraverso una analisi di natura diacronica è una continuità del processo di regolarizzazione che riguarda tutti i governi (spesso a prescindere dal colore politico delle coalizioni al governo, sia pur eterogenee al proprio interno), a dimostrazione di come il fenomeno possa essere racchiuso all'interno della categoria dell'analisi delle politiche pubbliche che fa riferimento all'*incrementalismo sconnesso*, lontano da qualsiasi decisione razionale, piuttosto caratterizzato da una visione parziale (o partigiana) e non onnicomprensiva da parte degli attori e la cui modalità di scelta è stata il mutuo aggiustamento o, molto spesso, l'accordo al ribasso.

Per quanto riguarda la seconda parte del capitolo, le elezioni regionali del 2020 non hanno attirato l'attenzione dei mass media e dei cittadini (come in altre tornate elettorali degli anni scorsi, siano esse locali, nazionali o europee) in quanto l'offerta mediatica e l'opinione pubblica si sono concentrate fortemente sulla problematica del COVID-19 (sul tema si veda anche il cap. 15 di questo Rapporto). Ciò nonostante, dall'analisi della campagna elettorale nelle otto regioni chiamate al voto (soprattutto attraverso i programmi elettorali e le dichiarazioni dei candidati stessi) è stato possibile ricavare alcune indicazioni relative all'importanza accordata alla *issue* immigrazione che ripercorre la frattura socio-politica che ormai da decenni vede contrapposti schieramenti, movimenti e partiti politici sull'asse sicurezza-legge e ordine, da un lato, e inclusione-solidarietà-integrazione, dall'altro. Ancora una volta si conferma che su questo tema le diverse posizioni rimangono fortemente incapsulate nelle proprie convinzioni, quasi come fossero ipnotizzate da un effetto congelamento.

## Riferimenti bibliografici

Acquaroli F, *Ricostruiamo le Marche, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.francescoacquaroli.com/programma-elettorale> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Aiello F, *Liberi di cambiare, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.stelledicalabria.it/articoli/regionali-calabria-2020--il-programma> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

<sup>2</sup> 1986 Legge Foschi - 116.000 regolarizzazioni; 1990 Legge Martelli - 215.000 regolarizzazioni; 1995 Regolarizzazione del Governo Dini - 244.000 regolarizzazioni; 1998 Legge Turco-Napolitano - 217.000 regolarizzazioni; 2002 Legge Bossi-Fini - 634.000 regolarizzazioni; 2009-2010 Regolarizzazione colf e badanti (Maroni) - 294.744 regolarizzazioni. 2020 Decreto "Rilancio" Conte II agroalimentare, badanti e colf - 207.542 regolarizzazioni. È opportuno sottolineare che dal 2013 al 2019 i decreti flussi sono stati usati per regolarizzare stagionali, badanti, etc., ma in senso tecnico non si tratta di vere e proprie regolarizzazioni.

Benini S., *Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.simonebenini.it/index.php/category/programma/> (ultimo accesso 22 gennaio 2020).

Bonaccini S., *Un passo avanti, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://stefanobonaccini.it/un-passo-avanti/> (ultimo accesso 22 gennaio 2020).

Borgonzoni L., *L'Emilia-Romagna è di tutti, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://borgonzonipresidente.it/programma> (ultimo accesso 22 gennaio 2020).

Caldoro S., *10 idee per la Campania, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.lacampaniaditutti.it/wp/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Callipo F., *Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.cosenzachannel.it/2020/01/03/calabria-2020-il-programma-elettorale-di-pippo-callipo/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Cappelletti E., *Per un Veneto migliore, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <http://www.enricocappelletti.it/?p=2208> (ultimo accesso 22 ottobre 2020)

Ceccardi S., *Toscana, ci siamo, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.susannaceccardi.it/programma-elettorale/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Ciarambino V., *La Campania per noi Vale, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.valeriaciarambino.com/programma/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Emiliano M., *Futuro in corso, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.micheleemiliano.it/il-nostro-programma/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Fitto R., *La Puglia che funziona, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.raffaelefitto.com/programma-elettorale/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Galletti I., *Toscana, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.movimento5stelletoscana.it/homepage-newspaper/chi-siamo/programma-regionale/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Giani E., *Toscana più forte e unita, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.eugeniogiani.it/valori/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Laricchia A., *Programma M5S – Puglia 2020, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.puglia5stelle.it/programma-m5s-puglia-2020/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Lorenzoni A., *Tutto un altro futuro, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.lorenzonipresidente.it/programma/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Mangialardi M., *Programma, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://mauriziomangialardi.com/le-marche-in-testa/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Massardo A., *La Liguria Vera, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.massardoperlaliguria.it/puntiprogramma> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Mercorelli G.M., *Ricominciamo, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.mercorellipresidente.info/programma-movimento-5-stelle-marche/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Sansa F., *Una Liguria diversa: ora!, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.ferrucciosansa.it/programma/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Santelli J., *Calabria protagonista, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.jolesantelli2020.it/il-programma/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Scalfarotto I., *La Puglia è di più, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <https://www.ivanperlapuglia.it/strategia> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Toti G., *Liguria sulla rotta giusta, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: <http://www.giovannitoti.com/programma/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

Zaia L., *#SCELGOZAIA, scelgo il buon Governo!, Programma per le elezioni regionali 2020* [online] testo disponibile in: [giovannitoti.com/programma](http://giovannitoti.com/programma) <https://www.legaveneto.it/programma-politico/> (ultimo accesso 22 ottobre 2020).

1. Migrazione ai tempi del COVID-19:  
cosa è cambiato nell'informazione di prima serata

---

2. Una storia che viene da lontano

---

3. Immigrazione e politica nei media ai tempi del COVID-19:  
un rapporto controverso

# 15. Media, politica e immigrazione. Un rapporto difficile

Paola Barretta, Nicola Pasini e Giovanni Giulio Valtolina\*

## 1. Migrazione ai tempi del COVID-19: cosa è cambiato nell'informazione di prima serata

Il fenomeno migratorio è stato nel corso degli ultimi anni, in Italia e in Europa, un tema molto presente nel dibattito pubblico, sia politico sia della società civile. L'intensificarsi dei flussi migratori ha posto interrogativi sulla gestione dell'accoglienza umanitaria e la cooperazione europea, generando in alcuni settori sociali e politici anche reazioni violente e di rifiuto. Anche i media, che riflettono i fenomeni sociali più rilevanti, hanno dedicato ampia attenzione al fenomeno.

Tutto questo accade in un paese, come l'Italia, caratterizzato da un sistema mediatico fortemente intrecciato con la politica. Anzi, spesso è il sistema informativo che tende ad assecondare l'agenda politica. Un'agenda nella quale la questione dell'immigrazione compare come terreno di scontro, e che, dunque, viene amplificata.

Nel secondo trimestre del 2020, l'emergenza sanitaria causata dall'epidemia di COVID-19 ha modificato l'agenda dei media *mainstream* e la visibilità dell'immigrazione – al pari di altri fenomeni – ha avuto un calo significativo. Eppure, dal mese di maggio, sia nella stampa sia nell'informazione televisiva si rileva una nuova crescita di attenzione alla migrazione, che “torna” nelle agende dei

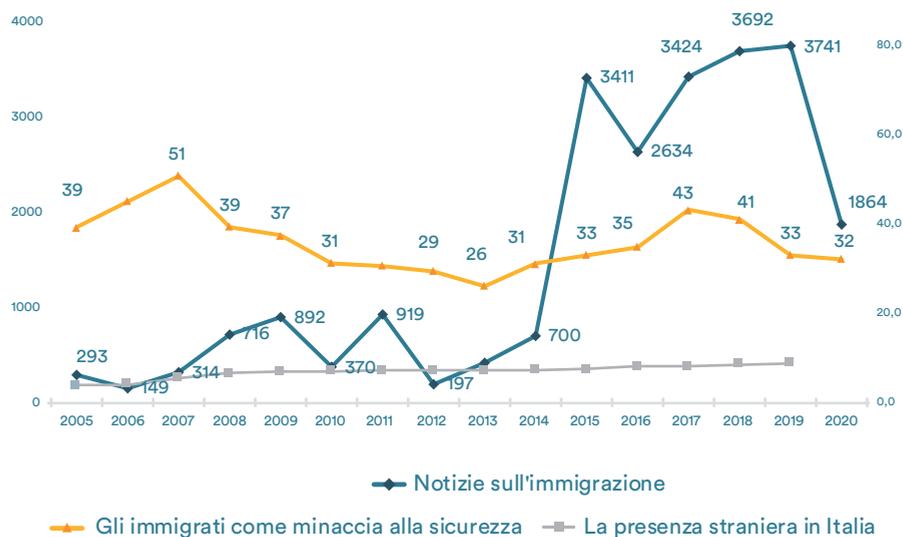
\* Il par. 1 è da attribuire a Paola Barretta, il par. 2 a Giovanni Giulio Valtolina e il par. 3 a Nicola Pasini.

media e del dibattito politico.

In questa cornice si svolge l'analisi della comunicazione relativa al fenomeno migratorio nei media italiani: la televisione, con le rilevazioni svolte sui telegiornali del *prime time* e sulle principali trasmissioni di *infotainment* e la stampa, con le rilevazioni sulle principali testate nazionali e locali. Capire se e come l'emergenza sanitaria causata dal COVID-19 ha determinato un cambiamento nel racconto della migrazione, ha rilevanza anche in ragione del fatto che **l'invisibilità di migranti e rifugiati può avere conseguenze sociali, relative a fenomeni di razzismo e xenofobia**.

Guardando ai notiziari di prima serata – seguiti da una fetta significativa della popolazione, circa 7 italiani su 10, con un incremento di ascolto nelle fasi di lockdown<sup>1</sup> – è possibile svolgere alcune riflessioni.

Grafico 1. Le notizie sull'immigrazione nei telegiornali italiani di prima serata: TG1, TG2, TG3, TG4, TG5, Studio Aperto, TgLa7; confronto 2015-2020 (dal 1° gennaio al 30 settembre di ciascun anno); la percezione di insicurezza dei cittadini nei confronti di immigrati e rifugiati; la presenza degli stranieri in Italia. Anni 2015-2020



Fonte: dati ed elaborazioni a cura dell'Osservatorio di Pavia

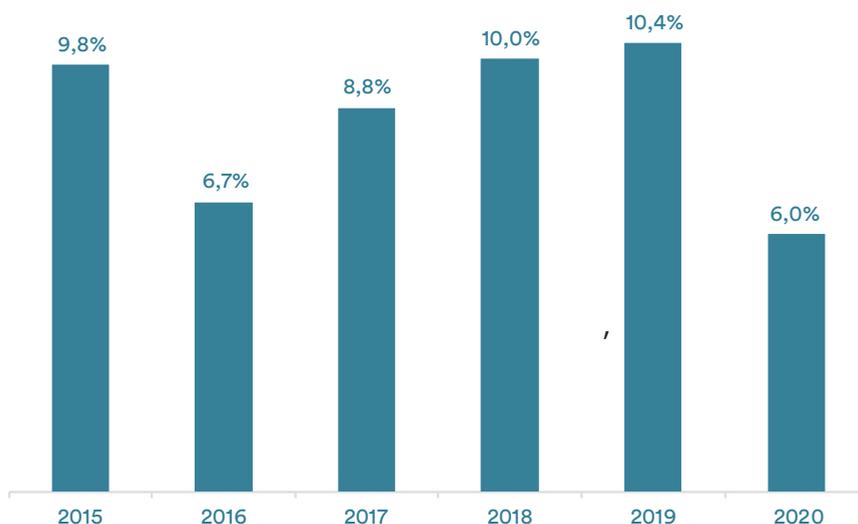
<sup>1</sup> Un ottobre con gli ascolti più alti degli ultimi cinque anni, trend confermato anche dalla prima settimana di novembre, testo disponibile in: [https://www.ansa.it/sito/notizie/cultura/tv/2020/11/10/ottobre-al-top-gli-ascolti-piu-alti-degli-ultimi-5-anni\\_0c0a898b-371a-4fe9-9dca-0ec31bf632a8.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/cultura/tv/2020/11/10/ottobre-al-top-gli-ascolti-piu-alti-degli-ultimi-5-anni_0c0a898b-371a-4fe9-9dca-0ec31bf632a8.html).

Il 2019 ha segnato picchi di attenzione al tema dell'immigrazione tra i più alti degli ultimi anni: 3.741 notizie in un anno, una media di 458 notizie al mese, circa 2 notizie al giorno a telegiornale. In ragione di ciò, si può definire il 2019 come l'anno "record" delle notizie sull'immigrazione, anche se nel corso del secondo semestre, si registra una attenuazione dell'attenzione alla questione migratoria che ha una visibilità media di circa 258 notizie al mese.

Questa tendenza permane anche nei primi mesi del 2020, con un crollo dell'attenzione in marzo in coincidenza con l'emergenza COVID-19. I mesi di gennaio e di febbraio si attestano sui valori dell'ultima fase del 2019 con una media di 254 notizie al mese.

Lo spazio di attenzione mediatica al tema decresce in modo significativo nei mesi della diffusione e della gestione della epidemia, e poi gradualmente risale in corrispondenza di alcuni fatti di cronaca e dell'appuntamento elettorale autunnale.

Grafico 2. Il trend delle notizie sull'immigrazione nei telegiornali italiani di prima serata: TG1, TG2, TG3, TG4, TG5, Studio Aperto, TgLa7; confronto 2015-2020 (dal 1° gennaio al 30 settembre di ciascun anno)

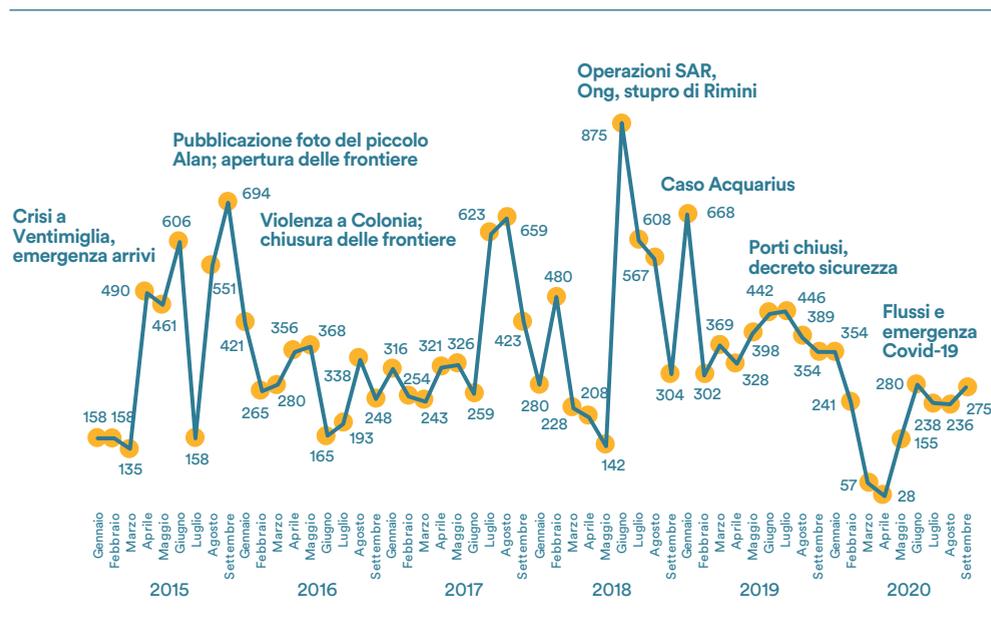


Fonte: dati ed elaborazioni a cura dell'Osservatorio di Pavia

Guardando al peso dell'immigrazione sull'agenda complessiva dei notiziari del *prime time* si rileva un calo di attenzione proprio nel corso del 2020. L'aumento progressivo di attenzione – che culmina appunto con il valore del 2019 – sembra arrestarsi nel 2020, quando l'emergenza sanitaria COVID-19 occupa quasi interamente l'agenda mediatica. Nonostante, nel secondo semestre del 2020, si

registri un incremento di attenzione al tema – in corrispondenza di alcuni eventi specifici – la percentuale complessiva si attesta al 6%, quasi la metà rispetto allo stesso periodo negli ultimi due anni.

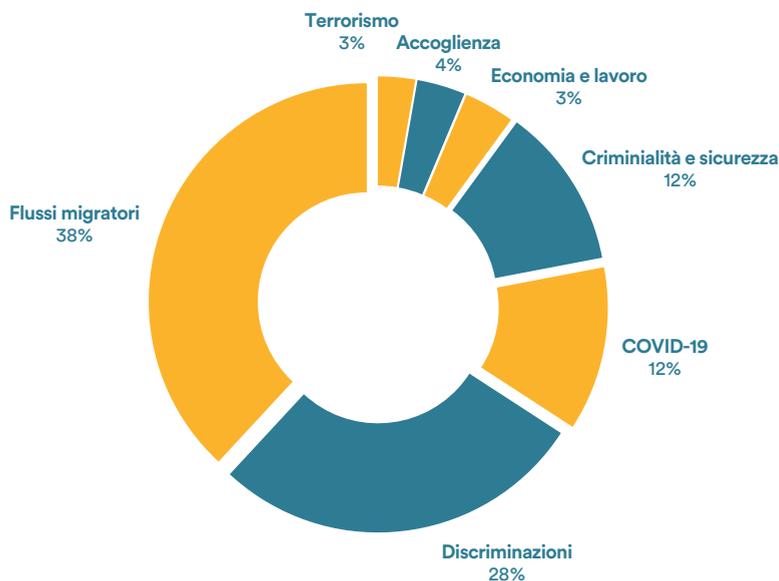
Grafico 3. Il trend delle notizie sull’immigrazione nei telegiornali italiani di prima serata: TG1, TG2, TG3, TG4, TG5, Studio Aperto, TgLa7; confronto 2015-2020 (dal 1° gennaio al 30 settembre di ciascun anno)



Fonte: dati ed elaborazioni a cura dell’Osservatorio di Pavia

A differenza di quanto evidenziato nelle analisi degli ultimi anni – una attenzione continua e pervasiva al tema – la caratteristica principale della rappresentazione dell’immigrazione nel corso del 2020 è la presenza congiunturale, in corrispondenza di eventi specifici. Gli eventi chiave nel corso del 2020 sono gli scontri al confine tra Grecia e Turchia alla fine del mese di gennaio; la regolarizzazione dei lavoratori stranieri (e il relativo dibattito politico) nel mese di maggio; le manifestazioni di protesta contro il razzismo dopo l’uccisione di George Floyd negli Stati Uniti; i flussi migratori, la situazione a Lampedusa e nei centri di accoglienza da giugno alla fine di agosto; la “minaccia” sanitaria di migranti e rifugiati nei mesi estivi in concomitanza con gli arrivi e l’omicidio di Willy Duarte a settembre. La centralità di alcuni eventi si ripercuote sulla prevalenza di alcuni temi su altri.

Grafico 4. L'agenda dei temi delle notizie sull'immigrazione nei telegiornali italiani di prima serata: TG1, TG2, TG3, TG4, TG5, Studio Aperto, TgLa7; gennaio-settembre 2020, in % sul complessivo delle notizie sull'immigrazione



Fonte: dati ed elaborazioni a cura dell'Osservatorio di Pavia

Rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti, si osservano alcune novità e alcune continuità. La prima continuità è l'attenzione ai flussi migratori che, con il 38%, restano la principale voce dell'agenda dell'immigrazione. Gli arrivi via mare, i rapporti con la Libia, le navi delle organizzazioni non governative, i naufragi, le polemiche politiche, le vicende processuali e istituzionali relative all'ex Ministro degli Interni Matteo Salvini, occupano un terzo dell'agenda dell'immigrazione.

Sul versante opposto, l'altra continuità con gli anni precedenti è l'assenza, dall'agenda di prima serata, dell'accoglienza (presente nel 4% dei servizi). Anzi, non solo il 2020 registra uno dei valori più bassi degli ultimi anni, ma si caratterizza per la presenza di un *frame* quasi sempre negativo e problematico: i pericoli e i rischi dell'accoglienza in fasi di crisi economica e di insicurezza sanitaria. Due le novità principali: l'attenzione al fenomeno del razzismo e ai movimenti di protesta contro la discriminazione razziale e, ovviamente, la tematizzazione del COVID-19 in relazione all'immigrazione.

Rispetto al tema delle discriminazioni, tutti i telegiornali mostrano le manifestazioni negli Stati Uniti in ricordo di George Floyd, e i movimenti che sono nati in diverse parti del mondo. Il linguaggio utilizzato nei servizi

*“è ricco di parole chiave che riassumono le rivendicazioni dei protagonisti delle piazze: antifascismo, antirazzismo, diritti civili e ius soli; vengono ricordate le battaglie per i diritti del popolo afroamericano negli Stati Uniti e stigmatizzato il razzismo come l'ombra più scura della storia americana”<sup>2</sup>.*

Rispetto all'altro tema – il COVID-19 – le notizie si distribuiscono in due aree: le discriminazioni nei confronti della comunità cinese nella fase iniziale di diffusione dell'epidemia e gli atti di razzismo e di intolleranza nei confronti dei migranti accolti (o in via di accoglienza) nei centri presenti nel territorio italiano, durante la fase di gestione pandemica. “Nuovi sbarchi a Lampedusa: allarme rischi sanitari”; “sbarchi di migranti positivi al COVID-19 in Calabria: proteste e timori dei cittadini”; “allarme sui contagi da importazione”, alcuni dei titoli che stabiliscono una associazione tra diffusione del COVID-19 e presenza dei migranti, con un tono allarmistico e sensazionalistico.

Si osserva anche un calo della dimensione relativa alla criminalità e alla sicurezza, presente in relazione a due eventi – l'omicidio di Colferro e l'omicidio a Como di un giovane sacerdote ad opera di un uomo di origini straniere – e non presente in modo costante durante i primi nove mesi del 2020.

### *1.1 Voci e volti della società multietnica nell'informazione e nell'intrattenimento*

La presenza in voce, con interviste in diretta o con interviste registrate, è un elemento cruciale per la visibilità dei soggetti e delle categorie sociali.

Spesso si sottolinea come all'ingente attenzione mediatica al fenomeno migratorio, non corrisponda una adeguata centralità delle voci dei migranti, dei rifugiati e delle persone di origine straniera.

La prassi di raccontare un evento senza ausilio delle voci dei protagonisti, di norma sostituita da opinionisti e commentatori, accentua il focus sul dibattito, sottraendolo alla cronaca e al vissuto soggettivo del migrare.

**Immigrati, migranti e rifugiati, nei primi 9 mesi del 2020 e nei 7 notiziari generalisti, hanno voce nel 7% dei servizi. Per contestualizzare il dato, occorre rilevare che gli esponenti politici e istituzionali italiani intervengono in voce nel 33% dei servizi sull'immigrazione.**

**L'intervento di immigrati, migranti e rifugiati al di fuori delle notizie sull'immigrazione è pressoché nullo: lo 0,4% sul complessivo dell'agenda.** Sono presenti in alcuni servizi relativi all'arrivo in Italia di medici provenienti dall'Albania e da Cuba (nella gestione della pandemia), oppure in quelli in cui viene data voce ai lavoratori stranieri (i rider, ad esempio), o ancora in servizi riferiti all'area delle cosiddette “soft news”, con interviste a rappresentanti del mondo dello spettacolo e dello sport. **Rappresentanti delle comunità straniere, afro-discendenti, seconde generazioni restano ancora ai margini**

<sup>2</sup> Rapporto a cura dell'Osservatorio di Pavia su “Migrazioni e lavoro”, <https://www.weworld.it/indagini-media-e-migrazioni/>, ottobre 2020.

**dell'informazione *mainstream*: in 9 mesi di analisi e 1176 edizioni dei principali programmi di informazione e di intrattenimento si contano 20 rappresentanti di comunità straniere, seconde generazioni e italiani di origine straniera<sup>3</sup>.**

L'obiettivo auspicato da anni di far uscire l'immigrazione dalla cornice dell'emergenza e della crisi non sembra ancora essersi realizzato. Se si guardano i programmi di informazione e di infotainment, la presenza di migranti e rifugiati cala ulteriormente: in alcuni dei principali contenitori (Porta a Porta, Di Martedì, Matrix, Non è l'arena, 8 e mezzo)<sup>4</sup>, la partecipazione di rappresentanti delle comunità straniere o di immigrati è occasionale e legata a eventi specifici.

Si intervista Aboubakar Soumahoro, sindacalista di origine ivoriana, in occasione della regolarizzazione dei lavoratori stranieri; si intervistano i rappresentanti della comunità bulgara in occasione delle proteste nate a Mondragone per la presenza di un focolaio; si intervista il cantante Mahmood durante la pandemia; si intervistano commercianti di origine straniera, per tematizzare le ricadute economiche della emergenza sanitaria. Ma che l'ospite in studio, il commentatore o la commentatrice siano rappresentanti della società multietnica resta ancora un fatto isolato, **solo nell'1,7% dei casi l'ospite è di origine straniera.**

Nonostante la molteplicità delle collocazioni professionali di molti cittadini italiani di origine straniera, prevale una presenza in notizie che riguardano l'accoglienza, qualche volta il degrado, o in quanto vittime di razzismo. La dimensione pro-attiva, spesso raggiunta dai telegiornali di prima serata, non sembra ancora caratterizzare i programmi di *infotainment*.

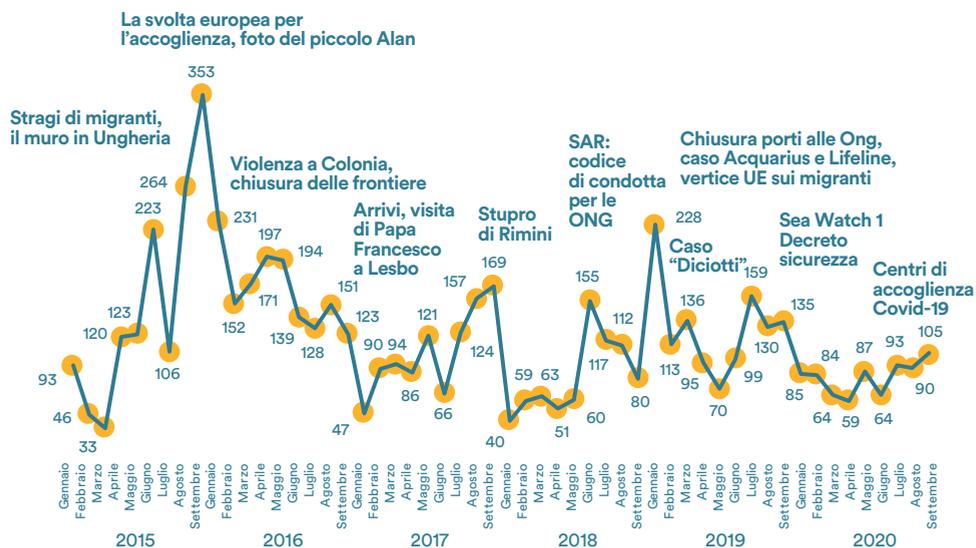
## 1.2 Lo sguardo alla migrazione nella stampa

La stampa segue un andamento simile a quello dell'informazione di prima serata. Le prime pagine dei principali quotidiani italiani dedicano spazio al racconto migratorio prima e dopo la fase più intensa dell'emergenza COVID-19.

<sup>3</sup> Fanno parte del campione di analisi i seguenti programmi: UnoMattina, UnoMattina Estate, Porta a Porta, Che Tempo che Fa, La Vita in Diretta, I Fatti Vostri, Popolo Sovrano, Povera Patria, Agorà, Carta Bianca, Presa Diretta, Report, Quarta Repubblica, Mattino 5, Matrix Speciale, Pomeriggio 5, Le Iene, Piazza Pulita, Non è l'Arena, Di Martedì, Propaganda Live. I programmi sono stati analizzati dal 1° gennaio 2020 al 30 settembre 2020.

<sup>4</sup> Rientrano nel campione di analisi le seguenti trasmissioni: Agorà, Cartabianca, Che tempo che fa, Di Martedì, I fatti vostri, La vita in diretta, Matrix, Non è l'Arena, Piazza Pulita, Pomeriggio Cinque, Porta a Porta, Povera Patria, Presa diretta, Quarta Repubblica, Unomattina.

Gráfico 5. Il trend dei titoli sull'immigrazione nelle prime pagine dei quotidiani italiani (Avvenire, Il Fatto Quotidiano, La Stampa, La Repubblica, Corriere della Sera, Il Giornale). Anni 2015-2020, in valore assoluto



Fonte: dati della Rassegna Carta di Roma, elaborati dall'Osservatorio di Pavia

**Il primo elemento che emerge dalla rilevazione del 2020 è che l'immigrazione non fa più notizia sulle prime pagine**, e quando succede è per l'accadimento di eventi rilevanti. Da marzo a giugno, la media è di circa 10 titoli a testata in un mese; nello stesso periodo, nel 2019, i titoli erano circa 30, uno al giorno quasi tutti i giorni.

Per quanto riguarda l'articolazione tematica prevalgono due dimensioni: la gestione dei flussi migratori e le politiche del lavoro (circa la regolarizzazione dei lavoratori stranieri). Sulla stampa, il racconto della gestione dei flussi migratori, a differenza della comunicazione televisiva dei telegiornali, ha uno sguardo molto più ampio e articolato a quanto avviene fuori dall'Italia. Il tema, presente nel 64% dei titoli, ha una collocazione al di fuori dell'Italia (gli accordi con la Libia, il ruolo di Malta nella gestione dei soccorsi, la situazione lungo le coste della Grecia, le richieste avanzate da alcuni stati di modifica del Trattato di Dublino): in Europa e sulle sponde del Mediterraneo.

### 1.3 Le voci delle comunità straniere

I titoli dei quotidiani e dei settimanali costituiscono uno specchio importante circa la centralità dei protagonisti dell'informazione, spesso sono proprio i titoli a essere rilanciati su altri canali di comunicazione. Da una ricerca esplorativa, svolta su quotidiani e settimanali nei primi nove mesi del 2020, emerge che la presenza di nazionalità specifiche nei titoli è abbastanza scarna. Un significativo mutamento, in linea con quanti promuovono un superamento dalla etnicizzazione del linguaggio, è l'utilizzo della variabile "etnica" e/o della nazionalità solo quando indispensabile per la comprensione di un fatto.

Guardando alle cinque comunità maggiormente presenti nel nostro paese (di Romania, Albania, Marocco, Cina e India), si trova un riferimento esplicito nella stampa italiana in 43 titoli, ovvero lo 0,5% dei casi.

Ciò che accomuna la presenza della nazionalità nei titoli è l'associazione con comportamenti negativi e devianti: "finto laboratorio tessile dava lavoro a 237 persone: denunciati 55 cinesi"; "gli italiani hanno paura più degli africani che dei cinesi"; "focolaio indiano, in ospedale tutti in coda per un tampone"; "tre indiani stuprano la bimba dell'uomo che li ospitava"; "Puglia base logistica dei clan albanesi"; "rimpatriato il marocchino che sfasciò l'ufficio postale".

**La possibilità di una informazione completa che ponga al centro dei servizi e degli articoli cittadini di origine straniera, immigrati e rifugiati è una sfida che chiama tutti gli operatori a lavorare su un terreno di valori comuni.**

## 2. Una storia che viene da lontano

L'arrivo e la presenza di immigrati continua ad essere – per l'opinione pubblica italiana – una questione importante, anche se meno rilevante rispetto al passato, e si è legata, attraverso percorsi più o meno contorti, alla preoccupazione principale che ha attraversato tutto il 2020, la pandemia.

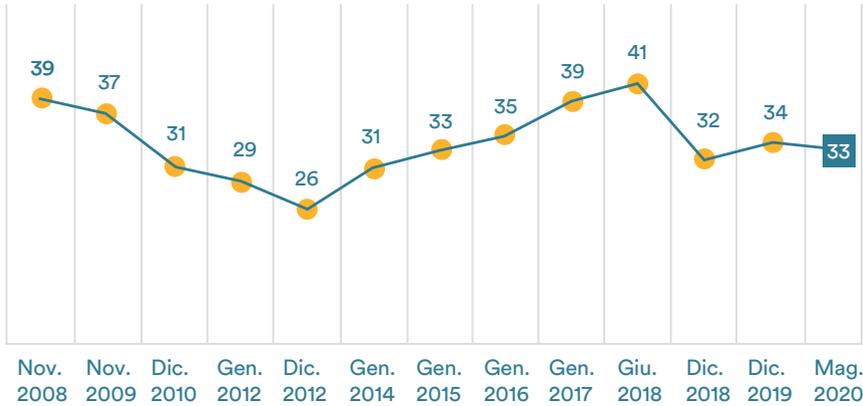
Secondo un'indagine Eurispes (2020), si potrebbe affermare che le persone che si dichiarano apertamente negative nei confronti degli immigrati sono ancora una minoranza, ma sono le tendenze a fare la differenza. Quattro italiani su dieci (40,3%) definiscono il proprio rapporto con gli immigrati "normale", il 19,4% parla di reciproca indifferenza, il 14,4% di reciproca disponibilità, mentre un decimo trova gli immigrati ostili (10,1%), l'8,1% li trova insopportabili e il 7,7% afferma di temerli. Altre percentuali emerse dall'indagine parlano invece dell'atteggiamento che si ha, o che ci si sente legittimati ad avere, nei confronti degli stranieri. Secondo il 45,7% degli italiani, un atteggiamento di diffidenza nei confronti degli immigrati è "giustificabile, ma solo in alcuni casi". Per quasi un quarto (23,8%) guardare con diffidenza gli immigrati è "pericoloso", per il 17,1% (+6,7% rispetto al 2010) è "condivisibile", per il 13,4% è "riprovevole" (-4,3% rispetto al 2010). E quando i confronti cominciano a toccare questioni come "lavoro" e "identità", le differenze rispetto al passato si fanno più nette. La con-

vinzione che gli stranieri tolgano lavoro agli italiani rispetto a dieci anni fa è cresciuta di più di 10 punti, passando dal 24,8% al 35,2%, mentre la percentuale di chi vede negli immigrati una minaccia all'identità culturale e nazionale è aumentata dal 29,9% al 33% e quella di chi teme un aumento delle malattie è passata dal 35,6% al 38,3%. Per contro, rispetto al 2010, crolla di 17 punti la posizione di chi ritiene che gli stranieri portino un arricchimento culturale: dal 59,1% al 42%. Diminuisce analogamente la convinzione che gli immigrati contribuiscano alla crescita economica del paese: dal 60,4% al 46,9%.

Sempre secondo l'Eurispes, un altro dato che fa apparire la società italiana più chiusa rispetto ad alcuni anni fa è quello che riguarda la cittadinanza. Rispetto al 2010, sono diminuiti infatti di oltre dieci punti gli italiani favorevoli allo *ius soli* (dal 60,3% al 50%) e sono invece aumentati in modo consistente i sostenitori più rigidi dello *ius sanguinis* (dal 10,7% al 33,5%). In calo anche coloro che auspicano la cittadinanza per chi è nato in Italia, purché educato in scuole italiane (dal 21,3% al 16,5%). Divise piuttosto equamente le percentuali relative alle cause che hanno determinato episodi di xenofobia: l'aumento nel corso dell'ultimo anno sarebbe avvenuto, per quasi due italiani su dieci (19,7%), per colpa del comportamento degli immigrati nel nostro paese, per un altro quinto della popolazione (19,2%), invece, per le politiche inadeguate dei governi. Il 18,3% degli intervistati assegna la responsabilità alla comunicazione aggressiva di alcuni esponenti politici, mentre il 15,1% al modo con cui i media diffondono le notizie. Eppure, nel 2019 i migranti arrivati via mare sono stati appena 11.471, secondo il Rapporto della nostra Fondazione relativo al 2019, il numero più basso dal 2010.

Secondo un'indagine di Demos & Pi (2020a), la quota della popolazione che vede negli immigrati un pericolo è intorno a un terzo. Molto meno di due anni fa, tra l'inverno 2017 e la primavera del 2018, quando la preoccupazione per gli immigrati raggiunse il livello più elevato dell'ultimo decennio: 41% (Graf. 6). La coincidenza temporale non è casuale, perché si è trattato del periodo di campagna elettorale, immediatamente precedente alle elezioni politiche del 2018. Elezioni in cui il tema immigrazione ha costituito il tema "polemico" più importante. Negli ultimi due anni, però, il problema sembra essersi ridimensionato anche nella percezione dei cittadini. Nel 2020, infatti, la preoccupazione per la presenza di stranieri immigrati nel paese ha raggiunto il livello più basso rispetto al passato, anche recente. Per una ragione facilmente intuibile: nel 2020, infatti, tutte le preoccupazioni sono state offuscate dalla pandemia dovuta al COVID-19.

Grafico 6. Variazione della percezione degli immigrati come minaccia per gli italiani nel periodo 2008-2020



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

Quanto si sente d'accordo con la seguente opinione?

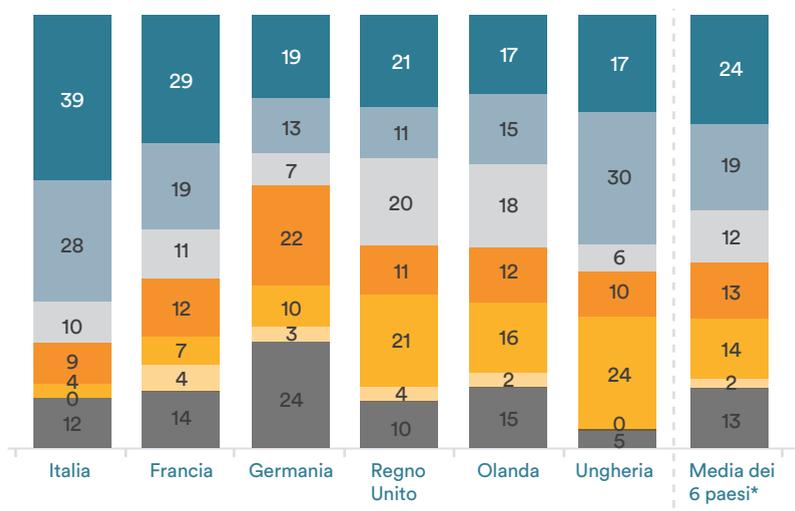
(Valori % di coloro che si dichiarano "moltissimo o molto" d'accordo)

Fonte: Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, sondaggio Demos & Piper Fondazione Unipolis, maggio 2020 (n. casi 1.025)

Tuttavia, attraverso dei sondaggi condotti da Demos & Pi (2020b) per l'Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, svolti nel corso della prima parte del 2020, in sei paesi europei (oltre 6.000 interviste), possiamo rilevare (Graf. 7) come l'immigrazione fosse già divenuta meno preoccupante se si fa riferimento alla prima serie di interviste, condotte in gennaio, alla vigilia dell'emergenza che ha travolto prima l'Italia poi l'Europa. In quel momento, l'immigrazione era considerata come il problema principale - e quindi più preoccupante - solo dal 9% degli intervistati italiani, mentre le paure dei cittadini si concentravano soprattutto sui temi legati all'economia e al lavoro. Se poi si confronta il livello di apprensione per l'immigrazione in Italia con quello degli altri cinque paesi europei oggetto dell'indagine, si rileva come gli italiani fossero tra i meno preoccupati. Fra i paesi considerati, infatti, l'Italia è quello nel quale suscitava meno inquietudine, anche rispetto alla Germania.

Comunque, l'impatto del COVID-19 ha certamente contribuito a relativizzare preoccupazioni e timori precedenti.

Grafico 7. Priorità ed emergenze secondo i cittadini in Europa



\* media semplice, senza tenere in considerazione il peso demografico delle rispettive popolazioni  
 N.r.: Italia=0%; Francia e Ungheria=3%; Germania e Regno Unito=2%; Olanda=5%; Media 6 Paesi=3%

■ Temi economici   
 ■ L'inefficienza e la corruzione politica   
 ■ Criminalità   
 ■ Immigrazione  
■ Qualità dei servizi   
 ■ Terrorismo   
 ■ Altro

Fonte: Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, sondaggio Demos & Piper Fondazione Unipolis, maggio 2020 (n. casi 1.025)

A conferma di quanto appena evidenziato, giungono anche i dati di Ipsos (2020), sempre del maggio 2020, che evidenziano quanto siano cambiate, nell'arco di alcuni mesi, le principali preoccupazioni degli italiani. Al primo posto c'è l'occupazione e l'economia (per il 78% degli intervistati è il più importante motivo di inquietudine), segue poi il welfare e il funzionamento delle istituzioni, rispettivamente per il 41% e il 35%. Solo successivamente è presente il timore del coronavirus (34%). E al quinto posto compare il dato su chi crede che il problema del paese sia legato all'immigrazione, dato che era circa il triplo solo alcuni mesi prima.

Tabella 1. Principali motivi di preoccupazione per gli italiani

<b>Motivo di preoccupazione</b>	<b>% di cittadini preoccupati</b>
Occupazione ed economia	78
Welfare	41
Funzionamento delle istituzioni	35
Coronavirus	34
Immigrazione	14
Sicurezza	13
Ambiente	8
Mobilità	1

Fonte: Banca Dati Ipsos-IUSSES, 2020

Sempre nel corso dell'anno, a seguito dei gravi problemi causati dal coronavirus all'economia nazionale, il Consiglio dei Ministri ha proposto la regolarizzazione degli immigrati di cui l'Italia ha bisogno per alcune tipologie di lavoro, come quelle della filiera agricola.

In un sondaggio condotto da SWG (2020), che ha posto la questione se la regolarizzazione fosse la cosa giusta da fare, in questa situazione, il 10% degli intervistati ha risposto che la regolarizzazione dovrebbe riguardare soltanto gli immigrati che lavorano nel settore agricolo, mentre il 44% ha affermato che si dovrebbero regolarizzare tutti coloro che lavorano in qualunque settore. Dunque, il 54% – più della metà degli intervistati – era d'accordo con la regolarizzazione. Un dato, per certi versi, non del tutto inaspettato. Il 33% – un italiano su tre – ha risposto, invece, che non bisognava regolarizzare alcun immigrato. Un ulteriore fatto, che – pur essendo avvenuto negli Stati Uniti – ha scosso anche l'opinione pubblica italiana ed europea, è stata la morte, avvenuta il 25 maggio, di un afroamericano, George Floyd, a seguito di un violento intervento di un poliziotto; episodio che ha riportato la questione del razzismo in primo piano (si veda il capitolo 17 in questo Rapporto ISMU). Nei mesi successivi si sono infatti svolte numerose manifestazioni in Italia e in Europa, riprendendo temi e proposte del "Black Lives Matter", il movimento sorto negli Stati Uniti per protestare contro le discriminazioni razziali. Anche se l'inquietudine suscitata dagli immigrati sembrava essere stata messa fra parentesi dopo la comparsa della pandemia scatenata dal coronavirus, come abbiamo visto più sopra, un sondaggio condotto da Demos, suggerisce che il problema del razzismo, secondo gli italiani, è però ancora ben presente, e che anzi si sarebbe amplificato soprattutto negli ultimi anni. Ma, al tempo stesso, l'indagine rivela come un'ampia parte dei cittadini sia d'accordo con le numerose manifestazioni contro il razzismo. Dall'indagine di Demos emerge che poco più del 60% degli intervistati è d'accordo con l'affermazione che *"il problema del razzismo, in Italia esiste"*. Peraltro, la quota di coloro che condividono questa convinzione, negli ultimi due anni, è

cresciuta di tredici punti. Naturalmente, dichiarare l'esistenza di un problema non significa che quel problema esista davvero. È però evidente che l'attenzione – e la sensibilità – riservata alla questione è alta. Il ruolo della comunicazione mediatica, a questo proposito, è risultato determinante. L'uccisione di George Floyd è stata, infatti, filmata e ritrasmessa moltissime volte e in moltissimi network televisivi. Ha dato fisicità a un problema che, normalmente, si traduce in forme di discriminazione quotidiana, spesso invisibili ai più. L'uccisione cruenta di Floyd, morto soffocato, vista e rivista sui media ne ha amplificato l'evidenza, anche in Italia, provocando una forte reazione emotiva. Con il risultato di far dichiarare a quasi i due terzi dei cittadini italiani che sarebbero stati disposti a mobilitarsi contro il razzismo. Occorre però precisare che la variabile età ha giocato una parte importante in questo impulso antirazzista. Il problema, infatti, è considerato serio dall'80% dei giovani con meno di 30 anni, mentre per le persone di tutte le altre età lo è solo per poco più del 50%. E anche la posizione politica ha avuto la sua rilevanza, come poteva essere facilmente prevedibile. I ricercatori fanno osservare che solo fra gli elettori della Lega il razzismo sia considerato un problema poco rilevante, anche se un terzo dei leghisti si rivela attento e reattivo sull'argomento. Mentre oltre la metà degli elettori di Fratelli d'Italia si dice d'accordo con le manifestazioni contro il razzismo, nonostante la quota di chi lo considera un problema si riduca al 40%. All'opposto, la sensibilità e la reattività verso il razzismo appaiono largamente maggioritarie a sinistra, fra gli elettori del Pd. E presso la base degli alleati di governo: il M5s. Anche un'indagine condotta da Demòpolis, nell'ottobre 2020, mette in evidenza la perdita di rilevanza della questione migratoria per gli italiani nell'arco di quindici mesi, tra il luglio 2019 e l'ottobre 2020.

Tabella 2. Variazione nella graduatoria di priorità degli italiani (lug. 2019-ott. 2020)

	Luglio 2019	Ottobre 2020
1°	Lavoro (80%)	Lavoro (83%)
2°		Salute (75%)
3°		
4°	Immigrazione (66%)	
5°	Salute (63%)	
6°		
7°		
8°		Immigrazione (51%)

Fonte: Demòpolis, 2020

Come si può rilevare nella tabella 2, nel luglio 2019, periodo in cui si colloca la vicenda della nave Gregoretti, al centro del processo attualmente in corso all'allora Ministro degli Interni, Matteo Salvini, la questione del controllo dei flussi migratori era ritenuta prioritaria da più dei due terzi degli intervistati, il 66%,

collocandosi al quarto posto nella graduatoria delle priorità. Nell'ottobre 2020, tale questione rimane centrale per poco più della metà degli intervistati – il 51% –, facendo scivolare l'immigrazione all'ottavo posto della graduatoria. E se gli intervistati considerano l'ambiente in cui vivono – cioè se ritengono la presenza degli immigrati un problema per la loro vita quotidiana – tale percentuale scende ulteriormente, attestandosi al 33%.

### 3. Immigrazione e politica nei media ai tempi del COVID-19: un rapporto controverso

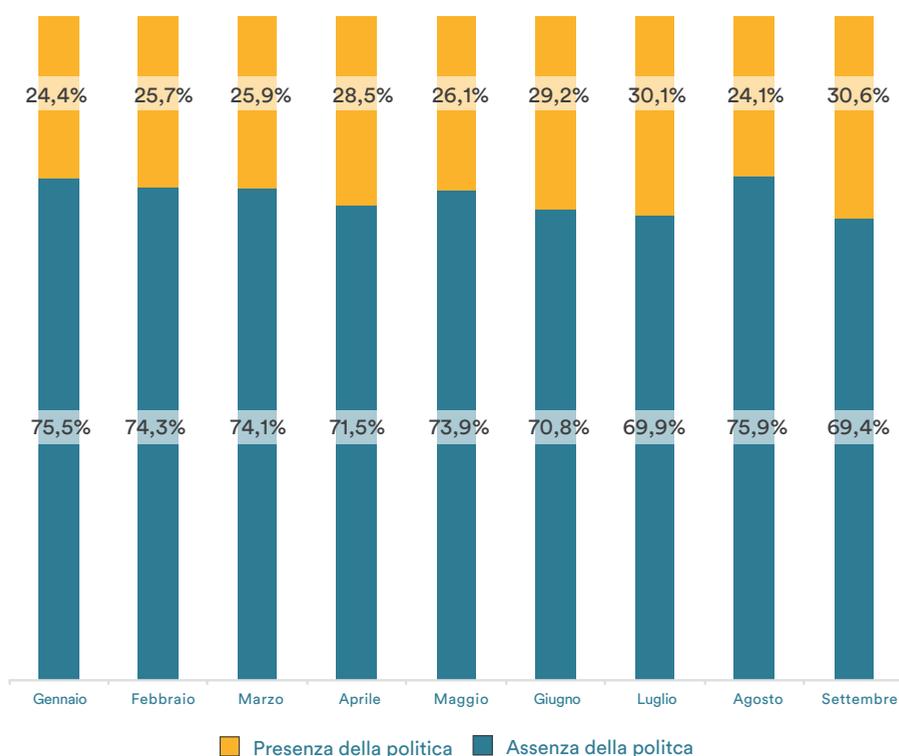
Il tema dell'immigrazione nel dibattito pubblico ha sempre presentato una rilevanza costante sia pur con dei picchi periodici, in positivo o in negativo, dovuti alla “stagionalità” degli sbarchi o a particolari eventi di cronaca o – non meno importante – all'interesse del singolo partito politico, della coalizione di riferimento, del candidato alle elezioni o del ministro/presidente/sindaco che utilizza il tema a fini di consenso. L'attenzione mediatica e l'agenda politica del 2020, come dimostrato nel capitolo dedicato alla regolarizzazione e alle elezioni regionali in Italia che si sono svolte nel corso di quest'anno (si veda il capitolo 14 in questo Rapporto), sono state quasi interamente assorbite dalle vicende legate al COVID-19. Durante la prima ondata, lo spazio dedicato all'immigrazione si è ridotto fino quasi a concentrarsi completamente sul c.d. “decreto Rilancio” (Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34), che ha aperto una finestra temporale per la regolarizzazione dei lavoratori italiani e stranieri nei settori del sostegno domestico (colf e badanti) e agricolo (si veda anche il capitolo 6 in questo Rapporto).

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, **l'immigrazione non è stata realmente al centro del dibattito politico e mediatico come lo era stata invece nel corso del 2019. Tuttavia**, complici le elezioni regionali e il decreto Rilancio, anche nel corso del 2020, **uscita dalla porta principale causa COVID-19, la *issue* è rientrata dalla finestra, dimostrando di essere da sempre un tema polarizzante e fortemente divisivo.** In linea con i capitoli dei Rapporti ISMU degli scorsi anni dedicati alla *politics* dell'immigrazione, il dibattito è spesso caratterizzato da toni accesi e posizioni manichee che si sovrappongono quasi interamente alla linea sinistra/destra dello spettro politico e che divengono più forti ed estreme man mano che ci si allontana dal centro dello spazio politico. Tale polarizzazione ideologica tende ad oscurare le specificità e i contenuti concreti delle notizie, così da fare dei media le casse di risonanza di una contrapposizione funzionale alle strategie politiche da campagna elettorale permanente. Ciò impedisce all'opinione pubblica di farsi autonoma, consapevole e di essere correttamente informata. **Se infatti la lente attraverso cui vengono fotografate le notizie tematizzate sotto l'etichetta “immigrazione” contiene il filtro della politica, la narrazione che ne consegue avrà quel linguaggio, semplice e semplificatorio, e certamente non adatto alla**

## lettura di fenomeni complessi che richiederebbero analisi meditate e mediate dai contributi di giornalisti ed esperti.

A dimostrazione del fatto che l'immigrazione sia un tema politicizzato, i dati dell'Osservatorio di Pavia (Graf. 8) ci dicono che, tra gennaio e settembre 2020, la politica (nelle notizie sull'immigrazione) è entrata nelle notizie dei sette principali telegiornali in prima serata nel 25-30% dei casi con punte nei mesi di luglio (30,1%) e settembre (30,6%). È chiaro che questi valori, tenendo conto che siamo nell'anno della pandemia che ha fagocitato quasi interamente sia il dibattito pubblico sia l'attenzione dei media, non possono considerarsi di second'ordine: anche in un frangente caratterizzato da una forte crisi sanitaria, economica e sociale, la politica copre ben più di un quarto dell'agenda mediatica legata all'immigrazione.

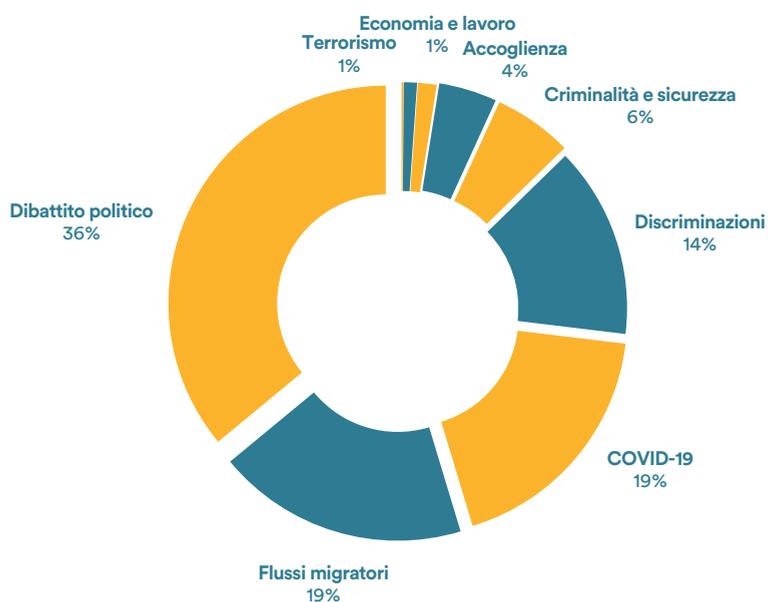
Grafico 8. La politica nelle notizie sull'immigrazione nei telegiornali italiani di prima serata: TG1, TG2, TG3, TG4, TG5, Studio Aperto, TgLa7; gennaio-settembre 2020, in % sul complessivo delle notizie



Fonte: Osservatorio di Pavia, 2020

Ma in che modo la politica tratta i temi dell'immigrazione? Da quale prospettiva? Il grafico 9 mostra, in valori percentuali, come i politici "coperti" dai sette principali telegiornali di prima serata inquadrino il tema immigrazione: in più di un terzo dei casi (36%) l'immigrazione viene trattata come semplice tema di dibattito politico, nel 19% dei casi viene inquadrata all'interno delle discussioni sui flussi migratori, per un altro 19% è collegata al tema COVID-19, per il 14% riguarda problematiche relative alle discriminazioni, per il 6% alla criminalità e sicurezza, per il 4% alla accoglienza e per l'1% all'economia e lavoro<sup>5</sup> così come al terrorismo.

Grafico 9. I temi della politica nelle notizie sull'immigrazione nei telegiornali italiani di prima serata: TG1, TG2, TG3, TG4, TG5, Studio Aperto, TgLa7; gennaio-settembre 2020, in % sul complessivo delle notizie



Fonte: Osservatorio di Pavia, 2020

Andando ancor più nel dettaglio, possiamo analizzare in che modo ciascuna delle personalità politiche maggiormente presenti sulla scena mediatica nel dibattito sull'immigrazione abbia inquadrato la tematica. In ordine di presenze (quindi di centralità nel dibattito) vediamo come il leader della Lega, Matteo

<sup>5</sup> Tenendo conto che una parte del dibattito pubblico e politico sull'immigrazione nella primavera del 2020 ha riguardato il tema della regolarizzazione all'interno del decreto Rilancio (come analizzato nel capitolo 14 in questo Rapporto), il dibattito politico su tale questione nei telegiornali è fortemente sottorappresentato.

Salvini, abbia concentrato la stragrande maggioranza (78%) dei propri interventi nella forma del dibattito politico (confronto e scontro tra i diversi leader di partito), occupandosi solo marginalmente delle tematiche legate a immigrazione e COVID-19 e flussi migratori (rispettivamente 8% e 7%), e ancor meno trattando di criminalità e sicurezza (4,5%), contrariamente a quanto si sarebbe potuto pensare, soprattutto a fronte del processo giudiziario che l'ha visto imputato ai primi di ottobre 2020 e con una parte dell'attuale Governo (Conte II) presente in qualità di testimone. Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha allo stesso modo trattato la tematica nel dibattito politico (38%) e in secondo luogo dal punto di vista della criminalità e della sicurezza (29%) e dell'emergenza sanitaria (18%). La Ministra Lamorgese si è invece concentrata su quest'ultima questione (il 37,5% delle occorrenze riguardano il COVID-19), sui flussi migratori (21%) e in terzo luogo su accoglienza, criminalità e sicurezza e dibattito politico (12,5% in tutti e tre i casi). Il Ministro degli Esteri Di Maio, a differenza di tutti gli altri soggetti presi in considerazione, ha invece inquadrato la tematica in egual misura dal punto di vista dell'economia e del lavoro e dei flussi migratori (37,5%), seguito dal dibattito politico (31%), dalle discriminazioni (15,6%) e dalla COVID-19 (9,4%). Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e la Senatrice a vita Liliana Segre, entrambi con un profilo esclusivamente istituzionale, hanno invece inquadrato i propri interventi principalmente dal punto di vista delle discriminazioni (78% e 93% rispettivamente). Infine, il Sindaco di Lampedusa Martello si è occupato in prevalenza di flussi migratori (53%), COVID-19 (23,3%) e accoglienza (20%).

Tabella 3. Temi relativi all'immigrazione sollevati nei media da alcune personalità politico-istituzionali. %

	Accoglienza	Covid-19	Criminalità e sicurezza	Dibattito politico	Discriminazioni	Economia e lavoro	Flussi migratori	Terrorismo
<b>Matteo Salvini</b> Deputato, Leader della Lega Nord	0,6	7,7	4,5	78,2	1,9	0,0	7,1	0,0
<b>Giuseppe Conte</b> Presidente del Consiglio	0,0	17,6	29,4	38,2	11,8	0,0	2,9	0,0
<b>Luciana Lamorgese</b> Ministra degli Interni	12,5	37,5	12,5	12,5	4,2	0,0	20,8	0,0
<b>Luigi Di Maio</b> Ministro degli Esteri	3,1	9,4	0,0	31,3	15,6	37,5	37,5	3,1
<b>Sergio Mattarella</b> Presidente della Repubblica	0,0	11,1	11,1	0,0	77,8	0,0	0,0	0,0
<b>Totò Martello</b> Sindaco Lampedusa	20,0	23,3	0,0	3,3	0,0	0,0	53,3	0,0
<b>Liliana Segre</b> Senatrice a vita	0,0	0,0	0,0	6,7	93,3	0,0	0,0	0,0

Fonte: Osservatorio di Pavia, 2020

**In conclusione, è possibile affermare che la *issue* immigrazione rimane sempre una tematica polarizzante e divisiva**, anche se, nel corso del 2020, apparentemente ha perso di salienza a causa delle emergenze sanitarie, economiche e sociali che hanno sottratto la scena ad una questione che, come sottolineato nel secondo paragrafo di questo capitolo, non è mai stata in cima alle priorità dei cittadini tanto quanto lo è a quelle dei politici, soprattutto per motivi di consenso. In una scala di priorità, quindi, **i cittadini sembrerebbero in grado di distinguere bene tra le problematiche che li toccano da vicino (lavoro, economia, salute) e quelle che invece la politica mira a far percepire come maggiormente rilevanti.**

È pur vero che, in una dimensione diacronica di lungo periodo, nel dibattito pubblico e nel rapporto tra opinione pubblica e politica (sia nella veste istituzionale, sia nelle dinamiche dei sistemi di partito), la questione migratoria fa parte di quei temi che negli ultimi decenni stanno mettendo a dura prova la tenuta delle società liberal-democratiche contemporanee e rischiano di compromettere i valori costitutivi, facendo così emergere la difficoltà di condividere un orizzonte culturale comune. Se, nel corso del 2020, l'attenzione nei confronti della COVID-19 e delle sue implicazioni socio-sanitarie e socio-economiche ha riproposto questioni fondamentali in merito al funzionamento delle società su scala globale (incidendo sulla coesione sociale), sappiamo che l'immigrazione non è (stata) una **questione passeggera, ma rimarrà presente tra le preoccupazioni degli italiani e occuperà ancora i temi dell'agenda politica nel presente e nel futuro.**

Si ripropone in tal modo il tema già analizzato in alcune ricerche degli anni scorsi (Eugeni, Pasini, 2019: 161), tanto semplice quanto complesso, relativo a **chi modella le preferenze pubbliche dei cittadini: i partiti, la famiglia, i gruppi di pari, i media (radio e televisione, carta stampata, social network)?** Assistiamo a un salto qualitativo rispetto al rapporto tradizionale tra domanda e offerta politica. In altri termini, si è inceppato il rapporto tra società civile che esprime bisogni, interessi, aspettative, identità e partiti politici e associazioni di interessi che hanno invece il compito di intercettare, selezionare o filtrare tali domande che emergono dal basso. In altri termini, possiamo dire che negli ultimi 30 anni (non solo in Italia) siamo di fronte a una crisi di rappresentanza socio-politica e socio-economica e culturale, che ha impedito alle istituzioni responsabili del processo decisionale a tutti i livelli di interpretare in modo virtuoso il rapporto (ormai "spezzato") tra opinione pubblica e partiti politici.

**Le modalità con cui si inquadrano le questioni migratorie nel discorso pubblico e politico e l'influenza che la comunicazione esercita sulle politiche migratorie** locali, nazionali ed europee **indicano ormai un nuovo oggetto di ricerca da indagare con lenti nuove.** Allo stesso modo, necessitano di nuove letture il ruolo dell'opinione pubblica e le diverse agenzie che modellano opinioni e preferenze dei cittadini. Il dibattito concernente la "crisi" della politica e il "successo" della comunicazione (quale?), utilizzando anche la lente delle migrazioni, è una interessante sfida culturale da perseguire.

## Riferimenti bibliografici

Demòpolis (2020), *Le priorità degli italiani per il Governo del Paese*, ottobre [online] testo disponibile in: <https://www.demopolis.it/?p=5851>.

Demos & Pi (2020a), *Razzismo e movimento "Black Lives Matter"*, giugno [online] testo disponibile in: <http://www.demos.it/a01744.php>.

Demos & Pi (2020b), *XII Rapporto Osservatorio Europeo sulla Sicurezza. Una nuova resilienza*, giugno [online] testo disponibile in: [http://www.demos.it/2020/pdf/5396xii\\_rapporto\\_osservatorio\\_europeo\\_sulla\\_sicurezza.pdf](http://www.demos.it/2020/pdf/5396xii_rapporto_osservatorio_europeo_sulla_sicurezza.pdf).

Eugeni R., Pasini N. (2019), "Dal posizionamento politico ai modi di presenza sociale: la questione migratoria come sintomo. Un dialogo", in M. Villa (a cura di), *Migrazioni e comunicazione politica. Le elezioni regionali 2018 tra vecchi e nuovi media*, FrancoAngeli, Milano, pp. 155-161.

Eurispes (2020), *Rapporto Italia 2020*, Roma [online] testo disponibile in: <https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/rapporto-italia-2020/>.

Ipsos (2020), *I problemi principali dell'Italia a livello locale* [online] testo disponibile in: <https://sondaggibidimedia.com/sondaggio-ipsos-occupazione/>.

SWG (2020), *Sondaggio politico* [online] testo disponibile in: <https://www.repubblica.it>.





1. Nove milioni di rifugiati in più a livello mondiale

---

2. Il Sud del mondo continua ad accogliere l'85% dei rifugiati internazionali

---

3. L'andamento delle richieste di asilo nell'Unione europea e in Italia

---

4. La società civile e le pratiche di accoglienza

---

5. Conclusioni. Oltre la pandemia, l'accoglienza in bilico

# 16.

## I rifugiati e l'azione umanitaria

*Maurizio Ambrosini*

Per un certo periodo, nell'ultimo anno la questione dei rifugiati ha perso rilievo nel dibattito pubblico nazionale per almeno tre ragioni: la diminuzione degli sbarchi e delle richieste di asilo; il cambio di governo avvenuto agli inizi di settembre del 2019, che ha innescato se non una nuova visione politica, di certo una minore enfasi sul contrasto all'immigrazione; da fine febbraio, infine, la nuova e ben più grave emergenza dovuta alla pandemia da COVID-19. Fino a luglio, i porti italiani sono rimasti ufficialmente chiusi ai richiedenti asilo, perché dichiarati "non sicuri" dal governo nazionale. In estate, tuttavia, dopo la diminuzione dei casi di persone infettate, la fine del confinamento, l'allentamento delle misure di prevenzione, **gli sbarchi sono tornati in primo piano**, collegati al rischio di nuovi contagi e alle reazioni negative delle società locali coinvolte nell'accoglienza. Come sempre però il caso italiano va inquadrato nelle dinamiche internazionali della drammatica cartografia dei flussi di profughi nel mondo. Da qui prenderemo le mosse, per passare quindi a considerare il caso europeo e italiano. Nell'ultima parte rivolgeremo l'attenzione al sistema di accoglienza e al ruolo della società civile sul tema.

### 1. Nove milioni di rifugiati in più a livello mondiale

Sebbene sia diffusa l'idea che il numero dei profughi stia diminuendo, i dati raccolti dall'UNHCR e resi pubblici nell'annuale rapporto (UNHCR, 2020) testimoniano il contrario. Anche a causa dell'inserimento nel conteggio delle persone

in fuga dal Venezuela, **il totale mondiale a fine 2019 è salito a 79,5 milioni, mai così tanti da quando vengono raccolte statistiche sistematiche sul fenomeno.** Sono quasi il doppio rispetto a dieci anni fa e quasi nove milioni in più del 2018 (70,8 milioni). A questa cifra si arriva sommando le diverse categorie di migranti forzati: 26 milioni di rifugiati internazionali, tra cui 5,6 milioni di palestinesi tutelati da un'altra agenzia delle Nazioni Unite; 4,2 milioni di richiedenti asilo in attesa di una risposta dai governi a cui hanno chiesto protezione; 3,6 milioni di venezuelani riparati all'estero, perlopiù privi di uno status giuridico ben definito; 45,7 milioni di sfollati interni, ossia in qualche modo accolti in altre regioni del loro stesso paese.

Il fatto che la maggioranza dei rifugiati ricadano in quest'ultima categoria non deve indurre a pensare che in fondo si trovino in una condizione meno disagiata. Rimangono infatti sotto la sovranità dei loro governi, che possono decidere arbitrariamente di trasferirli, costringerli a tornare nelle località di provenienza, tagliare gli aiuti loro destinati o sospenderli del tutto. Non sono tutelati dalle convenzioni internazionali, come dovrebbe avvenire, almeno in teoria, per i rifugiati che chiedono asilo oltre confine.

**Le nuove richieste di asilo nel 2019 hanno toccato quota due milioni,** palesando l'ingresso ufficiale nelle statistiche di una nuova area di crisi umanitaria, l'America latina. La graduatoria vede infatti al primo posto tra gli Stati riceventi gli Stati Uniti (301.000) casi, a motivo, soprattutto, degli ingressi dall'America centrale, seguiti dal Perù con 260.000. A notevole distanza si collocano tre paesi dell'UE: la Germania con 142.000, la Francia con 124.000, la Spagna con 118.000.

Il drammatico panorama dei principali paesi di origine dei flussi di rifugiati si è quindi allargato (Tab. 1): alle zone di guerra, tutt'altro che pacificate malgrado la coltre di silenzio caduta a livello internazionale, si è aggiunta la crisi venezuelana. Il Myanmar, come lo scorso anno, ricorda invece la drammatica questione della persecuzione della minoranza mussulmana dei royingia.

Tabella 1. I cinque principali paesi di origine dei rifugiati nel mondo

<i>Paese</i>	<i>Cifra (in milioni)</i>
Siria	6,6
Venezuela	3,7
Afghanistan	2,7
Sud Sudan	2,2
Myanmar	1,1

Fonte: UNHCR, 2020

## 2. Il Sud del mondo continua ad accogliere l'85% dei rifugiati internazionali

La distanza tra le nostre rappresentazioni e la realtà (tendenzialmente) obiettiva dei dati statistici risalta in modo inequivocabile a proposito di un altro dato, quello relativo ai paesi ospitanti (Tab. 2). Al netto degli sfollati interni, che gravano sulle regioni funestate da conflitti armati, **l'85% dei rifugiati internazionali è accolto in paesi in via di sviluppo, perlopiù quelli confinanti con i paesi di origine dei profughi stessi** (73% dei casi: circa tre su quattro). Come regola, i migranti forzati non si sono preparati a partire, sono spesso accompagnati dalle famiglie, e non sono in grado di portare con sé risorse adeguate: di conseguenza non riescono a fare molta strada. Vengono da paesi poveri o impoveriti dai conflitti e cercano scampo in altri paesi poveri. **In otto casi su dieci sono insediati in paesi afflitti a loro volta da malnutrizione e insicurezza alimentare.**

Tabella 2. I dieci primi paesi di accoglienza di rifugiati internazionali e richiedenti asilo nel mondo

<i>Paese</i>	<i>Cifra (in milioni)</i>
Turchia	3,9 (di cui 0,3 richiedenti asilo)
Colombia	1,8
Pakistan	1,4
Uganda	1,4
Germania	1,4 (di cui 0,3 richiedenti asilo)
Sudan	1,1
USA	1,1 (di cui 0,8 richiedenti asilo)
Iran	1
Libano	0,9
Perù	0,9 (di cui 0,4 richiedenti asilo)

Fonte: UNHCR, 2020

Un altro dato eloquente riguarda **il rapporto statistico tra il numero dei rifugiati accolti e quello della popolazione residente** (Tab. 3): un indicatore che serve a inquadrare almeno in termini generali il carico sociale rappresentato dall'accoglienza dei profughi. Qui il Nord del mondo scompare del tutto. **Sono paesi intermedi o a basso reddito a dominare le prime posizioni della graduatoria**, con la novità quest'anno dell'impatto della crisi venezuelana sui paesi limitrofi: cinque tra i primi dieci paesi riceventi accolgono profughi dal Venezuela, con le isole caraibiche di Aruba e Curaçao in evidenza, sommandosi a quelli coinvolti nella guerra in Siria (tre su dieci) e nei conflitti africani, quello

del Sud Sudan in primo luogo (due su dieci). **Nell'Unione europea il valore più alto è raggiunto dalla Svezia, con 25 rifugiati ogni 1.000 abitanti, seguita da Malta con 18 e dall'Austria con 15.** La Germania si colloca sotto quota 14, preceduta da Cipro, **mentre il nostro paese rimane molto lontano da questi valori, accogliendo 3,4 rifugiati ogni 1.000 abitanti.**

Anche da questo punto di vista, le nostre rappresentazioni dei rifugiati come torme di diseredati che si dirigono in massa verso il Nord del mondo sono lontane dalla realtà dei dati. In parte sono i profughi stessi a voler rimanere vicini alle loro zone di origine nella speranza di ritornare indietro. Molto e sempre più spesso sono le politiche dei occidentali dominanti del mondo a fermarli, negli ultimi anni soprattutto ingaggiando i paesi di transito, come Turchia, Niger e Libia, nel ruolo di guardie di confine esterne, al fine di "regionalizzare" le crisi umanitarie (Ambrosini, 2020). All'interno dell'UE inoltre il dato italiano è inferiore alla media dei paesi dell'Europa occidentale, e molto lontano da quello dei paesi più impegnati nella protezione umanitaria.

Tabella 3. I primi dieci paesi per rifugiati accolti ogni 1.000 abitanti

<i>Paese</i>	<i>Cifra (in milioni)</i>
Aruba	156
Libano	134
Curaçao	99
Giordania	69
Turchia	43
Colombia	35
Uganda	31
Guyana	28
Panama	28
Ciad	28

Fonte: UNHCR, 2020

Altre notizie negative arrivano dal fronte dei ritorni. Come già ricordato, si tratta in parte della soluzione a cui aspirano gli stessi rifugiati, che sognano di tornare alle proprie case o almeno ai luoghi che conoscono. Ma soprattutto è la soluzione maggiormente auspicata dai governi, che non lesinano gli sforzi per spingere i rifugiati a rimpatriare. Gli stessi campi profughi erano stati istituiti pensando a crisi umanitarie temporanee, destinate a risolversi in breve tempo con il ritorno degli sfollati alle proprie case. In effetti **negli anni '90 in media 1,5 milioni di rifugiati all'anno riuscivano a rientrare nei luoghi di origine.** Negli ultimi dieci anni invece la media è scesa sotto quota 400.000 all'anno (UNHCR, 2020). Un numero crescente di rifugiati vive ormai da molti anni in situazioni di precarietà, di dipendenza da aiuti esterni, di confinamento in spazi

angusti e sorvegliati, di incertezza protratta e impossibilità di progettare un futuro. Quel che è peggio, tra i 30 e i 34 milioni di rifugiati sono minorenni. Vivere da rifugiati, in situazioni precarie, con un accesso limitato all'istruzione, senza certezze, esposti al rischio costante di essere rimpatriati, spesso nella necessità di cercare un qualche tipo di lavoro per contribuire alla stentata economia familiare (o di elemosinare), getta ombre inquietanti sul loro futuro.

**La principale alternativa al ritorno consiste nel reinsediamento in paesi più attrezzati per accogliere i rifugiati** e integrarli nella società: di solito paesi occidentali sviluppati. Qui si registra un lieve miglioramento, con 107.800 rifugiati reinsediati in 26 paesi, malgrado la drastica riduzione dell'impegno degli Stati Uniti, che per diversi anni avevano accolto da soli intorno al 70-80% dei rifugiati reinsediati. **Nel 2019 il primato è passato al Canada, con 30.100 rifugiati reinsediati**, seguito dagli Stati Uniti con 27.500 e dall'Australia con 18.200. Tra i reinsediamenti **va ricordato il programma italiano dei corridoi umanitari**, promosso da istituzioni religiose cattoliche e protestanti, che ha promosso negli ultimi anni l'arrivo in condizioni sicure e l'insediamento diffuso sul territorio di circa 2.000 rifugiati accolti in precedenza in Libano ed Etiopia (Fondazione ISMU, 2020).

Ancora più complicata del reinsediamento si rivela la naturalizzazione, ossia l'acquisizione della cittadinanza del paese ospitante: nell'ultimo decennio ha riguardato soltanto 322.400 rifugiati in 65 paesi (UNHCR, 2020).

La situazione dei rifugiati nel mondo si è quindi aggravata. Nuove aree di crisi, come quella venezuelana, si sono aggiunte a quelle già coinvolte. **Mentre i migranti forzati continuano a essere ospitati in maniera preponderante in paesi in via di sviluppo, il Nord del mondo si chiude sempre più. Le soluzioni alle crisi umanitarie di conseguenza risultano sempre più difficili e lontane.**

### 3. L'andamento delle richieste di asilo nell'Unione europea e in Italia

**A fronte dell'aumento dei profughi nel mondo, l'UE ha registrato nel 2019 un lieve incremento, che non inverte nella sostanza il successo di una strategia di prevenzione degli arrivi che ha condotto al dimezzamento delle nuove richieste di asilo** rispetto al momento di maggiore afflusso, intorno alla metà dello scorso decennio. Soprattutto, le politiche europee sono riuscite a limitare severamente gli ingressi dal mare: erano stati 1.015.000 nel 2015, si sono ridotti a 114.000 nel 2018. Quasi il 90% in meno.

Per contro **il fenomeno tragico delle morti in mare non ha conosciuto una riduzione proporzionale**. Alla fine del 2015 le vittime accertate erano state 3.328, più del doppio del 2014 (1.456) e meno che nel 2016 (4.481). Hanno cominciato a calare nel 2017 (3.552), poi ancora nel 2018 (2.275) e nel 2019 (1.283), ma il confronto con il numero dei salvataggi in mare è doloroso: è di-

ventato molto più pericoloso attraversare il mar Mediterraneo, uno dei bacini più trafficati e frequentati del mondo. La stima attuale è di una vita persa ogni 60 arrivi con esito positivo.

Tabella 4. Domande di asilo nell'UE. Andamento anni 2015-2019

<b>Anno</b>	<b>Nuove domande di asilo</b>
2015	1.216.860
2016	1.166.815
2017	620.265
2018	564.115
2019	612.700

Fonte: Peri 2020, su dati Eurostat

**L'Italia nel 2019 ha ricevuto circa 35.000 nuove domande di asilo, e figura al quinto posto tra i 27 paesi dell'UE.** La precedono la Germania (142.400), seguita da vicino dalla Francia (119.900) e dalla Spagna (115.200), mentre al quarto posto si colloca la Grecia (74.900). Per la Grecia le richieste di asilo riguardano profughi che arrivano principalmente dai confini orientali (+15% nel 2019). Per la Spagna invece, che ha visto più che raddoppiate le richieste di protezione umanitaria rispetto al 2018 (+118%), l'aumento è dovuto soprattutto a profughi che arrivano dall'America latina, con Venezuela e Colombia in primo piano: un'area di crisi umanitaria che ha legami culturali e politici con la Spagna. A fronte di questa crescita, il nostro paese ha invece registrato nel 2019 un calo del 34% delle nuove domande di asilo. **Rispetto inoltre a una media del 38% di riconoscimento in prima istanza della protezione internazionale, il dato italiano è sceso al 19,7%**, come conseguenza soprattutto delle norme restrittive sulla protezione umanitaria varate dal primo governo Conte a fine 2018 (legge n. 132/2018), i cosiddetti "decreti sicurezza" (Peri, 2020).

Nel 2020, come già accennato, sbarchi e richieste di asilo in Italia hanno subito nella prima parte dell'anno un'altra battuta di arresto. Con la bella stagione e la fuoriuscita almeno parziale dall'emergenza COVID-19 gli attraversamenti del Mediterraneo hanno conosciuto una certa ripresa, suscitando molto allarme. **Agli inizi di settembre si contano 19.926 persone sbarcate, una cifra che quasi eguaglia quella complessiva del 2018 (20.210) e supera di molto il livello del 2019 (5.624)**<sup>1</sup>. Va però ricordato che queste cifre rimangono lontane da quelle registrate negli anni di picco del fenomeno: i salvataggi in mare avevano riguardato 166.370 persone nel 2014; 152.343 nel 2015; 178.415 nel 2016, cominciando poi a calare nel 2017, a seguito dei controversi accordi con la Libia, a quota 114.286 (Peri, 2019).

**La diminuzione degli arrivi e l'aumento dei dinieghi hanno prodotto**

<sup>1</sup> Dati scaricati dal sito: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>. Consultato in data 4 settembre 2020.

**una netta contrazione del numero di persone ospitate nel sistema di accoglienza: circa 85.000 ad aprile 2020** (Ambrosini e Campomori, 2020), mentre le persone soggiornanti in Italia sotto l'egida della protezione internazionale sono 270.000 alla fine del 2019 (UNHCR, 2020).

A fronte dell'aumento dei dinieghi della protezione internazionale, **il numero di rimpatri, compresi quelli volontari, è rimasto invariato, attestandosi su poco più di 6.000 all'anno**. Di conseguenza, per effetto della nuova legge, combinata con i controlli più rigidi alle frontiere adottati dai paesi che confinano con l'Italia, il numero di stranieri circolanti sul territorio, ma privi di permesso di soggiorno, è con ogni probabilità aumentato rispetto al periodo precedente.

La medesima legge ha disposto la riconfigurazione dello SPRAR (ora ridefinito SIPROIMI), conferendogli una missione più ristretta. Per i richiedenti asilo, le nuove norme hanno instaurato un sistema di accoglienza di natura prevalentemente emergenziale fondato sui CAS. È ben vero che anche prima dei decreti sicurezza – e in contraddizione con il dettato legislativo – il numero di persone accolte negli SPRAR non ha mai superato il 25% del totale degli accolti: si era pertanto lontani dall'obiettivo del d. lgs n. 142/2015, che identificava nello SPRAR il perno del sistema di accoglienza e stabiliva che i richiedenti asilo dovessero essere trasferiti in tali strutture “nel minor tempo possibile”. Tuttavia, almeno in linea di principio, i CAS erano concepiti come strutture straordinarie e temporanee, mentre le nuove disposizioni li hanno qualificati di fatto come il dispositivo ordinario di accoglienza per i richiedenti asilo (Ambrosini e Campomori, 2020). In conseguenza del nuovo capitolato di spesa, i CAS sono inoltre tenuti quasi esclusivamente alla fornitura di meri servizi essenziali, nonostante i tempi di decisione relativi alle domande di asilo arrivino frequentemente a superare i due anni (Campomori, 2020).

#### 4. La società civile e le pratiche di accoglienza

**La restrizione dell'accoglienza istituzionale ha prodotto, tra le sue conseguenze, un accresciuto impegno di vari attori della società civile**, sia nei confronti dei rifugiati riconosciuti, sia di quelli in attesa di una risposta, ma sempre più verso gli esclusi dai dispositivi di protezione. Questo variegato universo può essere suddiviso in quattro categorie (Tab. 5). Sotteso alla tipologia vi è il riconoscimento che, oltre ai soggetti istituzionalizzati del terzo settore, come le ONG o le cooperative sociali, l'ingresso nell'UE di richiedenti asilo abbia stimolato la mobilitazione o la trasformazione di altri soggetti, come i movimenti sociali radicali, nonché la discesa in campo di cittadini comuni, senza affiliazioni associative ed esperienze precedenti di militanza o di volontariato. Il criterio di classificazione principale è dunque la consistenza organizzativa, che vede collocarsi in una scala discendente le quattro categorie di soggetti individuate.

Tabella 5. Tipologia dei sostenitori dei richiedenti asilo e degli immigrati in condizione irregolare

	<i>ONG e organizzazioni specializzate</i>	<i>Altri attori della società civile (associazioni di volontari, istituzioni religiose, sindacati...)</i>	<i>Movimenti sociali</i>	<i>Comuni cittadini</i>
Principali attività	Salvataggi in mare, accoglienza a terra	Scuole d'italiano; servizi medici; tutela legale; aiuto nelle procedure burocratiche; assistenza di base: vitto e alloggio	Protesta politica, ma in misura crescente fornitura di servizi: per es., accoglienza in immobili occupati; risposta ai bisogni di base	Donazioni di cibo, abiti, coperte, denaro. Accoglienza abitativa. Socializzazione, animazione del tempo libero. Altre forme di aiuto volontario
Forme e livelli d'impegno politico	Variabili, cresciute nel tempo in contrasto con le più rigide chiusure dei confini attuate dai governi	Variabili, ma abbinata in maniera crescente con la fornitura di servizi	Scopo principale (movimenti no borders)	Variabile a seconda dei profili biografici; spesso assente prima dell'esperienza di impegno
Grado di strutturazione organizzativa	Elevato (organizzazioni formali, contratti con le istituzioni pubbliche)	Combinazione di strutture formali e attività informali o scarsamente strutturate	Basso, basato sull'auto-organizzazione	Basso (mobilitazioni spontanee)
Risorse umane	Principalmente personale professionale, volontari come risorse supplementari	Variabili, ma spesso con un rilevante apporto di volontari	Militanti/volontari	Solo volontari (ma evoluzione in alcuni casi verso forme strutturate e professionali)

**La prima categoria comprende le ONG e altre organizzazioni formali del terzo settore**, come le cooperative sociali o le fondazioni operative. Queste forniscono servizi a richiedenti asilo, rifugiati e altri tipi d'immigrati (per es. minori non accompagnati, donne vittime di sfruttamento sessuale) su base perlopiù professionale, grazie a finanziamenti principalmente pubblici. È il caso, per esempio, dei CAS e dei centri SPRAR (ora SIPROIMI). In altre circostanze, tuttavia, come nella contesa sulle navi delle ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio in mare, possono agire in modo indipendente dai governi, e anche in contrasto con loro, finanziandosi con collette e donazioni private.

**Il secondo gruppo è formato da altri attori organizzati, ma non altrettanto specializzati e professionalizzati.** Si collocano qui, con particolare riferimento al caso italiano, sindacati, istituzioni religiose, associazioni di volontariato variamente connotate. I più importanti fra questi soggetti combinano sostegno pratico con forme di pressione politica e sensibilizzazione culturale: per esempio a favore di misure di emersione, come è avvenuto anche nella travagliata vicenda del provvedimento di regolarizzazione inserito nel Decreto Rilan-

cio (maggio 2020). Impiegano operatori professionali ma anche molti volontari, possono collaborare con le autorità pubbliche ma anche superare i vincoli delle norme di legge: per esempio offrendo aiuto a immigrati in condizione legale incerta o irregolare. In genere, non amano distinguere tra i beneficiari provvisti di documenti e quelli che ne sono privi (per un parallelo con il caso statunitense, Hagan, 2008). Giacché risolvono problemi intrattabili per le istituzioni formali, le loro attività spesso beneficiano a livello locale di forme più o meno ampie di tolleranza da parte delle autorità: per esempio quando forniscono cure mediche o corsi d'italiano anche a immigrati e profughi privi di permessi (per un parallelo con il caso tedesco, Castañeda, 2013). L'indurimento delle politiche ha però aumentato i livelli di conflitto con le istituzioni pubbliche, sfociando anche in denunce e azioni legali.

**Nel terzo gruppo possono essere collocati i movimenti sociali radicali, o nell'esperienza italiana, i cosiddetti "centri sociali".** In questo caso la difesa dei diritti dei richiedenti asilo e degli immigrati in condizioni precarie si colloca nella scia di altre battaglie politiche contro lo Stato e il sistema capitalistico. Le dimostrazioni "no borders", soprattutto nei luoghi emblematici di confine, da Ventimiglia a Calais, ne sono state espressioni emblematiche. La novità degli ultimi anni consiste in un crescente impegno nella fornitura di servizi alle persone: quella che Zamponi (2017) ha definito "azione sociale diretta". Il caso più noto (e controverso) è quello dell'accoglienza in stabili occupati (Belloni, Fravega e Giudici, 2020). Ma con essa si combinano corsi di italiano, assistenza legale e burocratica, attività di socializzazione e altro ancora.

**Da ultimo, una novità importante si riferisce alle mobilitazioni spontanee di cittadini comuni, spesso privi di esperienze precedenti d'impegno politico, associativo o religioso.** Il fenomeno ha assunto dimensioni particolarmente ragguardevoli in Germania nel 2015, in concomitanza con l'ingresso di quasi un milione di richiedenti asilo, in quella che è stata definita "l'estate dell'accoglienza" (Fleischmann, 2017; Pries, 2018). Si stima che le iniziative di sostegno abbiano coinvolto dal 10 al 20% della popolazione tedesca adulta (Karakayali, 2017). Anche altrove in Europa gli esempi non sono mancati: per es. l'accoglienza spontanea per una o più notti, come nell'esperienza della Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés di Bruxelles (Mescoli et al., 2019). Nel caso italiano possiamo ricordare, per esempio, la fornitura di generi di prima necessità alle persone in transito, come alla Stazione Centrale di Milano (Sinatti, 2019), oppure ancora l'aiuto per il transito in luoghi di frontiera, come i valichi tra Ventimiglia e la Val Roja (Giliberti e Queirolo Palmas, 2020; Menghi, 2018), o tra Como e la Svizzera (Rizzo, 2018). Queste mobilitazioni, come è stato osservato, hanno avuto come principale fattore motivazionale il coinvolgimento emotivo (Karakayali, 2017). Con il tempo questo è spesso venuto meno, anche per l'influenza di eventi negativi, come gli attentati terroristici o i fatti del Capodanno 2016 a Colonia, e delle emozioni di segno contrario che hanno suscitato. In altri casi, le mobilitazioni spontanee si sono invece trasformate in iniziative strutturate (Rea et al., 2019).

Per quanto riguarda le attività svolte, si può parlare in generale di **protezione sociale informale**: nei termini di Belloni (2016) e prima ancora di Monta-

gna (2006) di **“welfare dal basso”**, allargando però la portata di un concetto che entrambi riferiscono alla sola accoglienza negli stabili occupati dai centri sociali. La protezione sociale si specifica in alcuni filoni: molto importante l’assistenza nelle procedure burocratiche, ed eventualmente sul piano legale. Un’altra forma di aiuto si riferisce al sostegno morale, fornito soprattutto dai gruppi religiosi (Bloch, Sigona e Zetter, 2014: 110). Insieme alla pressione politica, vanno ricordate le iniziative rivolte all’opinione pubblica, con l’intento di promuovere un clima più favorevole all’accoglienza e all’impegno per i diritti umani. Nell’insieme, l’advocacy è una componente importante del sostegno ai rifugiati. Vi rientrano dimostrazioni pubbliche, appelli, azioni di protesta, spettacoli, attività culturali, iniziative legali (Ambrosini, 2014). Le coalizioni che si sono formate a favore dei rifugiati collegano attori sociali con ispirazione politica e retroterra culturale molto diverso, che spaziano dai movimenti sociali già ricordati alla chiesa cattolica.

## 5. Conclusioni. Oltre la pandemia, l’accoglienza in bilico

La questione dell’asilo e dell’accoglienza umanitaria ha ritrovato nell’estate 2020 una risonanza simbolica e politica che sembrava avere in parte perduto, anche per effetto della pandemia da COVID-19. Ora invece è proprio il nesso sbarchi-contagi a sollevare paure e proteste, e il modesto aumento degli arrivi ha suscitato preoccupazioni e chiusure, specialmente nelle regioni più interessate. Il governo nazionale ha provato ad arginarle mediante la soluzione delle navi-quarantena, esponendosi alle critiche delle organizzazioni umanitarie.

In realtà, allargando lo sguardo, si scopre che pure quest’anno i rifugiati nel mondo sono aumentati, anche per effetto dell’ingresso dei profughi dal Venezuela nelle statistiche ufficiali, ma i paesi in via di sviluppo continuano ad accoglierne l’85% circa. Anche in ambito europeo gli ingressi per asilo, pur aumentando moderatamente nel 2019, rimangono su livelli pari alla metà circa di quelli raggiunti tra il 2015 e il 2016. L’Italia, in contrasto con le rappresentazioni diffuse, occupa soltanto il quinto posto nell’UE per numero di domande di asilo (34.000 nel 2019), e ospita 3,4 rifugiati ogni 1.000 abitanti, contro i 25 della Svezia e i 13 della Germania.

Le restrizioni normative varate alla fine del 2018 dal primo governo Conte (i cosiddetti “decreti sicurezza”) hanno cominciato inoltre a produrre effetti: il tasso di dinieghi dell’asilo in prima istanza ha superato l’80% (contro una media UE del 39%) e i servizi di accoglienza sono stati ridotti a livelli minimali. Per contro, non è aumentata la capacità di rimpatriare gli immigrati non autorizzati, ferma intorno all’esigua cifra di 6.000 circa all’anno. L’incrocio tra i due fenomeni con ogni probabilità ha prodotto un aumento della popolazione in condizione irregolare.

Non è dato sapere al momento in che misura il provvedimento di emersione varato dal governo nel mese di maggio 2020 con il cosiddetto “decreto rilancio”, raccogliendo 207.000 domande alla scadenza, abbia inciso sullo status legale

e sulle prospettive d'integrazione di questa specifica popolazione. Il fatto che la sanatoria fosse riservata a chi aveva trovato un'occupazione (e un datore di lavoro disponibile ad attivare la procedura di emersione) e ai soli settori del lavoro agricolo e domestico (85% delle domande), non dispone all'ottimismo.

A fronte delle reticenze delle politiche pubbliche, la società civile italiana occupa ancora una volta una posizione di rilievo nel tentativo di rispondere alle molte necessità dei rifugiati, soprattutto di quelli più deboli dal punto di vista legale ed economico.

## Riferimenti bibliografici

Ambrosini M. (2014), *Networking, protesta, advocacy, aiuto. La società civile italiana e gli immigrati*, "Mondi migranti", 8, 3, pp. 201-222.

Ambrosini M. (2020), *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Laterza, Roma-Bari.

Ambrosini M., Campomori F. (2020), *La controversia dell'asilo: politiche di accoglienza e solidarietà contro i confini*, "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 181-200.

Belloni M. (2016), *Learning how to squat: Cooperation and conflict between refugees and natives in Rome*, "Journal of Refugee Studies", 29, 4, pp. 506-527.

Belloni M., Fravega E., Giudici D. (2020), *Fuori dall'accoglienza: insediamenti informali di rifugiati tra marginalità e autonomia*, "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 225-244.

Bloch A., Sigona N. e Zetter R. (2014), *Sans papiers. The Social and Economic Lives of Young Undocumented Migrants*, Pluto Press, London.

Campomori F. (2020), *Quel che resta dell'accoglienza dopo il Decreto Salvini. E qualche indicazione per invertire la rotta*, nota OCIS 4 aprile 2020.

Castañeda H. (2013), *Medical aid as protest: acts of citizenship for unauthorized im/migrants and refugees*, "Citizenship Studies", 17, 2, pp. 227-240.

Fleischmann L. (2017), *The Politics of Helping Refugees. Emerging Meanings of Political Action around the German 'Summer of Welcome'*, "Mondi Migranti", n. 3, pp. 53-73.

Fondazione ISMU (2020), *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, FrancoAngeli, Milano.

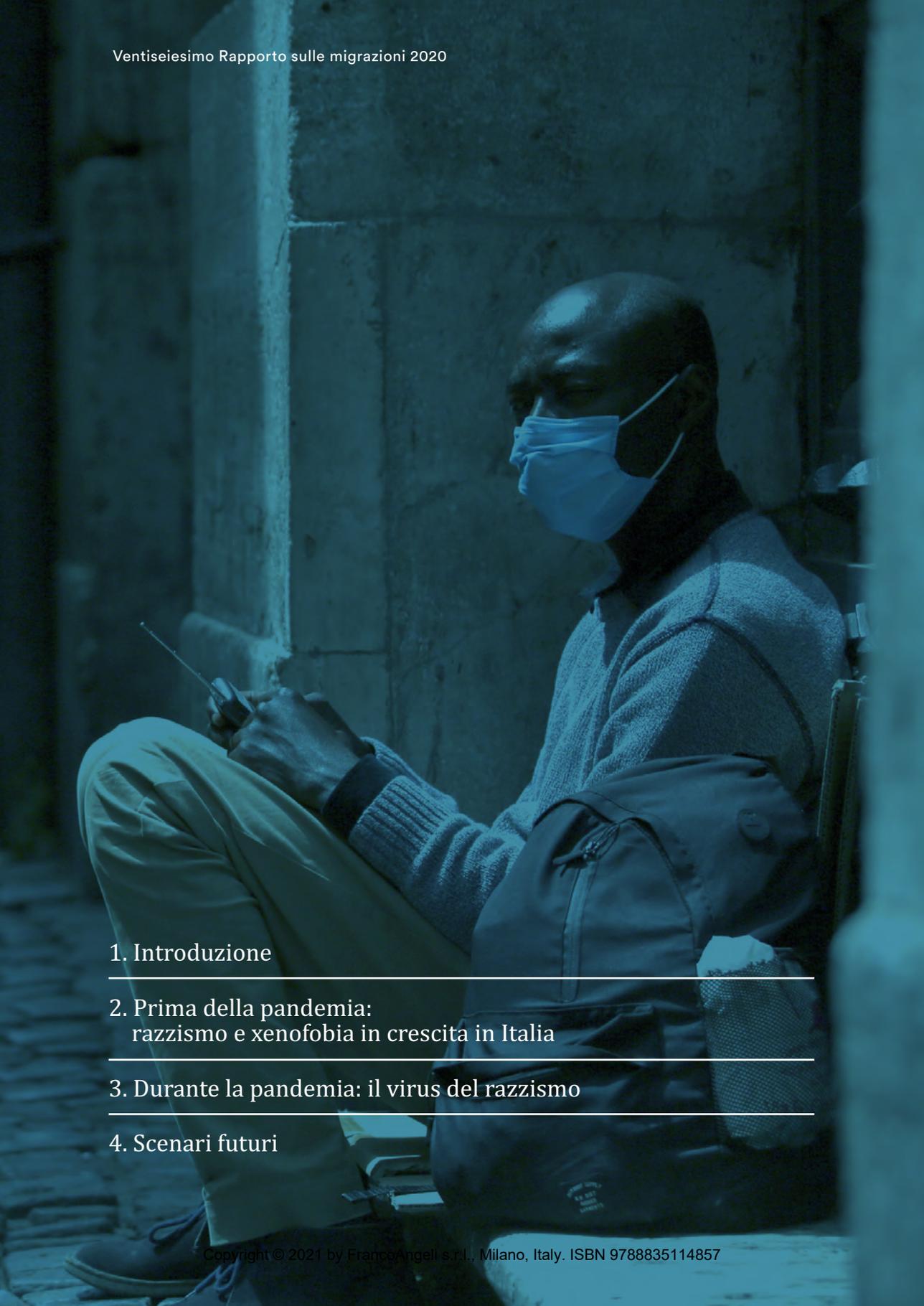
Giliberti L., Queirolo Palmas L. (2020), "Solidarities in Transit on the French-Italian Border: Ethnographic Accounts from Ventimiglia and the Roya Valley", in Ambrosini M., Cinalli M. e Jacobson D. (eds.), *Migration, Borders and Citizenship*, Palgrave Macmillan, Cham, pp. 109-140.

Hagan J. (2008), *Migration Miracle. Faith, Hope and Meaning on the Undocumented Journey*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

Karakayali S. (2017), *Feeling the Scope of Solidarity: The Role of Emotions for Volunteers Supporting Refugees in Germany*, "Social Inclusion", 5, 3, pp. 7-16.

- Menghi M. (2018), *Intorno alla frontiera: politiche di contenimento e pratiche di mobilità sul confine di Ventimiglia*, "Mondi Migranti", 12, 2, pp. 39-60.
- Mescoli E., Reidsma M., Diels E., Hondegem A., Mazzola A., Roblain A. e Rea A. (2019), "Mobilizations and Opinions Regarding Asylum Seekers, Refugees and Undocumented Migrants in Belgium: Frames, Motivations and Actions"; in Rea A., Martiniello M., Mazzola A., Meuleman B. (eds.), *The Refugee Reception Crisis in Europe. Polarized Opinions and Mobilizations*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 171-224.
- Montagna N. (2006), *The De-commodification of Urban Space and the Occupied Social Centres in Italy*, "City", 10, 3, pp. 295-304.
- Peri C. (2019), "Gli arrivi via mare e l'accesso all'asilo in Italia e in Europa", in IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2019*, IDOS, Roma.
- Peri C. (2020), "L'accesso all'asilo in Italia e in Europa", in IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2020*, IDOS, Roma.
- Pries L. (2018), *Refugees, Civil Society and the State. European Experiences and Global Challenges*, Edward Elgar Pub, Cheltenham.
- Rea A., Martiniello M., Mazzola A., Meuleman B. (ed.) (2019), *The Refugee Reception Crisis in Europe. Polarized Opinions and Mobilizations*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Rizzo G. (2018), *Immaginari del governo della mobilità. Sicurezza, assistenza e resistenze sul confine italo-svizzero*, "Mondi Migranti", 12, 2, pp. 81-97.
- Sinatti G. (2019), *Humanitarianism as politics: Civil support initiatives for migrants in Milan's hub*, "Social Inclusion" 7, 2, Published online in early view.
- UNHCR (2020), *Global trends. Forced Displacement in 2019*, UNHCR, Geneva.
- Zamponi L. (2017), *Practices of Solidarity: Direct Social Action, Politicisation and Refugee Solidarity Activism in Italy*, "Mondi Migranti", 11, 3, pp. 97-117.



A photograph of a man sitting on a bench, wearing a light-colored face mask and a dark sweater. He is looking down at a mobile phone in his hands. A dark backpack is resting on the bench next to him. The background is a textured wall. The entire image has a blue tint.

1. Introduzione

---

2. Prima della pandemia:  
razzismo e xenofobia in crescita in Italia

---

3. Durante la pandemia: il virus del razzismo

---

4. Scenari futuri

# 17.

# Razzismo e discriminazione ai tempi della pandemia

*Veronica Riniolo*

## 1. Introduzione

In un clima di generale accettazione sociale e di “normalizzazione dell’odio” (Andrisani et al., 2020), **segnali cupi e allarmanti hanno contrassegnato il contesto italiano negli anni più recenti: ascesa dell’antisemitismo, aggressioni verbali e fisiche nei confronti dei cittadini stranieri, reati di matrice razzista e xenofoba, conclamato razzismo negli stadi nei confronti degli atleti di colore, ampia diffusione dell’odio online** (ECRI, 2020; Eurispes, 2020; FRA, 2020b; Oscad, 2020; Vox, 2019, Amnesty International, 2019; Andrisani et al., 2020). L’irruzione della pandemia COVID-19 ha causato un’inedita emergenza sanitaria ed economica e ha imposto nuove priorità alla politica e alla società nel suo complesso. Ciò potrebbe indurre a ipotizzare che la diffusione del virus sia stata quindi in grado di “spostare” altrove le paure dei cittadini che, in particolare nel 2019, erano perlopiù rivolte nei confronti dell’*Altro* (immigrato, ebreo, rom, musulmano). Ci si può al tempo stesso interrogare se, al contrario, il virus – moltiplicando le paure dei cittadini – abbia invece radicalizzato ed esacerbato le tensioni e le contraddizioni già esistenti nella società, alimentando episodi di razzismo e discriminazione.

Per affrontare tale questione, sulla base delle più recenti indagini empiriche, il contributo si sviluppa a partire dal contesto italiano pre-COVID, analizzando la presenza e la diffusione del razzismo declinato in alcune delle sue principali forme (orientamento anti-migranti, rifugiati e richiedenti asilo; antisemitismo; antiziganismo) (par. 2). Nel paragrafo successivo (par. 3) si affrontano i cam-

biamenti occorsi a partire dalla diffusione del virus in termini di atteggiamenti di ostilità e repulsione nei confronti degli appartenenti a minoranze etniche. Si conclude, infine, con una riflessione sugli scenari futuri aperti dalla crisi che ha investito la nostra società (par. 4).

## 2. Prima della pandemia: razzismo e xenofobia in crescita in Italia

Il razzismo contemporaneo è poliedrico e sfaccettato (Siebert, 2003); assume manifestazioni diverse rispetto al razzismo biologico. Un “razzismo senza razze” sempre più implicito e simbolico tale da renderlo in taluni casi “sfuggente” e di difficile identificazione (Taguieff, 1999; Aime, 2020). **I dati più recenti fotografano una crescita significativa dei fenomeni di odio, intolleranza e razzismo sia online sia offline in Europa e anche in Italia** (ECRI, 2020; Eurispes 2020; FRA, 2020b; Oscad, 2020; Vox, 2019, Amnesty International, 2019). **Insulti razzisti rivolti a membri appartenenti alle minoranze che un tempo sarebbero stati considerati inaccettabili, adesso possono essere facilmente ritrovati nei social media** (ECRI, 2020). Nello specifico, come analizza Vox - Osservatorio sui Diritti sulla base di un’analisi di Twitter, nel 2019 le categorie più colpite dall’odio *online* sono i migranti, i musulmani e gli ebrei (Vox, 2019). L’odio *online* tuttavia non è confinato solo al mondo del web ma ha effetti concreti anche sulle interazioni quotidiane tra le persone: odio online, rappresentazioni e azioni sono infatti strettamente intrecciati (ECRI, 2020; Andrisani et al., 2020).

Dati forniti dall’Osservatorio per la Sicurezza contro gli atti discriminatori (Oscad, 2020) e riferiti al 2019 riportano che in Italia tra i reati denunciati vi è una netta prevalenza di quelli di matrice xenofoba e razzista (74,9%) rispetto ai reati basati sull’orientamento sessuale e l’identità di genere e la disabilità<sup>1</sup>. Data la complessità e la pluridimensionalità del fenomeno del razzismo – tanto da spingere alcuni autori a parlare di “razzismi” al plurale e di neorazzismi (Siebert, 2003; Aime, 2020) – di seguito si presenta un quadro sintetico, senza alcuna pretesa di esaustività, relativo alle principali forme di razzismo che interessano il nostro paese.

<sup>1</sup> Questi dati si riferiscono esclusivamente alle discriminazioni e violenze razziste oggetto di denuncia e segnalazione. Ampio è il fenomeno dell’*under-reporting*, ovvero la non denuncia da parte delle vittime (o dei testimoni) dei crimini d’odio.

## 2.1 Orientamento anti-migranti, rifugiati e richiedenti asilo<sup>2</sup>

Più della metà dei cittadini italiani (il 51%) considera negativamente i flussi migratori provenienti dai paesi extra-europei (Eurobarometro, 2019a). Spesso i media tradizionali, con rappresentazioni stereotipate e immagini ostili, hanno contribuito a delineare il tema immigrazione in un *frame* conflittuale ed emergenziale (Carta di Roma, 2019). **Una forte retorica populista ha cavalcato i temi dell'invasione degli stranieri, della loro pericolosità e dell'insicurezza sociale in particolare durante le campagne elettorali** (Amnesty International, 2019; Andrisani et al., 2020), **per trasformarli**, come si vedrà di seguito, **in "untori" durante l'emergenza sanitaria**.

Prima della pandemia globale, nel biennio 2018-2019, sono stati segnalati incrementi significativi delle aggressioni fisiche – individuali o di gruppo – nei confronti di cittadini stranieri (Andrisani et al., 2020). Aggressioni che si manifestano, come già richiamato, anche *online*. Nel corso del 2019 si sono moltiplicati i tweet di odio contro i migranti – con una crescita del 15,1% rispetto all'anno precedente – che risultano il bersaglio principale degli attacchi<sup>3</sup>. Infatti sul totale dei tweet negativi, quelli contro i migranti sono circa il 32%.

Paura e atteggiamenti di chiusura nascono anche da una conoscenza parziale o errata del fenomeno migratorio. **Quasi il 50% degli italiani dichiara infatti che nel nostro paese ci sono più immigrati irregolari rispetto a quelli regolari** (Eurobarometro, 2018), percezione lontana dalle reali proporzioni della presenza straniera regolare e irregolare. Inoltre la stessa indagine mette in luce che gli italiani tendono ampiamente a sovrastimare il numero complessivo di immigrati in Italia (Ibid.).

Anche il colore della pelle può rappresentare una condizione di stigma e motivo di trattamento iniquo. **In Italia l'ostilità contro le persone di origine africana risulta particolarmente marcata, in quanto sovrappone, da un lato, antichi stereotipi coloniali, e dall'altro, atteggiamenti anti-immigrati** (ECRI, 2020). Nel 2019 gli italiani che dichiarano che la discriminazione basata sul colore della pelle sia diffusa rappresentano una percentuale molto alta (quasi il 70%), decisamente superiore alla media europea (59%). Più di 1 italiano su 10 afferma che si sentirebbe completamente a disagio a lavorare con una persona di colore (contro una media europea del 7%) (Eurobarometro, 2019b). In linea con questi dati, quasi 1 italiano su 5 dichiara che non vorrebbe che i propri figli avessero una relazione affettiva con una persona di colore (Ibid.).

<sup>2</sup> Si è scelto di affrontare solo alcune delle forme di razzismo presenti nel nostro paese. Peraltro, i fattori sociali elencati, appartenenza etnica, fede religiosa, caratteristiche fenotipiche, possono sommarsi fra di loro, come nel caso dei musulmani neri o delle donne musulmane. In tali casi si parla di discriminazioni multiple.

<sup>3</sup> Vox – Osservatorio Italiano sui Diritti, *Xenofobia, la vera piaga italiana*, [http://www.voxdiritti.it/wp-content/uploads/2019/06/A3\\_Razzismo.jpg](http://www.voxdiritti.it/wp-content/uploads/2019/06/A3_Razzismo.jpg). Ultimo accesso 11 settembre 2020.

## 2.2 Antisemitismo

Neanche a troppa distanza dagli eventi tragici che hanno segnato il Ventesimo secolo, atti di vandalismo, graffiti anti-semiti, aggressioni fisiche, minacce e insulti *online* contro gli ebrei testimoniano che l'antisemitismo – forma particolare di razzismo che presenta tuttavia propri caratteri specifici (Siebert, 2003) – è ancora ampiamente diffuso nei paesi europei, tra i quali anche l'Italia (FRA, 2018). Fenomeno peraltro in crescita secondo i dati raccolti in 12 paesi europei<sup>4</sup> nel 2018 (FRA, 2018): 9 rispondenti di origine ebraica su 10 dichiarano infatti che nei 5 anni precedenti l'antisemitismo è cresciuto nel paese nel quale risiedono. Secondo gli intervistati l'antisemitismo è particolarmente problematico nel mondo della Rete e nei social media (89%), negli spazi pubblici (73%), nei media tradizionali (71%) e nella vita politica (70%). Proprio un'analisi dei tweet nel 2019 ha messo in luce come i messaggi di odio contro gli ebrei sono cresciuti notevolmente a testimonianza di una tendenza in atto in Italia, così come in altri paesi europei e negli Stati Uniti<sup>5</sup>.

**Proprio l'ascesa dell'antisemitismo – peraltro già segnalata nel Venti-quattresimo Rapporto ISMU<sup>6</sup> – desta forte allarme nel contesto italiano:** nel 2018 il 73% degli intervistati di religione ebraica considerava l'antisemitismo un grande problema con una crescita di oltre 10 punti percentuali rispetto al 2012 (FRA 2018). Anche in Italia la Rete è lo spazio in cui con più frequenza si diffondono attacchi e offese antisemite. A ciò si aggiunge che **in soli 15 anni la percentuale di italiani che nega l'esistenza della Shoah è passata in modo preoccupante dal 2,7% del 2004 al 15,6% nel 2019** (Eurispes, 2020). Peraltro, tale dato appare ancora più allarmante in un contesto di scarsa consapevolezza della gravità e portata degli episodi di antisemitismo, considerati da quasi i due terzi dei rispondenti semplici episodi isolati ignorando la complessità storica e sociale del fenomeno (Ibid.).

## 2.3 Antiziganismo

Discriminazioni multiple e marginalità sono elementi costanti della presenza dei Rom, Sinti e Caminanti in Italia (Sigona, 2005; Ambrosini, 2010; Amnesty International, 2013; ECRI, 2016; Alietti e Riniolo, 2019). Infatti quasi l'80% degli italiani (contro una media europea del 61%) dichiara che la discriminazione dei confronti dei Rom è molto diffusa nel proprio paese (Eurobarometro, 2019b). In linea con questo dato, la metà dei rispondenti, con una differenza di oltre 20 punti percentuali rispetto alla media europea (28%), dichiara di non volere persone Rom in posizioni politiche elevate. Inoltre, **l'Italia registra la percentuale più alta tra tutti i paesi europei di coloro che dichiarano che non vorrebbero lavorare con una persona Rom** (39% contro una media europea

<sup>4</sup> Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Olanda, Polonia, Regno Unito, Spagna e Svezia.

<sup>5</sup> <http://www.voxdiritti.it/la-nuova-mappa-dellintolleranza-4/>

<sup>6</sup> Sulla ripresa dell'antisemitismo in Europa si veda anche Barachetti e Valtolina, 2019.

del 17%) (Eurobarometro, 2019b). A tale riguardo l'Italia ottiene un primato negativo: si tratta infatti dell'unico paese in Europa nel quale la percentuale di coloro che non vorrebbero lavorare con Rom è superiore alla quota di coloro che dichiarano che non avrebbero problemi ad avere un collega rom. Differenze profonde che mettono in luce un quadro di esclusione e discriminazioni contro i Rom particolarmente preoccupante nel nostro Paese, soprattutto se posto a confronto con altri: la percentuale di italiani che ha una visione negativa delle popolazioni Rom in Italia supera l'80%, ben distante dal 23% nel Regno Unito, 29% in Svezia o 40% in Olanda. Una questione irrisolta alla quale la Strategia Nazionale per l'integrazione dei Rom, Sinti e Caminanti non è ancora riuscita a far fronte (Alietti e Riniolo, 2016; 2019).

### 3. Durante la pandemia: il virus del razzismo

Lo scoppio della pandemia si è innestato in un contesto di dinamiche discriminatorie e di esclusione di lungo periodo: **invece di spostare l'attenzione su nuovi capri espiatori, il virus di COVID-19 ha avuto l'effetto di amplificare il razzismo e le disuguaglianze esistenti** (ENAR, 2020; FRA, 2020a; Human Rights Watch, 2020). Ciò ha spinto il Segretario Generale delle Nazioni Unite, nel mese di maggio 2020, a lanciare un appello globale contro l'incitamento all'odio nel quale ha denunciato che "la pandemia continua a scatenare uno tsunami di odio e xenofobia, colpevolizzazione e caccia alle streghe. Il sentimento di ostilità contro gli stranieri è cresciuto in rete e nelle strade. Le teorie del complotto antisemite hanno proliferato e ci sono stati attacchi anti-musulmani legati al COVID-19. Migranti e rifugiati sono stati dileggiati come origine del virus, negando loro di conseguenza accesso alle cure mediche"<sup>7</sup>.

A fronte della gravità della situazione anche la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI - *European Commission against Racism and Intolerance*) è intervenuta ufficialmente il 19 maggio 2020, lanciando un campanello di allarme per l'accresciuta esposizione dei gruppi minoritari ai discorsi d'odio e alla violenza proprio nel mezzo della crisi del COVID-19<sup>8</sup>.

**Nel complesso la pandemia ha agito in due direzioni sulle dinamiche discriminatorie e razziste: da un lato come moltiplicatore delle disuguaglianze esistenti – il COVID-19 ha infatti mostrato un volto molto meno democratico di quanto si potesse inizialmente ipotizzare – e dall'altro ha esacerbato atteggiamenti xenofobi e razzisti già in crescita nel corso degli anni più recenti.**

Per quanto concerne il primo aspetto, la pandemia non ha colpito tutti i cittadini in maniera indifferenziata. Alcune fasce di popolazione – i più poveri, i neri, i lavoratori precari, i lavoratori impiegati in specifici settori occupazionali – si

<sup>7</sup> <https://unric.org/it/covid-19-appello-globale-del-segretario-generale-antonio-guterres-per-affrontare-e-contrastare-i-discorsi-di-odio-legati-alla-pandemia/>.

<sup>8</sup> <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/statements>.

sono mostrate più esposte al virus rispetto ad altre categorie di cittadini che, invece, grazie allo *smart working* hanno potuto proseguire la loro attività lavorativa senza rischi di contagio. Negli Stati Uniti, per esempio, i cittadini afro-americani sono risultati tra i più vulnerabili al virus, presentando un rischio elevato di contrarlo, essere ospedalizzati e morire a seguito delle conseguenze (Hawkins, 2020; Shah et al., 2020). Ciò è riconducibile non solo alla presenza di comorbidità, ma anche e soprattutto ad altri fattori più propriamente sociali, come il vivere in quartieri densamente popolati; condizioni di accesso alla salute poco favorevoli; probabilità più basse per gli afro-americani di poter lavorare da casa rispetto ai concittadini bianchi o la concentrazione in specifici settori occupazionali che espongono maggiormente al virus (Hawkins, 2020; Shah et al., 2020). Dunque, le disuguaglianze etniche e razziali hanno giocato un ruolo centrale anche nella possibilità di contrarre la malattia.

Il virus, tuttavia, non solo si è inserito tra le maglie delle esistenti e diffuse disuguaglianze sociali – mettendole a nudo – ma ha anche contribuito a far riemergere alcune categorie classiche del discorso razzista, amplificandole ulteriormente. La paura e l'incertezza generate dal COVID-19 necessitavano di un nemico che – di nuovo – è stato individuato nello *straniero* (Andrisani et al. 2020).

**Alla notizia dell'epidemia che stava sconvolgendo la Cina, con epicentro la città di Wuhan, in Italia e in tutto il mondo<sup>9</sup> si è diffusa un'ondata sinofoba nei confronti dei cittadini di origine cinese o, in generale, con tratti asiatici** (anche se prive di diretto o recente contatto con le aree colpite dal virus) (Haokip, 2020; Roberto et al., 2020)<sup>10</sup>.

Anche in Italia molti cittadini di origine asiatica, lungo residenti o naturalizzati, si sono trovati ad affrontare ostilità, pregiudizi e odio nei loro confronti. Come documentato dal *Quinto Libro bianco sul razzismo in Italia* (2020: 213), tra il 20 gennaio e l'8 marzo 2020-sono stati registrati ben 61 episodi di insulti, discriminazioni, attacchi incendiari e aggressioni che hanno colpito cittadini stranieri, perlopiù di origine asiatica, in connessione alla diffusione del virus COVID-19. Tale clima di intolleranza ha spinto alcuni cittadini a organizzare una campagna sui social media intitolata "io non sono un virus"<sup>11</sup>. Le tensioni sono state ulteriormente esacerbate dal fatto che alcuni – lo stesso Presidente degli Stati Uniti – abbiano ribattezzato il COVID-19 come "virus cinese", "influenza cinese" con il rischio (e in taluni casi la volontà) di veicolare l'immagine degli stranieri come minaccia e pericolo (Reny & Barreto, 2020) e rafforzando lo stigma legato all'appartenenza nazionale o etnica.

A causa della natura a volte asintomatica di COVID-19 – non sempre come noto l'aver contratto il virus si manifesta con sintomi evidenti – alcuni tratti fenotipici, quali per esempio essere di origine asiatica, sono stati quindi associati

<sup>9</sup> Per una ricostruzione degli attacchi razzisti e xenofobi, in particolare contro le persone di origine cinese, si rimanda a Roberto et al., 2020.

<sup>10</sup> Si veda per esempio l'articolo "Che ora scatti il vero allarme. Coronavirus, sinofobia e razzismo" di Maurizio Ambrosini pubblicato da *Avvenire* il 31 gennaio 2020.

<sup>11</sup> Questa campagna è stata lanciata anche in altri paesi, quali la Spagna e la Francia.

(impropriamente) all'essere portatori del virus con effetti nefasti in termini di incremento del pregiudizio nei confronti di alcuni gruppi di cittadini (Roberto et al., 2020). Tali pregiudizi, tuttavia, non sono stati generati *ex-novo* dal COVID-19: quest'ultimo ha contribuito ad alimentare sentimenti di ostilità già esistenti, innestandosi in vecchie dinamiche.

Nel nostro paese si è diffusa una retorica fondata sul nesso tra immigrati e “portatori di malattie” come diversi fatti di cronaca hanno testimoniato. Si pensi al caso di Mondragone dove, a causa di un focolaio di contagi che ha interessato i lavoratori bulgari impiegati come manodopera nelle campagne del Sud, si sono registrate esplosioni di rabbia e scontri tra la popolazione autoctona locale e i migranti, questi ultimi etichettati immediatamente come “untori”. O ancora al tentativo del governatore della Sicilia nel mese di agosto 2020 di chiudere tutti i centri di accoglienza per limitare il contagio. In altri casi la paura del virus ha giustificato ripetute richieste di chiusura dei porti (Andrisani et al., 2020).

#### 4. Scenari futuri

Nel complesso il virus COVID-19 sembra aver alimentato l'ostilità nei confronti dell'*Altro*, rinforzando tendenze xenofobe e razziste già in atto. In particolare, la pandemia ha favorito l'ascesa dello stigma e del pregiudizio prima nei confronti dei cittadini di origine asiatica e, poi, in generale, verso gli immigrati, considerati – riprendendo le classiche categorie del discorso razzista – “untori”. Ancora una volta lo straniero, come scrive Aime (2020: 182), diviene “l'icona di ogni male, diventa portatore di malattie, terrorismo, disoccupazione, disagio culturale”.

Le ragioni alla base di tale incremento dei fenomeni di odio e razzismo sono riconducibili perlopiù al clima di paura e di incertezza generato dal virus. Nel mese di aprile 2020, secondo i dati dell'Eurobarometro (2020a), oltre la metà degli intervistati in Italia ha dichiarato di provare incertezza (53%) e quasi un quarto paura (23%). Colpisce anche la quota di coloro (16%) che hanno segnalato la rabbia tra le loro emozioni prevalenti. Paure e incertezze rappresentano gli ingredienti principali per la diffusione di razzismo e xenofobia.

A tale quadro vanno aggiunti i dati relativi alla sfera economica raccolti nel mese di giugno 2020 (Eurobarometro, 2020b). In Italia, infatti, il 37% degli intervistati dichiara di aver vissuto una perdita in termini di reddito dall'inizio della crisi (contro una media europea nettamente inferiore, pari al 28%, ovvero quasi 10 punti percentuali in meno). Un quinto degli intervistati (21%) ha inoltre affermato di aver avuto difficoltà a pagare l'affitto o ad affrontare altre spese (percentuale ben al di sopra della media europea, pari al 14%). La crisi economica – la cui ampiezza in termini di impatto è ancora da valutare – rischia di innescare la nota “guerra tra poveri”: soprattutto quando le risorse sono scarse, le ragioni alla base dell'avversione e del rifiuto dei migranti sono considerate legittime e condivisibili (Alietti e Padovan, 2005). In tali casi il rifiuto dello straniero a favore dei “nazionali” diviene un vero e proprio diritto da rivendicare

(Ibid.) dando avvio a un processo di “vittimizzazione della popolazione autoctona” (Aime, 2020: 195). Proprio la percezione di debolezza, insicurezza economica e assenza di supporti sociali alimenta un atteggiamento anti-migranti (Messing e Ságvári, 2019).

Il peggioramento delle condizioni di vita può essere facilmente manipolato nel discorso politico con il rischio di incrementare ulteriormente l’ostilità nei confronti degli stranieri (Heidenreich et al., 2020). Come osserva Palano è ipotizzabile una nuova ondata di populismi simile a quella che già ha avuto luogo dopo la crisi economico-finanziaria del 2008 (Palano, 2020). È proprio tra le fasce della popolazione rese vulnerabili dalle trasformazioni economiche e sociali che i movimenti populistici e xenofobi tentano di incanalare rabbie e frustrazioni raccogliendo più consensi (Zanfrini, 2016; Aime, 2020). **Dunque, in un contesto di “normalizzazione” dell’odio, in cui sono possibili posizioni espresamente razziste, in particolare nel mondo della Rete, l’irruzione del COVID-19 e, soprattutto, le sue conseguenze socio-economiche rischiano di esacerbare le tensioni spingendo alla ricerca di un nemico.**

In questo scenario incerto e in rapida evoluzione è ipotizzabile che il virus possa diventare, con il suo impatto in termini di disoccupazione, povertà e insicurezza, una ulteriore giustificazione “razionale” dell’odio contro i migranti andando a comporre e ad alimentare il quadro dei nuovi razzismi.

## Riferimenti bibliografici

- Aime M. (2020), *Razzismi e identità. Classificare, separare, escludere*, Einaudi, Torino.
- Alietti A., Padovan D. (a cura di) (2005), *Metamorfosi del razzismo. Antologia di testi su distanza sociale, pregiudizio e discriminazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Alietti A., Riniolo V. (2016), “La questione Rom: dall’Europa all’Italia”, in Fondazione ISMU, *Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, FrancoAngeli, Milano, pp. 165-176.
- Alietti A., Riniolo V. (2019), *The National Strategy for Roma inclusion in Italy: between contradictions and loss of responsibilities*, “Journal of Contemporary European Studies”, online first.
- Ambrosini M. (2010), *Richiesti e respinti. L’immigrazione in Italia. Come e perché*, Il Saggiatore, Milano.
- Amnesty International (2013), *Due pesi e due misure. Le politiche abitative dell’Italia discriminano i Rom* [online] testo disponibile in: <https://www.amnesty.org/download/Documents/12000/eur300092013it.pdf>.
- Amnesty International (2019), *Il barometro dell’odio* [online] testo disponibile in: <https://www.amnesty.it/cosa-facciamo/elezioni-europee/>.

Andrisani P. et al. (2020), *Cronache di ordinario razzismo. Quinto Libro bianco sul razzismo in Italia*, Lunaria Roma, [online] testo disponibile in: <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/quinto-libro-bianco/>.

Barachetti P., Valtolina G.G. (2019), “La trasformazione delle appartenenze religiose a fronte delle migrazioni internazionali”, in Fondazione ISMU, *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, FrancoAngeli, Milano, pp. 283-300.

Carta di Roma (2019), *Notizie senza approdo. Settimo Rapporto* [online] testo disponibile in: [https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto-2017\\_-cartadiroma\\_small.pdf](https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto-2017_-cartadiroma_small.pdf).

ECRI (2016), *ECRI Report on Italy* [online] testo disponibile in: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-italy/16808b5837>.

ECRI (2020), *Annual Report on ECRI's Activities covering the period from 1 January to 31 December 2019* [online] testo disponibile in: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/annual-reports>.

ENAR (2020), *Impact of COVID-19 on racialised communities: Key findings* [online] testo disponibile in: <https://www.enar-eu.org/COVID-19-impact-on-racialised-communities-interactive-EU-wide-map>.

Eurispes (2020), *Rapporto Italia 2020*, [online] testo disponibile in: <https://eurispes.eu/news/eurispes-risultati-del-rapporto-italia-2020/>.

Eurobarometro (2018), *Special Eurobarometer 469. Integration of immigrants in the European Union* [online] testo disponibile in: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2169>.

Eurobarometro (2019a), *Rapporto Nazionale. Opinione pubblica nell'Unione europea. Standard 92*.

Eurobarometro (2019b), *Special Eurobarometer 493, Discrimination in the EU* [online] testo disponibile in: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2251>.

Eurobarometro (2020a), *COVID-19 Online survey, Wave 1* [online] testo disponibile in: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis>.

Eurobarometro (2020b), *COVID-19 Online survey, Wave 2* [online] testo disponibile in: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis-2>.

FRA – Fundamental Rights Agency (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism. Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* [online] testo disponibile in: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/experiences-and-perceptions-antisemitism-second-survey-discrimination-and-hate>.

FRA – Fundamental Rights Agency (2020a), *Coronavirus pandemic in the EU* [online] testo disponibile in: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>.

FRA – Fundamental Rights Agency (2020b), *Fundamental Rights Report* [online] testo disponibile in: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020>.

Haokip T. (2020), *From 'Chinky' to 'Coronavirus': racism against Northeast Indians during the COVID-19 pandemic*, Asian Ethnicity, DOI: 10.1080/14631369.2020.1763161.

Hawkins D. (2020), *Differential occupational risk for COVID-19 and other infection exposure according to race and ethnicity*, "American Journal of Industrial Medicine", pp. 1-4.

Heidenreich T., Eberl J., Lind F., Boomgaarden H. (2020), *Political migration discourses on social media: a comparative perspective on visibility and sentiment across political Facebook accounts in Europe*, "Journal of Ethnic and Migration Studies", 46, 7, pp. 1261-1280.

Human Rights Watch (2020), *COVID-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia* [online] testo disponibile in: <https://www.hrw.org/news/2020/05/12/covid-19-fueling-anti-asian-racism-and-xenophobia-worldwide>.

Messing V., Ságvári B. (2019), *Still divided but more open. Mapping European attitudes towards migration before and after the migration crisis* [online] testo disponibile in: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/still-divided-but-more-open-mapping-european-attitudes-towards-migration-before-and-after-the-migration-crisis>.

Oscad - Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (2020), *Quando l'odio diventa reato? Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes* [online] testo disponibile in: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/quando-lodio-diventa-reato-pubblicazione-oscad-capire>.

Palano D. (2020), "Il virus e la democrazia", in Caruso R. e Palano D. (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 33-45.

Reyn T.T., Barreto M.A. (2020), *Xenophobia in the time of pandemic: othering, anti-Asian attitudes, and COVID-19*, "Politics, Groups, and Identities", DOI:10.1080/21565503.2020.1769693.

Roberto K.J., Johnson A.F. e Rauhaus B.M. (2020), *Stigmatization and prejudice during the COVID-19 pandemic*, "Administrative Theory & Praxis", DOI:10.1080/10841806.2020.1782128.

Shah M., Sachdeva M., Dodiuk-Gad R.P. (2020), *COVID-19 and racial disparities* "Journal of the American Academy of Dermatology," [online] testo disponibile in: [https://www.jaad.org/article/S0190-9622\(20\)30659-9/fulltext](https://www.jaad.org/article/S0190-9622(20)30659-9/fulltext).

Siebert R. (2003), *Il razzismo. Il riconoscimento negato*, Carocci editore, Roma.

Sigona N. (2005), *Locating 'The Gypsy Problem'. The Roma in Italy: Stereotyping, Labeling and 'nomad Camps'*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 31(4), pp. 741-756.

Taguieff P.A. (1999), *Il razzismo. Pregiudizi, teorie, comportamenti*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Vox - Osservatorio Italiano sui diritti (2019), *La mappa dell'intolleranza* [online] testo disponibile in: <http://www.voxdiritti.it/la-nuova-mappa-dellintolleranza-4/>.

Zanfrini L. (2016), *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari-Roma.

La XXVI edizione del Rapporto sulle migrazioni di Fondazione ISMU, che nel 2021 compie trent'anni di attività, propone una lettura del fenomeno migratorio alla luce dell'improvviso e inaspettato scatenarsi e diffondersi del Coronavirus. La pubblicazione analizza l'impatto che la pandemia di COVID-19 ha avuto e sta avendo non solo sui flussi migratori, ma anche sulla popolazione straniera presente in Italia. Oltre alle consuete aree di attenzione (salute, lavoro e scuola) e agli aspetti statistici - ISMU segnala un moderato calo delle presenze, che scendono a 6 milioni e 190mila unità al 1° gennaio 2020 - il volume presenta un approfondimento sull'attuale quadro normativo, soffermandosi in particolar modo sulla più importante modifica legislativa in materia di immigrazione introdotta nel 2020, la nuova regolarizzazione.

Il XXVI Rapporto è arricchito, inoltre, da approfondimenti sul legame tra media, politica e immigrazione, sui rifugiati e sull'azione umanitaria, sul razzismo e sulla discriminazione ai tempi della pandemia. Infine, anche quest'anno è riservato uno sguardo all'Europa, in special modo alle nuove prospettive per le politiche migratorie europee, e al mondo, con una particolare attenzione sulle migrazioni provenienti dall'Africa.



*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.*